



América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?

Josette Altmann Borbón
Francisco Rojas Aravena
Editores



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL



Universidad
para la Paz



UN
OUR COMMON INTEREST
FOR PEACE

América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?

Josette Altmann Borbón
Francisco Rojas Aravena

Editores



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL



**Universidad
para la Paz**



FLACSO Secretaría General
www.flacso.org

Josette Altmann Borbón, Secretaria General



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

Universidad para la Paz
www.upeace.org

Francisco Rojas Aravena, Rector



Primera Edición

**América Latina:
¿Hay voluntad política para
construir un futuro diferente?**

Copyright 2022 ©UPEACE Press

Universidad para la Paz

San José, Costa Rica 2022



CC BY-ND: Se permite compartir, copiar y redistribuir el material, siempre que se reconozca la autoría de la obra original de forma adecuada. No se permite el uso con propósitos comerciales ni la distribución de modificaciones de la obra original.

Citar:

Altmann-Borbón, Josette; Rojas-Aravena, Francisco (Ed.).(2022).
América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?

ISBN: 978-9930-542-41-5

Impreso en San José, Costa Rica
por P.Digital - Noviembre 2022

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores (as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de la UPAZ y las instituciones a las cuales se encuentren vinculados (as).

Tabla de Contenidos

Presentación

Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena..... 7

Prólogo

Luis Maira..... 15

Introducción

Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena..... 27

1. Contexto Internacional

A. Lo urgente desplaza a lo importante:
La política canadiense hacia América Latina,
Hal P. Klepak 63

B. Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, 2016-2021:
Bajo la Presión de los Retos Mundiales, Regionales y Nacionales,
David R. Mares..... 79

C. La Unión Europea y América Latina en el interregno:
autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia,
José Antonio Sanahuja 95

D. Dos décadas de relaciones sino-latinoamericanas:
perspectivas, dimensiones y niveles,
Sergio Rivero Soto & Andrés Raggio..... 111

E. Cooperación Regional Latinoamericana:
Desafíos y Oportunidades en Pandemia,
Julissa Castro Silva & Cintia Quiliconi..... 131

F. América Latina frente al 24-F ucraniano:
entre la tradición diplomática y las tensiones políticas
José Antonio Sanahuja, Pablo Stefanoni
y Francisco J. Verdes-Montenegro..... 149

2. Democracia en América Latina

A. De la incertidumbre al descontento:
Retos para la democracia en América Latina,
Kevin Casas Zamora & Miguel Angel Lara Otaola..... 183

B. América Latina, en pos de su quimera
Pasado y presente del constitucionalismo latinoamericano,
Rogelio Núñez..... 217

C. Uso de Internet en Latinoamérica:
entre limitaciones y oportunidades,
Mariateresa Garrido Villareal..... 237

D. Democracia y elecciones en América Latina al inicio de un nuevo súper ciclo electoral <i>Daniel Zovatto</i>	251
E. La Calidad de la Democracia en América Latina y el Caribe: la Distinción entre el Original y la Copia <i>Fabrizio Franco Mayorga</i>	273
F. Corrupción y transparencia en América Latina y el Caribe: ¿de dónde venimos, y qué hacer tras la pandemia? <i>Alejandro Baron Gandarias</i>	311

3. Economía en América Latina

A. Temas Sociales, Política y Exclusión en América Latina, <i>Alicia Bárcena</i>	345
B. ¿Crisis de la cooperación regional o crisis de la cooperación?: Repensar la cooperación regional para la era pospandémica, <i>Melisa Deciancio & Diana Tussie</i>	369
C. Cambio Climático y medio ambiente en América Latina: retos, oportunidades y soluciones holísticas <i>María Pía Carazo Ortiz</i>	385

4. Educación en América Latina

A. Educación en América Latina: Más allá de la escolarización para impulsar un nuevo ser humano y una sociedad sana, inclusiva y sostenible, <i>Cinthya Fernández Lépiz</i>	411
B. Las juventudes en la incertidumbre <i>Miriam Abramovay & Ursula Zurita Rivera</i>	427
C. América Latina en su literatura, del realismo mágico al realismo trágico <i>Karina Sainz-Borgo</i>	441

5. Seguridad en América Latina

A. Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Cambios y continuidades, <i>Fredy Rivera Vélez & Renato Rivera Rhon</i>	455
B. Crimen organizado en América Latina: Un análisis sobre la fragilidad del Estado, <i>Maurício Vieira & Emma Farris</i>	473
C. Las Fuerzas Armadas y la Política Cívico-Militar en América Latina, <i>Kees Koonings & Dirk Kruijt</i>	499

6. Derechos Humanos y Migración

- A. Derechos Humanos en América Latina en el Siglo XXI:
¿Un deterioro regional o la ruptura del consenso?,
Juan Carlos Sainz-Borgo.....521
- B. Mujeres al Límite: Interseccionalidad, movilidad humana
y violencias durante la pandemia del Covid-19,
Adriana Salcedo.....543
- C. Tendencias migratorias complejas de América Latina y el Caribe:
En medio de la pandemia mundial,
Manuel Orozco.....561

Presentación

Al cumplirse los 60 años de la “crisis de los misiles” en Cuba, el mundo se encuentra de nuevo ante una amenaza nuclear, de igual o incluso mayor magnitud.

A inicios de octubre del 2022 la tensión global vinculada al uso de las armas atómicas es la más alta que ha vivido la humanidad en más de medio siglo. Se están conjugando nuevas amenazas atómicas, principalmente las referidas a la guerra de Rusia y Ucrania, a las que se suman también las provocaciones de Corea del Norte en Asia. El presidente Vladimir Putin hizo referencia a un nuevo submarino nuclear como el “arma del apocalipsis” y el presidente Joe Biden calificó las amenazas de Rusia como un acercamiento al “Armagedón nuclear”. A ellos se unen los bombardeos cercanos a la principal planta nuclear de Zoporiyia en Ucrania, que, de ser afectada directamente, provocaría un desastre similar al de una bomba nuclear. Corea del Norte ha lanzado una serie significativa de misiles, alguno de los cuales sobrevolaron territorio japonés, generando una alarma significativa en dicho país y en esa región. La respuesta han sido ejercicios militares estadounidenses y surcoreanos, a los cuales Corea del Norte respondió con nuevos lanzamientos de misiles. Resultado de lo anterior, se constata un sostenido incremento del gasto militar, el cual se incrementó después de la invasión rusa a Ucrania.

A estas situaciones es necesario agregar los graves impactos, en el conjunto del planeta, del cambio climático. Son muchas las advertencias de que nuestra única casa común está en peligro. El planeta se acerca al Antropoceno y no hay señales de voluntad política de actuar con el rigor necesario para cambiar el rumbo.

Ante tal cúmulo de amenazas, el sistema internacional, al igual que el regional latinoamericano, evidencian un déficit de liderazgo capaz de enfrentar y dar respuesta a estas graves situaciones. En la actualidad, no se percibe un referente global en pro de la Paz, la no violencia y la democracia. Los regímenes democráticos en el mundo y también en la región de Latinoamérica muestran importantes deterioros. Muchos líderes son electos bajo formas democráticas, para luego utilizar esas posiciones como instrumento para centralizar el poder y ejercerlo de forma autoritaria. De esta tendencia no escapa ninguna región del mundo.

Estamos en medio de un cambio significativo en las relaciones de poder globales. También en una transición demográfica que cambia los pesos poblacionales de países y continentes en relación con la población. A esto se suma la gran movilidad humana producto de guerras, cambio climático, pobreza y hambre, y los diferentes desarrollos de las economías, de las tasas de crecimiento, la inflación. Fenómenos todos que están trastocando los balances entre regiones y países.

La pandemia del Covid19 produjo graves problemas, tanto en los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo. La pandemia golpeó con fuerza la producción global, las cadenas productivas y de valor, así como el comercio global. La deuda externa se ha incrementado, y con ello la posibilidad de insolvencia, afectando a la economía global. Los países y las regiones siguen enfrentando la pandemia con distintas políticas, desde “Covid0”, a rápidas aperturas al comercio y al movimiento de personas. La sindemia generada ha significado una importante caída en el producto bruto global y de cada uno de los países, así como un retroceso en los objetivos del milenio y de la Agenda 2030. Las políticas públicas cerraron los países, se incrementó el nacionalismo económico, creció el populismo mesiánico, se redujo la cooperación internacional y quedó en evidencia la falta de solidaridad global.

La región latinoamericana sufrió de manera directa los embates de la pandemia. El saldo más doloroso son las más del 30% de las muertes de la primera etapa de la pandemia, teniendo sólo el 9% de la población global. La pandemia aún continúa y es necesario prolongar las medidas de prevención, en particular las referidas a la vacunación.

Frente a la pandemia aparecieron tres consensos generalizados: la necesidad de hacer cambios en los modelos de desarrollo, en la relación con el planeta, y en las formas de vinculación internacional colocando la cooperación y el entendimiento en un lugar privilegiado. ¡No ha sido así! El mundo volvió a caminar por los derroteros de siempre. Se continuó con “más de lo mismo”. No hay cambios. Por el contrario, en la actualidad, la guerra en Europa dificulta aún más pensar en nuevas opciones y actuar en consecuencia. Ante el escenario apocalíptico con que nos amenazan, es esencial cambiar el rumbo.

Estamos en una nueva era de mayor conflictividad y tensiones, así como de grandes inseguridades y falta de certezas. Los

grandes cambios acumulados en post guerra fría muestran un mundo y regiones más diversos, más plurales, diferenciados y desiguales, plagados de fake news y posverdades, con graves tensiones democráticas. Estas dejan al descubierto diversas crisis humanitarias, incluidas varias en América Latina. Las relaciones de poder globales se están reajustando y aun no emergen las nuevas formas en las que se expresarán. Esto produce altas incertidumbres.

En este contexto Latinoamérica no posee una mirada compartida y no ha logrado tener una voz común que represente a la región en su conjunto. La fragmentación y atomización aumentan las dificultades y le restan oportunidades de ser parte de los que delinearán el sistema internacional futuro.

Dada la grave crisis de seguridad y violencia de América Latina, como región necesitamos aprender a *convivir en forma pacífica*. Ello demanda construir Estados de Derecho efectivos, que superen las debilidades estatales y la fragilidad de los gobiernos. Presupone construir confianza. Re-institucionalizar y reforzar las instituciones básicas de la democracia. No es una tarea sencilla. No se percibe una clara voluntad política de cambio. Cambios en las formas democráticas, en las de protección social, en las de inclusión, en reducción de las brechas de la desigualdad. Tampoco en la manera de enfrentar la corrupción. De fortalecer los aparatos judiciales y la labor de ese poder del Estado. De concordar y dialogar en los marcos parlamentarios democráticos. Tampoco se observa una clara decisión de enfrentar las graves amenazas del crimen organizado transnacional y el extraordinario peso de la narco actividad en la región en su conjunto. Todo esto produce desgobierno, anarquía, desinstitucionalización, y fortalece actores armados ilegales. Sin Estado de Derecho efectivo, en todos y cada uno de los territorios nacionales de Latinoamérica, no se logrará una convivencia democrática, una gobernabilidad democrática, sociedades plurales que vivan una paz efectiva y sustentable.

En este libro *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* que, desde la Secretaría General de FLACSO y de la Rectoría de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, nos hemos planteado construir y compartir, junto con los 35 coautores, una mirada actualizada y holística sobre América Latina. Iniciamos con un prólogo que entrega una mirada histórica de las grandes tendencias regionales. Presentamos una mirada crítica global sobre convergencias y voluntad política para avanzar hacia un nuevo futuro. Analizamos la región en sus vinculaciones

con en el sistema internacional y sobre los principales temas que hacen a su inserción global. Las relaciones con las potencias y al interior de la región. Se examinan los diversos factores que inciden en sus sistemas políticos democráticos; el impacto de los cambios de las tendencias electorales; los efectos de las redes sociales y de internet; la corrupción como un factor clave en el deterioro democrático. La incidencia de la economía y las políticas sociales de inclusión. Así también los efectos del cambio climático. El rol de los jóvenes y de los temas de la educación. También se presenta como la literatura analiza estos complejos contextos regionales. De igual forma, se estudian los temas de seguridad, el impacto del crimen organizado transnacional, la narco actividad y el rol de las fuerzas armadas. También se analizan las tendencias de las migraciones. Los temas de los derechos humanos, esenciales en el que hacer de las sociedades, es parte de esta mirada global de la región.

Queremos agradecer a cada una y cada uno de los colegas que han realizado un rico aporte a este libro. Hacemos una mención especial a Luis Maira por su visión histórica -estructural, en el Prólogo, así como manifestamos a todos los funcionarios y funcionaras de la Secretaría General de FLACSO y la Universidad para la PAZ nuestros reconocimientos por su apoyo.

Han colaborado en este libro – además de colegas de FLACSO en América Latina y de la Universidad para la Paz - diversos autores de países de la región y fuera de ella. Destacamos la lista de los coautores a los que les expresamos nuestro reconocimiento, nuestros agradecimientos y nuestros afectos.

Adriana Salcedo.

Ecuatoriana. Jefe de Departamento de Paz y Estudios de Conflicto y Profesora Asistente de la Universidad para la Paz – UN.

Alejandro Baron Gandarias.

Español. Doctorando en Economía Política Internacional en la Universidad Johns Hopkins (SAIS) y Consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo

Alicia Bárcena.

Mexicana. Embajadora de México en Chile

Andrés Raggio.

Uruguayo. Investigador y Asistente de Dirección de la Cátedra China Contemporánea

Cintha Fernández Lépez.

Costarricense.

Coordinadora Académica Regional de FLACSO – SG

Cintia Quiliconi.

Argentina e Italiana. Coordinadora del Doctorado en Estudios Internacionales y Profesora – Investigadora en el Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO – Ecuador

Daniel Zovatto.

Argentino. Director Regional de América Latina y el Caribe de IDEA Internacional

David R. Mares.

Estadounidense. Profesor Distinguido de la Universidad de California San Diego

Diana Tussie.

Argentina. Directora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO – Argentina

Dirk Kruijt.

Holandés. Profesor Emérito de Estudios de Desarrollo, Universidad de Utrecht, e Investigador en el Centro de Estudios Militares (CEMIS) de la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica

Emma Farris.

Estadounidense. Asistente de la Cátedra sobre el Combate al Comercio Ilícito y Prevención al Crimen Organizado Transnacional de la Universidad para la Paz – UN

Fabricio Franco Mayorga.

Peruano. Director de FLACSO – Chile

Francisco J. Verdes-Montenegro.

Español. Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

Fredy Rivera Vélez.

Ecuatoriano. Facultad de Estudios Internacionales y Seguridad de FLACSO – Ecuador

Hal P. Klepak.

Canadiense. Historiador y

Miembro del Consejo de la Universidad para la Paz – UN

José Antonio Sanahuja.

Español. Catedrático de Relaciones Internacionales y Director de la Fundación Carolina

Juan Carlos Sainz-Borgo.

Venezolano y Español.

Decano de la Universidad para la Paz – UN

Julissa Castro Silva.

Peruana. Investigadora del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO – Ecuador

Karina Sainz-Borgo.

Venezolana y Española. Escritora y Licenciada en Comunicación

Kees Koonings.

Holandés. Profesor de Antropología de Desarrollo y Conflicto, Universidad de Utrecht y Profesor de Estudios de Brasil en el Centro de Investigación y Documentación Latinoamericana (CEDLA) en la Universidad de Ámsterdam

Kevin Casas-Zamora.

Costarricense. Secretario General de IDEA Internacional

Manuel Orozco.

Estadounidense. Director Programa de Migración, Remesas y Desarrollo del Diálogo Interamericano

María Pía Carazo Ortiz.

Costarricense. Profesora Invitada de la Universidad para la Paz – UN

Mariateresa Garrido Villareal.

Venezolana. Profesora Asistente y Coordinadora Comité de Doctorado de la Universidad para la Paz – UN

Maurício Vieira.

Brasileño. Profesor Asistente y Coordinador de la Cátedra sobre el Combate al Comercio Ilícito y Prevención al Crimen Organizado Transnacional de la Universidad para la Paz – UN

Melissa Deciancio.

Argentina. Coordinadora Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO – Argentina

Miguel Angel Lara Otaola.

Mexicano. Especialista Principal para la Evaluación de la Democracia de IDEA Internacional

Miriam Abramovay. Brasileña. Coordinadora de Juventud y Políticas Públicas de FLACSO – Brasil

Pablo Stefanoni.

Argentino. Jefe de Redacción de Nueva Sociedad e Investigador Asociado de la Fundación Carolina

Renato Rivera Rhon.

Ecuatoriano. Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO – Ecuador

Rogelio Núñez.

Español. Investigador Senior Asociado de Real Instituto Elcano

Sergio Rivero Soto.

Costarricense. Coordinador Regional de Cooperación Internacional e Investigación de FLACSO – SG y Director de la Cátedra China Contemporánea

Ursula Zurita Rivera.

Mexicana. Coordinadora de la Especialidad en Política y Gestión del Desarrollo Social de FLACSO – México

Josette Altmann Borbón.

Costarricense. Secretaria General de FLACSO. (Ed)

Francisco Rojas Aravena.

Chileno. Rector Universidad para la Paz – UN. (Ed)

Muchas gracias a todos ustedes por vuestros aportes, análisis y estudios. Todos ellos nos permiten tener una mejor comprensión de la realidad Latinoamericana y de sus desafíos y oportunidades. Para lo cual el tema central es recuperar las capacidades de construir voluntad política para impulsar los cambios regionales y nacionales.

Como coeditores nos congratulamos por los resultados alcanzados. Este libro *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* es el resultado de una fructífera relación de colaboración académica entre colegas latinoamericanos y colegas de fuera de la región.

San José, Costa Rica. Octubre 2022.

**Josette Altmann Borbón y
Francisco Rojas Aravena**

Prólogo

América Latina: Una Apretada Síntesis a Modo de Prólogo

Luis Maira

América Latina fue una región temprana cuando se logró establecer un Sistema Internacional integrado al inicio de la Revolución Industrial, a finales del siglo XVIII.

Esa época coincidió con la preparación de nuestro proceso de Independencia que integró a 20 países en un importante ciclo de expansión estatal en el que se puede incluir también a EEUU, que vio reconocida su identidad nacional por el Rey de Inglaterra Jorge III en 1883. El impulso principal de la ruptura con España y Portugal fue parte de un ciclo de 15 años (1809-1824) que arrancó con las primeras Juntas para rechazar la ocupación francesa de la península ibérica en Ecuador y Bolivia en 1809 y el desplazamiento de sus monarcas que se radicalizó hasta plantear la lucha por la Independencia que concluye con el triunfo de las fuerzas patriotas en la Batalla de Ayacucho en diciembre de 1824. A partir de ahí se afianzó la existencia de 16 países soberanos: México y los cinco centroamericanos del Virreinato de Nueva España: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. También de los países que surgieron de los virreinos de Nueva Granada, Lima y el Río de la Plata: Venezuela, Colombia, Panamá, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile.

A esto hay que agregar como parte de un curso histórico muy diferenciado a Brasil, país independiente desde 1821, tras al regreso a Lisboa de los gobernantes que vinieron en 1808 con todos los archivos y funcionarios del Imperio Portugués tras la entrada de Napoleón a su territorio, después de haber controlado el de España y llevarse detenido a Fernando VII a Francia.

Fuimos una región de rápida configuración en el sistema internacional, que por esa época se estructuraba, pero hemos tenido una existencia difícil de consolidar.

Quedó entonces un pendiente: la tarea en el Caribe con República Dominicana, Cuba y Puerto Rico como actores centrales. Este se acabó de resolver con la guerra iniciada por José Martí que acabará siendo victoriosa en 1898. En el camino se introdujo la intromisión de Washington tras el episodio del hundimiento del Maine. Este buque de guerra norteamericano experimenta una inmensa explosión que causa 266 muertos, anclado en el puerto de la Habana, lo que lleva al gobierno de Washington a responsabilizar a España y declararle la guerra, venciénola con gran facilidad. El Tratado de París que puso fin al conflicto acabó con el proyecto imperial español y modificó la política internacional global. Washington obtuvo en el Asia del Pacífico el control de Filipinas y de Guam, la mayor de las Islas Marianas y esto formalizó la presencia de EEUU en la política internacional global, una de cuyas zonas de influencia será el Mar Caribe y, progresivamente, el conjunto de América Latina. Esto se formaliza en 1904 con el Corolario Roosevelt, que marca el inicio formal de la hegemonía norteamericana en nuestra región con la consiguiente ocupación con sus marines de República Dominicana, Haití y Nicaragua, que solo concluirá con el triunfo en 1932 del Presidente Franklin Delano Roosevelt. Este, en plena Gran Depresión, remodela la acción de Washington en el hemisferio con la Política del Buen Vecino, implementada por Cordell Hull, el Secretario de Estado con una mayor continuidad en su cargo en la historia de EEUU, un liberal que condujo Foggy Bottom entre enero 1933 y noviembre 1944, recibiendo el Premio Nobel de la Paz en 1945 por su contribución a la creación de la ONU.

Para redondear el recuento es conveniente hacer una referencia a lo ocurrido con Brasil. El afianzamiento latinoamericano se consolida con la plena incorporación de Brasil a este espacio. Sabemos que el Rey Juan VI de la dinastía de los Braganza abandonó Portugal con todos sus documentos y patrimonio frente a inminencia de la ocupación francesa en 1808, siguiendo un camino muy distinto al del enfrentamiento español que llevó a la prisión en suelo francés de Fernando VII. Su estadía en Rio de Janeiro los enraizó confortablemente, al punto que solo retornaron a Lisboa en abril de 1821, previo reconocimiento de la autonomía de Brasil, que se estableció como un reino vinculado a Portugal bajo la dirección de su hijo, el Rey Pedro I de Brasil. En semejante contexto, la efectiva incorporación brasileña al quehacer latinoamericano se produce en 1889, con la proclamación de la República (es solo entonces que empieza

a existir en verdad una diplomacia brasilera, que instalará con gran fortaleza el Barón de Rio Branco, Canciller desde 1902 por una década hasta 1912, quien vislumbrará la influencia mundial que deriva de un territorio en más de 9 millones de km², y una estratégica posición en el Atlántico sur latinoamericano). Como el mismo año de creación de la República de Brasil -1889- se realiza la primera Conferencia Interamericana en Washington convocada por el Presidente Benjamin Harrison, la historia de la relación institucional entre las dos Américas incluirá, desde sus orígenes, al mayor país latinoamericano.

Lo que ha pasado desde el término de la Segunda Guerra Mundial, en los tiempos de la Guerra Fría y la Post Guerra Fría, es parte de nuestra historia más reciente que los latinoamericanos recordamos bien. Los dos grandes partidos -Demócrata y Republicano- aplicaron diseños distintos pero estables para el ejercicio de la hegemonía norteamericana que no excluyeron la intervención militar en países de la región como ocurriera en Guatemala en 1954, en República Dominicana en 1965 y en Granada en 1983. Esto, además de otros cuantos proyectos fallidos por la influencia de algún consenso latinoamericano o la acción de otras potencias.

Si miramos este tiempo reciente y el papel que hemos desempeñado como región, aparecemos como una que, pese a ser de las primeras en establecerse, no ha acabado de consolidarse, afianzando estrategias y proyectos que nos permitan equilibrar con un quehacer coordinado el poderío de nuestro vecino, convertido en la mayor potencia del planeta.

Normalmente en Latinoamérica ha prevalecido un listado de estrategias internacionales sin coordinación ni criterios comunes, y donde se advierte más el ánimo de competir por la cercanía política frente a Washington que la decisión armonizar en una acción conjunta los muchos intereses que nos permitirían salvaguardar y proyectar mejor nuestro quehacer internacional.

En una mirada global nuestra región aparece como la que, sin haber participado activamente en el conflicto, le dio un apoyo más efectivo a EEUU en la Segunda Guerra y contribuyó luego con 20 de los 51 miembros que crearon la ONU en la Conferencia de San Francisco de junio de 1945. Hoy, en cambio, tiene menos peso y visibilidad porque espacios regionales más nuevos en otros continentes han sabido consolidarse más eficazmente en el Sistema Internacional. Así ocurrió con África, que fue un espacio colonial subordinado desde las conferencias europeas de Berlín,

que se repartieron la influencia de sus países en la década de los 80's del siglo XIX; con el Asia del Sur, donde la subordinación colonial se rompió solo al término del último conflicto mundial, o con el variado grupo de países del espacio de Oceanía, que han logrado progresar más que nosotros, gracias a la coordinación de sus intereses.

Al mirarnos comparativamente en el mundo en desarrollo, seguimos apareciendo como un extenso espacio regional que tiene pendiente el afianzamiento de su identidad y de la voluntad para coordinar una estrategia que contribuya a su progreso y mayor autonomía.

En ese sentido, la integración y cooperación del bloque latinoamericano en su conjunto y sus espacios sub regionales, como Centroamérica, los países del Caribe, las Naciones Andinas, o las del Cono Sur, no han tenido experiencias de integración continuas y exitosas, y exhiben, en cambio, un amplio listado de intentos fallidos o acuerdos que se interrumpen tras breves ejercicios con una persistencia que sorprende si se considera su pasado colonial común, sus apoyos recíprocos para afianzar sus independencias y la cantidad de proyectos que no hemos podido armonizar. Otra cosa que impresiona es la fugacidad de las iniciativas políticas que, con frecuencia, buscan cambiar el rumbo de la región, no logrando sostenerse sino por un número breve de años. Para decirlo en forma gráfica, América Latina en los hechos es una región que cambia sus opciones políticas al correr de cada decenio y opta, no pocas veces, por impulsar visiones antagónicas de las que previamente implantó, lo que naturalmente le impide afianzar los objetivos que se propone.

Esto fue claro en las cuatro décadas y media de la Guerra Fría y lo sigue siendo en la etapa aún más precaria que reemplazó a esta, el tiempo de la Post Guerra Fría (PGF), que se abrió con la caída del Muro de Berlín, en noviembre de 1989, seguida por el desmantelamiento del CAME y el Pacto de Varsovia para rematar en diciembre de 1991 con el término de la URSS y la dispersión de las 15 entidades nacionales que la integraron desde 1922.

En la PGF inicialmente pareció que América Latina, donde la mayoría de sus países venían saliendo de la devastadora crisis de la deuda externa, lograrían una mayor continuidad de sus esfuerzos y un mejoramiento en la calidad de sus proyectos internacionales. Así lo proclamaron, pero en la práctica la situación ha cambiado poco y las tres décadas de la PGF muestran una gran semejanza,

tanto programática como de impulsos específicos en el escenario internacional, que resultan contradictorios entre sí.

En el primer decenio de la PGF -la década de los años 90- América Latina se afilió a la propuesta proveniente del pensamiento neoconservador norteamericano, con una apuesta por la estabilidad y el progreso que traerían la democracia representativa en la esfera política y un proyecto neoconservador en lo económico que redujera el espacio de las políticas públicas para instalar el dinamismo productivo desde la esfera empresarial. O sea, la receta completa, tal como Francis Fukuyama la escribió en su ensayo “El Fin de la Historia”. Los diez principios del llamado Consenso de Washington fueron así la base del diseño económico de los gobiernos que condujeron los países más influyentes de la región. Este grupo de gobernantes actuaron en una coordinación estrecha y se apoyaron mutuamente, al punto que hasta hoy sus nombres se recuerdan como un elenco fuertemente asociado entre sí y de alta influencia en todo el continente: Carlos Salinas de Gortari en México, Alberto Fujimori en Perú, Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina, a los que se sumaba una tradición establemente conservadora en países como Colombia, Guatemala y Honduras, cuyas políticas públicas coincidían bastante con el núcleo duro de los que en nuestra región fueron conocidos como “neoliberales” y no con la denominación de neoconservadores que tuvieron en EEUU.

Pero la década de los 90 no solo vio el auge electoral y la instalación en el poder de este proyecto, sino también su debilitamiento y derrota. Su primer gran impacto se produjo inmediatamente después de la transmisión de poderes en México de Carlos Salinas a Ernesto Zedillo el 1º de diciembre de 1994, donde el nuevo Jefe de Estado se vio obligado a hacer frente a una devaluación del peso y a un cambio de las políticas públicas que Salinas no quiso asumir a pesar de saber que no podía evitarlas. Ese reacomodo que inició el desplome del PRI tras 70 años de ejercicio del poder fue conocido como “los errores de diciembre”. Situaciones semejantes se produjeron en otros gobiernos de esta orientación, pero el proceso más dramático que llegó a comprometer la existencia del Estado tuvo lugar en Argentina. Una vez que Menem dejara el poder, su sucesor Fernando de la Rúa, debió afrontar no solo una severa crisis cambiaria y dificultades en el pago de la deuda. Llegó a la intervención y control de todos los depósitos bancarios

privados en una política que se conoció popularmente como “el corralito”, que coincidió con el violento desalojo del gobierno de la Casa Rosada.

Así las cosas, el descrédito y la pérdida de influencia política de los seguidores de Samuel Huntington, Milton Friedman y Daniel Bell, le cerró las puertas del poder por un tiempo prolongado a las políticas de esta inspiración. Y como, sucede frecuentemente, se produjo el ascenso de las visiones críticas ligadas al pensamiento regional de la izquierda que habían emergido a partir de una adhesión a la estrategia no alineada en política exterior acompañada de la búsqueda del cambio social en los programas gubernamentales.

Eso llevó al crecimiento de nuevos movimientos políticos vinculados a las organizaciones sindicales y a las federaciones universitarias que llevan al poder al Frente Amplio en Uruguay, al segmento de izquierda de la Concertación (Partido Socialista/ Partido Por la Democracia en Chile), al sorpresivo ascenso del Kirchnerismo en Argentina y, al que sería el actor principal en el sistema internacional, el Partido de los Trabajadores (PT) dirigido por el líder sindical de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva. Esto coincide con el triunfo de Hugo Chávez y el Movimiento Bolivariano en Venezuela en 1998, que tendrá una proyección en Bolivia en 2006 con Evo Morales y en 2007 con Rafael Correa en Ecuador. El momento más alto de poder de este grupo se produce en 2008 cuando un obispo cercano a Cristianos por el Socialismo, Fernando Lugo, completa en Paraguay el desplazamiento del poder que por décadas había mantenido el Partido Colorado, dejando a Colombia como el único de los países de América de Sur con un gobierno de derecha.

Este viraje hacia la izquierda se vio favorecido por un alza en el mercado internacional del precio de las materias primas que constituían la base del financiamiento público de estos países, el que se sostuvo por más de un quinquenio, permitiendo el financiamiento de nuevas y variadas políticas sociales, que así como cimentaron su ascenso y la conducción de sus países, provocaron luego un debilitamiento cuando cambió el rumbo de la economía internacional y los precios de los commodities volvieron a su nivel histórico.

Tuvimos así “un cambio epocal”, para usar la expresión que impusiera Eric Hobsbawm durante la Post Guerra Fría que imprimió un curso ascendente a un proyecto conservador en

los años 90 que luego nos movió a una postura de izquierda en la primera década del siglo XXI. El mayor problema, sin embargo, ha sido la situación más compleja y cambiante que ha caracterizado al tercer decenio de la PGF, que ha mostrado una alternancia entre las fuerzas políticas y sociales progresistas y las conservadoras, dando lugar a un tercer escenario todavía más variado y contradictorio, en que primero, la hegemonía estuvo en manos de líderes políticos tradicionales y luego parece retornar a la izquierda. El ciclo de derecha, se inicia con Mauricio Macri en la Argentina, que llega al poder en 2015, Sebastián Piñera que en Chile tuvo dos mandatos alternados en 2010-2014 y 2018-2022, junto al retorno al poder de la derecha en Uruguay donde el Partido Blanco encabeza una alianza con sus antiguos rivales del Partido Colorado a la que se suman otros grupos moderados. Por atajos más complicados también llega al poder el empresario Pedro Pablo Kuczynski en Perú, que recibió un mandato que no pudo completar entre 2010 y 2016.

En Ecuador la nueva correlación de fuerzas le abrió camino a un banquero que había disputado sin éxito dos ballotages y que acabó frustrando la tentativa del ex presidente Correa de volver al poder por medio de un discípulo de 36 años, Andrés Arauz. Poco antes su vicepresidente, Lenin Moreno, había emprendido un periplo hacia el centro y más allá que lo acabó situando muy cerca de la derecha. Esto lo perjudicó a él pero benefició la llegada al gobierno de Guillermo Lasso, que ganó la segunda vuelta de esos comicios en abril de 2021. Lasso es, en la suma de sus rasgos, una figura característica de las fuerzas conservadoras de la región y tras su llegada al gobierno se ha registrado un cambio político claro para interrumpir la presencia de la izquierda en los gobiernos de América Latina, pero ha tenido una fuerte oposición que ha desplegado una intensa movilización social y lo ha debilitado.

El escenario ha sido también muy complejo en Bolivia, donde Evo Morales, que llegó al poder en febrero de 2006 como un exponente emblemático del “Socialismo del siglo XXI”, acabó ganando la elección de noviembre de 2019 con el 47% de los votos a una coalición de centro derecha encabezada por el ex presidente Carlos Mesa, quien obtuvo el 36% y reclamó que se había producido un fraude electoral que originó una fuerte movilización social. Finalmente, cuando se multiplicaron los desórdenes, Evo tuvo que dejar el país y buscar exilio en México cuando el Comandante en Jefe del Ejército, que le había dado un nítido apoyo, le hiciera una sugerencia en esa dirección. Morales acudió al asilo mexicano

y luego, cuando el peronismo volvió al poder en Argentina, al ganar la elección presidencial en octubre de 2019 con Alberto Fernández, cambió su exilio a Buenos Aires. Pero ya no era la figura apropiada para encabezar un gobierno del MAS y le cedió la conducción al ex ministro coordinador de la política económica, Luis Arce, quien obtuvo en las elecciones de octubre de 2020, una victoria todavía más holgada que la anterior de Morales con 55% de apoyo, ganando en primera vuelta, y que ha gobernado con un estilo sobrio en base a su formación y experiencia económica.

A contra corriente, se ha ido afianzando en los años recientes un ciclo de triunfos de fuerzas de izquierda como el ya descrito de Bolivia. Esta tendencia se insinuó con el abrumador triunfo en México de Andrés Manuel López Obrador, quien inició su trayectoria política dirigiendo a un sector progresista al interior del PRI para luego fundar y convertirse en el principal dirigente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con el que estuvo a punto de triunfar en 2006. Más tarde lo abandonó por diferencias con otros de sus líderes. Entonces creó en octubre de 2011 el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) con el que obtuvo en 2018 la victoria con 30,1 millones de sufragios, mientras que en listas separados el PAN y el PRD unidos tuvieron 12, 6 millones mientras el PRI, por su propio canal, recibió 9,28 millones de votos. En suma, AMLO aseguró la mayoría absoluta ganando en primera vuelta la elección del 1° de julio de 2018, aplastando al conjunto de los partidos tradicionales (PRI, PAN, PRD).

Para favorecer una perspectiva de los cambios y equilibrios de esta década, que tuvo una interrupción en 2020, tras la generalización de la pandemia del COVID 19, hay que anotar también el surgimiento de una nueva corriente política de izquierda, vinculada al segmento más joven de la población, y quienes desde el punto de vista ideológico, se han apartado de la tradición marxista (sobre todo en su versión leninista) sosteniendo una política de cambios y transformación social con variadas una fuerte asociación con experiencias progresistas asociadas a los principales movimientos sociales: feministas, ambientalistas, pueblos originarios y otros. Aunque no tuvieron hasta hace poco alianzas significativas ni altos respaldos, sus triunfos recientes los han convertido en la emergentes expresiones programáticas del cambio social.

Es el caso del nuevo Presidente de Chile, Gabriel Boric, el más joven de la historia del país con 36 años y también el más votado. Lo propio ocurre con Gustavo Petro en Colombia, quien cuenta con una mayor trayectoria pues participó desde muy joven en el Movimiento Guerrillero 19 de Abril (M19), la única fuerza militar de Colombia con raíces nacionales que nació 1974 tras una denuncia de un fraude realizado contra el ex presidente, Gustavo Rojas Pinilla, un general que gobernó a partir de 1953 con la tácita aprobación de las fuerzas políticas tradicionales (Conservadores y Liberales) las que no aceptaron en 1957 su continuidad para un segundo mandato, lo que lo condujo a una postura más radical y autónoma. En cualquier caso, Rojas Pinilla falleció en 1975 y el M19 pasó a ser una fuerza armada radical más en el escenario colombiano, pero con lazos muy estrechos con la sociedad civil. Ahí se afiliaban los jóvenes luchadores que buscaban una opción de cambio político y eso fue lo que hizo Gustavo Petro a los 16 años, iniciando una larga trayectoria de lucha. Fue Representante y Senador trabajando en las dos ramas del Parlamento, Alcalde de Bogotá y un candidato presidencial con estimable votación en dos elecciones anteriores. Tanto en Chile como en Colombia estamos frente a líderes que no definen su identidad por su cercanía con el proceso cubano, ni por una afinidad con el proyecto bolivariano, aunque tampoco le formulen críticas a estos.

Gabriel Boric por su parte, fue Presidente de la Federación de Estudiantes de Chile, la más importante organización juvenil del país, y le correspondió ser uno de los principales dirigentes del poderoso Movimiento Estudiantil por una mejor educación que copó las calles con un gran apoyo en 2011. El reconocimiento de su liderazgo le permitió luego ser elegido en dos periodos como diputado al Congreso Nacional y cuando estalló la rebelión social en octubre de 2019, fue el principal líder de izquierda que participó de una iniciativa amplia con otras fuerzas para encontrar una salida institucional a las demandas sociales que la gente reclamaba, conducta a la que luego debió plegarse por la magnitud de su respaldo el resto de la izquierda. Esto lo convirtió en el principal opositor al gobierno de derecha de Sebastián Piñera, que enfrentó al movimiento social con los métodos tradicionales de falta de diálogo y represión de los gobiernos conservadores.

El ascenso de Petro en Colombia y de Boric en Chile da cuenta de una tendencia nueva y diferente en la actual política de América Latina, donde se mantienen los espacios tradicionales que vienen

desde la Revolución Francesa (la derecha, el centro y la izquierda) pero se advierte una nueva diversidad al interior de cada uno de estos segmentos, tanto con nuevas organizaciones políticas y sociales, como con variados grupos culturales. Esto coincide con un generalizado descrédito de los partidos y grupos políticos existentes y con una heterogénea fluidez de las alianzas entre estos.

Esta es la principal razón que explica que América Latina vuelva a vivir en un tiempo de retos e incertidumbres. Hoy sabemos que hay que asociar los retos de este escenario al desorden que producen los nuevos conflictos internacionales, como la invasión rusa de Ucrania o la agudización por la disputa tecnológica y la confrontación comercial entre EEUU y China. También porque el tiempo de la PGF fue una época fallida y que ya quedó atrás.

La agenda y el escenario de lo que vendrá cuando concluya la pandemia del COVID 19 exigirá necesariamente grandes cambios y nuevas formas de organización en las regiones y en los países, cuyos perfiles recién se empiezan a dibujar.

Para esta tarea, el aporte que realiza el conjunto de trabajos reunidos en este libro es enorme y va al centro de los problemas de la agenda internacional del siglo XXI. Aunque América Latina es el foco central de este volumen, esta vez, el enfoque incluye a todos los principales actores del ámbito geográfico y del quehacer político, social, económico y cultural más amplio.

Solo resta indicar que me he sentido muy estimulado al escribir estas notas porque Francisco Rojas Aravena ha sido un organizador importante del debate político latinoamericano desde su inicial conducción de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO en Chile, en los años 90s, de la que fue su única sede en la región hasta el golpe de estado en 1973 en Chile. Luego, tras dirigir la oficina d FLACSO para América Latina, ha sido estos últimos años el rector de la Universidad para la Paz, de Naciones Unidas, cuya sede central se encuentra en Costa Rica. En su continuado quehacer académico, entre sus extensas publicaciones, se encuentran varias, sumamente útiles, que son balances de periodos anteriores de la historia política y social de América Latina. Lo mismo se puede decir de la Secretaria General de FLACSO, Josette Altman Borbón, que ha actuado como una eficaz coeditora de este volumen aportando, junto a su sólida formación académica, el conocimiento profundo del Sistema Político de un país, Costa Rica, cuya proximidad a

los engranajes superiores del poder se le posibilitó durante un mandato gubernamental.

En concreto, sus textos siempre han contado con la colaboración de un grupo representativo de académicos que, igual que en este caso, han ido multiplicando la riqueza de la observación de nuestra región desde los principales escenarios en los que transcurre su vida. Por lo que este libro constituye en mi opinión un aporte inestimable.

Introducción

Convergencia y voluntad política para avanzar a un nuevo futuro

Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena

El mundo y América Latina están inmersos en una era de conflictividad, turbulencias, incertidumbres e inestabilidad. El contexto internacional muestra cambios significativos. Concluye un orden internacional, de más de 75 años. Crecen la desconfianza y las amenazas globales y regionales. Aún no termina de emerger un nuevo sistema. Las relaciones de poder se tensan, pero aún no muestran tendencias determinantes de la nueva correlación de fuerzas globales. Lo que en la actualidad se percibe es un proceso acelerado de desinstitucionalización del orden internacional vigente de la post Guerra Fría. La pandemia del Covid19 sigue causando estragos. Agravó todos los problemas heredados y creó fricciones de distinto tipo. En el sistema global se expresa un ascenso de diversas conflictividades, crisis y situaciones en donde el uso de la fuerza está presente. La guerra es parte del panorama. Más aún el peligro nuclear es parte de la agenda. Errores de cálculo o accidentes pueden producir un desastre atómico; como señaló el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres: “Estamos a un error de cálculo de la aniquilación nuclear”¹

La inestabilidad global creada por la guerra en Europa, por el momento de carácter tradicional, como consecuencia de la invasión de Rusia a Ucrania, junto a las herencias de la pandemia han creado contenciosos de diverso tipo. Se unen a ella hoy otros conflictos militarizados como los de Armenia y Azerbaiyán. Se incrementan las tensiones en el mar mediterráneo; y reemerge la conflictividad en los bordes europeos. Otras guerras cercanas todavía se mantienen, como en los casos de Siria, Etiopía y el

1 Citado en Euronews. (2 de agosto de 2022). Guterres: “Estamos a un error de cálculo de la aniquilación nuclear”. <https://es.euronews.com/2022/08/02/guterres-estamos-a-un-error-de-calculo-de-la-aniquilacion-nuclear>

Medio Oriente, y las crisis militarizadas en Asia, incluido el desafío atómico en la península de Corea, entre otras. Las crisis financiera y económica tienen a las principales economías al borde de la recesión. La inflación afecta al mundo en su conjunto. Todo ello genera inestabilidad y crea altas incertidumbres. La inequidad aumenta. La desigualdad se acentúa en el mundo y en los países. Los escenarios de hoy muestran que no existe voluntad de paz por parte de significativos actores globales. La guerra sin un esfuerzo colectivo no se detendrá. Esta es una tarea urgente en el mundo. Esto es lo que marca la situación político-estratégica del mundo.

La humanidad enfrenta una crisis global de carácter ambiental. Las emergencias ambientales tienen a la humanidad ante el mayor peligro para su propia existencia, producto del cambio climático planetario. Esta crisis global nos pone ante el más significativo peligro para la humanidad: el Antropoceno², por un lado; y por el otro; las guerras y el peligro nuclear de carácter global.

Hace cuatro años, en noviembre de 2018, en nuestro libro *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, señalábamos “Las transformaciones en el sistema internacional son profundas y se sobrevienen con inusitada rapidez. Las decisiones que toman las principales potencias están generando un clima de tensión en el ámbito económico-comercial, con implicaciones en la esfera geoeconómica global. Las guerras comerciales están amenazando la recién alcanzada estabilidad financiera y económica global. Las decisiones en el espacio político estratégico tienen una incidencia cada vez mayor en el rearme y la inestabilidad militar. (...) Graves y violentos conflictos civiles se manifiestan en oriente medio, la península Arábiga, en África y en otras regiones. (...) El sistema internacional se encuentra en medio de una profunda crisis del multilateralismo, que se expresa, también, en el ámbito latinoamericano y caribeño (...) Lo que caracteriza la actual década son las profundas incertidumbres que se reconocen en el ámbito político, económico social y cultural que impactan los distintos procesos globales, regionales y nacionales”³.

2 Luis Alberto Padilla (2022), *Antropoceno: Sustentabilidad o Extinción. ¿Fin de la modernidad Capitalista?* Universidad para la Paz, CLAIP, IRIPAZ. UPEACEPRESS. www.upeace.org

3 Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena (2018): *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*. Universidad para la Paz y FLACSO Secretaría General. Accesar en: <https://www.flacso.org/sites/default/files/2022-03/écada%20de%20Incertidumbres.pdf> O también en <https://bit.ly/2DDPi9Nc>

Las tendencias desestabilizadoras se han profundizado. Los peligros y las amenazas globales son mayores. Las dificultades y ausencia de cooperación se incrementaron con la pandemia del Covid19. Tenemos una responsabilidad como humanidad sobre las crisis heredadas y sobre las nuevas crisis de amplio espectro. Ellas se viven localmente; allí se expresan los graves impactos, pero todas o son de carácter universal o impactan globalmente.

Lo esencial es que para enfrentar estos desafíos y amenazas se requiere cooperación. Sin cooperación, no tenemos paz. Sin paz, no hay desarrollo. En escenarios de guerra no se puede ejercer ningún derecho. En contextos de sociedades polarizadas se vulneran los derechos humanos. En situaciones de guerra, polarización y crisis se deteriora la economía, cae la producción, aumentan las transgresiones sociales, políticas, culturales. Restablecer la convivencia pacífica exige diálogo, negociación y mediación, concertación y espíritu de colaboración. En ese contexto será posible cambiar las bombas por la palabra. El poder de la palabra debe imponerse a la violencia de la fuerza⁴. Construir voluntad política global es fundamental para detener la guerra y enfrentar y mitigar los peligros ambientales. Construir voluntad política en América Latina es esencial para tener una *sola voz compartida*, y para buscar un espacio de incidencia global y así evitar la marginación en las decisiones en asuntos globales.

La región de América Latina y el Caribe sigue siendo la más desigual del planeta⁵. Una característica de la realidad regional que se ha mantenido de forma constante por décadas. Estas desigualdades sumadas al conjunto de crisis globales crean lo que Paul Collier⁶ llama las *nuevas ansiedades sociales*, ancladas al desempleo, la pérdida de esperanza, la incertidumbre, la falta de oportunidades y la ruptura de las identidades colectivas que dieron forma a la estructura socio-institucional del Estado-nación moderno. No en vano, la salud mental ha pasado a ser un tema de relevancia en las sociedades contemporáneas.

4 Francisco Rojas Aravena. *Intervención* en la Asamblea General de Naciones Unidas en el Foro de Alto Nivel sobre Cultura de Paz. 6 de septiembre 2022. Nueva York.

5 Véase CEPAL (2022): “Pobreza extrema en la región sube a 86 millones en 2021 como consecuencia de la profundización de la crisis social y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19” <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la#:~:text=As%C3%AD%2C%20como%20consecuencia%20de%20la,general%20habr%C3%ADa%20disminuido%20levemente%2C%20del>

6 Collier, P. (2019). *El futuro del capitalismo: Cómo afrontar las nuevas ansiedades*. Editorial Debate.

Hay un cambio en el tiempo y el espacio que incide de manera directa sobre las capacidades de gobernabilidad internacional, regional y local. La globalización tal como la conocíamos dejado de serlo, en el contexto y los impactos de la pandemia. Esta produjo una *desglobalización*, se rompieron las cadenas globales de producción, originó una relocalización y surgió un fuerte proteccionismo. No obstante, aún no termina de surgir un modelo efectivo que pueda suplantarla, al menos por ahora. La reconfiguración del poder global y los desafíos regionales para la integración, complejizan aún más la búsqueda de previsibilidad y certidumbre.

Las incertidumbres, propias de una *modernidad líquida*⁷ y debilitada, se vinculan con un aumento de las conflictividades internacionales, incluida la guerra. Producto de las desigualdades, las fragmentaciones y las discriminaciones, las conflictividades en las distintas sociedades se vuelven agresivas en sus manifestaciones físicas, geográficas y, por ende, políticas. Generan mayores tendencias hacia la violencia de diversa índole, poniendo en entredicho el pacto social tradicional que ha dado fundamento al ordenamiento político y social de la modernidad. El orden social se fundamenta en pactos de convivencia pacífica y regulados por normas. Sin ello no existe el Estado de Derecho.

El mundo ha perdido la brújula⁸, el multilateralismo está en crisis y el sistema de normas cuestionado, en lo global, regional y nacional. La falta de políticas inclusivas, de diálogo, y de resolución pacífica de controversias impide la reducción de la conflictividad en todos los niveles. La separación entre quienes captan más recursos y quienes no lo pueden hacer, genera diferencias que, sumadas al impacto negativo de la degradación climática, escases de recursos esenciales como el agua son el caldo de cultivo para el florecimiento de nuevas y más agudas tensiones entre diversas comunidades y pueblos.

Así, América Latina, estando entre las sociedades más desiguales, pero no entre las más pobres, ve crecer la desafección por la democracia. Falta integración regional, los partidos políticos

7 Según el sociólogo Zygmunt Bauman, se refiere a aquella época donde no hay certezas, solidez ni seguridad sobre el futuro. Todo es volátil, carece de forma y la lucha constante es, a diferencia de la primera etapa de la modernidad, evitar que las cosas queden “fijas” y no puedan cambiar en el futuro.

8 “Reflexión sobre el rumbo del mundo actual” (2022). Josette Altmann Borbón, Conferencia en la Universidad Complutense de Madrid, que se centró en la cooperación académica en la educación superior.

se fragmentan, y, frente a una ausencia de liderazgos políticos confiables, los estados se debilitan y quedan en manos de pequeños grupos de interés que terminan resolviendo de forma arbitraria bajo nuevas dinámicas de exclusión socioeconómicas. La confianza en los gobiernos es reducida y ello incide en la debilidad gubernamental en el conjunto de la región.

Las sociedades latinoamericanas están cada vez más conscientes de las brechas de desigualdad que las atraviesan, geográficas, sociales, económicas, género, ambientales, etarias, demográficas y digitales. Perciben un sistema imposible de garantizar la cohesión social, la mejor distribución de la riqueza y las oportunidades, generando una desafección democrática que tiende a convertirse en movimientos políticos radicales y polarizantes de la sociedad, debilitando el Estado de Derecho, la convivencia ciudadana y por ende erosionando la democracia.

La polarización y la fragmentación impiden el desarrollo de políticas de estado, de políticas de largo plazo, políticas que faciliten la cohesión social. La convivencia democrática se debilita; se pierde la amistad cívica. La cultura de paz, no violencia y no discriminación tiende a desaparecer. Enfrentar estas situaciones requiere de construir mayores oportunidades y opciones que generen cohesión e integración social y crecimiento sustentable. Se trata de superar el desarrollo fundado exclusivamente en materias primas, la sustentabilidad debe ser holística.

Ser parte de los sectores excluidos, hoy, es estar relacionados al tema de los bajos ingresos económicos y de la poca capacidad adquisitiva, pero también existen otro tipo de exclusiones socioculturales que tienen un impacto significativo en las dinámicas de inclusión del desarrollo contemporáneo y que están referidas con discriminación por temas de género, etnia, edad, discapacidad, creencias políticas y religiosas, entre otras, que adquieren cada vez más importancia. En estos contextos se da el advenimiento de movimientos políticos autoritarios que surgen desde los sectores excluidos del desarrollo y como producto de las crecientes desigualdades. A su vez, desde los sectores con mayor concentración de recursos también surgen movimientos autoritarios y radicales que buscan detener cualquier alternativa de modificación de las situaciones socioeconómica y de control de los recursos de poder. Por otra parte, fuerzas políticas, los partidos políticos tradicionales ya no ofrecen una alternativa real de conducción o mejora en la calidad de vida de la sociedad,

reduciendo las desigualdades, que se expresan con más fuerza en especial de las periferias y zonas urbanas marginales. Estos contextos facilitan nuevas expresiones de populismos mesiánicos, que al no poder responder a los temas generan mayor frustración de los ciudadanos y desafección de sus sistemas políticos. Esto conlleva un fuerte deterioro de las prácticas democráticas.

El cambio global y las transformaciones nacionales reflejan grandes cambios culturales que son transversales a todo el planeta. La cultura ha cambiado en forma mucho más acelerada que en las décadas precedentes. Los cambios tecnológicos han incidido de manera fundamental en estas transformaciones, con rápidos y contradictorios cambios de valores.

Estas son detonadoras de la pérdida de confianza en la población, por las constantes ambigüedades de las posturas, los discursos y la falta de coherencia entre lo que se dice, se promete y se hace. Se podría utilizar el concepto de *impotencia de la voluntad*, del filósofo Martín Heidegger⁹ para referirse a ese estadio de conciencia social generalizado de desafección radical por la política y la democracia, que puede rayar en la indiferencia de la ciudadanía respecto a las consecuencias que pueda implicar el advenimiento de un fenómeno político de carácter autoritario y abiertamente antidemocrático.

El desarrollo de éticas políticas nihilistas en América Latina y el Caribe es otra de las características de un cambio profundo en las culturas de las sociedades. Su derrumbe moral, las tendencias al anarquismo, a la violencia, por el ensanchamiento de las desigualdades e inequidades y la falta de respuestas efectivas por parte de los gobiernos, partidos políticos democráticos y el fin de los discursos y relatos consistentes, provocan un *estado de naturaleza primitivo* de carácter hiper-individualista, donde el objetivo último, en sociedades fragmentadas y polarizadas es el *sálvese quien pueda*, y a costa de lo que sea: personas, ambiente o recursos de la biodiversidad; o bien la destrucción del orden social, del Estado.

9 Citado en Chakrabarty, D. (2020). *The Climate of History in a Planetary Age*. Chicago Press.

No nos miramos como región.

América Latina y el Caribe no se visualiza como región. El continente latinoamericano no se está mirando como región y las oportunidades que de allí surgen. Sin mirada global del y hacia el sistema internacional y dentro de ella como se ubica la región, no existen posibilidades para poder incidir en las decisiones del sistema internacional. Sin una voz común, una voz compartida, no hay propuesta latinoamericana. El camino aislado de cada uno por su lado es posible—como está en la actualidad, pero no produce ningún beneficio; no tiene un futuro positivo. Sin concertación primero y luego integración, las oportunidades del desarrollo de cada uno y de todos se reduce sustancialmente. Sin diálogo efectivo no hay construcción de confianza posible. Sin interlocución no existirán oportunidades de enfrentar conjuntamente los grandes riesgos y amenazas comunes. Tampoco habrá solidaridad regional.

Volver a construir voluntad política regional pasa por un tema fundamental: la creación de confianza entre gobiernos y en esta región es muy limitada. Ello dificulta e imposibilita por mucho tener una voz común, volviendo imposible una verdadera y exitosa propuesta de integración regional.

Pertenecer o ser percibidos - los distintos gobiernos - como de una tendencia política específica, ya sea de derecha o de izquierda, es insuficiente. Lo anterior se expresó en la iniciativa de PROSUR, que no logró avanzar, más allá de la fuerte impronta ideológica de centro derecha. La nueva mirada de la mayoría de los gobiernos de izquierda tampoco tiene una propuesta compartida a nivel regional. Ellas son muy diversas, existen miradas y proyectos muy distintos entre los gobiernos del *Socialismo del Siglo XXI* y las nuevas autoridades electas de centroizquierda e izquierda en el último ciclo electoral de América Latina. La fragmentación sigue siendo lo característico en la región. Estas nuevas autoridades reafirman su vocación democrática y marcan diferencias con el Socialismo del Siglo XXI.

La confianza en los gobiernos es cada vez más reducida. Esto incide en la debilidad gubernamental en el conjunto de la región. A ello se suma la desigualdad y la fragmentación de las sociedades y su polarización, que impiden, además, el desarrollo de políticas de estado, de políticas de largo plazo, y políticas que faciliten la cohesión social. Más aún la polarización contribuye a una violencia creciente que genera mayor desgobierno e incertidumbres.

Las relaciones comerciales intrarregionales no contribuyen a generar un tejido de relación fuerte. Estas no alcanzan al 15%¹⁰. No existe una estrategia regional que genere consensos y voluntades y que permita el desarrollo de economías de escala; el fomento de infraestructura regional que facilite el comercio y promueva las inversiones. No hay proyectos asociativos estructurales. Las alianzas público-privadas regionales son inexistentes. No se ha construido una mirada latinoamericana sobre América Latina. El mayor avance fue UNASUR, luego por ideologización y la polarización fue destruido. La CELAC - luego del retiro de Brasil – y la emergencia y resurgimiento de diferencias dejó de expresar los anhelos regionales. Dejó de ser *el* representante del conjunto de América Latina y el Caribe.

Crisis de la institucionalidad tradicional

La institucionalidad tradicional y el rol de los diferentes actores están en la encrucijada de este periodo de transición global. Los partidos políticos se encuentran en crisis como entidades capaces de mirar de manera global y totalizadora, las situaciones y procesos de las sociedades actuales. Los partidos políticos dejaron de tener miradas totalizadoras para focalizarse en temas emergentes, en distintas causas particulares sin la pretensión de lograr una mirada sistémica, integradora y global. Perdieron su horizonte de universalidad. Dejaron de recoger los intereses de toda la ciudadanía, con un prisma particular, sobre la base de los valores fundantes de la agrupación. Dejaron de formar cuadros y de preocuparse por la educación política de quienes deben asumir los distintos liderazgos a nivel local, a nivel medio y a nivel nacional.

Los partidos políticos tienden hoy a ser expresiones de causas específicas; género, ambientalismo, animalismo, y otras subculturas. Esto les impide una coherencia global respecto de la sociedad, su ciudadanía y construir un proyecto nacional y sus vinculaciones regionales. Los nuevos fenómenos tienen implicancias nacionales, regionales e internacionales, algo que muchas agrupaciones políticas no tienen en cuenta, lo que les obstaculiza construir propuestas integrales y adecuadas a los problemas de la realidad, como la pandemia de violencia que se vive hoy.

10 Según datos de CEPAL, en su último informe de 2021: “Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe”, el coeficiente del comercio intrarregional entre enero y junio de 2021 apenas alcanzó el 13%.

En consecuencia, los partidos políticos no están dando respuestas adecuadas para la convivencia democrática y la gobernabilidad en las sociedades. Estas situaciones posibilitan la emergencia del populismo mesiánico, el cual incrementa las incertidumbres y la inestabilidad. En la misma medida aparecen nuevos actores ilegales, con un creciente peso en la sociedad que tienden a disminuir la incidencia de otros actores como las iglesias, los sindicatos, las universidades, la academia, las ONGs ligadas a los derechos humanos, etc. Los partidos políticos no están entendiendo las dinámicas de nuevos fenómenos que han crecido en toda la región, como lo es el crimen organizado transnacional y como éste hace surgir nuevos actores ilegales y semi-legales. Las economías ilegales y el lavado de dinero afectan a la economía legal y la producción. En todos los países surgen “espacios fallidos” donde en ellos el poder radica en actores ilegales. Tampoco parecen haber entendido la erosión que produce, en toda la convivencia en sociedad, la corrupción.

En medio de todas estas reconfiguraciones globales y regionales que impactan a América Latina y el Caribe, existen actores que no pierden vigencia y, por el contrario, siguen jugando un rol importante. Tal es el caso de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas, que siguen constituyéndose en actores de referencia en esta y otras regiones del mundo. Sin embargo, este actor tiende a estar detrás de los procesos, han reducido – en muchos casos su visibilidad política, no su presencia pública - pero mantiene o incrementa su influencia. En algunos casos pese a estar detrás de la escena política tiene una relevancia esencial en los apoyos e implementación de políticas gubernamentales.

La académica, a través de la diplomacia del conocimiento, juega un rol importante. Como actor que tiene una demanda central: la creación de nuevos mapas conceptuales para la aprehensión del mundo y sus realidades. En esta tarea se denotan importantes déficits en toda la región y mas en general en la esfera global.

Esto exige estrechar lazos de cooperación académica entre el norte y el sur globales, así como a nivel sur-sur, facilitando la creación de nuevos mecanismos para la socialización del conocimiento en la era digital. Se requieren combatir las brechas existentes en la incorporación al ecosistema internacional de investigación, en la apertura de espacios para el intercambio de saberes, experiencias y visiones más amplias para comprender y analizar las raíces profundas de los problemas, desafíos y oportunidades regionales y globales.

La diplomacia académica es un aliado para los gobiernos de América Latina y el Caribe en su labor de consolidar redes académicas regionales y globales que compartan más y mejores conocimientos para comprender y saber administrar el manejo de las crisis actuales en los países del sur global. Ello demanda reconocernos como región, tarea que la devaluación de los procesos de cooperación e integración dificulta.

Es también una forma de romper estructuras que generan desigualdades en medio de un mundo de cambios profundos donde la reciprocidad y el beneficio mutuo fortalezcan la inclusión, así como el fomento de vínculos entre la academia, los estados y nuevos actores de la sociedad¹¹.

Los estados evidencian grandes debilidades y los gobiernos una gran fragilidad

La debilidad del Estado se expresa en dos aspectos vitales: la falta de control nacional territorial y la ausencia de monopolio de la violencia. La fragilidad gubernamental se manifiesta en el fraccionamiento y la desinstitucionalización por falta de respaldo parlamentario, por lo que los gobiernos tienden a ser “minoritarios”, lo que dificulta la tarea de gobernar.

Estas dos situaciones producen una gran erosión en los sistemas democráticos, que se manifiesta en la profunda crisis de los partidos políticos. La política está erosionada. Los partidos políticos se han transformado en maquinarias electorales para alcanzar el poder, no para desarrollar un proyecto de sociedad. Los sistemas democráticos están carcomidos por la corrupción, infiltrados por el crimen organizado, debilitados en sus marcos institucionales. Los niveles de confianza en las instituciones son muy bajos. El respaldo a la institucionalidad democrática es mínimo. Mas del 70% de la población no encuentra satisfacción en los sistemas democráticos. La institucionalidad carece de políticas para reducir el desapego - principalmente juvenil - y el desinterés de las sociedades.

La incapacidad del estado para enfrentar los problemas sociales, heredados de décadas o siglos, se manifiestan en la actualidad en una alta desigualdad, en pobreza extrema, unidas a la

11 Altmann Borbón, J. *Ob cit*, (2022) Reflexión presentada como parte de la ponencia de Cooperación Académica en la Educación Superior. Universidad Complutense de Madrid, España, julio de 2022.

discriminación, al racismo y la segregación, todo lo cual contribuye a incentivar la violencia.

La desigualdad fomenta la violencia y éste es un hecho evidente en América Latina y el Caribe. La inequidad crea incentivos para actividades ilegales las que aparecen como más atractivas, normalmente vinculadas a la narcoactividad y el crimen organizado. La desigualdad engendra frustración, percepción de desventaja e injusticia que estimulan reacciones violentas. Muchas de las protestas más violentas tienen como telón de fondo una percepción de que se gobierna para un grupo reducido que concentra el poder. Quienes sufren de la violencia son los sectores más vulnerables, particularmente mujeres, minorías étnicas, de género, niños y ancianos.

La violencia en América Latina es una pandemia en sí misma. Ella lo es, producto de la debilidad estatal y de la fragilidad gubernamental. Los que matan y mueren en la región son jóvenes entre 15 y 30 años. La mayoría de las muertes se deben a homicidios en los cuales se usan armas de fuego.

Latinoamérica es el continente con las más altas tasas de homicidios dolosos, por cada 100.000 habitantes, en el planeta. La región con sólo el 9% de la población mundial, representa más de un tercio de los homicidios globales¹². De 24 países 7 tienen tasas – en 2021 – superiores 25 por 100.000 habitantes; 10 países las tienen sobre 10 por cada 100.000 habitantes y 5 países bajo 10, con tasas entre 3.6 y 8.5 por cada 100.000 habitantes. En dos países no se tienen datos. En la actualidad es necesario agregar un creciente número de desaparecidos en países tensionados por el crimen organizado transnacional. A este se le puede asignar entre el 50 y el 60% de las muertes, como producto de las luchas por el control territorial. Los costos de la violencia son incrementales y se han estimado para la región entre un 3 y un 6% del producto bruto interno.

Cabe destacar que de las 50 ciudades más violentas del mundo 39 se encuentran en América Latina; 7 en Estados Unidos y 4 en Sudáfrica.¹³

América Latina demanda seguridad. Es necesario construir una agenda de seguridad con un carácter holístico, integral,

12 InSight Crime, *Balance de los homicidios en 2021*. 1° de febrero 2022. Argentina. <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>

13 www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/

multidimensional y multinivel para enfrentar la violencia armada, atacando las causas profundas que la promueven y los factores que incentivan los nuevos delitos violentos, como el sicariato.

Esta cantidad significativa de muertos causados en los homicidios dolosos se producen en una región que se autodefine como zona de paz. Esta es una región de paz interestatal, sin conflictividad militarizada entre sus estados; pero con altos grados de violencia interna: homicidios dolosos, violencia intrafamiliar, violencia contra las mujeres.

Se requiere repensar y establecer nuevos parámetros para enfrentar esta violencia. Junto a ella, se deben incorporar otros fenómenos como los ataques cibernéticos y la ciberseguridad los que adquieren cada vez más significación en todos los países latinoamericanos y a nivel global. También la creciente importancia del crimen organizado transnacional que se expande en la región por medio de alianzas entre grupos criminales. Carteles mexicanos de drogas se expanden hacia el sur alían con carteles y grupos colombianos, brasileños, venezolanos, peruanos y las maras salvadoreñas, de acuerdo con una investigación del Grupo de Diarios América¹⁴. La respuesta Estatal es débil, falta de inteligencia y sin coordinación regional.

En su conjunto las violencias erosionan aún más la confianza en los gobiernos. La inseguridad tiene un alto costo afectando el bienestar, la estabilidad de las personas y de las familias. Transformándose en un obstáculo para el desarrollo económico y los emprendimientos y la inversión. Además de la estabilidad política.

Reconstruir la confianza en las instituciones estatales, en particular en las encargadas del imperio de la ley es fundamental. No es una tarea fácil, pero debe ser emprendida de manera sistemática para que la ciudadanía vuelva a confiar o incremente los grados de confianza, respecto a las instituciones policiales en un caso y sobre las fuerzas armadas en otro. Ello demanda mayor profesionalismo y una mayor eficiencia, que se exprese en resultados transparente para la población, los que deben estar alineados con los emanados de las instituciones judiciales. Ello sólo es posible con claridad legal que genera un mandato constitucional democrático efectivo.

14 Grupo de Diarios América. Publicado en diferentes países de América Latina el 18 de septiembre 2022. www.nacion.com

Se demanda establecer “nuevos” marcos legales e institucionales para la democracia. Estos deben asegurar la reducción de la desigualdad y generar inclusión. El peligro principal es un mayor peso de los distintos populismos, que tienden crecientemente al autoritarismo.

Para ello la educación es central. Es necesario retomar los valores democráticos esenciales, difundirlos e inculcarlos en la sociedad; que los ciudadanos y ciudadanas los establezcan como guía de referencia en su convivencia. Retomar los temas de educación cívica y los referidos a la amistad cívica, y a la convivencia pacífica y democrática, así como el desarrollo de una cultura de paz y no violencia será determinante en el éxito. Todos estos son aspectos fundamentales que requieren esfuerzo inmediato y de largo plazo.

Establecer marcos de cooperación eficaces entre los parlamentos y el gobierno en temas centrales de los desarrollos nacionales es fundamental para la gobernanza y el desarrollo sostenible.

Enfrentar la corrupción en todos los niveles es una tarea permanente para devolver la confianza a la ciudadanía en la institucionalidad democrática. La lucha contra la delincuencia y el crimen organizado es primordial, ya que ocupan a la corrupción como un instrumento principal en su acción para alcanzar la impunidad.

La primacía del Estado de Derecho y el imperio de la ley son fundamentales. Si se pierden, se erosiona el principio básico que otorga legitimidad al Estado y solo facilitará la continuación de estados frágiles y gobiernos débiles, donde el crimen organizado seguirá tomando cada vez más fuerza. Con ellos se incrementarán los índices de delitos comunes y nuevas formas delictivas, como la extorsión generalizada, el lavado de dinero, tráfico de armas, comercialización ilegal de biodiversidad, trata de personas, el sicariato y el narcotráfico. Es esencial crear sistemas institucionales que den certidumbre y previsibilidad y hagan efectivo el imperio de la ley. Directamente relacionado está recuperar el monopolio de la fuerza y el control territorial en el conjunto del Estado.

Las secuelas de la pandemia se acentúan

A pesar de que han pasado tres años desde el inicio de la pandemia de la Covid-19, el mundo sigue cosechando sus consecuencias en diversas áreas y América Latina y el Caribe no es la excepción. Percibíamos que la postpandemia nos ubicaba como región frente

a un conjunto de escenarios complejos, conformados por: mayores conflictividades, crecientes demandas en sistemas de salud, una muy difícil recuperación económica, los estragos en la educación, extensión de la violencia y del crimen organizado, cambios culturales y su relación con las redes sociales, nuevas tendencias migratorias; en un contexto de la emergencia climática y tensiones en los sistemas democráticos¹⁵.

La pandemia evidenció las dificultades de dar respuestas efectivas frente a una amenaza global sin marcos institucionales de cooperación globales y regionales. La interdependencia ha generado mayor riqueza, mayor pluralidad y, al mismo tiempo, surgieron amenazas que se han globalizado. Los riesgos se han transnacionalizado¹⁶.

El sociólogo Ulrich Beck expone en su libro *La Sociedad del Riesgo Mundial* que ésta es caracterizada por un alto grado de interdependencia, pero sin la capacidad y el poder real de prevenir o mitigar los riesgos que supone un alto nivel de transnacionalización y asimetrías. Los mecanismos de freno de este tipo de sociedades no funcionan bien y, por el contrario, cuando hay una falla real, cabe la posibilidad de que se produzca un efecto dominó a gran escala sin capacidad de detenerlo¹⁷.

La pandemia, transformada en *endemia*, mostró la falta de coherencia y de cohesión para diseñar respuestas cooperativas globales y regionales más allá de algunos esfuerzos menores. La ausencia de solidaridad entre los distintos países quedó en evidencia. También, incrementó las desigualdades, afectó de manera dramática al crecimiento y el progreso y en el caso latinoamericano, produjo un retroceso sustancial que nos lleva a una nueva década perdida en el desarrollo¹⁸.

15 Francisco Rojas Aravena (2021). "Latinoamérica: once escenarios después de la pandemia". En *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol 21, N° 4. Octubre-diciembre 2021.

16 Altmann Borbón, J. (2021). Reflexión presentada durante el discurso de apertura en el *Foro Internacional sobre la Democracia: Los Valores Humanos Compartidos de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS)* el 4 de diciembre de 2021, en Beijing, República Popular China.

17 Véase: Beck, U. (2008). *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Ediciones Paidós Ibérica S.A.

18 Expuesto de esta manera por Josette Altmann Borbón en un artículo para la Revista Iberoamericana sobre los desafíos y oportunidades de la región para evitar una nueva década perdida.

La Covid-19 tuvo un impacto central, y aún lo mantiene, sobre los sistemas educativos. Si bien los sectores con más recursos lograron una adaptabilidad más fácil al uso de las nuevas tecnologías, esto no fue homogéneo en toda la región y mucho menos en las diferentes sociedades altamente diferenciadas. Las asimetrías entre los distintos actores sociales se incrementaron, mientras que los impactos en la salud mental en este periodo han sido mucho más graves de lo que se pronosticaron. Desde allí que la sociabilidad y las relaciones interpersonales se afectaron de manera profunda.

En América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones en desarrollo, adolecemos de problemas estructurales como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad, las violencias, el desempleo, la corrupción y la impunidad, a los que se suma ahora la pandemia y una crisis educativa que algunos analistas han catalogado como un apagón educativo¹⁹.

Los países están tomando medidas para reabrir y normalizar el funcionamiento de las escuelas. Si bien esta reapertura brinda la oportunidad de superar las pérdidas de aprendizaje, reparar el daño a largo plazo requerirá de una inversión significativa para proporcionar aulas físicas, materiales didácticos y capacitar a las personas docentes para que puedan enfrentar los desafíos de una población estudiantil rezagada. Sin inversión en educación, las pérdidas de aprendizaje causadas por la pandemia tendrán altos e irreparables costos en el futuro de nuestras sociedades.

Todo esto requerirá de recursos financieros en un momento en que los países de la región buscan reducir el gasto público inducido por la pandemia y reimponer la disciplina fiscal. Los presupuestos en educación, recortados en la cúspide de la pandemia, fueron víctimas de las políticas fiscales restrictivas y no se han revertido, no ha habido incremento en los presupuestos educativos. Dados los costos económicos a largo plazo del cierre de escuelas, colegios y universidades, la renuencia a invertir en educación es contraproducente para el desarrollo económico, para la estabilidad política y para el fortalecimiento de la democracia.

Ante el apagón educativo, nos encontramos con una oportunidad para reflexionar y repensar la educación en América Latina y el Caribe. Es tiempo de volver a discutir alternativas, traer a nuestros

19 Altmann Borbón, J. (2022). Extracto de la reflexión *Educación para cambiar el mundo en tiempos de crisis* para el Women Economic Forum-Ecuador.

sistemas educativos propuestas y puntos de vista innovadores y promover políticas educativas más solidarias e inclusivas, que nos permitan encontrar un nuevo rumbo a la región.

El impacto a largo plazo de la pandemia en la educación de nuestras niñas, niños y jóvenes dependerá de las medidas que los países adopten hoy. Invertir en más y mejor educación es urgente. Desarrollar programas educativos para las niñas y mujeres es fundamental. Promover el intercambio de conocimiento y la cooperación internacional para la educación es determinante. De lo contrario, la pandemia nos cobrará la factura a largo plazo y con altos intereses.

La educación es un instrumento esencial fundamental para alcanzar las metas de la humanidad. Por medio de la educación se fortalece la cooperación. La educación posibilita crear conocimientos para construir confianza mutua. La educación es el instrumento más poderoso para el cambio. Educar en derecho, educar en cultura democrática, educar en cultura de la legalidad, educar en diálogo posibilitará transformar esperanzas en realidades, obtener prosperidad y progreso; en definitiva, lograr sociedades pacíficas y en armonía²⁰.

Tanto la Universidad para la Paz como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales llevan décadas formando líderes sociales. Formando profesionales para la formación de formadores. La tarea educativa de posgrado esta en el centro de sus misiones institucionales.

La emergencia planetaria: el colapso ambiental

El medio ambiente es otro de los ámbitos donde se expresan las crisis globales.

El estado de salud del planeta ha empeorado, el *Global Risk Report* del Foro Económico Mundial, publicado este 2022, utiliza el término de fracaso de la acción climática²¹ para referirse al principal riesgo, entre muchos otros, no solo para la reactivación de la economía global, sino también para la supervivencia de la humanidad. Es una realidad que ya está con nosotros y el impacto

20 Francisco Rojas Aravena, (2022) “En la construcción de una paz sostenible la educación es la clave”. En Francisco J. Gorjón Gómez (coordinador). *La paz a través de la educación*. ANUIES. México. 2022. <http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/220915112729Paz+a+traves+de+la+educacion+Septiembre+2022.pdf>

21 World Economic Forum (2022). *Global Risk Report 2022*. p 14. https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf

es hoy, está presente con tifones, incendios, inundaciones y otras manifestaciones.

Esto nos pone en una coyuntura delicada que exige tomar en consideración todos aquellos paradigmas y conceptos utilizados para llamar a la acción desde las instituciones internacionales, la academia, el liderazgo político y la sociedad en general.

El cambio climático se expresa cada día con más fuerza y nuestra única casa común se encuentra en peligro. Está afectando la vida del planeta, de su biodiversidad y de todos los seres vivos, incluidos los humanos.

Las acciones de la humanidad están poniendo en riesgo su propia existencia, por un lado, la ausencia de medidas de mitigación sobre la temperatura del planeta, sobre la acidificación de los mares, el derretimiento de los polos. Y por el otro, con la amenaza atómica, producto de la guerra entre Rusia y Ucrania. Toda esta situación nos pone ante el escenario del Antropoceno.

El planeta entero está enfrentando una crisis global de carácter ambiental y ecológica. Es un gran desafío planetario para la humanidad, con carácter multinivel, desde lo local al sistema global en su conjunto. Las consecuencias de esta crisis son notorias y afectan a toda la población; se expresa desde el cambio climático, con las consecuencias que conlleva, tales como la pérdida de la diversidad biológica, la reducción de la capacidad de los ecosistemas y la escasez de recursos naturales, las emergencias hídricas y la desertificación, junto con la contaminación creciente de la atmósfera, de los mares y de la Tierra. (...) Todos estos impactos se potencian mutuamente y han tenido como consecuencia el surgimiento de una nueva era geológica denominada el Antropoceno. Este es generado por las modificaciones que ha provocado el ser humano en los ecosistemas mundiales. (...) Es esencial poner el tema de la sostenibilidad como un concepto clave para la vida en el planeta. Requerimos pensar a escala global y sistémica en la resolución de los problemas referidos al cambio climático para proteger la población mundial, la vida en la tierra, y la estabilidad del planeta²².

La emergencia climática conllevará grandes movimientos de personas como consecuencia de la subida de los mares y más hambre producto de la desertificación. El acceso al agua se ha

22 Francisco Rojas Aravena (2022). *Presentación. Claves esenciales para comprender el peligro del Antropoceno*. En Luís Alberto Padilla, *Ob Cit.*

transformado en un aspecto vital para la supervivencia humana, más aún en el contexto del desarrollo de megaciudades y el incremento del urbanismo.

El imperialismo planetario del hombre técnicamente organizado, como plantea Heidegger²³, hace que el ser humano haya alcanzado la cúspide de lo global y haya incidido en la historia natural del planeta como una fuerza geológica que ha sido capaz de alterar, a través del desarrollo de la técnica, los ciclos geofísicos y biogeológicos de la tierra y cuyas consecuencias pueden incluso ir más allá del tiempo propio de la humanidad misma.

Tenemos una dependencia estratégica hacia recursos naturales, pero el planeta tiene límites. Las potencialidades de un desarrollo fundado exclusivamente en la explotación de los recursos naturales dejaron de ser sustentables y por ende viables. Nuevos conflictos territoriales o limítrofes, la subida de los mares, las tendencias hacia la monopolización de la tierra, la concentración de recursos, generan por ende más polarización política. Todo esto será parte de esas nuevas realidades, con grandes movimientos de personas, en contextos de más hambre y polarización que deberemos asumir de forma conjunta, no hay opciones de camino propio.

Nuevas formas de comunicación, redes social y metaverso

En esta era de conflictividad e incertidumbre global y nacional los temas ligados a las formas de comunicación han adquirido una gravitación esencial en los debates políticos y en las formas en que las sociedades y sus ciudadanos perciben sus opciones. Fenómenos como la posverdad inciden en las opciones políticas y en las formas y en los contextos en que los líderes políticos toman las decisiones.

La posverdad es la esencia de la época actual, resultado de un acto social, por lo tanto, es un objeto social real. Se ejerce sobre asuntos públicos e invoca a lo emocional más que a lo objetivo y lo racional. Remite a un convencimiento de tener razón, aunque no existan hechos que lo respalden es, por lo tanto, una forma de oposición o resistencia a grupos de poder que venden como

23 Heidegger, M. (1996). *Caminos de bosque*. Madrid, Alianza. En su texto *La época de la imagen del mundo*, Martín Heidegger se refiere al *imperialismo planetario* del hombre técnicamente organizado, como al dominio que ha alcanzado el ser humano de la técnica y, por ende, del planeta, que lo ha llevado a ser amo y señor de este, con todo y sus consecuencias.

verdad sus prejuicios, intereses y privilegios. Por lo tanto, puede afirmarse que es el absolutismo de la razón del más fuerte”²⁴.

Así las cosas, como afirma Byung Chul Han, la crisis de la verdad actual es la crisis de nuestra sociedad. Él define el régimen de la información como: “la forma de dominio en la que la información y su procesamiento mediante algoritmos e inteligencia artificial determinan de modo decisivo los procesos sociales, económicos y políticos. A diferencia del régimen de la disciplina, no se explotan cuerpos y energías, sino información y datos. El factor decisivo para obtener el poder no es ahora la posesión de medios de producción, sino el acceso a la información, que se utiliza para la vigilancia psicopolítica y el control y pronóstico del comportamiento”²⁵. De esta manera se vive de una especie de *infodemia*, que es la difusión masiva y multiplicación viral de la información, sea esta verdadera o falsa. Otros utilizan el concepto de *infoxicación* para referirse al bombardeo masivo de información en la era digital que termina por agobiar y confundir al receptor.

Las redes sociales crean nuevos actores y formas de interacción políticas a través de la virtualidad. Se crean agentes que se transforman en *influencers* y orientan las acciones de los ciudadanos con perspectivas nacionales o globales. Pero estos *influencers* son personas individuales que buscan rentabilidad a través del uso de las redes sociales y que no tienen responsabilidad alguna sobre los procesos que crean o sobre las situaciones sobre las cuales inciden.

El uso de inteligencia artificial, por medio de algoritmos en el caso de las redes sociales, busca mantener el mayor tiempo posible al usuario en la red y para ello debe crear y promover controversia. Desde esta perspectiva, el fomento del discurso del odio contribuye a la polarización y a la visión única, sin diálogo con otras miradas. El régimen de la información obstaculiza el pensamiento y la razón, se ancla de las emociones y manipula los comportamientos a su antojo, desde posturas políticas hasta modas y hábitos de consumo propios de la sociedad occidental y su proyección global.

24 Explica el filósofo italiano Maurizio Ferraris al hacer referencia a la *posverdad*. Véase Ferraris, M. (2019). *Posverdad y otros Enigmas*. Alianza Editorial.

25 Chul-Han, B. (2022). *Infocracia: la digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.

Otra de las características de esta época es que las *políticas de cancelación* se han convertido en una mordaza, donde el derecho a pensar diferente tiene un peso moral y político real. El chantaje, la represión, *bullying*, y otras formas de acoso constituyen aspectos determinantes en el uso de las redes.

Frente a esto, las viejas democracias no estaban preparadas para dicha forma de (in)comunicación, las nuevas formas de democracia aún no logran encontrar canales para enfrentar la variedad de usos y diversidad que poseen las redes sociales. La institucionalidad democrática aún está sin respuesta frente a los acelerados cambios en las comunicaciones y los relatos allí establecidos. Las redes sociales demandan respuestas “inmediatas”, cuando la política requiere reflexión antes de actuar.

El universo de lo virtual nos desprende de lo real y nos corta toda sensación de arraigo y sentido de pertenencia a nuestra cultura, identidad y formas de ser de cada pueblo y nación.

Los temas de identidad adquieren cada vez más importancia

La identidad – en el contexto instituido por la globalización y la interdependencia – funde lo local dentro de lo global, estableciendo tendencia a la homogenización global, buscando minimizar lo diferente. Los contextos nacionales democráticos se ven tensionados por esta pertenencia simultánea a identidades diferentes: *glocales*. A esto se debe agregar que el metaverso, entendido como el universo de la realidad virtual, donde mediante un avatar las personas pueden *hacer vida* (una vida diferente con identidades distintas) e interactuar con otras, tiende a generar más desarraigo y menos sentido de pertenencia a un espacio geohistórico común, a una cultura específica y una visión de vida determinada por el territorio que se habita y ha permitido a los usuarios crear sus propias costumbres y tradiciones, rompiendo así con la idea clásica, que el sentido de comunidad es el que otorga identidad, sobre todo hacia las nuevas generaciones.

En la actualidad, se es, a la vez, ciudadano local y ciudadano global²⁶. Con el metaverso también se es ciudadano virtual.

Las crisis de los sistemas políticos aumentan las perspectivas de identidades particulares, de allí que se creen partidos políticos referidos a causas, sin un sentido que permita una pertenencia

26 Roberto Savio y Giuliano Rizi (2022). *Manual para un ciudadano global*. UPEACEPress / Other News. www.upeace.org

nacional fuerte, o el desarrollo de un sentido de ciudadano global o planetario²⁷. Surge una *conciencia planetacéntrica* del Sistema Tierra que incluye no solo la vida e historia de la humanidad junto con sus actividades, sino la biota, la geología, y el clima como un sistema mayor y complejo al cual pertenece el ser humano. Así, lo planetario descentra lo humano y lo muestra como una especie más con capacidad de alterar y transformar los ciclos de la Tierra. El planeta deviene una nueva categoría. Ella es esencial para comprender de forma holística la emergencia climática y sus consecuencias sobre la vida de los seres vivos, en especial los humanos.

Como resultado natural de sociedades cada vez más plurales, aquellas estructuras clásicas de intermediación social que generaban identidades colectivas, representatividad y legitimidad social están en crisis: iglesias, sindicatos, asociaciones de desarrollo, organismos internacionales, partidos políticos, etc. Producto de dicha evolución, presenciamos con más fuerza la emergencia de nuevos sectores y grupos sociales con los que las personas sí se identifican y se sienten parte, generando nuevas identidades sectoriales, particularismos, carentes de un sentido universalista.

Esos nuevos actores de carácter plural traen consigo múltiples “verdades” a partir de la diversa cantidad de información, conocimientos y nuevos saberes que se desarrollan en forma simultánea y que van construyendo una nueva realidad, así como interrelaciones y balances cada vez más dinámicos y siempre en movimiento como resultado de esa pluralidad de actores, sus percepciones y cursos de acción.

Pero estas nuevas estructuras arrastran los problemas históricos que en la región no se han logrado superar, como la desigualdad, la discriminación, exclusión, hambre, violencia y la pobreza. Las bases estructurales de la desigualdad se mantienen: una creciente concentración de la riqueza y la propiedad, políticas fiscales con efectos distributivos limitados y mercados laborales menos diversificados²⁸. Con opciones y puestos de trabajo que no incorporan a quienes van quedando rezagados por su poca calificación. Los retrocesos en los procesos educativos reafirman

27 Chakrabarty, D. (2020). *The Climate of History in a Planetary Age*. Chicago Press.

28 Benza, G; Kessler, G. (2021). *La ¿nueva? estructura social de América Latina*. Siglo XXI editores.

esta tendencia excluyente que afecta la estabilidad y en definitiva la convivencia.

Esto, sumado a las tensiones de la economía global producto de la pandemia y la guerra en Europa, crean escenarios complejos para todos los países y regiones del mundo.

La incertidumbre domina tanto lo público como lo privado, no hay espacio en donde encontrar certeza y frente a esto el electorado se convierte en un público volátil. Ello se manifestó con claridad en las últimas elecciones en la región y en las dificultades del respaldo ciudadano a los gobiernos elegidos.

Pasar de la desconfianza y el miedo a la certeza implica trabajar desde la realidad de cada uno de los sectores y actores de la sociedad. Implica construir confianza desde lo público, por medio de una constante actualización profesional por parte de las personas funcionarias encargadas de conectar con las personas y sus realidades para que puedan comprender mejor esas nuevas necesidades. Por otro lado, exige de parte de la administración pública mayor transparencia en la toma de decisiones, una visión más amplia y diferente del desarrollo, así como una perspectiva mucho más humana y con profundo respeto por el ambiente. La era digital trae oportunidades para hacer gobiernos cada vez más participativos, abiertos y cercanos a las personas.

Hacia una nueva cartografía para entender el presente y poder vislumbrar el mañana

Los mapas heredados para visualizar el sistema global, que estuvieron en uso por más de medio siglo, durante la guerra fría, han dejado de tener validez. Es fundamental dejar los viejos sesgos cognitivos para rediseñar los marcos interpretativos de la realidad global y nacional. La post guerra fría no los proveyó.

Comprender los grandes cambios en el Sistema Internacional requiere abordarlo desde nuevas bases, en donde el accionar de las superpotencias es limitado, con la sola salvedad de la amenaza atómica y del uso del armamento atómico por parte de ellas.

Los marcos institucionales del Sistema Internacional deben ser repensados para generar mayor inclusión y sustentabilidad en los procesos políticos y sociales, para ello los nuevos paradigmas son fundamentales para reevaluar los sistemas de normas que han perdido vigencia. Más aún hoy con la violación del sistema

de normas por parte de al menos 1 de los 5 estados con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estos nuevos paradigmas también son esenciales para entender las claves del desarrollo de normas a nivel regional, así como las dificultades para darle sustentabilidad.

Recuperar el sentido de la coexistencia pacífica y de tolerancia global es fundamental y demanda tener claridad del norte a seguir para alcanzar estos objetivos; de la misma forma que alcanzar la convivencia pacífica en las diversas sociedades, con un efectivo imperio de la ley, y la armonía democrática. Los nuevos mapas conceptuales para una nueva cartografía global deben permitir una clara orientación del cambio de rumbo que se requiere para la sustentabilidad del planeta, para la reestructuración de los marcos institucionales para la convivencia pacífica y para desarrollar un marco de progreso y crecimiento con sustentabilidad.

El cambio climático nos lleva y nos obliga a poner una gran prioridad sobre el Planeta, para diseñar medidas de mitigación y acciones efectivas para evitar las dramáticas consecuencias del Antropoceno. Los impactos sociales del cambio climático deben ser abordados de manera urgente para evitar dramas humanitarios como producto de la gran movilidad humana frente al crecimiento de los mares, la desertificación y las dificultades de acceso al agua.

Es necesario establecer nuevos mapas conceptuales que permitan rendiciones de cuentas efectivas. Ello es fundamental en el contexto de sistemas institucionalizados, que promueven la participación de los ciudadanos/as, en las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales. Una nueva cartografía debe posibilitar una mejor definición de las necesidades de bienes públicos globales y regionales. Muchos de ellos, hoy día, están vinculados a proteger el medio ambiente, a establecer de manera efectiva los derechos sociales y a la necesidad un rediseño institucional para efectivizarlos. Recuperar la brújula solo será posible con la nueva cartografía, condicionada por los acelerados cambios en todos los ámbitos. La brújula repondrá el norte de las acciones de la humanidad.

La gobernanza global demanda acciones globales. La gobernabilidad nacional requiere acciones locales teniendo en consideración los condicionantes globales. La estabilidad internacional requiere de un multilateralismo efectivo con capacidad de proposición de opciones frente a los riesgos y las amenazas globales.

La Agenda 2030, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible trazan una ruta que ha encontrado grandes dificultades para lograr su satisfacción, más aún hoy, con la guerra en Europa y el peligro del Antropoceno para el planeta y la humanidad.

América Latina y el Caribe deben reencontrar su norte. La brújula regional debe ser recalibrada. Los cursos de acción deben orientarse reconociendo los déficits y las oportunidades. En lo global es volver a mirarse y construir una voz compartida. En lo nacional, recuperar el control nacional territorial efectivo y el monopolio de la fuerza. Desde allí se podrán realizar los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que nos demanda la construcción de las convergencias y la creación y el establecimiento de la voluntad política para avanzar a un mañana de convergencia, armonía y paz, de progreso, inclusión y estabilidad, en contextos democráticos consolidados.

Estructura del libro

Abordar el tema *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* nos permitió reunir a un excelente grupo de académicos tanto de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, como de la Universidad para la Paz, también a reconocidos profesores y eruditos de otras instituciones y regiones del mundo. A cada uno de ellos y ellas nuestros agradecimientos por sus aportes, ideas y miradas en los temas que han estudiado y analizado.

El libro está estructurado en 6 secciones en las que hemos organizado los aportes de los autores correspondientes a 24 capítulos a los que se suma nuestra introducción.

La primera sección analiza el contexto internacional. Allí se recogen visiones y análisis desde Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, China y la cooperación intra latinoamericana. Se incluye un análisis de las reacciones de la región sobre la invasión rusa a Ucrania, del 24 de febrero de 2022.

El aporte de Hal P. Klepak, lo tituló: **“Lo urgente desplaza a lo importante: La política canadiense hacia América Latina”**. Con el lema *“Canadá había vuelto”*, Justin Trudeau prometió importantes iniciativas en el ámbito de la política exterior y una vuelta a las prioridades tradicionales en materia de paz y, concretamente, de mantenimiento de la paz. No obstante, las relaciones de Canadá con América Latina son actualmente

“*correctas*” pero apenas cálidas. Mucho del futuro de esa relación dependerá de lo que suceda en las próximas elecciones de noviembre 2022, en los Estados Unidos, pues la diplomacia canadiense está centrada en los acontecimientos de ese país y en cómo se podría influir en ellos de manera que se eviten las numerosas diferencias, de los primeros años con la pasada administración Trump, ningún tema de las relaciones entre Canadá y América Latina es realmente vital para Ottawa, mientras que la lista de los que se encuentran en la relación bilateral con Washington es larga.

David R. Mares tituló su capítulo: **“Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, 2016-2021: Bajo la Presión de los Retos Mundiales, Regionales y Nacionales”**. Analiza la política partidista en Estados Unidos y América Latina, para pasar luego a estudiar el contenido y el estilo presidencial en la política exterior estadounidense. Con esto como base, pasa a analizar temas clave de la relación hemisférica en este periodo: el deterioro de la política democrática, la crisis económica y la pandemia, la migración que ha afectado en particular a Centroamérica y México, aunque la migración venezolana a otros estados sudamericanos también se convirtió en un tema importante. Así, la necesidad de construir una agenda común se vuelve imperativo para crear posibilidades de unas relaciones de respeto y que se mantengan en el tiempo a pesar de los cambios de gobierno que se lleven a cabo.

Por su parte José Antonio Sanahuja abordó **“La Unión Europea y América Latina en el interregno: autonomía estratégica, pacto verde y recuperación postpandemia”**. ¿Cuáles el estado y a qué racionalidad responde la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe? Esa es la pregunta generadora del presente artículo, donde Sanahuja expresa que esas relaciones deben fortalecer y ampliar conjuntamente la autonomía de ambas regiones ante un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre, para fortalecer la democracia, la equidad y las sociedades abiertas en un momento de gran desconfianza ciudadana y ascenso de fuerzas ultranacionalistas y autoritarias. Sobre esta cuestión, urge la construcción de asociaciones para la gobernanza global en beneficio de todos los actores. Ante la crisis actual, los pactos verdes suponen renovar el contrato social sumando al planeta y a las generaciones futuras dentro de un orden mundial por construir.

Las relaciones con China fueron analizadas por Sergio Rivero Soto y Andrés Raggio en **“Dos décadas de relaciones sino-latinoamericanas: perspectivas, dimensiones y niveles”**. La República Popular China ha pasado a ser un actor estratégico en la reconfiguración de las relaciones internacionales de América Latina. Por ello, este capítulo propone analizar el estado actual de las relaciones sino-latinoamericanas, bajo la premisa de una vinculación asimétrica pero dinámica, que presenta un patrón de continuidad a pesar de las diferencias en niveles subregionales. Los autores efectuaron un estudio de la vinculación económica como catalizadora del relacionamiento de la región con China, para seguir con la vinculación política de América Latina y el Caribe con Beijing y su evolución en los diferentes niveles de análisis, incluyendo la participación de la región en la Iniciativa de la Franja y la Ruta propuesta por el presidente Xi Jinping en 2013.

Julissa Castro Silva y Cintia Quiliconi. Nos entregan su mirada sobre la **“Cooperación Regional Latinoamericana: Desafíos y Oportunidades en Pandemia”**. Su capítulo se centra en analizar los efectos que generó la Covid-19 en la cooperación regional, en el marco de la crisis previa que ya experimentaba el regionalismo latinoamericano en general y sudamericano en particular. Se realiza un análisis comparado de agendas clave como la de salud, las migraciones y el comercio digital, para dilucidar de qué manera se han logrado alcanzar resultados favorables en medio de la crisis de la cooperación regional para lo cual analizaron el papel que jugaron ciertos diseños institucionales y el rol desempeñado por los orquestadores de política para incentivar avances en ciertos temas.

Esta sección la cierra el análisis de la fragmentación regional en relación con la guerra en Europa. El trabajo fue efectuado por José Antonio Sanahuja, Pablo Stefanoni, Francisco J. Verdes-Montenegro: **“América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”**. Las posiciones de los países de América Latina respecto a la agresión que ha sufrido Ucrania por parte de Rusia, desde el 24 de febrero de 2022, han respondido, mayoritariamente, a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado tanto su cultura política como su visión del mundo, si bien se han apreciado unas tensiones y contradicciones que merecen especial atención. Aunque se reconoce la extrema gravedad de la guerra en Ucrania y el impacto global de la crisis,

no se han escuchado declaraciones con una entonación similar entre los líderes latinoamericanos. La guerra se percibe lejana: es al final, una “guerra europea”, como la ha definido Étienne Balibar, que, principalmente, afecta al orden europeo y al papel de Estados Unidos y la Alianza Atlántica, aunque pueda tener reverberaciones globales. América Latina, así, no parece asumir el eurocentrismo implícito en las lecturas europeas, estadounidense, y también de China frente a esos acontecimientos. Más bien se fraccionó en 4 grupos con posiciones diferentes.

La *segunda sección* analiza el contexto de las democracias en la región. Por medio de 6 capítulos se abordan las principales tendencia y factores condicionantes de los procesos de democratización regional.

Kevin Casas y Miguel Zamora analizaron los desafíos en el capítulo: **“De la incertidumbre al descontento: retos para la democracia en América Latina”**. Se preguntaron ¿cuáles son los nuevos retos y oportunidades para la región? El cambio más importante ha sido la llegada de pandemia y las consecuencias que ha traído para la región, mostrando las carencias acumuladas por más de 40 años y dando como resultado una agudización del malestar político, volatilidad electoral, con expresiones y nuevas figuras políticas con discursos antisistema. Este capítulo muestra los principales rasgos del panorama político regional, de la misma manera que busca alertar sobre el peligro de degradación de la calidad de la democracia en América Latina.

Daniel Zovatto por su lado destaca los cambios electorales en el capítulo: **“Democracia y elecciones en América Latina al inicio de un nuevo súper ciclo electoral”**. La democracia atraviesa tiempos complejos y amenazas constantes, desde populismos hasta el debilitamiento institucional junto con la pérdida de credibilidad ciudadana en la democracia. En los últimos 15 años, especialmente desde 2006, el número de democracias en la región se ha venido reduciendo. Muchos de los países que transitaron desde el autoritarismo hacia la democracia entre 1980 y 1990, han retrocedido hacia regímenes menos democráticos, y en otros, existe la fuerte influencia de prácticas y legados autoritarios que han desdibujado las pocas características de democracia que tenían. Los desafíos planteados en este capítulo exigen la reflexión detallada respecto de América Latina y el Caribe.

Fabrizio Franco Mayorga, destaca **“La Calidad de la Democracia en América Latina y el Caribe: la Distinción entre el Original y la Copia”**. La grave crisis sanitaria ha tenido impactos en la democracia y su percepción por parte de la ciudadanía, las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía política y sus procedimientos requieren de una ciudadanía social vigorosa. La viabilidad de su implantación requiere de una acción estatal robusta orientada a generar las condiciones para que la democracia formal y la sustantiva sean parte de la definición de la democracia en la región. Este capítulo muestra con datos actuales el estado de la situación en América Latina y el Caribe respecto a este importante tema para el futuro y la estabilidad política de la región.

Rogelio Núñez aborda los temas de los cambios constitucionales en: **“América Latina, en pos de su quimera: pasado y presente del constitucionalismo latinoamericano”**. Esta reflexión inicia con un somero repaso por la historia de la tradición constitucional latinoamericana fuertemente enraizada en la identidad y la cultura política regional. Un marco histórico que servirá de base para desentrañar las claves de la nueva oleada constitucionalizante que ha vivido la región desde los años 90 a la actualidad; y que, de una forma u otra, ha estado marcada por importantes hechos históricos. El primero, otorgar a los marcos constitucionales unas capacidades que intrínsecamente no poseen para resolver los problemas medulares de cada país. Y, en segundo término, son expresión de una hegemonía partidista o caudillista, que legitima al ganador para imponer su visión de país y sociedad y no funcionan como amplios espacios de convivencia.

Mariateresa Garrido Villareal estudia el impacto de lo digital en el ámbito democrático: **“Uso de Internet en Latinoamérica: entre limitaciones y oportunidades”**. La era digital llegó para quedarse y esto plantea retos importantes para América Latina. En primer lugar, la desigualdad en el acceso a Internet en Latinoamérica; y, en segundo lugar, considerar el uso de las redes sociales como el medio para ejercer la libertad de expresión. Las brechas de hoy son también digitales y generan graves trastornos en el desarrollo y creación de oportunidades para todas las personas en los países de la región. En ese sentido el texto logra identificar las oportunidades que existen en la región para incrementar la libre distribución de ideas y opiniones a través de plataformas digitales.

Alejandro Barón Gandarias aborda: **“Corrupción y Transparencia en América Latina y el Caribe: ¿de dónde venimos y qué hacer tras la pandemia?”** La corrupción es uno de los problemas más graves que sigue arrastrando América Latina y el Caribe, sumado a los retos económicos, políticos y sociales que enfrenta la región. Este artículo construye un retrato de la corrupción en ALC, delineando los principales tipos de corrupción existentes, sus impactos, y cómo la transparencia puede ser un remedio a la vez práctico y eficaz. Asimismo, expone cuál ha sido la evolución de las políticas de transparencia en ALC en las últimas dos décadas y recurre a evidencia empírica para entender el impacto de estas políticas, especialmente en lo que respecta a la transparencia focalizada.

La tercera sección destaca – por medio de 3 capítulos – los temas económicos y dos de sus condicionantes: la cooperación y el cambio climático.

Alicia Bárcena nos muestra los **“Temas Sociales, Política y Exclusión en América Latina”**. Los múltiples cambios estructurales y eventos críticos han sido la característica de la región en tiempos de grandes incertidumbres; volatilidad de las economías, cambio climático, impactos diferenciados de nuevas tecnologías, nuevos flujos de movilidad humana etc. En el caso de América Latina, la pandemia y sus secuelas culminan un proceso hasta cierto punto errático, desde el punto de vista de los avances hacia un desarrollo con sostenibilidad e igualdad. La profunda crisis actual afecta una región que ya desde fines de la década pasada venía pasando por una fase de bajo crecimiento y avances sociales incipientes o incluso retrocesos, con amplios déficits institucionales y de confianza. La complejidad de los desafíos no debería *per se* desviarnos de la búsqueda de un horizonte de igualdad, sostenibilidad y efectivo goce de derechos.

Melisa Deciancio y Diana Tussie abordan la **“¿Crisis de la cooperación regional o crisis de la cooperación?: Repensar la cooperación regional para la era postpandémica”**. Este capítulo estudia la reconfiguración económica regional dentro de un contexto de pandemia, al cual se le suma los efectos de la guerra en Ucrania y la expansión de China como jugador global y el reordenamiento geoeconómico que lo acompaña. De esta manera se muestra entre otras cosas, el debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de ellos mismos. El

futuro de la cooperación e integración pasan necesariamente, por la construcción de una gobernanza regional o al menos una cooperación técnica concertada para hacer frente a las amenazas que plantea un mundo en rápida transformación.

María Pía Carazo Ortiz presenta el artículo **“Cambio climático y medio ambiente en América Latina: retos oportunidades y soluciones holísticas”**. Este capítulo tiene como objetivo entregar un vistazo general del estado del ambiente y los impactos del cambio climático en la región de América Latina y el Caribe, así como soluciones que se han estado gestando desde las décadas pasadas. El capítulo no pretende ser exhaustivo, sino más bien ilustrar caminos y actividades que puedan beneficiar al conjunto de la región y que puedan ayudar a superar los nuevos retos y de esta forma vivir de manera más sostenible tanto en lo ambiental como en lo social.

La cuarta sección destaca los temas de educación, juventud y literatura en la región.

Cinthya Fernández Lépiz destaca la importancia de la **“Educación en América Latina: Más allá de la escolarización para impulsar un nuevo ser humano y una sociedad sana, inclusiva y sostenible”**. La educación es la clave para no tener otra década perdida luego de esta pandemia. La educación es un derecho humano que es un medio, no un fin en sí mismo, su objetivo debe ser desarrollar en cada persona una serie de habilidades y conocimientos, que apoyen a su desarrollo personal y al bienestar social. Debe buscar desarrollar la capacidad de selección, análisis y crítica; no es solo un tema curricular, lo cual sería una visión muy pragmática y simple. Este texto resalta la educación más allá del tema escolar, manteniéndose siempre como la clave para disminuir la desigualdad.

Miriam Abramovay y Ursula Zurita Rivera desarrollan el tema **“Las juventudes en la incertidumbre”**. La pérdida de posibilidades que trajo la pandemia para las personas jóvenes es uno de los mayores retos que tienen los países latinoamericanos y caribeños. Se puede observar que, durante este período, los jóvenes se vieron profundamente afectados, perdiendo sus espacios educativos, de placer, oportunidades de trabajo y acceso a la escuela, considerados locales de protección, socialización y recreación además de espacios de aprendizaje.

La escritora Karina Sainz-Borgo nos señala **“América Latina en su literatura, del realismo mágico al realismo trágico”**. Pensar América Latina en nuevos contextos con una larga historia de luchas intelectuales, políticas y culturales es una necesidad. Hemos visto cómo se puede pasar de revolucionarios a populistas con gran apoyo de las mayorías, los ideales no se destruyen, pero sí se transforman. Este texto de Karina Sainz nos muestra una mirada realista y sincera sobre el estado de las identidades latinoamericanas en un mundo de cambios bruscos y búsqueda de certezas.

La quinta sección analiza los temas de seguridad en América Latina. Se destacan los temas de mayor impacto crimen organizado, narcotráfico y el rol de las fuerzas armadas.

Fredy Rivera Vélez y Renato Rivera Rhon estudiaron **“Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Cambios y continuidades”**. El narcotráfico y sus conexiones de variada geometría criminal continúan consolidándose como la principal amenaza estratégica para los Estados y las democracias en América Latina. La capacidad invasiva de sus tentáculos delincuenciales está cooptando las debilitadas estructuras nacionales de seguridad, administración de justicia, organismos de control y servicios de inteligencia en la región. Definitivamente, los despliegues criminales en varios países son responsables de las principales olas de violencia, afectación ambiental, desintegración social, corrupción y vulneración de derechos humanos en las zonas que directa o indirectamente participan en la cadena de valor de las drogas ilegales.

Maurício Vieira y Emma Farris analizaron el **“Crimen organizado en América Latina: Un análisis sobre la fragilidad del Estado”**. El crimen organizado tiene una relación directa con la fragilidad del Estado. Este capítulo no afirma que los Estados son frágiles o fallidos en su totalidad, sino que la fragilidad de los estados es un reflejo del vacío generado por la ineficiencia estatal de gestión y de oferta de servicios, la cual contribuye a la criminalidad organizada de manera que ocupe un espacio cada vez profundo y marcado en las estructuras estatales.

Kees Koonings y Dirk Kruijt analizaron **“Las fuerzas armadas y la política cívico-militar en América Latina”**. Destacan que hay una disminución gradual, pero sostenida de la confianza pública en la democracia y sus instituciones claves a partir de

2010, mientras que la confianza en las Iglesias (cristianas y evangélicas) y las fuerzas armadas sigue persistiendo. Es la razón por la que se argumenta en este capítulo, que desde el inicio del siglo XXI ocurrieron dos procesos opuestos: en algunos países los militares latinoamericanos se retiraron como actores políticos semiautónomos, pero en otros reasumieron este papel, aunque por circunstancias diferentes en cada caso. Lo que sí es cierto es la participación continua y creciente de actores militares en gobiernos, políticas partidistas, elecciones y en el sector público.

La sexta sección analiza los temas de derechos humanos y su relación con la movilidad humana y los procesos migratorios.

Juan Carlos Sainz-Borgo analizó los “**Derechos Humanos en América Latina en el Siglo XXI. ¿Un deterioro regional o la ruptura del consenso?**” Esta reflexión nos llama a retomar con fuerza la lucha por los derechos humanos en América Latina y el Caribe, en un mundo en transición y cambios súbitos. El autor aborda la situación de los derechos humanos en la región desde una perspectiva jurídico-institucional, para que una vez realizado el análisis plantear conclusiones preliminares sobre los avances y retrocesos en la actual coyuntura. El debate es evidente. Mientras el consenso sobre el tema se fractura, las bases teóricas de los derechos humanos se fortalecen en el discurso social. La necesidad de ajustar el debate y reconstruir el consenso es impostergable en la región.

Manuel Orozco abordó las “**Tendencias migratorias complejas de América Latina y el Caribe: En medio de la pandemia mundial**”. La naturaleza, composición y escala de la migración en las Américas ha cambiado drásticamente, desde 2019 hasta la actualidad. Los flujos migratorios hacia Estados Unidos se han duplicado hasta alcanzar casi 2 millones de personas. Abordar estas complejidades significa traer las estrategias existentes, ampliarlas y complementarlas con enfoques adicionales. Orozco enfatiza en que se necesita urgentemente una respuesta humanitaria para hacer frente a este flujo de salida y entrada, una respuesta humanitaria eficaz estaría mejor diseñada para proporcionar alivio a corto plazo en coordinación con las causas fundamentales de la migración esbozadas en la estrategia de la Administración Biden para la región.

Adriana Salcedo analiza la movilidad desde una perspectiva de género: “**Mujeres al límite: Interseccionalidad, movilidad**

humana y violencias durante la pandemia del Covid19". El capítulo profundiza en los principales efectos de la pandemia en mujeres migrantes, entendidas estas en su diversidad (de género, racial, étnica, estatus legal, etc.) y las respuestas adoptadas por los diversos estados en la región para contener su avance. Este análisis lo inicia pintando un panorama socioeconómico y migratorio regional prepandemia, detallando los desafíos regionales y los principales movimientos migratorios en América Latina y el Caribe desde una mirada interseccional para lograr un mejor entendimiento de los desafíos que enfrentan las mujeres migrantes en esta región y los tipos de violencias ejercidas contra estas que actúan tanto como factores detonantes para su desplazamiento como un riesgo permanente inherente al proceso migratorio.

* * * * *

Expresamos nuestros agradecimientos al personal de la Secretaría General de FLACSO y al de la Universidad para Paz, por su colaboración para la publicación de este libro. También a Otto Segura de Papeldigital en la producción del libro.

Estamos seguros de que este libro *Convergencia y voluntad política para avanzar a un nuevo futuro* entrega información, interpretaciones y proyecciones significativas sobre América Latina en el contexto global de fines de 2022.

Contexto Internacional | **1**

Lo urgente desplaza a lo importante: La política canadiense hacia América Latina

Hal P. Klepak

Profesor Emérito de Estrategia e Historia
Colegio Real Militar de Canadá

Introducción:

La evolución de la política canadiense hacia América Latina es una historia de altibajos a muchos niveles. Mientras que en ocasiones algunos canadienses, o incluso el gobierno canadiense, se han tomado en serio las consecuencias de la situación geográfica de Canadá como nación de las Américas, con más frecuencia la región ha sido vista como pobre, inestable, distante y claramente extranjera y, por tanto, de poco interés para Ottawa o para la comunidad canadiense en general.

Bajo el *antiguo régimen*, con *la Nouvelle France* como colonia de Versalles (1608-1759), si bien hubo alguna conexión comercial en el comercio con la región, principalmente sardinas para el consumo de las colonias de esclavos de España a cambio de ron y melaza, esa relación no fue apenas central para ninguno de los socios involucrados. Desde el punto de vista militar, el Pacto de Familia de los Borbones, que alineaba a España con Francia en el plano político, propició una serie de iniciativas conjuntas entre las fuerzas armadas de ambos países en el siglo 18th, la más espectacular de las cuales fue la malograda expedición de D'Iberville, cuyo objetivo era nada menos que la conquista de la Norteamérica británica, durante la Guerra de Sucesión española. Sin embargo, estos vínculos fueron esporádicos y terminaron con poco éxito.

Con la conquista británica de Canadá en 1769-60, se inició una creciente conexión, política, militar y económica, con las Indias Occidentales británicas, pero casi con la exclusión de las posesiones no británicas de la región. Solo el comercio tradicional de bajo nivel de la época francesa permaneció intacto. Esto empezó a cambiar cuando las distintas colonias británicas de América del Norte se unieron en la década de 1860 en lo que acabaría siendo el Dominio de Canadá.

Los acontecimientos internacionales también influirían en Canadá, incluso antes de la Confederación, en 1867, en un primer gesto de interés por la región. Las colonias que pretendían fundar el nuevo país se vieron sacudidas por la Guerra de Secesión en el país vecino de Estados Unidos. Aunque el sentimiento de la opinión pública canadiense e imperial en general era mayoritariamente favorable al Norte en el conflicto, Ottawa y Londres podían ver las ventajas de unos Estados Unidos debilitados, desprovistos de sus estados del sur y, por tanto, menos peligrosos para la posición de Gran Bretaña en América. Las políticas a favor de la Confederación dominaron estos años y los resurgidos Estados Unidos, una vez victoriosos, encontraron diversas formas de mostrar su descontento con la Norteamérica británica y el incipiente dominio. En particular, dada la postura del Imperio durante la guerra, estaba claro que había llegado la fecha de caducidad de cualquier cosa parecida a los vínculos comerciales especiales.

De esta manera, en 1866, incluso antes de la Confederación, Canadá envió una misión comercial a varios países de América Latina, con la esperanza de encontrar mercados para los productos canadienses que pronto no serían bienvenidos en Estados Unidos. La misión estuvo lejos de ser un éxito ya que, en las condiciones de la época, Canadá podía proporcionar poco de lo que la región quería, mientras que la región parecía poco probable que enviara al norte algo de valor (Ogelsby).

Las cosas empezaron a cambiar en la década de 1890 como resultado del creciente papel de Canadá en los ferrocarriles, los seguros y las infraestructuras. Como parte del Imperio Británico en su apogeo, la experiencia y las inversiones canadienses eran muy solicitadas en América Latina. Pronto nombres como *Sun Life Insurance*, el *Royal Bank of Canada*, el *Bank of Nova Scotia* y muchos otros fueron habituales en gran parte de la región (Armstrong y Nelles). Para la Primera Guerra Mundial, aunque el comercio canadiense con la región seguía siendo inferior al 2% del comercio internacional total, la inversión canadiense había llegado a América Latina para quedarse.

Sin embargo, hasta la Segunda Guerra Mundial no se puede hablar de los inicios de una presencia diplomática significativa al sur del Río Grande. Hasta entonces, Gran Bretaña, como siempre, representaba los intereses canadienses fuera de unas

pocas capitales clave de importancia para Ottawa. Pero con la combinación de factores como la industrialización en el país, la guerra de los submarinos contra los aliados, los bloqueos británicos y luego aliados de las potencias del Eje, y el reequipamiento de las naciones europeas para la producción bélica; América Latina y Canadá se fueron acercando cada vez más a medida que avanzaba la guerra. Pronto la región representó casi el 7% del total del comercio canadiense. Con tales resultados, en 1944 Canadá había comenzado a abrir sus propias misiones diplomáticas en los principales países latinoamericanos. Incluso, aunque por poco tiempo, Canadá consideró la posibilidad de unirse a la Unión Panamericana, organismo al que se había negado rotundamente desde su fundación en 1889. Sin embargo, el final de la guerra hizo que las realidades de los tiempos de paz volvieran a estar en primer plano y el comercio pronto volvió a caer por debajo del 2% del total mundial (Ogelsby).

A medida que surgía el mundo de la posguerra y la Guerra Fría se apoderaba de gran parte de las relaciones internacionales, y al mismo tiempo la posición geográfica de Canadá se convertía en vital para la defensa de Estados Unidos mientras el poder británico disminuía drásticamente, la importancia de América Latina para Canadá no iba a aumentar. A partir de 1949, la nueva alianza de la OTAN se convertiría en la base de la política exterior canadiense, permitiendo a Ottawa *multilateralizar* su defensa y gran parte de su relación con la nueva superpotencia mundial en la que se había convertido Estados Unidos. De hecho, las relaciones más estrechas con América Latina parecían ofrecer poco a Canadá en términos políticos, ya que la realidad de la Guerra Fría se hundió y la política de Estados Unidos hacia la región llegó a respaldar a los regímenes derechistas de cualquier tipo siempre que sus credenciales anticomunistas parecieran sólidas.

A pesar de las presiones de Estados Unidos y del sorprendente impacto de la crisis de los misiles en Cuba de 1962, Canadá siguió mostrando poco interés en la región, aparte de la esperanza que le quedaba de que, de alguna manera, podría aumentar el comercio y las inversiones en beneficio de la nación del norte. Diversas revisiones de la política exterior mostraron que había especialmente poco interés en unirse a la Organización de Estados Americanos o incluso en imaginar la firma del Pacto de Río y tener una relación de defensa y seguridad con el Sur.

En el marco de los debates sobre una “Tercera Opción” para Canadá, el gobierno de Pierre Trudeau consideró brevemente a América Latina como parte de un paquete de medidas que podrían ayudar al país a depender menos de Estados Unidos. El primer ministro visitó varios países latinoamericanos, en particular Cuba, en 1976, y otro en 1979, pero este debate no dio lugar a mucho más, aunque hubo una notable mejora relativa en la participación de América Latina en el comercio total de Canadá (Wright; Kirk, 110-111). Y en 1971 y luego en 1972, Canadá se unió a la Organización Panamericana de la Salud y al Banco Interamericano de Desarrollo, sus primeras instituciones hemisféricas.

Mulroney y Aparece un Repentino Interés

El contexto de finales de los ochenta y los noventa pareció cambiar las cosas y por primera vez se observa un interés real y sostenido por la región. La negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lograda en 1988, inauguró una nueva era de cooperación bilateral y asustó enormemente no solo a los sectores nacionalistas sino a otros mucho más amplios de la opinión pública canadiense. Se temía por la independencia y la cultura canadienses y la “venta” de la idea a los escépticos canadienses se hizo sobre la base de que el acuerdo era solo el primer paso de un proceso que llevaría al libre comercio mundial, algo que sería bueno para Canadá y no amenazaría su independencia. El libre comercio con México en el marco de un TLCAN más amplio, y luego la ampliación de estos acuerdos a Chile y otros países, se presentaron como parte de una política de largo alcance hacia un acuerdo de libre comercio internacional más amplio, largamente buscado por los gobiernos canadienses de todas las tendencias.

En este mismo contexto, después de 101 años fuera del movimiento panamericano y en un cambio realmente dramático, el Primer Ministro Brian Mulroney anunció que Canadá se incorporaría finalmente a la Organización de Estados Americanos a partir de enero de 1990. A ello siguió la decisión de crear la Fundación Canadiense para América Latina, encargando a esta organización el estímulo de las relaciones entre Canadá y América Latina a muchos niveles. Aunque las iniciativas multilaterales fueron claramente las más impresionantes, también se reforzaron las relaciones bilaterales: se reforzaron las embajadas en varios países latinoamericanos, se aumentó la cuota de la región en el total de

la ayuda exterior y se abrió la primera agregaduría de defensa en la región. Asimismo, Canadá asumió un papel importante en el despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en varias naciones centroamericanas, se comprometió a apoyar varios procesos de paz regionales como país de apoyo significativo y, aunque al principio evitó las conexiones de defensa con las fuerzas armadas de la región, pronto se dio cuenta de que las cuestiones de defensa y seguridad eran vitales para lo que Mulroney ha descrito como los objetivos de Canadá en el hemisferio (Stevenson, 180). Se trataba de la creación de unas Américas en las que Canadá no solo podía encontrar una “casa”, algo que siempre había aplicado, sino también un “hogar”.

Para ello, el Primer Ministro y otros insistieron en que para que los canadienses se sintieran a gusto en las Américas, la región debía ser pacífica, próspera y democrática. Todos estos objetivos implicaban que estuvieran seguros. Así, de forma lenta pero segura, Canadá, aunque no cantó el Pacto de Río, se adentró en el Colegio Interamericano de Defensa, en los ejercicios multilaterales de las fuerzas armadas, en las conferencias de los ministros de defensa interamericanos y en las de los comandantes de los ejércitos, armadas y fuerzas aéreas regionales, llegando incluso a unirse a la tan denigrada Junta Interamericana de Defensa.

Estos y otros muchos movimientos situaron a América Latina como una prioridad más alta que nunca en la historia de Canadá. Junto con los resultados de los nuevos vínculos con México, el comercio con la región floreció, al menos en términos relativos, y las ferias comerciales canadienses y eventos similares impulsaron las conexiones comerciales y de inversión de la nación con la región. Este fue el apogeo de la relación, permitido también, por supuesto, por el regreso de la democracia a la región tras décadas de regímenes autoritarios y militares dominantes, y por el alivio de la crisis de la deuda de América Latina, al menos ligeramente. Canadá también fue uno de los principales impulsores de la creación de la agencia de la democracia de la OEA y del movimiento a favor de una Carta Democrática de la OEA (Dosman, 529-554).

Unas Palabras sobre la Reticencia Histórica

Llegados a este punto, puede ser útil decir unas palabras sobre por qué Canadá ha sido durante tanto tiempo extremadamente reacio a acercarse a América Latina. Hay muchos factores en este sentido, pero quizás en los últimos años uno de los principales.

Por supuesto, históricamente las monarquías no eran bienvenidas en el movimiento panamericano. Los proyectos de cooperación hemisférica se basaban en la adhesión de repúblicas únicamente. Canadá se conformaba con esta situación porque no tenía ningún interés en unirse a una organización o movimiento que parecía totalmente dominado por los Estados Unidos y que se oponía totalmente a la continuación de una fuerte presencia británica en las Américas, dos condiciones absolutamente contrarias a la visión de Ottawa sobre lo que debería ser el futuro de las Américas.

Este requisito de ser una república se suprimió cuando la PAU se convirtió en la OEA en 1947 pero, como se ha mencionado, Canadá no estaba interesada en esa organización más de lo que lo había estado en su predecesora, y en gran medida por las mismas razones. Sin embargo, con el paso de los años, y sobre todo a medida que se agudizaba la Guerra Fría, Canadá se dio cuenta de que el establecimiento de vínculos más estrechos con la región planteaba otro problema. Se trataba de la cuestión de la democracia y el desarrollo social.

Cada vez más, la llegada de dictaduras militares, generalmente sostenidas por Estados Unidos, supuso un malestar para Canadá en las relaciones con América Latina. Aunque firmemente anticomunista, Canadá estaba a favor de una profunda reforma de los países latinoamericanos para hacerlos más justos, más prósperos y más democráticos, y esto precisamente cuando Estados Unidos y las fuerzas más derechistas de la región se movían hacia posturas políticamente opuestas. El temor se convirtió en lo siguiente: el aumento de los lazos, y especialmente la pertenencia a la OEA, significará necesariamente que a menudo entraremos en conflicto con nuestro socio más importante, EE.UU., en cuestiones de vital importancia para ese país pero de importancia relativamente menor para nosotros, y ahí ciertamente *le jeu ne valait pas la chandelle* para Canadá.

Estos fueron los argumentos que prevalecieron, independientemente del partido político que estuviera en el poder, hasta las iniciativas del gobierno de Mulroney en materia de libre comercio y acercamiento a los Estados Unidos. Y es el telón de fondo de la reticencia histórica general de Canadá a la hora de estrechar las relaciones políticas y de defensa con la región latinoamericana. En resumen, las relaciones de Canadá con sus potenciales socios hemisféricos eran “agradables de tener”, mientras que para nuestro vecino del sur eran intereses vitales.

El conflicto sobre cuestiones de derechos humanos, democracia, necesidad de progreso social y otras similares con Estados Unidos simplemente no valía la pena cuando amenazaba con poner en peligro las buenas relaciones con la superpotencia en cuestiones de interés verdaderamente vital para Canadá, como el comercio bilateral, la OTAN y otros acuerdos de defensa, la unidad nacional y muchas otras cosas (Haglund, 789-820).

La Realidad se Impone de Nuevo

El gobierno conservador progresista de Mulroney duró casi una década, de 1984 a 1993, y fue seguido por la elección, por amplia mayoría, de los liberales bajo su líder Jean Chrétien. Al principio, este nuevo gobierno parecía tan interesado como sus predecesores en abrirse a las Américas. Una de las primeras misiones comerciales del “Equipo Canadá”, encabezada por el propio Primer Ministro, no tardó en viajar a Chile, y la idea de pasar de los “Tres Amigos” de Mulroney (EE.UU., Canadá y México) a los “Cuatro Amigos” con la adición de Chile. Por supuesto, gran parte de esto era retórica, ya que, aunque Santiago firmó un acuerdo de libre comercio con Canadá, no se unió al TLCAN.

Además, Chrétien visitó otros países de la región, sobre todo México y Chile, y continuó con parte del apoyo al mantenimiento de la paz y al proceso de paz del gobierno de Mulroney. Su ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, fue un firme partidario de estas iniciativas y participó activamente, a nivel personal, en varias de ellas, especialmente en el proceso de paz de Guatemala. Este estado de cosas se vio subrayado por el continuo crecimiento del comercio bilateral con México y de una creciente relación comercial y de inversión mutuamente beneficiosa con Brasil, así como en un mayor crecimiento de la inversión en Perú y otros países andinos.

Las dificultades con Estados Unidos surgieron, pero no parecieron inmanejables. La larga amistad de Canadá con Cuba, y su política de compromiso activo con el gobierno de Fidel Castro, mostró de nuevo las diferencias de enfoque entre Washington y Ottawa. Aunque no estaba satisfecha con el enfoque del gobierno cubano en materia de derechos humanos en la isla, Ottawa seguía impresionada por los inigualables progresos de ese gobierno en materia de reforma social, salud pública, educación y alfabetización, e independencia nacional. Una visita del Primer Ministro a Cuba en 1998 fue especialmente objeto

de la ira de Estados Unidos, pero algunas políticas canadienses en otras partes del mundo, y especialmente en Oriente Medio, también preocupaban a Estados Unidos, al igual que las dudas de Canadá respecto al concepto de escudo antimisiles continental, muy querido por Washington pero considerado profundamente desestabilizador para la paz mundial en Ottawa (Kirk, 219-226).

Sin embargo, las cosas se volvieron mucho más graves cuando en 2003 se produjeron dos importantes discrepancias entre las dos capitales. El rechazo definitivo de Canadá al concepto de escudo antimisiles, ahora un pilar firme de los planes estadounidenses de defensa de América del Norte, y la total oposición de Ottawa a la guerra contra Irak, propuesta como necesaria por Washington para contrarrestar el supuesto desarrollo iraquí de armas de destrucción masiva, causaron verdadera consternación en Estados Unidos. El propio Chrétien encabezó una misión para ver al Presidente y llevó consigo a sus especialistas en control de armamento, quienes sugirieron que, con nuestra presencia de mantenimiento de la paz a largo plazo en el país (como parte de la misión de observadores para la paz entre Iraq e Irán), podíamos asegurarle que el *casus belli* en este caso no podía ser legítimamente lo que se sugería. Canadá temía, con razón, que fuera la primera vez en la historia en la que tanto la madre patria como el socio más cercano estuvieran en guerra con un enemigo común y Canadá no. Por muy costoso que fuera para la relación bilateral, Chrétien se mantuvo firme y los amigos más cercanos del país fueron a la guerra sin Canadá.

Lo que se consideraba como otras cuestiones vitales, especialmente lo que Washington consideraba la actitud excesivamente generosa de Canadá hacia la inmigración procedente de Oriente Medio y una serie de cuestiones económicas, también irritó a Estados Unidos. Las relaciones entre ambos países se volvieron tensas.

En medio de todo esto, el Partido Conservador, un partido que desde la Confederación había representado a una gran parte del electorado canadiense y que, de hecho, había sido el partido que propició la Confederación, esencialmente imploró. El tradicional partido “progresista” de centro-derecha, leal, reformista, feliz con el “gran gobierno” cuando lo consideraba necesario, se enfrentó a una revuelta de sus miembros de derechas, en gran parte de Alberta, donde el partido seguía siendo fuerte a pesar de la derrota electoral general, en la que esencialmente la organización dio un fuerte giro a la derecha, incluso eliminando el nombre

“Progresista” de su título. Alberta, siempre más afectada por las tendencias de EE.UU. que otras partes del país, experimentó más un reflejo del nuevo conservadurismo que entonces ganaba terreno en el cuerpo político del país vecino.

Con el tiempo, el partido perdió a muchos de sus miembros “conservadores rojos” y muchas de las tradiciones de la organización durante décadas. Incluso el nombre del partido se cambió por el de “Alianza” y, en el contexto de un rechazo popular al largo periodo de gobierno liberal, el nuevo partido ganó las elecciones generales de 2004 y tomó el poder en enero de 2005. El efecto fue electrizante en política exterior. El nuevo primer ministro, Stephen Harper, no ocultó su desprecio por lo que consideraba políticas liberales de internacionalismo, multilateralismo, grandes esfuerzos de ayuda exterior, incluso la hasta entonces sagrada esfera del mantenimiento de la paz canadiense. Tampoco ocultó su aversión por los propios diplomáticos, refiriéndose a ellos y a su trabajo a menudo de forma despectiva.

Canadá se distanció lentamente de su papel histórico en el mantenimiento de la paz, redujo masivamente su papel en iniciativas de “intermediario honesto” y “solucionador útil” en todo el mundo, incluida América Latina (especialmente Colombia), fue menos activo en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales, incluida la OEA, y comenzó a prepararse para un importante papel de combate en la nueva guerra de Afganistán. Canadá parecía haber dado simplemente la espalda a tradiciones de al menos medio siglo o más en política exterior y de defensa.

La ayuda exterior se redujo, incluida la destinada a América Latina. La amplitud de las iniciativas multilaterales y bilaterales con las fuerzas armadas latinoamericanas, especialmente con Chile, comenzó a disminuir. Mientras crecía la cooperación en materia de defensa con EE.UU., la floreciente conexión con América Latina, tan recién nacida, se estancó. Mientras que la cooperación en política exterior con EE.UU. se convirtió en una casi constante, Canadá se distanció de la “ola rosa” en la región latinoamericana, una tendencia con la que normalmente habría encontrado una forma de coexistir con relativa facilidad.

Aunque Bolivia siguió siendo el objetivo más importante de la ayuda exterior, las relaciones con los países del ALBA siguieron siendo poco amistosas. Aunque cuando el presidente Chávez

llegó al poder en Venezuela en 1998, hubo verdaderos intentos de tender puentes con el nuevo gobierno de Caracas, estos fueron decayendo poco a poco a medida que aumentaban las críticas de Canadá hacia el país, cada vez más izquierdista. Desde la perspectiva del gobierno de Chávez, la relación iba de mal en peor incluso antes, pero especialmente después de las tibias condenas de Ottawa al intento de golpe de Estado de abril de 2002, pero con el gobierno de Harper en el poder, parecía haber poco en lo que basar cualquier mejora.

En otras cuestiones, Harper se mostró especialmente firme en el tema del futuro de las Islas Malvinas, yendo más lejos en las conferencias interamericanas que incluso el gobierno del Reino Unido en las internacionales. La posición británica al menos aceptaba cierto grado de legitimidad a un interés argentino en ese futuro, mientras que la posición canadiense, defendida ferozmente en diversos foros, era que “los isleños decidirán”, cortando así de hecho cualquier posibilidad de una solución que no fuera el *statu quo*. Canadá sí denunció el golpe de Estado en Honduras en 2006, pero no hizo mucho después para aislar al nuevo régimen que surgió de los acontecimientos.

Para entonces, FOCAL había sido primero infra financiado y luego finalmente disuelto, a pesar de una impresionante serie de éxitos en la creación de intercambios periodísticos muy necesarios entre Canadá y la región, en el impulso de los esfuerzos de asistencia canadiense en una amplia gama de campos en Cuba, un importante programa de conferencias destinado a hacer que América Latina sea más conocida en Canadá y está en la región, y en una amplia gama de otras áreas de beneficio mutuo. Estaba claro que América Latina había dejado de ser una prioridad importante en la política exterior canadiense. Durante un tiempo, el Ministerio de Defensa siguió intentando establecer relaciones, pero también se esfumaron en gran medida ante la falta de interés del gabinete. El comercio siguió siendo importante, pero no tanto en términos relativos si se compara con los “tigres” asiáticos o los socios tradicionales. El crecimiento de China como socio principal en el comercio hizo que América Latina recibiera aún menos atención. El prestigioso Centro Pearson para el Mantenimiento de la Paz, estrechamente vinculado a las iniciativas de paz a nivel internacional y, en particular, en América Latina, también había cerrado, lo que constituía un mensaje muy claro de hacia dónde se dirigían las cosas.

Canadá ha Vuelto

La década de Harper supuso, por supuesto, un sorprendente alejamiento de las tradiciones de política exterior en la voluntad del gobierno de ver la expansión de la OTAN hacia el este, a pesar de la considerable oposición de los diplomáticos de carrera que temían que esto condujera inevitablemente a una gran confrontación con Rusia, su reducción de las iniciativas de mantenimiento de la paz y de política exterior en apoyo de los procesos de paz en todo el mundo, y lo que es más dramático, su participación en un papel de combate en la guerra de Afganistán. En 1949, Canadá se empeñó en dejar muy claro cuáles eran las zonas geográficas en las que se aplicaría el Tratado del Atlántico Norte, y en este caso apoyaba una importante desviación de esas limitaciones en el mundo de la posguerra fría.

Aunque las elecciones de 2015 que devolvieron al poder a los liberales fueron, como es habitual en Canadá, casi vacías de temas de política exterior, el nuevo Primer Ministro, Justin Trudeau, no perdió tiempo una vez en el poder para afirmar que, tras los “años perdidos” del gobierno de Harper, “Canadá había vuelto”. Prometió importantes iniciativas en el ámbito de la política exterior y una vuelta a las prioridades tradicionales en materia de paz y, concretamente, de mantenimiento de la paz.

Aunque América Latina no recibió una atención especial en este ámbito, sí recibió algo, y el Primer Ministro realizó visitas a algunos países latinoamericanos, sobre todo a Cuba. No se volvió a hablar de iniciativas del estilo del “Equipo Canadá” ni nada parecido. China había alcanzado una posición en la que, por primera vez desde finales de los años cuarenta, existía un potencial socio real para Canadá en términos de comercio internacional distinto de EE.UU., cuya participación en el comercio nacional total estaba entonces disminuyendo de forma constante, aunque seguía estando muy presente.

Las esperanzas de que un nuevo gobierno pudiera volver a realizar un esfuerzo real en el mantenimiento de la paz se desvanecieron pronto, el Centro Pearson no se reabrió, la presencia de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la paz de la ONU siguió siendo desastrosamente pequeña y Canadá no retomó su lugar en una serie de procesos de paz en los que había tenido un papel importante, sobre todo en Colombia. Si bien Canadá colaboró en el proceso de acercamiento entre Estados Unidos y Cuba, bajo la

apertura de Obama a ese país en 2016 y 2017, ese papel consistió en gran medida en proporcionar un lugar para las conversaciones y no en una actividad diplomática verdaderamente activa.

¿Dónde Estamos Ahora y Hacia Dónde Podemos Ir?

Hay que admitir que las relaciones de Canadá con América Latina son actualmente “correctas” pero apenas cálidas. Los intentos de entablar relaciones comerciales significativas con Colombia y la República Dominicana tuvieron un éxito desigual: Ottawa y Bogotá establecieron un acuerdo de este tipo con efecto en 2011, mientras que no se logró lo mismo con Santo Domingo. Estos acuerdos de libre comercio han sido más difíciles de organizar de lo que algunos pensaban, aunque se han firmado con otros cuatro países latinoamericanos: Costa Rica, Honduras, Panamá y, potencialmente más importante, Perú. El comercio con la región no ha florecido mucho más desde los primeros años de “unión” de las Américas y gran parte del crecimiento estuvo más relacionado con la ampliación del TLCAN para incluir a México, que con tendencias más amplias de perforación de los mercados latinoamericanos. Y las inversiones, aunque impresionantes especialmente en la minería y en algunos otros sectores, y una útil vía de doble sentido especialmente en lo que respecta a Brasil, no han sido lo suficientemente significativas como para cambiar realmente el contexto general en el que se inserta Canadá.

¿Qué Nos Depara el Futuro?

Así pues, las tendencias recientes sugieren que es poco probable que el lugar de América Latina en la política exterior de Canadá aumente sustancialmente. Al igual que otras naciones de la OTAN, será aún más importante tener acceso a la vasta reserva de minerales estratégicos que gozan las naciones de la región. Con el endurecimiento de las divisiones estratégicas entre Rusia y Occidente, que ya avanzaba a un ritmo preocupante antes de 2022, pero que ahora se ha reforzado masivamente con la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de ese año, es difícil imaginar que cualquier región del mundo con tales recursos pierda totalmente la atención de los países de la OTAN.

Sin embargo, más allá de esta afirmación general, quizá no haya mucho más que decir en lo que respecta a Canadá y la región. Lógicamente, la pérdida del impulso que antes proporcionaba China en lo que respecta a la búsqueda de Ottawa de un contrapeso

a su dependencia de Estados Unidos en materia de comercio e inversión, debería hacer que América Latina se perfilara con fuerza como fuente de dicho contrapeso. Pero la realidad de la experiencia canadiense en este campo es que incluso cuando el lugar de América Latina en el comercio y la inversión se incrementa considerablemente, no proporciona nada parecido a un cambio importante en los patrones en esta área dominada por Estados Unidos desde al menos mediados de los años cuarenta.

A falta de un Primer Ministro con verdadero interés en la política exterior o, al menos, de un ministro de Asuntos Exteriores con ese interés y con capacidad para influir de forma importante en ese Primer Ministro, es difícil imaginar muchos cambios en la política exterior canadiense en general, y esto es especialmente cierto en lo que respecta a América Latina. Además, hay que ser optimista en cuanto a la situación general que probablemente se presente en el mundo en los próximos años. Con toda probabilidad, la deuda acumulada para hacer frente a la pandemia de cólera, junto con las necesidades presupuestarias en materia de defensa que se perciben como resultado obligado del aventurerismo ruso de los últimos tiempos, harán que haya pocos recursos disponibles para las actividades de política exterior. Y si hay recursos disponibles, seguramente se destinarán a cuestiones como el medio ambiente y el cambio climático, más que a América Latina. Es más que probable que la prioridad sea América del Norte, como se ha mencionado, dada la fuerza de los extremistas en el Partido Republicano, así como el movimiento general *America First*, y por lo tanto la exigencia de hacer todo lo posible para garantizar que este contexto no termine de forma desastrosa para un país tan dependiente de EE.UU. casi en su totalidad.

Seguramente la siguiente en importancia será Europa, siendo la OTAN la prioridad para Canadá en el actual clima de angustia por la paz, que no es probable que desaparezca a corto plazo. Es necesario volver a insistir en el papel absolutamente central de la OTAN para Canadá como único método que funciona actualmente para que Ottawa no se enfrente sola a Washington como el pigmeo frente al gigante, sino que siga siendo capaz de *multilateralizar* sus relaciones con la superpotencia vecina a través de la Alianza Atlántica.

Siguen existiendo grandes interrogantes sobre Asia, y especialmente sobre China, en lo que respecta a Canadá. El rápido desarrollo y la relación económica mutuamente beneficiosa de

los años noventa y de la primera década y media del nuevo siglo han dado paso a una profunda ralentización de esa tendencia, acentuada por la grave disputa diplomática no sólo por la detención de la heredera de Huawei, Meng Wan Zhou, en 2018, sino también por el “secuestro” de dos empresarios canadienses por parte de Pekín. Si bien esos desacuerdos parecen actualmente resueltos, el desarrollo de la “asociación estratégica” entre Pekín y Moscú, en el contexto actual, podría fácilmente significar aún más problemas para el impulso de Canadá para diversificar el comercio y la inversión.

Las conexiones de la Commonwealth y la Francofonía seguirán siendo importantes, pero apenas centrales, especialmente a medida que la ayuda exterior se vuelve más rara y más directamente conectada con los objetivos políticos nacionales vistos en el sentido más estricto, una tendencia que está creciendo casi universalmente entre las naciones donantes en la actualidad. Estas dos agrupaciones pueden esperar recibir menos atención de Ottawa en un futuro próximo, en un momento de profunda restricción fiscal post-Covid, de aumento masivo de los gastos de defensa, que han pasado del 1,3% del PIB al 1,5% como mínimo y quizás al 2% (www.cbc.news. 6 abril 2022), y de desplazamiento general del interés hacia Asia y Europa.

Dicho esto, el Caribe de la Commonwealth y Haití recibieron casi tanta ayuda exterior canadiense como América Central y del Sur juntas, lo que demuestra que, al menos en esos términos, la concentración en los países francófonos y de la Commonwealth de América sigue siendo sorprendentemente fuerte hasta la fecha (GAC, enero 2021). Incluso así, sólo uno de los 20 principales receptores de ayuda exterior es un país latinoamericano, Haití, que ocupa el puesto 14th. Es difícil pensar que esto vaya a cambiar mucho a corto plazo.

Los años anteriores a 2021 habían sido poco notables en el sentido de una concentración de la ayuda exterior en otras partes del mundo. En los siete años anteriores sólo se habían gastado 1.100 millones de dólares en desarrollo, 77 millones en ayuda humanitaria y 123 millones en ayuda a la seguridad en América Latina. Esto representaba el 12,9% del total de la ayuda destinada a la región (incluido el Caribe) en lugar de, por ejemplo, 33,3% de África y el 22% de Asia y Oriente Medio (cidpusi.ca). Un informe de evaluación de 2021 sobre el esfuerzo global de la política

exterior canadiense en la región concluyó que el enfoque “carecía de una voz unificada”, además de demostrar la necesidad de una “mayor coherencia política”, al tiempo que lamentaba muchas “oportunidades perdidas” para obtener resultados políticos más eficaces (Canadá. GAC. *Evolución de la diplomacia, el comercio y el desarrollo*, enero de 2021). El apogeo de Mulroney parece estar muy lejos.

Parte del problema radica en la ubicación de la política latinoamericana. Dado que la división del Ministerio de Asuntos Exteriores (ahora denominada Asuntos Globales de Canadá) encargada de la región también es responsable de Estados Unidos, un país de importancia vital para Canadá es casi inevitable que se dé a América Latina una importancia secundaria dentro de los esfuerzos diplomáticos de Canadá. En ningún ámbito prioritario para Canadá, América Latina puede siquiera empezar a tener importancia cuando se la considera a la sombra de Estados Unidos.

Conclusiones

Con la posibilidad real de un Congreso dominado por los republicanos en EE.UU. a partir de este invierno, e incluso de una segunda administración de Trump en Washington dentro de dos años, quizás no debería sorprendernos que la diplomacia canadiense esté abrumadoramente centrada en los acontecimientos de ese país y en cómo se podría influir en ellos de manera que se eviten los numerosos enfrentamientos de los primeros años de Trump. Ningún tema de las relaciones entre Canadá y América Latina es realmente vital para Ottawa, mientras que la lista de los que se encuentran en la relación bilateral con Washington es larga.

En este contexto, y teniendo en cuenta los numerosos factores analizados en este documento, especialmente los financieros más vinculados a la guerra en Ucrania y al mundo post-pandémico, no es probable que la prioridad otorgada a América Latina cambie de forma drástica en los próximos años. De hecho, es más probable una disminución de esa importancia que un aumento de la misma.

Bibliografía

- Armstrong, Christopher and W. V. Nelles, *Southern Exposure: Canadian Promoters in Latin America and the Caribbean 1896-1930*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.
- Canada, Global Affairs Canada, *Evolution of Diplomacy, Trade and Development*, January 2021.
- Dosman, Edgar, 'Canada and Latin America: the New Look,' *International Journal*, XLVII, 2, Summer 1992, 529-554.
- Haglund, David, 'The Missing Link: Canada's Security Interests and the Central American Crisis,' *International Journal*, XLII, 4, Autumn 1987, 789-820.
- Kirk, John, *Canadá-Cuba: Sesenta años de relaciones bilaterales*, Havana, Ciencias Sociales, 2007.
- Ogelsby, James C. M., *Gringos from the Far North: Essays in the History of Canada-Latin American Relations, 1866-1968*, Toronto, Macmillan, 1976.
- Stevenson, Brian, *Canada and the New Internationalism*, Montreal, McGill/Queen's University Press, 1999.
- Wright, Robert, *Three Nights in Havana*, New York, Harper, 2008.

Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, 2016-2021: Bajo la Presión de los Retos Mundiales, Regionales y Nacionales

David R. Mares

El mundo ha experimentado dramáticas tribulaciones en los últimos cinco años, y la relación entre Estados Unidos y América Latina no puede sino reflejar esos desafíos, añadiendo al mismo tiempo algunos propios. Entre estos retos destacan la desilusión con el orden económico liberal que ha dado lugar a un sentimiento antidemocrático, la polarización política y el auge del populismo autoritario, la pandemia del COVID-19, la creciente asertividad del líder chino sobre el lugar que le corresponde a su país en el orden internacional y la voluntad rusa de utilizar la fuerza militar en su política exterior. A esta mezcla, América Latina aporta la recesión económica resultante del colapso del boom de las materias primas en 2014 y el aumento de la migración resultante tanto de la falta de oportunidades económicas en casa como de la disminución de la capacidad del Estado para proporcionar seguridad a los ciudadanos.

Lo que hemos aprendido sobre las relaciones regionales en este contexto es que la política interna tiene prioridad. No hay un pensamiento estratégico que parta de las relaciones internacionales; más bien, la estrategia consiste en obtener ventaja sobre los rivales internos para controlar el gobierno y aplicar las políticas en un entorno polarizado. El populismo, las verdades alternativas y la polarización se han convertido en las características políticas clave de nuestra época. Así, las relaciones regionales sirven a fines domésticos en lugar de promover la cooperación o el progreso hemisférico. Algunos líderes (por ejemplo, Joe Biden y Gabriel Boric) pueden nadar a contracorriente. Pero hasta que las corrientes subyacentes vuelvan a exigir que los líderes persigan intereses nacionales en lugar de partidistas y promuevan un desarrollo nacional sostenible, es probable que estos líderes se estrellen contra las rocas. Los próximos cinco

años, tanto a nivel mundial como regional, prometen ser tiempos sumamente difíciles.

El capítulo comienza con un breve análisis de la política partidista en Estados Unidos y América Latina, para pasar luego a comentar el contenido y el estilo presidencial en la política exterior estadounidense. Con esto como base, pasamos a los temas clave de la relación hemisférica en este periodo: el deterioro de la política democrática, la crisis económica y la pandemia del COVID, con la migración afectando en particular a Centroamérica y México, aunque la migración venezolana a otros estados sudamericanos también se convirtió en un tema importante. El papel de China en América Latina alcanzó a menudo cotas retóricas, pero su impacto real en la relación entre Estados Unidos y América Latina fue menor, ya que ni Estados Unidos ni China estaban dispuestos a castigar o premiar a los Estados latinoamericanos que rompían con una de las principales potencias y se acercaban a la otra. De hecho, en este periodo China se distanció de la Venezuela *chavista* y tuvo su relación más estrecha con el gobierno de Michel Temer en Brasil tras la destitución de Dilma Rousseff.

Arenas políticas movedizas y sin lecho de roca - El péndulo político se ha vuelto más errático y severo en Estados Unidos, mientras que en América Latina se ha acelerado. La polarización estadounidense se remonta al Contrato con América de 1994, promovido por el republicano Newt Gingrich. Su objetivo era convertir el liderazgo legislativo en liderazgo político¹, y el resultado fue la creación de una mentalidad de suma cero entre demócratas y republicanos durante la siguiente década². El esfuerzo de Albert Gore por demostrar la importancia de las reglas institucionales aceptando una controvertida decisión del Tribunal Supremo que entregó las elecciones a George W. Bush en 2000 cayó en saco roto, ya que los republicanos insistieron en poner la política partidista por encima de los intereses nacionales en materia de gobernabilidad, lo que se demostró claramente cuando el partido republicano apoyó en masa el estilo de gobierno radical y marginalmente legal de Donald Trump entre 2016 y

1 Randall Strahan and Daniel J. Palazzolo, "The Gingrich Effect" *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 1 (Spring, 2004), pp. 89-114

2 The increased polarization can be tracked in Carroll Doherty, "7 things to know about polarization in America" *Pew Research Center* JUNE 12, 2014 <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/12/7-things-to-know-about-polarization-in-america/>

2020³. El asalto al edificio de la capital de Estados Unidos por parte de quienes hicieron caso a las infundadas reclamaciones de fraude electoral de Trump para privarle de un segundo mandato ha sumido al país en su más grave amenaza a la democracia desde la Guerra Civil de 1860-1865.

En América Latina, la redemocratización de la década de 1980 llevó al poder a gobiernos de centro-derecha y a la adopción de políticas de desarrollo favorables al mercado, ya que los nuevos votantes empoderados rechazaron tanto las políticas populistas de izquierda como los gobiernos autoritarios que las derrocaron. Pero el fracaso de estos gobiernos neoliberales a la hora de generar un desarrollo inclusivo, incluso cuando las economías crecían, condujo a una oleada de victorias de la izquierda, denominada “Marea Rosa”, en las décadas de 1990 y 2000. Después de que los gobiernos de la Marea Rosa se derrumbaran cuando el auge de las materias primas de 2002 a 2014 ya no pudo respaldar su énfasis en la redistribución de la riqueza incluso a costa de producirla, los votantes giraron con fuerza hacia la derecha. Algunos comentaristas afirman que la región puede estar ahora cambiando de nuevo hacia la izquierda, citando las victorias de México en 2018, de Argentina y Bolivia en 2020 y de Perú, Honduras y Chile en 2021 y muy probablemente de Brasil en 2022. Por supuesto, la región no está unificada, ya que Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Uruguay se han desplazado hacia la derecha en este periodo, Colombia está demasiado cerca de la meta en 2022 y los peronistas de Argentina perderán las elecciones de mitad de mandato en 2021 y quizás sean presa de las debilidades estructurales de la economía política del país, así como de las luchas internas.

El contexto y los estilos presidenciales afectan a las relaciones regionales

Las relaciones regionales se basan en intereses comunes, que compiten y se superponen. Los gobiernos de centro-izquierda de América Latina históricamente presionan por una región más asertiva que haga hincapié en la soberanía nacional y en organizaciones regionales que excluyan a Estados Unidos y Canadá.

3 David A. Graham, “The Tragedy of the Congress: The moment for collective action arrived, and Republicans all froze.” *The Atlantic* April 28, 2022

No debemos dejarnos influir demasiado por la personalidad de Donald Trump a la hora de comprender cómo ha evolucionado la relación entre Estados Unidos y América Latina en los últimos cinco años. Si bien es cierto que en una encuesta de 2017 el 77% de los encuestados en siete países latinoamericanos dijo que no tenía confianza en que el presidente de Estados Unidos hiciera lo correcto con respecto a los asuntos mundiales, en 2014, solo el 42% de las personas en los mismos siete países dijo que no tenía confianza en el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama⁴. Sí, la confianza en Trump era significativamente menor que en Obama, pero no se pueden construir relaciones regionales sólidas cuando casi la mitad de los encuestados de los principales países de la región no expresan su confianza en el presidente de Estados Unidos.

La diplomacia estadounidense en América Latina se debilitó bajo la administración Trump. Se retrasó en la selección de embajadores en numerosos países y en la OEA, el principal diplomático del Departamento de Estado para la región solo era un secretario adjunto en funciones, y la administración respondió débilmente a la rápida propagación del COVID-19. Trump, como populista autoritario, adoptó un enfoque transaccional de la política exterior a través del cual se centró en maximizar los beneficios que obtenía Estados Unidos en prácticamente todos los acuerdos o esfuerzos comunes. La retórica agresiva sobre las drogas, la delincuencia, la violencia y los migrantes y visitantes portadores de virus de la región explotó. Incluso cuando había intereses en común, Trump amenazó con castigar con sanciones o con ser excluido por no aceptar una situación significativamente unilateral de “ganar-ganar” que reflejaba las amenazas de poder duro a corto plazo de su ostensible “socio”. ‘ La administración Trump estaba claramente dispuesta a afirmar que estaba “haciendo grande a Estados Unidos de nuevo”, poniendo a “Estados Unidos primero” y defendiendo la Doctrina Monroe, pero, como dijo Michael Shifter, Trump estaba centrado en “Trump primero”⁵ a cualquier precio.

4 Courtney Johnson, “Fewer People in Latin America See the U.S. Favorably Under Trump” April 12, 2018 Pew Research Center <https://www.pewresearch.org/global/2018/04/12/fewer-people-in-latin-america-see-the-u-s-favorably-under-trump/> Surveys were conducted in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Peru and Venezuela.

5 Stephanie Taladrid, “Can Biden Reverse Trump’s Damage to Latin America?” *New Yorker*. February 11, 2021

Sin embargo, la política puede hacer extraños compañeros de cama, dependiendo de cómo se prioricen los intereses, y el marco temporal considerado. Así, el presidente mexicano de izquierda, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y Trump entablaron una relación transaccional que reportó beneficios mutuos: Trump ganó a lo grande en materia de migración y comercio (ver más adelante) y AMLO evitó las críticas sobre su incapacidad para hacer frente a la alta criminalidad violenta y a la corrupción, o su socavación de las instituciones democráticas que apoyaban la separación del poder político e intentaban garantizar la transparencia en el gobierno.

Biden intentó tender la mano a la cooperación y la asociación en su primer año de mandato, tanto en su país como en la región. Reconoció amablemente la victoria de Xiomara Castro en Honduras y la de Gabriel Boric en Chile, sin poner en duda sus probables programas de gobierno. Ha aceptado el virtual colapso del Grupo de Lima. Pero Biden no tiene el apoyo político en el Congreso ni entre los votantes estadounidenses para revertir inmediata y unilateralmente todas las políticas de Trump hacia la región.

La defensa de la democracia en la agenda regional

El estribillo dominante entre quienes están a favor de unas relaciones sólidas entre Estados Unidos y América Latina gira en torno a los valores de la democracia y los derechos humanos, con el capitalismo en un lejano tercer lugar. Pero hoy en día la democracia está siendo cuestionada en todo el mundo, incluso en América Latina. Pero el respeto de Estados Unidos por la democracia y los derechos humanos es cada vez más cuestionado por muchos latinoamericanos al observar la polarización, la desigualdad social y el racismo de Estados Unidos. Como señaló un embajador brasileño en una reunión a la que no asistí: “No estamos seguros de cuáles son los valores de Estados Unidos”.

América Latina quiere defender la democracia y se ha comprometido en múltiples foros internacionales con este objetivo. En el siglo XXI han actuado de forma concertada en múltiples ocasiones para aislar a gobiernos que llegaron al poder por medios irregulares o muy cuestionables (por ejemplo, Venezuela 2002 y Honduras 2009) o para mediar eficazmente en los conflictos entre gobierno y oposición (por ejemplo, Bolivia 2007-2008). Pero América Latina está cada vez más dividida en cuanto a cómo responder a la crisis

política, económica y humanitaria que envuelve a Venezuela y Nicaragua, o a la eterna cuestión de Cuba. Las razones de esta desunión no son simplemente desacuerdos ideológicos, la dependencia del petróleo venezolano o la sumisión a Washington. Más bien, tienen su origen en la historia de inestabilidad política de la región, en los cambios sociales frustrados y en la experiencia de la pesada y torpe mano de Estados Unidos, todo lo cual ha llevado a la región a priorizar una concepción de la soberanía centrada en el Estado y a sentir una gran reticencia a tolerar la injerencia de otras naciones en los asuntos internos. La posición de Gabriel Boric, antes y después de ser elegido Presidente de Chile, de que la izquierda en América Latina debía dejar de ser hipócrita respecto a la democracia y los derechos humanos, es un paso positivo en la construcción de un consenso regional en torno al fortalecimiento y la defensa de la democracia en la región.

La administración Trump aplicó políticas unilaterales aparentemente en apoyo del cambio democrático en Venezuela, Cuba y Nicaragua, incluso mientras se desarrollaban esfuerzos europeos, vaticanos y latinoamericanos. Por un lado, era bueno que estos esfuerzos multilaterales no estuvieran vinculados a EE.UU. debido a la historia intervencionista de EE.UU. en la región. Pero las políticas estadounidenses complicaron sin duda su misión al perseguir no sólo elecciones libres y justas, sino el cambio de régimen.

Sin embargo, la responsabilidad del fracaso de estas mediaciones no es sólo de Estados Unidos o incluso de la administración Trump. América Latina quiere el diálogo, pero ofrece pocas sanciones efectivas para promover ese diálogo porque no quiere “intervenir”. Los autoritarios latinoamericanos utilizan este respeto a la soberanía como medio para legitimar sus acciones, incluso cuando esas acciones eliminan progresivamente los mismos elementos que América Latina considera necesarios para la democracia. Además, estos gobiernos son conscientes de que un cambio de gobierno hacia la izquierda en América Latina producirá una importante disensión de las políticas diseñadas para imponer costes diplomáticos o económicos por no aplicar elecciones libres y justas, libertad de prensa y de expresión, o respetar el derecho a la protesta pacífica. Por ejemplo, los cambios de gobierno en Argentina, México y Bolivia provocaron su salida del Grupo de Lima y el nuevo gobierno elegido en Perú se ha distanciado de él, aunque todavía no se ha retirado.

Los dirigentes de la OEA, tanto el actual Secretario General Luis Almagro como el anterior Secretario General José Miguel Insulza, trataron de que la organización estuviera a la altura de sus responsabilidades en virtud de la Carta Democrática Interamericana adoptada en 2001, y de criticar el retroceso democrático. Sin embargo, la OEA, ya debilitada por las tensiones entre los miembros de la derecha y la izquierda, no ha sido eficaz a la hora de transmitir un mensaje pro-democrático claro y coherente, y el controvertido informe de su misión de observación electoral durante las elecciones bolivianas de 2019 la ha debilitado aún más en la región.

La respuesta del gobierno estadounidense al creciente autoritarismo complica la respuesta latinoamericana. Aunque respondía más bien a su propia presión doméstica, la designación del presidente Barack Obama en marzo de 2015 de Venezuela como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos alienó a la mayor parte de América Latina con su rememoración del unilateralismo de la Guerra Fría. Los llamamientos de altos funcionarios estadounidenses de la administración Trump (incluidos el propio Trump, el secretario de Estado Rex Tillerson y el senador Marco Rubio, presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental en el Senado de Estados Unidos) a favor de un golpe militar para destituir al presidente Maduro suscitaron el temor de un retorno a la historia de los militares latinoamericanos como árbitros de la política. La importancia doméstica de Florida en las elecciones del Congreso y presidenciales ha hecho que Biden sea muy cauto a la hora de reanudar la apertura de Obama a Cuba⁶.

La represión de la oposición nicaragüense entre 2018 y 2020 produjo una serie de órdenes ejecutivas de Estados Unidos y legislación del Congreso contra nicaragüenses individuales implicados en violaciones de los derechos humanos e instruyó a Estados Unidos a utilizar su influencia en las instituciones financieras multilaterales para bloquear la ayuda y los préstamos⁷. Esta respuesta no se limitó a la administración Trump o a los republicanos de derecha radical. Biden firmó la Ley bipartidista de Refuerzo de la Adhesión de Nicaragua a las Condiciones para la Reforma Electoral (“Ley RENACER”) después de las elecciones

6 Richard Feinberg, “Biden in Latin America: A Modest Start” *Global Americans* January 27, 2022 <https://theglobalamericans.org/2022/01/biden-in-latin-america-a-modest-start/>

7 *Human Rights Watch*, “Nicaragua: US legislation Key for Accountability” December 12, 2018

del 7 de noviembre de 2021 que Daniel Ortega orquestó para permanecer en el cargo durante un cuarto mandato. La Ley autoriza el aumento de las sanciones a las personas que subvierten el proceso electoral y la libertad de prensa, implicadas en la corrupción y los abusos de los derechos humanos, y promueve la coordinación de Estados Unidos con los esfuerzos diplomáticos de Canadá, la UE y ALC en apoyo de unas elecciones libres, justas y transparentes⁸.

La respuesta positiva inicial de Biden a la elección de la izquierdista Xiomara Chávez, esposa del anteriormente derrocado presidente Manuel Zelaya, es una señal alentadora de la voluntad contemporánea de aceptar los resultados democráticos latinoamericanos. A pesar del creciente autoritarismo de Ortega y de las elecciones antidemocráticas, y de la Ley RENACER del Congreso estadounidense, el gobierno de Biden no ha expulsado a Nicaragua del pacto comercial regional, CAFTA-DR. Pero no se puede asumir que esto sea una tendencia definitiva, dado el continuo poder político de los elementos de la derecha en el Partido Republicano que podrían ser influyentes en un nuevo gobierno republicano o bloquear las políticas demócratas por el supuesto apoyo al “socialismo” en el hemisferio.

Cómo afrontar la recesión económica

La mayoría de las economías latinoamericanas ya estaban en dificultades antes de la pandemia debido al colapso del boom de las materias primas, por lo que la recuperación económica después de la COVID-19 será especialmente difícil. Los precios de las materias primas ya estaban subiendo antes de la invasión rusa de Ucrania, pero con la previsión de que la economía mundial entre en recesión en 2023, es poco probable que un auge sostenido de las materias primas enmascare el impacto de las ineficiencias económicas, la corrupción y los cuellos de botella de las infraestructuras en América Latina, como hizo el anterior auge de las materias primas. El desarrollo nacional sostenible en América Latina dependerá más de las reformas dentro de la región que de sus vínculos con Estados Unidos o China.

8 Kerry B. Contini and Eunkyung Kim Shin, “Biden Administration Signs Law to Increase Sanctions against Nicaragua” November 19, 2021 <https://sanctions-news.bakermckenzie.com/biden-administration-signs-law-to-increase-sanctions-against-nicaragua/>

El gobierno de Estados Unidos está institucionalmente más limitado en lo que puede ofrecer que el de China en términos de comercio, inversión y transferencia de tecnología. El Congreso no aprobará nuevos acuerdos de libre comercio y el gobierno no puede obligar a las empresas a invertir en la región ni a importar de ella. Sin embargo, el estímulo diplomático, los subsidios fiscales, los préstamos, las donaciones y el estímulo a los bancos multilaterales de desarrollo para crear climas de inversión más favorables mediante la financiación de infraestructura adicional, la digitalización y la capacitación de los trabajadores son herramientas fácilmente disponibles que un gobierno estadounidense podría utilizar para promover el desarrollo sostenible en América Latina. Aunque la administración Trump declaró constantemente su intención de reducir significativamente la ayuda exterior, el Congreso se opuso a los recortes⁹.

La sociedad civil y las empresas pueden contribuir y contribuyen a la relación. Por un lado, esto aumenta los beneficios globales que proporcionan los Estados Unidos. Por otro lado, esta dispersión de los beneficios difunde el crédito entre muchos actores públicos y privados, algunos de los cuales pueden estar operando con propósitos cruzados.

La inversión extranjera directa (IED) se ve afectada por diversos factores, pero cabe destacar que en la década 2010-2020 Estados Unidos fue la segunda fuente principal de IED. En 2020 prácticamente empató con las fuentes europeas porque los inversores estadounidenses no rehuyeron la región tanto como los europeos: La IED europea disminuyó un 49% mientras que la estadounidense cayó un 4%, y de hecho aumentó en Brasil. También es interesante observar que China *no es* una fuente importante de IED para la región, centrándose en cambio en las fusiones y adquisiciones de empresas existentes¹⁰.

Estados Unidos es el país que contribuye más activa y directamente a la economía de México a través del comercio, la inversión y las remesas de los migrantes mexicanos. Trump utilizó estos lazos para presionar a AMLO para que hiciera concesiones

9 Salvador Santino Regilme Jr. "United States Foreign Aid and Multilateralism Under the Trump Presidency" *New Global Studies* January 20, 2022 <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030>

10 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021* (LC/PUB.2021/8-P), Santiago, 2021 pp. 34-35

en la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, ahora Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, USMCA) y en materia de migración (ver más adelante). El nuevo USMCA redujo pero no eliminó los beneficios que México había obtenido con el TLCAN. La buena noticia a corto y medio plazo es que el sector manufacturero de México sigue vinculado al mercado estadounidense y a las cadenas de suministro globales relacionadas. Esto seguirá apuntalando el progreso económico en el centro-norte de México, lo que complace a México y a AMLO. Pero AMLO quiere extender las bases del crecimiento económico para incluir el sur de México y el USMCA sólo puede impactar eso indirectamente (promoviendo la infraestructura y una economía nacional más eficiente) y sólo en el mediano y largo plazo. Eso significa que la visión de AMLO para el sur de México no se materializará durante su administración a menos que encuentre otros medios para promover el crecimiento y puede que nunca suceda si los gobiernos posteriores a AMLO utilizan el USMCA de la misma manera que los gobiernos anteriores a AMLO utilizaron el TLCAN, es decir, dejando el beneficio económico en el norte donde se genera.

Ecuador es un caso interesante que demuestra cómo un país latinoamericano puede utilizar los intereses de Estados Unidos, incluso bajo Trump, en su beneficio. China ofreció a Ecuador, que se desmoronaba bajo el peso de una crisis de deuda combinada con la pandemia, mejores condiciones en sus préstamos chinos pendientes junto con nuevo dinero. Ecuador supo aprovechar la preocupación de la administración Trump por los préstamos chinos en la región y, con el apoyo de Estados Unidos, negoció un acuerdo con el FMI a un tipo de interés un 4% inferior al ofrecido por los chinos; posteriormente, Ecuador recibió un nuevo préstamo de Estados Unidos a un 0,5% inferior al del FMI¹¹.

La fuerte interdependencia entre EE.UU. y América Latina, incluso bajo el mandato de Trump, se demuestra a través de la evolución de la crisis económica argentina tras los excesos de los regímenes populistas de izquierda de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). La política interna y el legado del anterior impago del país en 2001 y el rechazo de un programa de acuerdo estructural del FMI en 2005 hicieron que las negociaciones entre el FMI y el gobierno

11 Jonathan Palma, "China and the US offer competing visions for Ecuador's debt" *Diálogo Chino* August 23, 2021

de Mauricio Macri en 2018 fueran extremadamente difíciles. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos, como ha hecho en otras difíciles negociaciones del FMI con otros países, facilitó el acuerdo sobre un préstamo récord del FMI de 55.000 millones de dólares. Aunque el posterior gobierno peronista de Alberto Fernández rechazó la necesidad del préstamo, cuando se enfrentó a sus propias perspectivas de impago siguió un camino similar y en 2022 el Tesoro estadounidense volvió a facilitar otro préstamo récord del FMI para Argentina.

Sin embargo, la capacidad de América Latina para afectar a la relación económica bilateral depende de lo que busque un país concreto. El presidente Bolsonaro sigue el modelo de Trump, tiene sus propias preferencias personales por las soluciones autoritarias y quería distanciar al país de China. Aunque el gobierno de Bolsonaro prefería el enfoque bilateral y transaccional del comercio defendido por la administración Trump, Estados Unidos negoció duramente en algunos temas difíciles para Brasil (por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual y el comercio digital), amenazó con nuevos aranceles y el Congreso estadounidense no estaba interesado en crear otro TLC. Bolsonaro deseaba inicialmente reducir el comercio con China, pero su administración aceptó a regañadientes la realidad de que el crecimiento económico brasileño depende del comercio de productos básicos con China, su socio comercial número uno. En resumen, Bolsonaro tuvo poco que mostrar por su postura a favor de Trump y, mientras Brasil lucha contra la epidemia y reconstruye su economía, probablemente buscará diversificar sus relaciones internacionales.

COVID-19 Pandemia

El impacto de COVID se produce en un contexto que ya era problemático a nivel internacional y nacional, con un aumento de la desconfianza, la desinformación y la incoherencia. Así pues, el COVID aceleró inicialmente las tendencias que ya estaban debilitando la cooperación y la integración internacionales, pero planteó la posibilidad de que los gobiernos y las sociedades reconocieran que una pandemia mundial requiere una respuesta mundial.

América Latina está mal situada para hacer frente a una pandemia. La política sanitaria nacional, como cualquier política pública, es ante todo política. La región es la más desigual del

mundo y la política que la mantiene así creó un sistema sanitario que apenas puede hacer frente a la asistencia sanitaria general y unos sistemas fiscales nacionales que dependen en gran medida de los mercados internacionales de productos básicos. Una pandemia en medio de la debilidad de los mercados de materias primas significaba que los sistemas de atención sanitaria se verían inmediatamente sobrecargados, y las respuestas nacionales limitadas por los ajustados presupuestos y la elevada deuda. No obstante, la región ha avanzado en materia de vacunación, con una tasa de vacunación total que varía entre un triste 33% en Guatemala y un 91% en Chile, y sólo Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela están por debajo del 50%¹².

La narrativa de Estados Unidos con respecto a la pandemia de COVID-19 bajo el mandato de Trump fue inconsistente. La administración de Trump no habló con una sola voz respecto a la gravedad de la pandemia, con funcionarios de salud expresando gran preocupación y líderes políticos en la administración minimizando la amenaza; los dos grupos también discreparon sobre si la salud pública o la economía deberían tener prioridad, el uso de máscaras faciales y la importancia de las pruebas. La narrativa no estaba clara sobre si el EPP o las vacunas se compartirían rápida y ampliamente con otras naciones, y en qué términos. Cuando Trump inició el proceso para retirar a Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2021, su brazo regional (la Organización Panamericana de la Salud, OPS) recibió financiación completa a través de la cuenta de Contribuciones a Organizaciones Internacionales en el presupuesto del Departamento de Estado¹³.

En este contexto, China y Rusia se convirtieron temporalmente en importantes proveedores de vacunas para la región. Chile, Argentina, Perú, Brasil y México firmaron importantes acuerdos de compra con China y Perú, Argentina y México también con

12 Data as of April 22, 2022 Chase Harrison, Luisa Horwitz and Carin Zissis, "Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination" *Americas Society*, April 26, 2022 <https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination>

13 Congressional Research Service, "U.S. Withdrawal from the World Health Organization: Process and Implications" October 21, 2020 p.5 <https://sgp.fas.org/crs/row/R46575.pdf>; it has been erroneously reported that PAHO funding was cut by Trump. Cf., Nicola Bilotta, "Trump's 'America First' approach towards Latin America" *Aspenia Online* October 8, 2020 <https://aspensiaonline.it/trumps-america-first-approach-towards-latin-america/>

Rusia. Pero al asumir el cargo, Biden aceleró la diplomacia estadounidense en materia de vacunas a nivel mundial y regional. En marzo de 2021, EE.UU. proporcionó 2,7 millones de dosis a México, y en mayo 20 millones a América Latina y el Caribe (ALC) de los 60 millones donados a COVAX, y otros 20 millones pasaron por alto a COVAX y fueron directamente a ALC. El gobierno de Biden aumentó el total donado a COVAX en junio de 2021 a 500 millones con prioridades que incluyen a Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y luego nuevamente a 1.000 millones en septiembre de 2021¹⁴. Hasta el 28 de marzo de 2022, Estados Unidos había donado 62 millones de dosis a América Latina¹⁵. Los esfuerzos de Biden han revertido la atracción inicial de la diplomacia de vacunas china y rusa: hasta el 22 de abril de 2022 los contratos latinoamericanos para la compra de vacunas realizados por países estadounidenses y europeos superaban los totales de China y Rusia, excepto en el caso de Chile¹⁶.

Establecer la agenda de la inmigración en medio de las limitaciones institucionales

La identidad de Estados Unidos y su economía se construyeron sobre la base de la inmigración, pero tiene una historia complicada con la política de inmigración, influida por factores nacionales e internacionales. Los flujos de inmigración están en gran medida fuera del control de cualquier gobierno estadounidense: ahora responden más a las condiciones locales de los países de origen que a la demanda de mano de obra barata en Estados Unidos. Estos factores externos -la cartelización de la delincuencia violenta, el aumento de las políticas autoritarias, una división global del trabajo que dificulta la generación de vías de servicio y de fabricación para la movilidad ascendente, una pandemia global, la corrupción y la mala gestión económica por parte de gobiernos populistas elegidos por ciudadanos desesperados que buscan respuestas más fáciles- no pueden ser solucionados por un presidente estadounidense, y no son fáciles de mitigar durante su mandato.

14 Chase Harrison, "Tracker: U.S. Vaccine Donations to Latin America" *Americas Society* March 28, 2022 <https://www.as-coa.org/articles/tracker-us-vaccine-donations-latin-america>

15 Harrison, Horwitz and Zissis, "Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination"

16 Harrison, Horwitz and Zissis, "Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination"

Trump hizo campaña para la presidencia con una plataforma que capitalizaba la creciente preocupación por la migración indocumentada. Polarizó considerablemente el debate deshumanizando a los migrantes (identificándolos con violaciones, asesinatos y drogas) y ofreciendo soluciones fáciles (un muro). Aunque el tema no pudo resolverse con este enfoque, Trump siguió adelante para obtener beneficios políticos. En 2019, la administración Trump retuvo la mayor parte de la ayuda para Honduras, El Salvador y Guatemala como rehén de que estos gobiernos aceptaran acuerdos migratorios. Trump también amenazó con imponer aranceles a las importaciones mexicanas para persuadir a AMLO de que disuadiera y retuviera a las personas que buscaban transitar por el país e ingresar ilegalmente a Estados Unidos. En el contexto de la pandemia, Trump utilizó una medida de salud pública, el Título 42 administrado por los Centros de Control y Prevención de Enfermedades, CDC, para deportar inmediatamente a los migrantes antes de que pudieran solicitar asilo.

La presidencia de Biden heredó no sólo este pasado, sino un presente que abarca más de dos décadas de esfuerzos fallidos en todos los partidos políticos para reformar un modelo de inmigración que todo el mundo está de acuerdo en que no aborda eficazmente las manifestaciones contemporáneas de la cuestión. Además, el gobierno de Biden tiene ahora el reto añadido de intentar una reforma de la inmigración en un contexto político interno de extrema polarización política que abarca prácticamente todos los temas.

Al asumir su cargo en enero de 2021, Biden envió una legislación al Congreso para desarrollar “un nuevo sistema para gestionar y asegurar responsablemente nuestra frontera, proporcionar una vía para la ciudadanía y gestionar mejor la migración a través del hemisferio”. Pero no tuvo oportunidad de convertirse en ley. El Congreso con el que Biden está trabajando en la primera mitad de su mandato tiene una escasa mayoría demócrata en la Cámara de Representantes y un virtual empate en el Senado, y un partido demócrata con insuficiente disciplina en ambas cámaras como para simplemente forzar la unidad para aprobar la legislación. En cambio, el partido republicano demuestra una unidad casi total para oponerse a las principales iniciativas políticas de los demócratas. Por lo tanto, no hay perspectivas de lograr una reforma importante de la política de inmigración

en esta legislatura. Si los demócratas pierden las elecciones de mitad de mandato en noviembre de 2022, sería muy dudoso que prosperara cualquier propuesta legislativa del gobierno de Biden. Los defensores de la inmigración lograron incluir la política de inmigración en una legislación que podría aprobarse con 50 votos en vez de los 60 normalmente requeridos en el Senado, abriendo paso a una victoria legislativa si el Partido Demócrata se mantuviera unida. Sin embargo, y siguiendo los procedimientos de reconciliación, el parlamentario del Senado dictaminó que incluir el apartado respecto a la inmigración no se ajustaba a los criterios de reconciliación.

Por desgracia, Biden, que como vicepresidente desempeñó un papel en la política de Obama para la región, se enfrentó a un inesperado y repentino aumento de la migración de CA a partir de principios de la primavera de 2021. El descontento interno con el aumento hizo que la administración Biden volviera a centrarse en limitar los cruces en el período inmediato. La administración Biden puso fin a la aplicación del Título 42 a los niños no acompañados que cruzaban la frontera, pero ante el aumento de los flujos migratorios, lo utilizó para expulsar a los adultos e incluso a las familias.

Conclusión: Los sueños regionales se encuentran con la realidad política, en el Norte y en el Sur

Biden hereda un contexto de Trump, pero hay tres nuevos retos internacionales, así como retos dentro de la coalición política de Biden que influirán en la evolución de las relaciones regionales a corto plazo, al menos. Las políticas agresivas y militaristas de Rusia han llevado al mundo al borde de una nueva Guerra Fría. Es cada vez más probable que las pandemias aflijan a la humanidad a medida que el cambio climático aumenta las temperaturas, proliferan las sequías, los ríos atmosféricos inundan zonas y contaminan el agua potable, y la biodiversidad disminuye¹⁷. La próxima recesión mundial volverá a desinflar los precios de las materias primas. América Latina puede querer aislarse de lo primero, reclamar poca responsabilidad por lo segundo y negar lo tercero, pero se verá afectada por la realidad de los tres. En Estados Unidos, la esperanza expresada en noviembre de 2020 de

17 cf., Rob Jordan, "How does climate change affect disease?" *Stanford Earth Matters Magazine* March 15, 2019; "How pandemics are linked to climate change" *Los Angeles Times* May 21, 2020

que Trump y la polarización eran un mal sueño ha sido sustituida por la consternación y las luchas internas. Los progresistas no tienen suficientes votos para aprobar leyes, y algunos de los demócratas son lo suficientemente conservadores como para no apoyar sus agendas domésticas y exteriores.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, y por desgracia, es probable que la migración sea el tema que defina las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Una estrategia regional para EE.UU. y América Latina debe contener una política de inmigración humana y eficaz. Ya existe una realidad regional de flujos migratorios masivos estimulados por factores económicos, sociales, políticos y criminales. Disminuir el volumen de migrantes, así como potenciar el atractivo de quedarse más cerca de casa en los países vecinos puede ayudar a satisfacer sus necesidades y mitigar la presión en EE.UU. sobre los recursos administrativos y económicos dedicados a los temas de inmigración. Los retos del gobierno de Biden en este punto son aumentar los recursos económicos y hacer más eficaz la ayuda administrativa que ya ofrece EE.UU., así como convencer a los defensores de la inmigración de EE.UU. de que estos esfuerzos pueden funcionar y deben ser parte integrante de una política estadounidense que sobreviva a los cambios de administraciones presidenciales.

Desde América Latina, las perspectivas difieren. Para algunos de la izquierda, la cuestión que debería impulsar el distanciamiento de América Latina de Estados Unidos (y Canadá) es la necesidad de gobiernos de izquierda radical que ofrezcan bienestar social incluso a costa de la democracia y el desarrollo nacional sostenible. Para algunos de la derecha, las relaciones regionales se verán favorecidas por la ayuda estadounidense a las infraestructuras y la seguridad que se presta sin preocuparse por la corrupción y los derechos humanos. Para otros, el apoyo de Estados Unidos a la democracia y al desarrollo nacional sostenible podría dar paso a una nueva era de relaciones regionales.

En este momento, no podemos saber qué depara el futuro para las relaciones regionales. Podemos esperar, pero no podemos predecir cómo se desarrollará la incertidumbre y la polarización en el norte y el sur del hemisferio.

La Unión Europea y América Latina en el interregno: autonomía estratégica, pacto verde y recuperación pospandemia

José Antonio Sanahuja¹

¿A qué racionalidad responde la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe? Esta cuestión reclama una nueva respuesta atendiendo a los cambios que han experimentado ambas regiones, y a los que comporta un escenario global que atraviesa, como se argumentará una etapa de cambio, aún incierta, que puede entenderse como punto de inflexión o cambio de ciclo histórico, como coyuntura crítica, o, en la expresión utilizada en los años treinta por Antonio Gramsci (1999: 37), como un “interregno” entre una etapa de globalización y primacía del orden internacional liberal, que aún no termina de morir, y un nuevo orden mundial que aún no ha nacido.

La argumentación de este capítulo se despliega en tres direcciones: en primer lugar, que esas relaciones deben fortalecer y ampliar conjuntamente la autonomía de ambas regiones ante un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre. Sobre esta cuestión la UE ha acuñado el concepto, aún en debate, de autonomía o soberanía estratégica, la cual no implica un repliegue defensivo, sino la construcción de asociaciones para la gobernanza global (Sanahuja, 2021; Verdes-Montenegro, 2022).

En segundo lugar, esa asociación ha de contribuir a fortalecer la democracia, la equidad y las sociedades abiertas en un momento de gran desconfianza ciudadana y ascenso de fuerzas ultranacionalistas, autoritarias y de extrema derecha.

En tercer lugar, la relación birregional debería definir estrategias novedosas de asociación económica y comercial y de cooperación

1 Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, director de la Fundación Carolina, y asesor especial para América Latina del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell. Las opiniones y juicios presentados en este capítulo son de la exclusiva responsabilidad del autor. Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es.

para afrontar retos de desarrollo de ambas regiones, los que ya existían y los que ha generado el COVID-19. Se trata de establecer alianzas para el desarrollo que impulsen una recuperación transformadora de amplio espectro: digital, verde y, también, social, y que sirvan como palanca para cumplir con la Agenda 2030.

No se parte de cero: las relaciones birregionales cuentan con un gran acervo acumulado, y son un referente para los intereses, los valores, y la identidad y proyección internacional de ambas regiones. Contribuyeron a la democratización de la región tras el ciclo de dictaduras de la Guerra Fría, y respaldaron los procesos de paz en Centroamérica. En la Cumbre de Río de 1999 se creó la “asociación estratégica birregional” que ha dado lugar a un activo diálogo político, con gobiernos y también con la sociedad civil. Para fomentar la cooperación, el comercio y las inversiones, en clave sostenible, se ha ido formando una red de “Acuerdos de Asociación”, aún incompleta, que aspira a abarcar la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Domínguez, 2015).

No obstante, esas relaciones se enfrentan hoy a un escenario internacional adverso y en cambio, y también a crecientes tensiones al interior de cada parte. La pandemia de la COVID-19 ha dado paso a una grave crisis económica y social, la peor en un siglo en América Latina. La invasión rusa de Ucrania pone de nuevo en cuestión las normas más básicas del sistema internacional, y traerá consigo inflación y una crisis alimentaria global que golpeará a sociedades ya muy dañadas por la pandemia. Estos hechos cercanos se inscriben en una dinámica anterior y más amplia: la crisis y retraimiento de la globalización, de la que es parte la creciente competencia geopolítica y la impugnación de la cooperación y la integración regional y del multilateralismo.

La nueva geopolítica tiene como vector clave el cuestionamiento al orden internacional liberal de potencias en ascenso. Es el caso de una China cuya política exterior se torna más asertiva y se endurece de la misma manera que el país acentúa su deriva nacionalista y autoritaria. Pero ese cuestionamiento también parte de fuerzas iliberales, nacionalistas y autoritarias que están en ascenso en todo el mundo: la extrema derecha en Europa, como ilustran los *brexiteers*, o los “ultras” cercanos a Putin en Francia o en Italia; de Jair Bolsonaro en Brasil; o de Estados Unidos, con la presidencia de Donald Trump, y el fuerte arraigo de un trumpismo que se prepara para regresar en las elecciones *mid-*

term y presidenciales en ese país. Ambos vectores $\frac{3}{4}$ revisiónismo y contestación ideológica $\frac{3}{4}$ están presentes en una Rusia revisionista con un gobierno reaccionario y ultranacionalista, que ha generado una guerra de agresión en Ucrania que pone en cuestión la seguridad europea, y también tiene evidentes implicaciones globales.

En América Latina y el Caribe el escenario político sigue dominado por una visible erosión de la democracia y por la fragmentación y la polarización política, por la crisis de las organizaciones regionales, y el retraimiento o ausencia de los países que pudieran actuar como líderes regionales. Todo ello reduce la agencia y capacidad de la región como tal en un escenario de mayor tensión geopolítica global, en el que a menudo se asume que Europa no está presente ni se la espera, y se extiende la idea de que los actores clave para un futuro de competencia estratégica, económica y tecnológica, y para la gestión de crisis regionales, serán, más bien, China y Estados Unidos (González *et al.*, 2021; Schenoni y Malamud, 2021).

Todo esto contribuye al visible distanciamiento entre ambas regiones. Desde 2015 se encuentra interrumpido el diálogo político a nivel de jefes de Estado y de gobierno, que solo se ha empezado a recuperar con la conferencia ministerial virtual realizada en diciembre de 2020, y lo que tenía que haber sido una cumbre birregional en 2021 —esa era la aspiración inicial— al final se vio reducida a una modesta reunión virtual de presidencias pró-témpore de organismos regionales en diciembre de ese año.

Sin embargo, no se puede alegar como única causa la fragmentación política que afecta a América Latina, pues parte de la explicación radica en el lado europeo. En muchos Estados miembros de la UE se observa escaso interés y atención hacia América Latina y el Caribe, y la región no está entre las prioridades políticas de la Unión, lo que no se corresponde con la fuerte presencia de intereses económicos europeos en América Latina. De hecho, la UE es el principal inversor externo en América Latina, con un *stock* acumulado en 2019 que se sitúa cerca de los 800.000 millones de euros; esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos.

Hay otras muestras de menor implicación europea. En 2014 muchos países latinoamericanos fueron “graduados” como

beneficiarios de preferencias comerciales y receptores de ayuda oficial al desarrollo (AOD) bilateral de la UE, que desde entonces ha estado más orientada a África y a cuestiones migratorias. Al ganar importancia las agendas de seguridad también son otras las regiones que logran atraer más atención de Europa. Adoptada en 2016, la Estrategia Global y de Seguridad (Unión Europea, 2016) situó a América Latina en una posición periférica y poco relevante, al priorizar el “arco de inestabilidad” de la vecindad meridional y oriental de la UE. En marzo de 2022, poco después del ataque ruso a Ucrania, la Unión aprobó la “Brújula Estratégica”, un documento orientador de la política de seguridad y defensa común que confirma esa posición (Consejo de la Unión Europea, 2022). Teniendo en cuenta el entorno estratégico del Mediterráneo, África y Europa Oriental, posiblemente es ilusorio esperar una posición diferente.

Estos elementos ilustran las importantes transformaciones que está atravesando la Unión Europea. Para América Latina, emerge una conclusión clara: La Unión, como actor internacional, ya no es el que solía ser. El mundo ha cambiado, y Europa también está sumida en una rápida e intensa transformación, de sí misma y de sus relaciones con el mundo (Sanahuja, 2022a).

Desde 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben en la más amplia crisis de la globalización y del orden internacional. La crisis del euro reveló las fallas de la unión monetaria y de su diseño ordoliberal. La autodestructiva política de austeridad de esa etapa trajo recesión económica, crisis social, mayor desigualdad y retroceso en su cohesión social y territorial. Todo ello agravó la desafección y la desconfianza ante las élites, y alimentó el avance de la ultraderecha en Europa, en paralelo el triunfo electoral de Trump, con sus secuelas de nacionalismo económico y cuestionamiento de las normas internacionales. Ante esos hechos la propia UE revisó sus políticas: la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad ante la gravedad de la crisis social. También el BCE mostró un mayor activismo con el *whatever it takes* de Mario Draghi. Por otro lado, Europa fue dejando atrás su tradicional visión del mundo, cosmopolita y confiada, para adoptar una mirada más defensiva y securitaria.

En 2016 la Comisión Juncker ya había reclamado “una Europa que proteje” (Juncker, 2016). Pero ese llamado no generó una respuesta estratégica de la UE, rezagada ante un nuevo modelo productivo basado en la robotización y la digitalización. Esto

también suscitaba el temor de las sociedades europeas por sus efectos en el empleo, la protección social, y la merma de oportunidades para la siguiente generación.

El avance de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios mostraban también que la necesaria renovación del contrato social debía incluir la emergencia climática.

Desde 2019 la UE ha tratado de responder a esos retos a través de dos ejes de cambio: el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019) y la búsqueda de “autonomía estratégica”. La pandemia ha sido un acelerador del cambio: al exponer sus debilidades, ha impulsado un verdadero “despertar geopolítico” y socioeconómico de la UE (Bergmann, 2020).

El Pacto Verde Europeo deja atrás el enfoque sectorial de la política ambiental y del clima para convertirse en la matriz económica y social de la UE en su conjunto. Es un acuerdo político entre socialdemócratas, centroderecha, liberales y verdes, basado en la asunción de la agenda ambiental y del compromiso con la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha (Sanahuja, 2021).

El Pacto Verde Europeo supone dejar atrás las políticas de austeridad y la obsesión neoliberal con el equilibrio presupuestario. Significa el retorno de la política industrial y un mayor papel del sector público liderando la innovación en campos como las energías renovables, las tecnologías digitales o la electromovilidad. Con ello, Europa asume que se ha entrado en una nueva fase histórica de desglobalización y repliegue de las cadenas productivas, por causas tanto tecnológicas como geopolíticas. Opta por una estrategia de crecimiento y creación de empleo que no renuncia a las exportaciones, pero estará más centrada en el propio mercado interior. Ese modelo habrá de ser más resiliente ante disrupciones de las cadenas de suministro globales y, con ello, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE. La aceleración de la transición energética hacia las renovables es parte de ello, pero también contempla las materias primas críticas, los medicamentos, los alimentos, o los semiconductores.

El Pacto Verde, además, será eje central de la acción exterior promoviendo “alianzas verdes” con otros países y regiones para alcanzar las metas climáticas y de descarbonización del Acuerdo de París, y lograr una mayor seguridad energética. Es el caso,

por ejemplo, de las inversiones para promover el hidrógeno verde y las energías renovables, como la eólica o la solar fotovoltaica. Sobre estas bases se redefinirán las relaciones exteriores y los vínculos económicos de la UE con regiones como el Mediterráneo o América Latina y el Caribe (Sanahuja, 2022a).

Esas Alianzas, es importante subrayarlo, no debieran alentar un nuevo ciclo extractivista de “economías de enclave”, por ejemplo, con el gas, el litio o el hidrógeno verde. Deberán ser el centro de una cooperación renovada y transformar los sistemas de energía de los países socios, como alternativa de los combustibles fósiles tanto para el mercado interno como para las exportaciones.

La invasión rusa a gran escala de Ucrania, un hecho en gran medida sorpresivo para Bruselas, ha acelerado aún más esos procesos. Según la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, es un verdadero parteaguas para Europa (Comisión Europea, 2022a); para el canciller Olaf Scholz (2022) es un punto de inflexión (*Zeitenwende*) en una Alemania que, a partir de este momento, va a adoptar, como toda la UE, una política de seguridad y defensa más enérgica. En una histórica alocución en el Parlamento Europeo el 1 de marzo, el alto representante Josep Borrell dijo que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica” (Borrell, 2022a).

La alta dependencia centroeuropea del gas ruso muestra que la descarbonización, la transición energética, el Pacto Verde y la autonomía estratégica son cuestiones que van unidas. La guerra, las sanciones y la voluntad de renunciar a esa dependencia anuncian una rápida desconexión europea de ese país, la búsqueda de fuentes alternativas, y la aceleración de la transición energética a renovables. Días después del ataque ruso, el ministro de finanzas alemán, Christian Lindner, declaró que “la energía renovable es la energía de la libertad” (Reuters, 2022).

En muchos aspectos, las medidas de urgencia propuestas por la Comisión Europea en de marzo de 2022 con el plan *RePowerEU*, y su paquete legislativo de mayo de ese año desarrollando ese plan anuncian una verdadera “economía de guerra” con mayor intervención pública en los mercados de energía (Comisión Europea, 2022b). Como ocurrió con la pandemia, la UE actúa colectivamente y, de nuevo, recurre a su fuerza como unión. Esta guerra es una muestra más de la irrupción de la geopolítica en la economía mundial, y las implicaciones del uso coercitivo

(*weaponisation*) de las interdependencias (Farrell y Newman, 2019). La UE tendrá que asumir sus importantes implicaciones económicas. La COVID-19 significó la suspensión de las reglas fiscales y la inédita aprobación de *NextGenerationEU*, un fondo extraordinario de reconstrucción que se financia, por primera vez, con emisiones de eurobonos (Sanahuja, 2022a). La guerra de Ucrania es otro choque exógeno. Tendrá efectos asimétricos, aún por determinar, respecto a los costes de las sanciones, la energía, la inflación, o la atención a población refugiada. Se necesita de nuevo una respuesta fiscal y monetaria común, europea y global, para hacer frente a la recesión que anuncia la guerra, para mantener viva la agenda transformadora del Pacto Verde, para asegurar la unidad política de la UE ante Rusia, en particular en materia de energía y sanciones, y para responder a la crisis alimentaria y de desarrollo global que se agrava con la invasión rusa a Ucrania.

Por su parte, América Latina también sale de la pandemia con mayor vulnerabilidad ante las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania. Aunque afectará a todos, los más expuestos se encuentran en Centroamérica y en el Caribe de habla hispana. Desde la COVID, y antes, arrastran niveles altos de deuda pública, desequilibrios externos y alta inflación, y ninguno es un importante exportador de materias primas. En este entorno, el endurecimiento monetario interno y de Estados Unidos será un lastre para el crecimiento y la solvencia crediticia, lo que aumenta la posibilidad de una crisis financiera, y puede ser el caldo de cultivo de nuevas protestas sociales. También enfrentarán problemas los grandes exportadores de *commodities*, a pesar del aumento de los precios, y se tendrán que afrontar las tantas veces postpuestas reformas fiscales (CEPAL, 2022; Economist Intelligence Unit, 2022). Esto ocurre, además, en una región en la que ya existía un elevado grado de descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y las políticas públicas.

Todos esos factores inciden en las relaciones entre América Latina y Europa, y no se puede hacer abstracción de ellos: interpelan a la racionalidad y objetivos de la relación birregional. Es necesario reevaluar los motivos de esa relación, y encontrar un nuevo argumento o narrativa que sustente la renovación de las relaciones. El alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, siempre dice que la UE

tiene que hablar “el lenguaje del poder”, pero en el discurso que pronunció en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2022 (Borrell, 2022b) también recordó “el poder que tiene el lenguaje” aludiendo a las narrativas para generar una racionalidad y unos objetivos compartidos y construir agencia social.

No parecen faltar elementos para afirmar que, ante un mundo en transformación, el vínculo entre América Latina y el Caribe y la UE sigue siendo necesario y relevante, y se presenta hoy con un potencial y una lógica renovada en función tanto de los intereses como de los valores de ambas regiones. Ello afecta a sus tres dimensiones: concertación y diálogo político, comercio e inversiones, y cooperación para el desarrollo.

En primer lugar, esas relaciones han de ser un espacio de aseguramiento de la democracia y de un orden internacional basado en reglas frente a los actores iliberales que las impugnan, sea en la UE o en América Latina y el Caribe. Es importante subrayar que esta es una problemática compartida, también, con actores externos como Estados Unidos. El debate birregional sobre la democracia no debiera limitarse, de forma reduccionista, a los casos más graves como Nicaragua, Venezuela o Cuba. En la UE y en América Latina el “malestar en la democracia” y su cuestionamiento por actores iliberales es algo mucho más extendido, y encuestas que aportan datos sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía con la democracia, como el Latinobarómetro o el Eurobarómetro, o los informes globales de Ipsos, así lo confirman (Corporación Latinobarómetro, 2021; IDEA, 2021; Ipsos, 2021). Puede haber casos extremos, y especificidades nacionales y regionales, pero se trata de problemas más amplios, y compartidos: creciente enojo y desafección ciudadana; erosión de la confianza y crisis de representación; cuestionamiento de la captura de las políticas por parte de las élites; deterioro de la esfera pública y la deliberación democrática (Resina, 2020); y ascenso de fuerzas iliberales y de extrema derecha, que impugnan el Estado de derecho, las libertades democráticas, las sociedades plurales y diversas, y las normas multilaterales (Sanahuja y López Burian, 2020). El cuestionamiento del Estado de derecho en Centroeuropa, el ascenso y creciente influencia de la ultraderecha en esa región, en Estados Unidos, en Brasil o en otros países de América Latina, son evidencia de ello. Las duras imágenes de las turbas “ultras” asaltando el Capitolio en Estados Unidos, azuzadas por el presidente saliente, seguramente quedarán en

los libros de historia del futuro como símbolo de estos problemas y de su alcance global.

Por todo lo anterior, la cooperación en este ámbito exige agendas amplias y compartidas. Seguramente no podrá abordarse en los canales político-diplomáticos formales debido a la elevada fragmentación política presente en América Latina y el Caribe, y se deberá optar por otro tipo de geometrías, más flexibles y transversales, y el concurso de la sociedad civil.

En segundo lugar, el diálogo político y la relación renovada UE-América Latina pueden promover la autonomía estratégica de ambas regiones en un mundo caracterizado por la crisis de la globalización, la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, así como de una Rusia revisionista que no ha dudado en desencadenar una guerra de agresión que, entre otros motivos, responde también a su reclamación de reconocimiento como gran potencia. El sistema internacional se ha tornado más complejo, interconectado y disputado. Parte de esa ecuación son las potencias en ascenso y el mayor riesgo de conflictos de alcance sistémico, como ilustra la guerra en Ucrania o la creciente tensión en el Mar de China. Pero también hay una dimensión ideacional: esa nueva geopolítica promueve y se sustenta en discursos ideológicos y narrativas nacionalistas, securitarias y de confrontación, como la idea de competencia bipolar entre Estados Unidos y China o de una nueva “Guerra Fría” entre ambas. Esas descripciones o metáforas no son correctas analíticamente. En cierta manera, como se mencionó, la propia guerra de Ucrania revela la incomodidad de Rusia con ese relato. Además, no responden a los intereses ni de Latinoamérica ni de la UE, pues las sitúan en una posición de subordinación estratégica, cuestiona su agencia al retratarlas como actores subalternos, y desalienta el compromiso de los gobiernos hacia las instituciones y normas regionales y multilaterales y la cooperación internacional.

Esas narrativas, como se ha dicho, transforman la agenda. Dar prioridad a la geopolítica, la seguridad, la guerra y la rivalidad estratégica significa que pierden relevancia, espacio y recursos los retos sociales como la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el medio ambiente, o el desarrollo sostenible global y la Agenda 2030. El término alemán *Schadenfreude*, de difícil traducción al castellano, alude a la alegría que genera contemplar el mal ajeno. Sea en América Latina o en la UE, puede haber algún actor que vea con agrado el ascenso de China

o de Rusia como parte de un relato que debilita al orden mundial y a Occidente, Estados Unidos y la UE, y que aleja a América Latina del viejo continente; pero quienes lo ven así quizás debieran considerar que ello también tiene un elevado coste de oportunidad: cercena los márgenes de maniobra para una mejor inserción internacional, la autonomía regional, y la capacidad conjunta para afrontar retos políticos, sociales, ambientales y de desarrollo que interpelan a ambas regiones y a la humanidad en su conjunto. Menos Europa puede significar también menos América Latina en esa lógica geopolítica. Por eso es necesaria una narrativa y agencia común para dar sentido y orientación al mundo al que ambas regiones aspiran, en paz, y con más y mejor democracia y desarrollo.

En tercer lugar, la relación birregional puede contribuir, más allá de la respuesta inmediata a la crisis de la COVID-19, a la necesaria redefinición del desarrollo económico y social, en clave de sostenibilidad, como demanda la Agenda 2030. Aquí entra en juego la propuesta de “desarrollo en transición” impulsada por el Centro de Desarrollo de la OCDE y por CEPAL, con el apoyo de la Comisión Europea (OCDE/CEPAL, 2019; Nieto y Da Costa, 2022). Con esa agenda se pueden plantear unas relaciones de cooperación más horizontales e inclusivas, dejando atrás la vieja lógica Norte-Sur, y más abiertas al aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias innovadoras en las políticas públicas, y con la implicación de los distintos actores del desarrollo sostenible.

La búsqueda de estrategias de cooperación avanzada para el “desarrollo en transición” es particularmente relevante para los procesos de integración y cooperación regional que nos caracterizan. Hay que recordar que, más allá de su corazón comercial, los regionalismos latinoamericanos y europeo son proyectos eminentemente políticos y sociales, que buscan tanto la paz, la estabilidad y el progreso social en cada grupo, como una mejor inserción en las relaciones internacionales y el fortalecimiento del multilateralismo.

Siendo así, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y su cooperación al desarrollo tendrían que reorientarse para promover un espacio compartido de diálogo de políticas, de convergencia regulatoria y de transformación productiva para la reconstrucción del contrato social. Ello requiere una “triple transición”, socioeconómica, digital y ecológica, que involucra a ambas regiones y que, como elemento transversal, han de ser

una transición justa. Esas transformaciones ya eran necesarias antes de la irrupción de la COVID-19, uno de cuyos efectos ha sido exponer las fracturas sociales y las desigualdades de renta, género, o de otra índole. La pandemia también ha hecho aflorar disfunciones en las instituciones y modos de gobernanza, en cada país y en el plano regional y global, así como debilidades y fracturas del tejido social y productivo. La recuperación pospandemia no puede ignorarlas. Hay que recordar que democracia, desarrollo con justicia, y paz son aspiraciones que no se pueden lograr por separado. De esa forma, esas tres transiciones contribuirán a la renovación de la democracia y el contrato social.

La respuesta y la recuperación tras la COVID-19 ofrecen oportunidades para una cooperación birregional renovada a través de las políticas del “desarrollo en transición”, atrayendo inversión productiva y asistencia financiera y técnica que respalde políticas activas de largo plazo. Se trata de evitar dinámicas de reprimarización y creciente dependencia externa, y de respaldar reformas que lleven a pactos sociales y políticos más inclusivos. Por su parte, la UE ha de desplegar una estrategia de cooperación avanzada, conforme al nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, más horizontal, que, sin renunciar a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), ha de dejar atrás la “graduación” de los países más avanzados. Así, ha de estar abierta a todos los países de la región con enfoques “a medida” para cada país. Ha de sumar la cooperación Sur-Sur y triangular, promover un mayor diálogo sobre políticas públicas, innovación conjunta e intercambio de conocimiento, y alentar la inversión pública y privada en áreas como la infraestructura resiliente y la transición ecológica. Para ello se cuenta, dentro del Marco Financiero Plurianual 2022-2027, con el nuevo Instrumento “Europa Global” y el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible *plus* (FEDS+), y con estrategias como “Global Gateway”, cuyo programa regional para América Latina no debería hacerse esperar más, pues ya se ha formulado para África.

En cuanto a la política comercial y de inversión, el compromiso de ambas regiones con el Acuerdo de París y las metas de descarbonización y de cuidado del medio ambiente, exigen combinar la apertura con la adopción de estándares y normas ambientales, laborales y sociales más estrictas. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con un marco regulador y con principios ambientales y geopolíticos distintos al enfoque liberal de décadas anteriores. Sin ello,

la opinión pública y los parlamentos, de los que depende la ratificación de los acuerdos comerciales, pueden mostrarse más reacios a aceptar esos Acuerdos.

Aquí, la clave es una mayor cooperación y diálogo: sin ello, esas normas pueden terminar siendo un nuevo proteccionismo “verde”, con nuevas barreras no arancelarias, que puede ser impugnado como intento de imponer al resto del mundo los principios y normas europeas. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. En materia de estándares sociales, medio ambiente, clima y sostenibilidad, liderar supondrá mayor diálogo político y reforzar la cooperación (Leonard *et al.*, 2021).

Esos imperativos se plantean en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en los Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. Como ilustra el debate sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonia, no es aceptable objetar su ratificación apelando a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas. Pero ese proteccionismo encubierto no legitima que se ignoren esas objeciones ambientales. La solución no es abandonar los acuerdos, sino reforzar sus salvaguardas. De hecho, los acuerdos de última generación ya incluyen un moderno capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Pero, como se ha propuesto en el Pacto Verde Europeo, será necesario añadir a cualquier acuerdo comercial un compromiso vinculante con el Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

De nuevo, es necesario cambiar la lógica y la narrativa que justifica estos Acuerdos. No deben verse como meros TLC limitados al libre comercio. Tienen, de nuevo, un nuevo significado geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de América Latina frente a una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y normas, y de convergencia regulatoria en materia social, de reglas para la economía digital, y de estándares ambientales, para promover el cambio de los modelos de producción y consumo en aras de la sostenibilidad y la cohesión social.

Esos desafíos son compartidos. La UE también quiere impulsar para sí misma una profunda transición societal y ecológica que pretende ser, al mismo tiempo, nueva estrategia de desarrollo y de política industrial, marca de su “poder blando”, y renovada narrativa movilizadora de la construcción europea. Ese renacimiento de la UE en clave verde y social implicaría ver las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe como parte del Pacto Verde Europeo y del programa de recuperación *NextGenerationEU*, con una agenda común de inversiones, reformas y convergencia regulatoria para la transición “verde”, social y digital de ambas partes. De hecho, la forma en la que la UE se afirma en sus valores y en su autonomía estratégica en el mundo de hoy es, en parte, insistiendo en el contenido político y social, y ahora, ambiental y geopolítico de su proyecto de integración frente a la rivalidad estratégica y la competencia económica entre grandes potencias (Sanahuja, 2022b).

En esa triple transición social, digital y ecológica está también en juego la reconstrucción del contrato social y la viabilidad y legitimidad de la democracia. Esas transiciones plantean, de por sí, complejos dilemas socioeconómicos en términos de equidad y de justicia. Esos dilemas pueden ser más difíciles aún por las disrupciones socioeconómicas de la guerra de Ucrania, como es el aumento de la inflación y del precio de la energía y los alimentos. Supone costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales, que pueden agravar las desigualdades; afectará a muchos aspectos de la vida cotidiana que hasta ahora se daban por sentados, los modos de trabajo y ocio, los patrones de consumo, la movilidad. Todo ello ha de cambiar para lograr las metas del Acuerdo de París. Esa transición supone reconfigurar los contornos materiales y éticos de lo público, lo privado, y del bien común. La distribución de esos costes y la manera de afrontarlos, entre países y entre grupos sociales dentro de cada país traerán amplias disputas ecosociales. De ellas puede surgir un nuevo consenso verde o social, de amplio espectro, pero también pueden impulsar a fuerzas iliberales y de extrema derecha, tensando aún más el orden internacional. Tendrán que ser transiciones justas, o no serán.

La UE y América Latina y el Caribe enfrentamos la crisis de la globalización, la desigualdad, la emergencia climática, la pandemia del coronavirus y la reaparición de la guerra de agresión y sus consecuencias socioeconómicas y alimentarias globales. Todo ello representa lo que en sociología histórica se denomina

una coyuntura crítica. Es decir, un momento de encrucijada, en el que el devenir histórico ya no está escrito y se abre en múltiples posibilidades para las fuerzas sociales que pugnan por definir el futuro. Los pactos verdes no son, como algunos quisieran ver, un radical proyecto ecosocialista. Pero tampoco pueden despreciarse como un mero lavado de cara “verde” del neoliberalismo para asegurar su perpetuación. Noventa años atrás, tras otra crisis orgánica del capitalismo, el *New Deal* de Roosevelt y los pactos sociales de posguerra reconstruyeron el mercado y las sociedades democráticas con derechos sociales antes inéditos. Ante la crisis actual, los pactos verdes suponen renovar el contrato social sumando al planeta y a las generaciones futuras dentro de un orden mundial por construir. Esta sería la nueva racionalidad y narrativa que ha de sustentar la cooperación entre estas dos regiones.

Referencias bibliográficas

- Bergmann, M. (2020): “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”. *Foreign Affairs*, 20 de agosto.
- Borrell, J. (2022a) Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary. Bruselas: 1 de marzo.
- Borrell (2022b) On the power of language: what to do when Russia and China try to re-define terms. Munich Security Conference, 20 February 2022 - Opening statement by HR/VP Josep Borrell, 20 de febrero.
- CEPAL (2022) *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania*. Santiago de Chile: CEPAL, 28 de marzo.
- Comisión Europea (2021) *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas: COM(2019) 640 final, 11 de diciembre.
- Comisión Europea (2022a) Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine. Bruselas, 27 de febrero.
- Comisión Europea (2022b) *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure, and sustainable energy*. Bruselas: COM(2022) 108 final, 8 de marzo.
- Consejo de la Unión Europea (2002) “A strategic compass for security and defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security”. Bruselas: 7371/22, 21 de marzo.
- Corporación Latinobarómetro (2021) *Informe 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile.
- Domínguez, R. (2015) *EU Foreign Policy towards Latin America*. Londres: Palgrave Mcmillan.
- Economist Intelligence Unit (2022) *The Outlook for Latin America amid the Ukraine war. Can the region grow faster?* Londres: The Economist.
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2019) “Weaponized Interdependence”, *International Security* 44 (1), pp. 42-79.
- González, G.; Hirst, M.; Luján, C.; Romero, C.; Tokatlian, J. G. (2021) “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”. *Nueva Sociedad* n° 291, enero-febrero, p. 49-65.
- Gramsci, A. (1999) *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*. México: Era, vol. 2.

- IDEA Internacional (2021) *El estado de la democracia en las Américas 20212. Democracia en tiempos de crisis*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)
- Ipsos (2021) “Broken-system sentiment in 2021. Populism, anti-elitism, and nativism”. *Ipsos Global Survey – 25-Countries survey*. Londres, julio. Disponible en <https://www.ipsos.com/en/populist-anti-elite-and-nativist-views-linked-globally-widespread-broken-system-sentiment>
- Juncker, J.-C. (2016) *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, Bruselas, Unión Europea, 14 de octubre.
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S. y Wolff, G. (2021): “The geopolitics of the European Green Deal”. *ECFR Policy Brief*, febrero.
- Nieto Parra, S., y Da Costa, R. (2022) “Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19”, en Sanahuja, J. A. (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*. Madrid: Fundación Carolina, p. 125-158.
- OCDE/CEPAL (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París: OECD.
- Resina, J. (2020) “Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina”, Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* n° 31.
- Reuters (2022): “Germany aims to get 100% of energy from renewable sources by 2035”, 28 de febrero. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- Sanahuja, J. A. (2021) “Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina? *Nueva Sociedad* n° 291, enero-febrero, p. 141-156.
- Sanahuja, J. A. (2022a) “El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica”, *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, n° 63.
- Sanahuja, J. A. (ed.) (2022b) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*. Madrid: Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. y López Burián, C. (2020) “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 126, p. 41-63.
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2021) “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”. *Análisis Carolina* 20/2021, Madrid: Fundación Carolina.
- Schenoni, L. y Malamud, A. (2021) “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad* n° 291, enero-febrero, p. 66-79.

Dos décadas de relaciones sino-latinoamericanas: perspectivas, dimensiones y niveles

Sergio Rivero Soto¹ y Andrés Raggio²

Introducción

El ascenso de la República Popular China (China en adelante) en el escenario internacional ha propiciado nuevas dinámicas de relacionamiento entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, así como la reconfiguración del Sur Global. Desde comienzos del siglo XXI, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC en adelante) han visto progresar rápidamente su comercio con China y se han involucrado en nuevos patrones de comercio, cooperación y asociaciones con Beijing.

Este proceso no ha pasado desapercibido por el gobierno de Estados Unidos de América (EE. UU.), particularmente desde la administración de Donald Trump, que ha manifestado abiertamente la amenaza a largo plazo que representa China para sus intereses en el continente y pide cautela a ALC, en un nuevo escenario internacional caracterizado por la incertidumbre y la confrontación simbólica entre EE. UU. y China. Sin embargo, el dinamismo de China ha estimulado el crecimiento de los países de la región, y en cierta medida les ha permitido sobrellevar de mejor manera las crisis económicas de 2008 y la pandemia.

Si bien los países de ALC reconocen los múltiples problemas de una relación asimétrica con China, en gran medida prefieren verla como una oportunidad para que la región mire hacia un futuro más vinculado con Asia y especialmente con China. Altmann-Borbón y Rivero Soto (2022) afirman que las relaciones entre China y ALC

- 1 Director de la Cátedra China Contemporánea, Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidato a Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Correo: srivero@flacso.org
- 2 Investigador senior de la Cátedra China Contemporánea, Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidato a Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Correo: araggio@flacso.org

se han desarrollado con el tiempo a tal punto que actualmente se encuentran en un alto nivel de integración relativo, tomando características multinivel que involucran una variedad de actores locales, estatales y regionales, así como multidimensionales a través de relaciones políticas, económicas y sociales.

Este artículo se propone analizar el estado actual de las relaciones latinoamericanas, bajo la premisa de una vinculación asimétrica pero dinámica, que presenta un patrón de continuidad a pesar de las diferencias en niveles subregionales. En el primer apartado se hace un estudio de la vinculación económica como catalizadora del relacionamiento de la región con China. En una segunda instancia se examina la vinculación política de ALC con Beijing y su evolución en los diferentes niveles de análisis. Se finaliza con una revisión de la participación de la región en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés) propuesta por el presidente Xi Jinping en 2013.

Relaciones económicas asimétricas pero dinámicas

Durante las últimas dos décadas, China ha fortalecido significativamente su presencia en los países de ALC. El análisis de los intercambios bilaterales muestra el ascenso de China como el segundo socio comercial de ALC. Para 2020, el país asiático representó el 17,4% de las exportaciones y el 16,7% de las importaciones en la región. Entre 2016 y 2020, las exportaciones e importaciones de ALC aumentaron en un 62% y un 32% respectivamente.

Tabla 1: Comercio bilateral China-ALC, 2016-2020
(millones de dólares)

	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Exportaciones	101 762 503	126 250 335	157 610 233	163 854 656	164 787 994	62%
% de exportaciones totales	11,5%	12,8%	14,5%	15,6%	17,4%	
Importaciones	113 707 662	130 363 907	148 046 396	151 057 095	149 829 776	32%
% de importaciones totales	12,5%	13,2%	13,4%	14,4%	16,7%	

Fuente: elaboración propia a partir de cálculos del ITC basados en estadísticas de la Administración General de Aduanas de China.

Algunas economías como Chile, Brasil o Perú están más vinculadas con China, representando el 37%, el 32% y el 28% de

sus exportaciones respectivamente, versus el 1,9% en el caso de México o el 1,6% de Costa Rica. A nivel de importaciones, no es de sorprender que China se haya posicionado como uno de los principales socios en la mayoría de los países de la región, debido al propio proceso de modernización china y su estrategia de comercio exterior (tabla 2).

Tabla 2: Comercio bilateral China-ALC, países seleccionados 2020

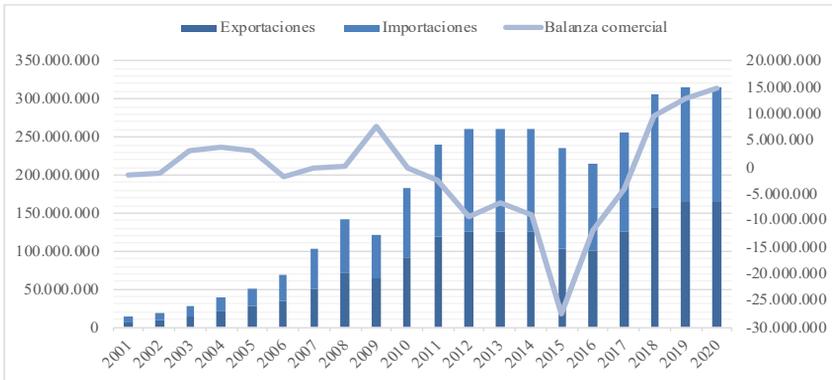
País	Exportaciones			Importaciones			Saldo comercial
	Mundo	China	%	Mundo	China	%	
Chile	67 557 693	25 106 890	37,2%	55 317 055	15 142 098	27,4%	9 964 792
Brasil	209 180 242	67 788 075	32,4%	158 786 825	34 778 441	21,9%	33 009 634
Perú	38 757 234	10 963 064	28,3%	36 064 092	10 310 219	28,6%	652 845
Ecuador	20 226 568	3 193 705	15,8%	17 803 362	3 947 269	22,2%	-753 564
Uruguay	7 010 245	1 014 640	14,5%	7 667 928	1 231 222	16,1%	-216 582
Colombia	31 045 676	2 670 041	8,6%	43 488 662	10 398 882	23,9%	-7 728 841
Argentina	54 821 594	4 594 625	8,4%	42 355 637	8 656 340	20,4%	-4 061 715
Panamá	9 656 808	377 895	3,9%	14 739 520	3 395 139	23,0%	-3 017 244
República Dominicana	9 848 863	211 765	2,2%	18 537 603	3 273 040	17,7%	-3 061 275
Guatemala	11 401 650	238 649	2,1%	18 206 520	2 253 197	12,4%	-2 014 548
El Salvador	4 141 009	77 659	1,9%	10 089 251	848 663	8,4%	-771 004
México	416 982 170	7 787 692	1,9%	382 979 896	73 505 513	19,2%	-65 717 821
Jamaica	1 218 399	21 493	1,8%	4 697 765	391 748	8,3%	-370 255
Costa Rica	11 625 662	182 566	1,6%	14 456 986	2 091 009	14,5%	-1 908 443
Antigua y Barbuda	21 770	0	0,0%	422 167	27 838	6,6%	-27 838

Fuente: elaboración propia a partir de cálculos del ITC basados en estadísticas de la Administración General de Aduanas de China.

Tras varios años de déficit, a partir de 2018, ALC presenta una balanza comercial superavitaria con China (figura 1): USD 9,5 mil millones en 2018, USD 12,8 mil millones en 2019 y USD 15 mil millones en 2020. Sin embargo, los datos agregados muestran solamente una parte de la realidad. Si analizamos la situación por país (tabla 2), principalmente tres economías, todas ubicadas en América del Sur, presentan superávit con China: Brasil, Chile y Perú. Esta situación se explica porque las exportaciones de ALC

se componen esencialmente de materias primas que requiere la segunda potencia mundial (ver tabla 3), y es en América del Sur donde se encuentran los principales países productores, mientras que otros, como México y los países de Centroamérica y el Caribe, están más especializados en productos industriales.

Figura 1: Comercio bilateral China-ALC, 2001-2020
(millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de cálculos del ITC basados en COMTRADE y estadísticas de la Administración General de Aduanas de China.

Como ejemplo, la tabla 3 muestra que, para 2020, la composición de las exportaciones de ALC a China se concentra en un número limitado de productos de bajo valor agregado, principalmente materias primas como el hierro (17,6%), el cobre (14,1%) y el petróleo (11,7%), además de la soja (17,3%). Ciertamente, esto plantea interrogantes sobre el impacto ambiental de la explotación de estas materias primas y el riesgo de un deterioro repentino de los términos de intercambio por la volatilidad inherente de los precios mundiales de estos productos.

Tabla 3: Top 10 de productos exportados a China por ALC (2020)

	Productos	Valor en 2020	%
1	Minerales y concentrados de hierro	28 998 242	17,6%
2	Soja	28 483 460	17,3%
3	Minerales y concentrados de cobre	23 307 851	14,1%
4	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	19 276 830	11,7%
5	Cobre, refinado y aleaciones de cobre,	9 567 354	5,8%

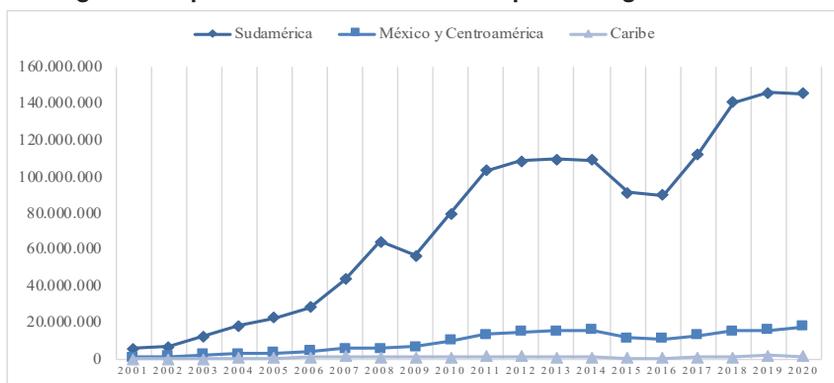
6	Carne bovina	7 305 731	4,4%
7	Pasta química de madera, soda o sulfato	5 162 017	3,1%
8	Circuitos electrónicos integrados	2 835 343	1,7%
9	Carne de cerdo	2 375 838	1,4%
10	Crustáceos	2 119 502	1,3%

Fuente: elaboración propia a partir de cálculos del ITC basados en estadísticas de la Administración General de Aduanas de China.

A nivel comercial, las relaciones de ALC con China son heterogéneas en volumen e impulsadas por un grupo selecto de economías más vinculadas con la segunda potencia económica mundial. Entre ellos, es relevante señalar que tanto Chile como Perú mantienen un tratado de libre comercio (TLC) con China.

La figura 2 refleja marcadas diferencias entre tres subregiones de ALC. Sudamérica, que como se mostró anteriormente, está altamente vinculada con la economía asiática, principalmente por la gran demanda de materias primas, y mantiene una tendencia creciente que toma fuerza después de la crisis financiera de 2008. Por otro lado, México y Centroamérica, si bien evidencian una tendencia ascendente en sus exportaciones a China, esta no sigue el mismo patrón de velocidad y volumen que el sur del continente. Finalmente, los datos para las economías del Caribe se mantienen constantes y marginales en comparación con las otras subregiones.

Figura 2: Exportaciones de ALC a China por subregión 2001-2020



Fuente: elaboración propia a partir de cálculos del ITC basados en COMTRADE y estadísticas de la Administración General de Aduanas de China.

El caso de Costa Rica, único otro país de la región con un tratado comercial con China, resulta atípico, pero meritorio de análisis dadas las características propias de su economía y su estrategia de posicionamiento basada en nichos de mercado. Para 2020, la carne de bovino, los dispositivos médicos y los artículos y aparatos de ortopedia fueron los principales productos exportados por el país centroamericano a este destino (Rivero Soto y Lesizza Orihuela, 2022).

Uruguay presenta una estrategia similar, encontrando en China un mercado dinámico para la exportación de carne bovina. Según datos de la agencia de promoción comercial e inversiones Uruguay XXI (2022) el país sudamericano vendió un total de USD 1 489 millones de carne bovina en 2021, es decir el 61% del total de exportaciones de ese producto. En setiembre 2021, el gobierno de Uruguay anunció el inicio de un estudio de factibilidad de un tratado comercial con China (Uruguay Presidencia, 2021)

Mientras que, en el caso de Ecuador, luego de haber realizado un estudio de factibilidad en 2021, durante una visita oficial del Presidente Lasso en febrero de 2022, se anunció el inicio de las negociaciones de un TLC con China (CGTN, 2022), siendo clave para Ecuador en la medida que es un importante proveedor de recursos energéticos y mantiene con Beijing altos niveles de deuda externa.

En China, los recursos financieros proporcionados para la ayuda exterior se dividen principalmente en tres tipos: donaciones (cooperación no reembolsable), préstamos sin intereses y préstamos en condiciones favorables (préstamos blandos). Los dos primeros provienen de las finanzas estatales, mientras que los préstamos en condiciones favorables son proporcionados por los bancos de política, a saber, el Banco de Exportación e Importación de China (Eximbank) y el Banco de Desarrollo de China (CDB por sus siglas en inglés).

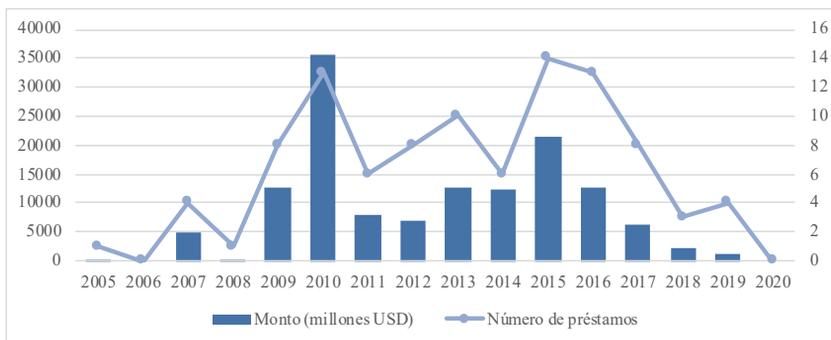
De acuerdo con los datos del *China-Latin America Finance Database* (Gallagher y Myers, 2022) en ALC, entre el 2005 y el 2021, los bancos de política chinos han prestado cerca de USD 137 mil millones para proyectos de infraestructura, energía, minería y otros préstamos discrecionales³ bajo el esquema de préstamos en

3 Incluye préstamos para proyectos de interés social como vivienda, educación, salud, seguridad, transporte aéreo, ambiente y facilidades de crédito para el comercio, entre otros.

condiciones favorables. Para el año 2020 y el 2021 no se reportan acuerdos de financiamiento bajo esta modalidad.

No se muestra ningún patrón respecto al monto de financiamiento anual. El año 2010 destaca con 13 préstamos que suman USD 35 700 millones, y desde el año 2015 se constata una caída paulatina en los préstamos de bancos de política chinos a ALC.

China: préstamos en condiciones favorables a ALC, 2005-2020



Fuente: elaboración propia con datos de China-Latin America Finance Database (Gallagher y Myers, 2022).

Por otro lado, el 68,36% de los préstamos están dirigidos a proyectos en el sector energético, con una fuerte concentración en Venezuela (59%) y Brasil (28%). Seguidamente, los préstamos para desarrollo de infraestructura representan un 18,26% del stock de financiamiento público chino, siendo Argentina el principal receptor con USD 13 709 millones equivalentes al 55% de los préstamos dedicados a este sector.

Tabla 4: China: compromisos de préstamos a ALC por país y sector (millones de USD)

País	Cantidad	Monto	Infraestructura	Energía	Minería	Otros
Antigua y Barbuda	2	128	128	0	0	0
Argentina	12	17 112	13 709	3 031	0	372
Bahamas	2	99	99	0	0	0
Barbados	1	170	170	0	0	0
Bolivia	10	3 439	1 279	1 060	396	704
Brasil	12	29 731	1 481	26 650	0	1 600
Costa Rica	1	395	395	0	0	0
Cuba	3	240	120	120	0	0
Ecuador	15	18 389	149	6 092	0	12 148
Granada	1	66	66	0	0	0
Guyana	3	214	214	0	0	0
Jamaica	11	2 074	1 825	0	0	249
México	1	1 000	0	1 000	0	0
Perú	1	50	50	0	0	0
República Dominicana	1	600	0	600	0	0
Surinam	4	580	533	0	0	47
Trinidad y Tobago	2	374	374	0	0	0
Venezuela	17	62 191	4 391	55 000	1 700	1 100
TOTAL	99	136 852	24 983	93 553	2 096	16 220
Porcentaje			18,26%	68,36%	1,53%	11,85%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gallagher. y Myers (2022)

A futuro, el panorama de las relaciones bilaterales estará marcado por el cambio de modelo económico chino, principalmente por la nueva propuesta de “doble circulación”. Apunta Yue (2022: 90) que:

Este mecanismo se compone de dos partes, la primera es la circulación interna que consiste en factores de desarrollo económico interno como el consumo, los consumidores y la producción. La segunda parte es la circulación externa,

que incluye las exportaciones, importaciones, la entrada y salida de inversión extranjera directa (IED) y la cooperación internacional en materia de infraestructura.

Todavía sin un entendimiento certero del impacto de este nuevo modelo de desarrollo para ALC, se podría inferir que China busca enfocarse en la producción de bienes industriales o tecnológicos de alto valor agregado, aprovechando los bajos costos de producción, para atender mejor las necesidades del mercado doméstico, pero para ello debe asegurar el suministro de insumos y materias primas desde el extranjero.

En síntesis, la vinculación comercial y financiera de China con la región es sobre todo pragmática, y resulta en tres realidades distintas dependiendo de las características económicas de cada subregión. Basados en esta premisa, el relacionamiento económico de ALC y China seguiría el mismo patrón que ha mantenido hasta la actualidad, que, si bien asegura un mercado para los productos de la región, dada una mayor demanda interna china proyectada, perpetúa los riesgos inherentes de una falta de diversificación y los riesgos asociados a la volatilidad de los precios de las materias primas.

Relacionamiento político estratégico y multinivel

Las relaciones de los Estados latinoamericanos con China desde comienzos del siglo XXI han evolucionado notoriamente en cantidad e intensidad. Apuntan Aróstica y Granados (2021) que:

Cuando China define a un “aliado estratégico”, también considera la densidad de las relaciones con su contraparte latinoamericana. Esta se define con base en la frecuencia y multiplicidad de interacciones que desarrollan los actores de las relaciones entre China y América Latina. Bajo la perspectiva de la teoría de la asimetría, una relación puede ser más o menos densa, tanto en los aspectos positivos (cooperativos) como negativos (conflictivos).

Este crecimiento puede entenderse al considerar factores estructurantes de dichas relaciones. Una de ellas es la apertura china al comercio exterior, como parte del proceso de modernización iniciado con la Reforma y Apertura a finales de la década de 1970, la propia entrada a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, así como la mayor presencia de China

en el sistema internacional, sea en cantidad de cargos ocupados por nacionales y/o propuestas de gobernanza global. Dicho proceso se hace notorio en la primera década del siglo XXI debido al aumento significativo del intercambio comercial, seguido por inversiones y créditos de importante cuantía para proyectos en América Latina, con cierto énfasis en energía e infraestructura (Bonilla & Herrera-Vinelli, 2019: 186).

Las matrices productivas de los países latinoamericanos también son un factor estructurante que condiciona el notorio proceso de las relaciones comerciales, pero también políticas. La matriz productiva de varios países de las subregiones de ALC han estado basadas en la explotación de bienes primarios (minerales, alimenticios, energéticos) con bajo valor agregado, que, si bien ha sido una fuente muy importante de ingresos, salvo excepciones no han logrado evolucionar en aumento de valor agregado, pero sí en las importaciones desde China (Dussel Peters, 2015).

La región de ALC cuenta con 33 países independientes y reconocidos por la comunidad internacional, de los cuales 25 mantienen relaciones diplomáticas con la República Popular China (al primer trimestre del 2022). La distribución de relaciones responde a 11 países en América del Sur, 5 en Centroamérica y 9 en el Caribe.

En cuanto a los factores que permiten describir las relaciones políticas, se considera relevante evaluar sus relaciones en aspectos considerados clave para la política exterior china, esto refiere a: contar con algún grado de relaciones estratégica; formar parte de la BRI; participación en el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés); contar con Instituto Confucio; cantidad de hermanamientos firmados, y participación conjunta en instancias bilaterales y regionales.

Desde 1949 cuando el Partido Comunista de China funda la nueva República, el principio de “una sola China” ha sido condición *sine qua non* para establecer relaciones diplomáticas. Sin embargo, el establecimiento de relaciones con países de la región se dio de manera paulatina y con cierta variación por subregiones. Cuba en 1960 fue el primer y único país en establecer relaciones diplomáticas con China en dicha década, siendo la década del 70' la que presentó el mayor número de establecimientos (tabla 5), producto de que, en 1971, por medio de la Resolución 2758 (XXVI), las Naciones Unidas restituyó los legítimos derechos de

la República Popular China como único representante de China ante el organismo y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. América del Sur y parte del Caribe fueron las regiones que establecieron antes las relaciones, en comparación con Centroamérica, países que comenzaron a establecer relaciones en las dos últimas décadas, así como varios del Caribe.

Esto se produce en un marco de una política exterior más asertiva por parte de China desde que Xi Jinping ocupa la máxima jerarquía del país asiático (Wong 2005 y Xuetong 2014 en Bórquez, 2019) alcanzando zonas consideradas usualmente como de fuerte influencia (multidimensional) de EE. UU., lo que ha quedado en evidencia con los recientes casos de Panamá (2017), República Dominicana (2018) y El Salvador (2018) y las acciones llevadas a cabo por el gobierno de EE. UU. antes estos hechos (llamado de embajadores y retiro de cooperación).

Tabla 5: Reconocimiento diplomático de la República Popular China en ALC

Década	Subregiones			Total (25)
	Sur	Centro	Caribe	
1960	0	0	1	1
1970	7	1	3	11
1980	4	0	1	5
1990	0	0	1	1
2000	0	1	2	3
2010	0	2	1	3
2020	0	1	0	1

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes oficiales.

Este factor es relevante para el enfoque de política exterior china en ALC, el abordaje de las relaciones no es igual si se trata de un país sudamericano, centroamericano o caribeño, así como tampoco sus temas de agenda, aunque tengan puntos en común y puedan apreciarse a nivel regional como el Foro China-CELAC.

Otro aspecto relevante desde la perspectiva china, y que ha tomado notoria importancia para varios gobiernos de la región son las asociaciones estratégicas. Estas pueden dividirse por niveles de importancia para China, aunque no exista oficialmente jerarquía clara (Bonilla y Herrera Vinelli, 2020; Bórquez, 2019; Ramón-

Berjano, Malena y Velloso, 2015; Oviedo 2006). Las funciones (planes estratégicos) o aspectos relevantes de las mismas permiten trazar una ruta en el relacionamiento entre Estados, al mismo tiempo que genera *linkage* o *engagement (binding)* para los países de la región y consolida en gran medida las relaciones en el largo plazo.

Desde la perspectiva regional la asociación es considerada como una oportunidad más comercial que política, en la medida que esta puede servir para la apertura de mercado, pero esto no quiere decir que no hayan generado otras instancias de intercambio que ya tienen recorrido importante, sea en el ámbito de las inversiones, la cooperación o el diálogo político.

Al mismo tiempo, las asociaciones estratégicas han servido como hoja de ruta en el relacionamiento con China a nivel multidimensional y multinivel. Cabe destacar que hasta el momento las asociaciones han sido presentadas sin una clara oposición de EE. UU. y se han establecido en gran medida fuera de su influencia, este es un aspecto relevante y de oportunidad para los países de la región, generando instancias de relacionamiento multidimensional y multinivel con otras potencias fuera del hemisferio, siendo en teoría una posibilidad para ampliar su autonomía.

A pesar de que ya en la década del 90' se pueden encontrar asociaciones estratégicas entre China y países de la región (Brasil, 1993; Venezuela, 1999; México, 1997), el crecimiento acelerado se produjo a partir de la segunda década del siglo XXI. Al primer trimestre de 2022, China ha establecido once (11) asociaciones estratégicas con la región, mayoritariamente con los países sudamericanos, siendo Colombia el único país de esta zona que tiene relaciones diplomáticas con China pero que no cuenta con este tipo de asociación, mientras que, fuera de esta, cuenta con Costa Rica y México.

En cuanto a la profundidad se pueden destacar al menos tres niveles: a nivel global con Brasil (2012) en concordancia con propuestas alternativas como BRICS; a nivel integral con Argentina (2014), Chile (2016), Ecuador (2019), México (2013), Perú (2013) y Venezuela (2014); con Bolivia (2018), Costa Rica (2015) y Uruguay (2016) que cuentan con un menor nivel de relacionamiento estratégico no integral, así como con Surinam bajo un Acuerdo de Cooperación Estratégica (2019).

Más allá de los países que han trazado sus asociaciones estratégicas en base a un Plan Estratégico, es claro que tanto la subregión centroamericana como la caribeña no han canalizado sus relaciones por esta vía, las razones y motivaciones son un aspecto central que debe desarrollarse para comprender con cabalidad dicho tema.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta: ¿una herramienta para el desarrollo?

Se podría decir que la Comunidad de Destino Humano (CDH) es la base filosófico-política de China en esta nueva era, presentada en Ginebra por Xi Jinping en 2017, ésta se centra en el desarrollo compartido y próspero. Por su parte, la BRI es la herramienta para materializar la CDH. El principal cambio introducido por dicha propuesta de gobernanza es que opera en un marco diferente al anterior, donde el poder de las naciones se disputaba bajo la lógica de suma cero, mientras que la idea de esta iniciativa evita expresamente el uso de la fuerza al comprometer a todos los actores que la integran.

La BRI fue presentada por Xi en 2013 en Kazajistán, pero recién en mayo de 2017 se hizo oficial en China, durante el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, con la presencia de 27 Jefes de Estado y de Gobierno. En dicha ocasión, de la región latinoamericana asistieron el entonces presidente de Argentina, Mauricio Macri, como la presidenta de Chile, Michelle Bachelet.

La iniciativa propone realizar dos megaproyectos. El primero de ellos se refiere al llamado Cinturón Económico de la Ruta de la Seda, que reproducirá la ruta terrestre desde la ciudad china de Xi'an hasta París. Por otro lado, la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, que reproducirá la antigua ruta que partía de las costas chinas, atravesaba el Océano Índico y el Cuerno de África, hasta el Mediterráneo.

El megaproyecto busca generar oportunidades en varios sectores, sin embargo, la infraestructura es fundamental ya que el principal objetivo es conectar áreas estratégicas. Para lograr esta conectividad se necesitan grandes corredores que, muchas veces, no están en óptimas condiciones, lo que abre la posibilidad de recibir inversiones chinas. Los denominados Corredores Económicos son: Bangladesh-China-India-Myanmar; China-

Pakistán; China-Península de Indochina; China-Asia Central-Asia Occidental; China-Mongolia-Rusia; y el Nuevo Puente Terrestre Euroasiático.

El propio documento original indica que la BRI es un acuerdo global de libre comercio y cooperación, además de promover la cooperación e integrar mercados, siempre en un marco coordinado por la comunidad mundial, estableciendo así un nuevo modelo de cooperación internacional, al mismo tiempo que busca el acoplamiento de diversos modelos de desarrollo. En el documento titulado “Visión y Acciones sobre la Construcción Conjunta de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI” (National Development and Reform Commission of China: 2015) dice:

(...) alentar a los países a lo largo de la Franja y la Ruta a lograr una coordinación de políticas económicas y llevar a cabo acciones más amplias y más cooperación regional profunda de estándares más altos; y la creación conjunta de una arquitectura de cooperación económica regional abierta, inclusiva y equilibrada que beneficie a todos. La construcción conjunta de la Franja y la Ruta redonda en el interés de la comunidad mundial. Reflejando los ideales comunes y la búsqueda de las sociedades humanas, es un esfuerzo positivo para buscar nuevos modelos de cooperación internacional y gobernanza global, e inyectará nueva energía positiva en la paz mundial y el desarrollo.

Para la iniciativa, el capital financiero chino, con el gobierno a la cabeza, se ha comprometido a invertir USD 900 000 millones. La financiación proviene de bancos asiáticos y, en muchos casos, de bancos con una desafiante proyección internacional del sistema financiero Occidental. Estos incluyen el AIIB, y los conocidos por varios gobiernos en ALC como el CDB y Eximbank. Estos mismos bancos ya operan en la región latinoamericana y desde hace unos años ya han superado a los bancos financieros tradicionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Gransow, 2015; Raggio, 2016).

El desafío que implica a nivel internacional para China no es menor, ya que en términos políticos deben convencer a un gran número de países de que las condiciones propuestas son las más beneficiosas. Esto ha demostrado ser un reto, los chinos han encontrado reveses en Pakistán y Nepal, que se han opuesto a

este proyecto debido a las condiciones que establece Beijing. Un ejemplo de esto es la construcción de represas, pues en los términos de los contratos por parte de China se exige la propiedad de los proyectos, así como que su seguridad esté en manos chinas (Schuster, 2017).

La relación de ALC con esta iniciativa es justificada como una extensión natural, señal que aboga por la perpetuación del *statu quo* actual, es decir, la exportación de materias primas a China y la importación de manufacturas y productos con valor agregado. Pero más allá de cómo se logre posicionar a ALC en este megaproyecto, lo cierto es que China lleva varios años invirtiendo en infraestructura en la región, destacándose su propuesta para financiar el proyecto del ferrocarril bioceánico entre el puerto brasileño de Santos y el de Illo en Perú (China Daily, 2015).

La recepción de los países latinoamericanos a la iniciativa ha sido amplia. En la región, salvo Bahamas, Brasil, Colombia⁴ y México, todos los demás países ya han firmado el memorándum para su adhesión a la iniciativa, desde que Panamá en 2017 fuera el primero, hasta la reciente incorporación de Nicaragua a comienzos del 2022, siendo un total de 21 países de la región en participar de la iniciativa de los 25 que cuentan con relaciones diplomáticas.

De acuerdo con datos de Brichetti et al. (2021), hasta 2030 la región requiere invertir poco más de USD 2 mil millones para expandir y mantener la infraestructura necesaria para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero el acceso a financiamiento es una limitante, por lo que China se convierte en un socio potencial donde la adhesión a la BRI y al AIIB es una oportunidad específicamente en sectores como el tecnológico o el de la salud, sin olvidar el importante componente infraestructural de la propia iniciativa.

En cuanto a la participación de los países de la región de ALC en nuevas propuestas chinas de financiamiento, como el del mencionado AIIB, ocho países de la región ya forman parte, todos ellos de América del Sur: Argentina (2021), Bolivia (2017), Brasil (2020), Chile (2021), Ecuador (2019), Perú (2022), Uruguay (2020) y Venezuela (2017). Hasta ahora solo Ecuador ha recibido

4 Cuenta con un acuerdo denominado *China-Colombia Initiative* (2019), centrado en la conectividad, ya se pueden observar inversiones chinas en el sector de transporte colombiano.

financiamiento de dicho banco (USD 50 millones), con la finalidad de ayudar a las pequeñas y medianas empresas en el marco de la pandemia del Covid-19 (AIIB, s/f).

La alternativa de financiamiento que propone el AIIB puede ser de valiosa ayuda para los países de la región que requieren de mayores niveles de inversión pública en proyectos de infraestructura directamente relacionados con su competitividad global, en particular en las subregiones del Caribe y de Centroamérica.

Consideraciones finales

Todos los indicadores económicos y políticos presentados dan cuenta de la evolución pragmática de las relaciones sino-latinoamericanas que resulta en una vinculación asimétrica pero dinámica, y que presenta un patrón de continuidad a pesar de las diferencias en niveles subregionales.

La política exterior china hacia ALC ha evolucionado en los últimos años, sea a nivel regional vía Foro China-CELAC, como por la concreción de asociaciones estratégicas a nivel bilateral y por la proliferación de acuerdos a nivel local (hermanamientos entre localidades), lo que permite canalizar las relaciones multinivel a nivel institucional.

Con claridad, el relacionamiento responde a la política exterior china más que a una estrategia de los países de ALC, o de una agenda regional propia, pero que ha logrado algunos *statements* que promueven el *binding engagement*, teniendo así la puerta abierta para canalizar las estrategias multinivel que deberían formular los gobiernos latinoamericanos y caribeños.

Beijing se relaciona con los diversos países de la región en base a sus intereses, destacando importantes diferencias entre subregiones. En el caso del Caribe y Centroamérica, para China el tema de las relaciones diplomáticas es central (*Taiwán Issue*), mientras que, en América del Sur, las prioridades están basadas en garantizar insumos clave para el proceso de modernización, como minerales y energía, y por supuesto, alimentos. Además, las relaciones con algunos países se proyectan en clave global, como en el caso de Brasil.

Al mismo tiempo, si bien China se ha convertido en un socio clave para la región, tanto comercial, como financiero, estas relaciones se basan en gran medida en exportaciones del sector primario,

cuyos efectos sobre el desarrollo de los países de ALC son mixtos y ambivalentes (externalidades negativas, bajo valor agregado y contenido tecnológico, entre otros) y se concentran principalmente en economías de América del Sur.

El nuevo modelo de desarrollo de circulación dual implementado por el gobierno chino, de la mano de la BRI, podría implicar mayores inversiones productivas en sectores de interés para China, que, si bien beneficiarían ciertas industrias en la región, perpetúan el patrón de relacionamiento comercial de las últimas dos décadas. Sin embargo, una creciente y pujante clase media china representa una oportunidad para las exportaciones industriales y agroalimentarias de ALC, dando pie a una posible reorientación de la IED china hacia sectores de mayor valor agregado con efectos positivos para la región.

Más allá del crecimiento del comercio y el financiamiento, y de la profundización de las relaciones políticas con China, los gobiernos de ALC deberán definir agendas y estrategias para que los próximos años marquen la diversificación de las relaciones económicas bilaterales, de acuerdo con las características propias de sus economías, siempre considerando los intereses políticos nacionales y regionales para que ALC se beneficie plenamente de un marco de relaciones ganar-ganar que apoye el desarrollo integral de los países de la región.

Bibliografía

- Altmann-Borbón, Josette. y Sergio Rivero Soto (2022). “Introducción”. En *Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe*, Josette Altmann-Borbón y Sergio Rivero Soto (eds.): 15-22. FLACSO.
- Aróstica, Pamela y Ulises Granados (2021). “Alcances de una asociación estratégica integral: China y el caso de México”. <http://chinayamericalatina.com/alcances-de-una-asociacion-estrategica-integral-china-y-el-caso-de-mexico/> (Visitada el 08/02/2022).
- Asian Infrastructure Investment Bank. (s/f) “Ecuador: Corporación Financiera Nacional COVID-19 Credit Line Project”. <https://www.aiib.org/en/projects/details/2020/approved/Ecuador-Corporacion-Financiera-Nacional-COVID-19-Credit-Line-Project.html> (Visitada el 03/05/2022).
- Brichetti, Juan Pablo, Leonardo Mastronardi, María Eugenia Rivas, Tomás Serebrisky y Ben Solís (2021). “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. <http://dx.doi.org/10.18235/0003759> (Visitada el 02/03/2022).
- Bonilla Soria, Adrián y Lorena Herrera-Vinelli (2020). “CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)”. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 124. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/124/celac_como_vehiculo_estrategico_de_relacionamiento_de_china_hacia_america_latina_2011_2018 (Visitada el 13/03/2022).
- Bórquez, A. (2019). “Iniciativas Estratégicas No-Tradicionales en las relaciones chino-chilenas: ¿un caso de poder blando de China en América del Sur?”. *Estudios Internacionales*, 51 (194). https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692019000300095 (Visitada el 10/02/2022).
- CGTN. (2022). “China y Ecuador acuerdan iniciar negociaciones sobre tratado de libre comercio, según declaración conjunta”. <https://espanol.cgtn.com/n/2022-02-06/GHGcEA/China-y-Ecuador-acuerdan-iniciar-negociaciones-sobre-tratado-de-libre-comercio-segun-declaracion-conjunta/index.html> (Visitada el 14/02/2022).
- China Daily. (2015). “China, Peru agree on feasibility study on transoceanic railway”. http://www.chinadaily.com.cn/world/2015livistssa/2015-05/23/content_20799387.htm (Visitada el 03/05/2022).
- Dussel Peters, Enrique (2015). “Introducción”. En *América Latina y el Caribe y China: Economía, comercio e inversión*, Enrique Dussel Peters. (coord.): 9-18. Ciudad de México. Red ALC-China, UDUAL, UNAM, Cechimex. https://www.redalc-china.org/redalcchina_2015_economia.pdf (Visitada el 17/02/2022).

- Gallagher, Kevin y Margaret Myers (2022). “China-Latin America Finance Database”. https://www.thedialogue.org/map_list/ (Visitada el 15/04/2022).
- Gransow, B (2015). “Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan? *Nueva Sociedad*, no 259. <https://nuso.org/articulo/inversiones-chinas-en-infraestructura-una-situacion-en-la-que-todos-ganan/> (Visitada el 06/12/2021).
- National Development and Reform Commission of China (2015). “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”. http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html (Visitada el 30/03/2022).
- Oviedo, Eduardo (2006). “China: visión y práctica de sus llamadas “relaciones estratégicas””. *Estudios de Asia y África*, XLI (3). <https://www.redalyc.org/pdf/586/58611172002.pdf> (Visitada el 07/01/2022).
- Raggio, Andrés (2016). “¿Nueva dependencia? Las inversiones chinas en la región”. *Revista Lento*, v: 42: 51-53.
- Ramón-Berjano, Carola, Jorge Malena y Miguel Velloso (2015). *El relacionamiento de China con América Latina y Argentina: significado de la alianza estratégica integral y los recientes acuerdos bilaterales*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Rivero Soto, Sergio y Camila Lesizza Orihuela (2022). “China y Costa Rica hacia una Asociación Estratégica para el desarrollo sostenible”. *Logos*, 3(1): 64-77. <http://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/166> (Visitada el 03/02/2022).
- Schuster, Mariano (2017). América Latina en la estrategia económica china. Entrevista a Gustavo Girado. *Nueva Sociedad Entrevistas*. <http://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-economica-china/> (Visitada el 11/11/2021)
- Uruguay Presidencia. (2021). “Inició su trabajo el equipo negociador del estudio de factibilidad para acuerdo con China”. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/inicio-su-trabajo-equipo-negociador-del-estudio-factibilidad-para-acuerdo> (Visitada el 02/05/2022).
- Uruguay XXI. (2022). Informe Anual de Comercio Exterior 2021. Autor.
- Yue, Y. (2022). “Diplomacia económica e Iniciativa de la Franja y la Ruta América Latina” En *Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe*, Josette Altmann-Borbón y Sergio Rivero Soto (eds.): 89-100. FLACSO.
- Scholz, O. (2022) Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag. Berlín, 27 de febrero.

Unión Europea (2016) *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.

Verdes-Montenegro, F. J. (2022) “La autonomía estratégica de la Unión Europea. ¿En qué lugar queda América Latina?”, en Sanahuja, J. A. (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*. Madrid: Fundación Carolina, p. 191-224.

Cooperación Regional Latinoamericana: Desafíos y Oportunidades en Pandemia

Julissa Castro Silva y Cintia Quiliconi

Resumen: Este capítulo analiza los efectos que generó la Covid-19 en la cooperación regional en el marco de la crisis previa que ya experimentaba el regionalismo latinoamericano en general y sudamericano en particular. Se argumenta que la pandemia no necesariamente ha agudizado la crisis de la cooperación regional latinoamericana observando cómo, a pesar de los obstáculos políticos y económicos, hubo articulación de algunos temas. El análisis comparado de agendas clave como la de salud, las migraciones y el comercio digital demuestra que se activaron diversas iniciativas regionales para responder a la emergencia sanitaria y generar avances limitados, pero no previstos en una etapa previa al Covid-19. En los casos de migraciones y salud los niveles de articulación fueron más acotados, pero en la agenda digital se produjeron avances importantes. Esto demuestra que pese al escenario adverso marcado por la falta de convergencia ideológica y de liderazgo regional ciertas agendas lograron superar este dilema. Para dilucidar de qué manera se ha logrado alcanzar resultados favorables en medio de la crisis de la cooperación regional analizamos el papel que jugaron ciertos diseños institucionales y el rol desempeñado por los orquestadores de política para incentivar avances en ciertos temas.

1. Introducción

Los ciclos que han atravesado distintos esquemas regionales latinoamericanos en los últimos 20 años demuestran que el regionalismo latinoamericano ha oscilado entre la resiliencia y el declive. A inicios de la tercera década del siglo XXI distintas iniciativas regionales han entrado a una etapa de ralentización, estrés, e incluso desintegración en un momento internacional inestable en el que la proyección de la región resulta clave (Caetano y Pose 2020; Deciancio y Quiliconi 2022; Dubé 2020; Nolte y Weiffen 2021). En medio de este nuevo ciclo de crisis del regionalismo, la emergencia sanitaria generada por la Covid-19

ha llevado a los países latinoamericanos a enfrentar una situación sin precedentes con herramientas regionales muy limitadas. Sin embargo, aunque estas respuestas regionales han sido desarticuladas no fueron inexistentes (Legler 2021). A través del análisis de tres agendas clave para el momento de la pandemia buscamos desentrañar cuáles fueron los principales obstáculos e incentivos para alcanzar ciertos espacios de cooperación regional en un escenario poco propicio para ello.

Por ello, este capítulo analiza los avances y retrocesos de la cooperación regional latinoamericana planteando la siguiente interrogante: ¿Qué factores han debilitado y fortalecido diferentes agendas de cooperación regional durante la pandemia? Al responder a esa pregunta busca sobrepasar la coyuntura analítica de la crisis del regionalismo latinoamericano y sus distintas causas e identificar los efectos que generó la Covid-19 en la cooperación regional tomando en cuenta el avance o retroceso en las agendas de salud, migración y digital durante la emergencia sanitaria.

El argumento central que se propone es que la pandemia no necesariamente ha agudizado la crisis de la cooperación regional latinoamericana. A pesar de la falta de convergencia ideológica y de liderazgos regionales para fortalecer los procesos de cooperación regional, en algunos casos se lograron avances temáticos relacionados con el rol que jugaron tanto los diseños institucionales menos superficiales como los orquestadores de políticas como por ejemplo bancos de desarrollo y organismos regionales que ayudaron a superar las visiones nacionalistas y unilaterales que primaron en pandemia. La metodología utilizada para analizar este argumento es el análisis comparado de tres agendas de importancia para el momento en que se desata la COVID-19, seleccionadas para evaluar si se profundizaron o no los compromisos regionales en ese momento.

Los hallazgos demuestran que, a pesar de la crisis previa del regionalismo latinoamericano, se activaron algunas iniciativas regionales para responder a la emergencia sanitaria y generar avances modestos, aunque no previstos en la etapa previa al Covid-19. Distintos factores han mediado ese proceso, la orquestación provista por diferentes organismos multilaterales y regionales, la activación de ciertos liderazgos por parte de México y Chile, y de manera particular para el caso del SICA, su diseño institucional formal y su experiencia previa en gestión de crisis

catastróficas. Los principales hallazgos muestran que la agenda digital fue la que experimentó mayores avances, mientras que las de salud y migraciones evidenciaron mayor desarticulación y limitadas respuestas de contingencia frente a la pandemia. Esto se debió a la polarización ideológica en la región, vis-a-vis a la falta de liderazgo regional sumado a los diseños institucionales de bajo costo que debilitaron la cooperación regional.

El capítulo se estructura en cuatro secciones, el siguiente apartado aborda la crisis de la cooperación regional latinoamericana observando varias de sus organizaciones. Allí se identifican los factores que han debilitado a la cooperación regional tomando en cuenta factores intra y extra regionales. En la tercera sección, se analizan comparativamente las agendas de salud, migraciones y digital en diferentes iniciativas regionales para explorar cómo la emergencia sanitaria tuvo efecto sobre ellas considerando los factores identificados en la sección anterior. Se seleccionan estas tres agendas por su importancia para el período analizado. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones finales que sitúan los desafíos del regionalismo latinoamericano en la última década de incertidumbres.

2. El mapa de la crisis de la cooperación regional latinoamericana pre pandemia

La pandemia encontró a una América Latina signada por el estrés de sus esquemas regionales. Los problemas que enfrentó la región fueron de índole económico, político y social; entre ellos, la caída de los precios de las materias primas, la crisis política y migratoria venezolana, los conflictos ideológicos entre quienes formaron parte de la “marea rosa” de la década de 2000 y el resurgimiento de la derecha en América Latina en varios países de la región acompañado en muchos países andinos de fuertes crisis sociales y de la democracia plasmadas en fuertes protestas en Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Combinando varios de esos factores se gestó una nueva crisis del regionalismo latinoamericano en general y sudamericano en particular (Caetano y Pose 2020; Deciancio y Quiliconi 2022; Nolte y Weiffen 2021)

En ese contexto, diversas iniciativas regionales han experimentado estancamiento, declive o incluso tendencias hacia la desintegración. Una de las causas más recurrentes se asocia a esta crisis es el fuerte inter-presidencialismo que caracteriza al regionalismo latinoamericano y que se ve perjudicado cuando

hay polarización ideológica. Si bien la convergencia ideológica entre los gobiernos latinoamericanos dejó de darse en términos de centro-izquierda para pasar a orientaciones de centro-derecha y derecha (Álvarez 2021), este cambio no fue homogéneo en la región y por lo tanto se dieron variadas marchas y contramarchas en varios de los acuerdos regionales.

Por ejemplo, la última cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), previa al Covid-19, sólo contó con la presencia de 10 presidentes de los 33 estados miembros, mostrando la falta de convocatoria del esquema de diálogo político.¹ El marco de la crisis política y migratoria de Venezuela que llevó a la polarización ideológica de los miembros hizo inviable el tratamiento del tema en su interior y dividió fuertemente a la organización. Como consecuencia de su estancamiento, Brasil abandonó el foro a principios del año 2020, marcando aún más claramente la debilidad de ese esquema regional.

Los efectos de la crisis venezolana en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) han sido aún más negativos. La polarización ideológica que se produjo al interior del grupo desafió la validez del bloque como foro de diálogo político y de defensa colectiva de la democracia (Legler y Garelli-Ríos 2018). Ello, asociado a la retracción del liderazgo de Brasil y Venezuela en la región, desencadenó el declive del mencionado organismo y su posterior desintegración llegó ante la imposibilidad de alcanzar consenso para elegir a un nuevo Secretario General que reemplazara al saliente Ernesto Samper en enero de 2017. Como alternativa a la UNASUR, dos años después se creó el Foro para el Progreso de Sudamérica (PROSUR), que representa el esfuerzo de los gobiernos de derecha de Colombia y sobre todo del gobierno del presidente Piñera en Chile (2018-2022) por ocupar el vacío de liderazgo que se produjo en la región dada la crisis venezolana (Barros y Gonçalves 2021, 9) y la llegada al gobierno de Brasil de Jair Bolsonaro con un marcado desinterés por el regionalismo sudamericano. PROSUR, hace parte de una tendencia en los procesos de cooperación regional latinoamericanos para optar por una estructura carente de autoridad, que lo ha hecho vulnerable a los ciclos políticos de la región (Nolte 2019, 143-144). Tal es así que el nuevo presidente de Chile, Gabriel Boric, que representa

1 En la cumbre organizada en el año 2017, no participaron los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

una tendencia política de izquierda solicitó apenas asumió su gobierno en abril de 2022 el retiro de su país de ese foro que su predecesor había fomentado.

De la misma manera, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) presenta un diseño de bajo costo institucional, puesto que no cuenta con un tratado constitutivo ni órganos institucionalizados (Abbott y Faude 2021), lo que ha fortalecido su dependencia a la voluntad y capacidad de los líderes presidenciales para fomentar la cooperación regional (Sanahuja 2016, 44). De esa forma, frente a la caída de los precios de las materias primas, el colapso de la producción petrolera en Venezuela y la crisis política en ese país, el bloque vio disminuida su capacidad para implementar su programa de trabajo altamente dependiente del financiamiento venezolano (Briceño Ruíz 2018, 587), al mismo tiempo que ha perdido también miembros, aunque con menos intensidad que la UNASUR (Álvarez 2021).

En tanto, la Alianza del Pacífico ha logrado escapar en parte a estos vaivenes. El bloque ha continuado operando bajo la orquestación de distintos organismos intergubernamentales que han dinamizado ciertas agendas como la de facilitación del comercio y la de innovación. Este es un modo de gobernanza indirecto, a partir del cual estos organismos se valen de otros actores (intermediarios) para lograr sus objetivos, lo que implica una transferencia de gobernanza hacia los Estados y sus poblaciones (Legler 2021, 341-342). De manera particular, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha proporcionado apoyo material e ideacional al sector privado y a los servidores públicos que conforman la Alianza para fortalecer, especialmente, su agenda económica.

Sin embargo, el bloque ha presentado limitaciones internas para profundizar su institucionalidad. Frente al anuncio de la salida de los Estados Unidos del TPP en el año 2017 por parte de su entonces presidente Donald Trump, la Alianza emprendió negociaciones con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur para crear la figura del Estado Asociado. Si bien este evento extra regional impulsó a los miembros del bloque a ampliar su institucionalidad, se encontraron con desafíos internos que llevaron a su ralentización. Previo a esa negociación, solo Chile contaba con un acuerdo comercial firmado con cada uno de los países candidatos. Ello significó que temas como la reducción

de aranceles a productos lácteos frente a terceros estados o la implementación de una agenda más profunda generaran fricciones internas y, por consiguiente, falta de unidad para negociar como bloque. Como resultado, las reuniones de esta iniciativa estuvieron paralizadas por un año, desde octubre de 2018 a octubre de 2019, luego de lo cual se decidió flexibilizar la negociación para cubrir solamente los temas menos conflictivos (Castro Silva 2022, 47-49). De esa forma, la Alianza logró alcanzar un acuerdo con Singapur, país que espera su incorporación como Estado Asociado para el año 2023. Aún así, no se han declarado mayores avances en las negociaciones con el resto de candidatos.

A diferencia de los esquemas anteriores, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) representa a una organización internacional formal² que le ha permitido acumular experiencia en la gestión de desastres naturales y mantener autonomía burocrática frente a los mandatarios de turno (Legler 2021, 368) y alcanzar mejores avances en temas centrales para la pandemia como veremos en el próximo apartado. No obstante, ha sido objeto de críticas que han atacado su legitimidad por su ineficacia en la gestión de otro tipo de crisis, como el golpe de Estado en Honduras (2009), la de los migrantes cubanos (2015), la violencia desatada en Nicaragua durante manifestaciones contra el gobierno de Daniel Ortega (2018), así como por la polarización ideológica que se profundizó en su interior por la crisis venezolana (Parthenay 2021, 394).

La Comunidad Andina (CAN) también ha sufrido los desafíos generados por la diáspora venezolana. Al igual que en el SICA, este tema ha creado una fuerte polarización entre quienes han apoyado y quienes se han opuesto al gobierno de Nicolás Maduro mediado por la orientación ideológica de los presidentes de turno (Legler 2021; Parthenay 2020, 8). De esa forma, se evidenció el fraccionamiento político con el que ha ido operando el bloque desde el año 2006, cuando Venezuela anunció su salida del grupo como miembro pleno en respuesta directa a las negociaciones que Colombia y Perú iniciaron para suscribir un tratado de libre comercio con la Unión Europea y con los Estados Unidos. A esta crisis, se le ha sumado en los últimos años un escenario

2 Las organizaciones formales, a diferencia de las de bajo costo institucional, se constituyen por un tratado internacional reconocido formalmente, presentan una secretaría permanente u otras instituciones como una sede central y burocracia permanente (Pevehouse et. al. 2004, tomado de Vabulas y Snidal 2011, 6).

de convulsión política y social interna al interior de sus países miembros que debilitó el liderazgo de sus mandatarios.

El caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) es distinto. El año 2014 se produjo un acercamiento a la Alianza del Pacífico con el apoyo técnico y financiero orquestado por el BID y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). A pesar de que se lograron identificar distintos puntos de convergencia, la agenda común no ha generado mayores avances. Posteriormente, en el año 2019, el Mercosur anunció la culminación de 20 años de negociación con la Unión Europea para alcanzar un Acuerdo de Asociación, pero fue el bloque europeo el que promovió con más fuerza el tratado frente al avance de la influencia de China en América Latina (Dubé 2020, 62). A pesar de ese logro, el compromiso no ha sido ratificado por estas regiones. El estancamiento del Mercosur obedece a que el grupo no ha podido superar sus diferencias internas, especialmente a las visiones opuestas de Brasil bajo la gestión del gobierno de derecha de Jair Bolsonaro y de Argentina con el retorno del peronismo al poder con Alberto Fernández en diciembre de 2019. A diferencia de Luiz Inácio Lula da Silva y su sucesora Dilma Rousseff, los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro perdieron el interés por promover el regionalismo sudamericano y aunque hubo una importante convergencia ideológica con el gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2019) y el de Michel Temer (2016-2018) no alcanzó para fortalecer el bloque, ya que la agenda de ambos mandatarios buscaba flexibilizar el acuerdo para transformarlo en una zona de libre comercio.

El comportamiento de la cooperación latinoamericana en la última década refleja que la polarización ideológica, atizada en la mayoría de los casos por la crisis política y migratoria venezolana, ha marcado el estancamiento de distintos esquemas regionales. Sumado a ello, la falta de liderazgo, sobre todo de Brasil y Venezuela, ha golpeado con mayor fuerza a aquellos mecanismos regionales que presentan un bajo costo institucional, llevándolos a su declive e, incluso, desintegración. No obstante, el debilitamiento por el que ha atravesado la cooperación regional se ha visto matizado por la orquestación que distintos organismos intergubernamentales han propiciado, así como por la experiencia que se ha podido acumular dentro de un diseño institucional formal.

En la siguiente sección, al analizar algunas agendas centrales para la etapa de pandemia, encontramos que, aun en un escenario infructuoso, ciertas agendas regionales lograron revertir algunas tendencias negativas generadas antes de la emergencia sanitaria y fortalecer otras.

3. Análisis sectorial de la cooperación regional en tiempos de pandemia

La emergencia sanitaria generada por la Covid-19 no logró una respuesta regional articulada para lidiar con los problemas que emergieron con ella en temas clave como la salud y comercio (Riggirozzi 2020; Ríos Sierra 2020). Sin embargo, dentro del debate que se ha generado para ahondar sobre los efectos de la pandemia en la gobernanza regional latinoamericana, Legler (2021) identifica una visión más optimista que incluye iniciativas heterogéneas de cooperación regional en algunas agendas en particular. El análisis a continuación que aborda los temas de salud, migración y digital refuerza esa perspectiva rescatando algunas de las áreas en las que fue posible alcanzar ciertos niveles de cooperación a pesar del estancamiento que enfrentaban las iniciativas regionales desde antes del inicio de la pandemia.

Salud

El papel de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) durante la pandemia facilitó la transferencia de capacidades materiales, técnicas y organizativas hacia distintos mecanismos regionales latinoamericanos, que enfrentaban problemas de liderazgo y polarización ideológica, para combatir la Covid-19 (Legler 2021). Los esfuerzos de orquestación de la OPS alcanzaron a la Comunidad Andina con la firma de un acuerdo en diciembre de 2021 para beneficiar sobre todo a las poblaciones indígenas de frontera con el acceso a la vacunación y a suministros de salud que les permitiera enfrentar al virus, así como a crisis futuras. Hasta esa fecha, la CAN se mostró limitada para generar una respuesta integrada al Covid-19 en una etapa temprana de su propagación, en especial para activar alianzas estratégicas y convenios que impulsen su agenda sanitaria. Tal como lo ha resaltado su Secretaría General, las principales acciones emprendidas no estuvieron puestas en el ámbito de la salud, sino en la reactivación económica a través de distintas políticas de digitalización del comercio andino (“La Comunidad Andina frente a la Pandemia”).

De la misma forma, la gestión emprendida por el Mercosur para hacerle frente a la pandemia fue desarticulada a pesar de contar con una estructura normativa, material y organizacional para activar distintas modalidades de cooperación sanitaria transfronteriza (Riggiozzi y Herrero 2022). Las diferencias ideológicas al interior del grupo terminaron limitando la gestión de la pandemia a una única acción regional, al fortalecer su Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) con 16 millones de dólares no reembolsables destinados para el diagnóstico y seguimiento epidemiológico de la Covid-19. No obstante, bajo la orquestación de la OPS, el Mercosur ha ido avanzando en la detección, identificación y el establecimiento de temas, estrategias y planes de acción comunes en materia de salud, como la creación de un mecanismo de coordinación y comunicación periódica para la vigilancia y seguimiento del Covid-19; así como, y de manera más destacada, el trabajo conjunto entre Argentina y Brasil para la elaboración de insumos usados en la producción regional de vacunas que contrarresten el progreso del virus.

Aunque la polarización ideológica marcó el estancamiento de la CELAC en una etapa pre pandemia, la convergencia de visiones entre los mandatarios de Argentina y México permitió que estos dos países coordinen una acción público-privada para desarrollar y producir la vacuna AstraZeneca, la cual se ha ido distribuyendo en la región de acuerdo a las solicitudes recibidas. También se destaca la creación de la Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes para la identificación, vigilancia y control de virus y bacterias.

Otros importantes avances se han logrado a través de la orquestación técnica de diversos organismos, entre ellos la OPS y, de manera especial, por la CEPAL. De esa manera, se aprobó el Plan de Autosuficiencia Sanitaria para América Latina y el Caribe (PAS) que tiene como objetivo fortalecer las capacidades regionales en la producción de vacunas y medicamentos, así como la creación del Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social para monitorear el progreso a mediano y largo plazo del virus. Para contrarrestar posibles crisis futuras, se creó el Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales, el cual será administrado por la CEPAL. Los avances generados por el foro han sido presentados y discutidos durante el relanzamiento del bloque en la VI Cumbre CELAC realizada en México en septiembre del 2021. Detrás de la

reactivación de los encuentros presidenciales estuvo el liderazgo del mandatario mexicano Andrés Manuel López Obrador, quien dedicó su presidencia pro tempore (2020-2021) a impulsar el desarrollo de una agenda sanitaria al interior del grupo a pesar de las diferencias ideológicas que aún marcan distancias entre sus miembros.

Otra muestra de liderazgo, aunque con resultados más modestos, fue la del expresidente chileno Sebastián Piñera, quien logró que PROSUR se convierta en un espacio de coordinación para enfrentar la pandemia entre sus países miembros. De esa forma, se fomentó las compras conjuntas de insumos médicos y el proyecto de creación de una red de observatorios epidemiológicos que contó con la orquestación técnica de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su funcionamiento (Legler 2021, 361-363).

Durante el desarrollo de la pandemia, tanto la UNASUR como la Alianza del Pacífico no generaron acciones coordinadas en el ámbito de la salud. El primer bloque se encontraba en proceso de desintegración y el segundo porque orientó sus esfuerzos al ámbito económico, considerando que el liderazgo chileno y mexicano para abordar una agenda sanitaria regional fue canalizado a través de CELAC y PROSUR.

En cambio, el SICA, que había sido criticado por su inercia debido a la falta de voluntad política, logró con la pandemia que sus miembros superen sus diferencias y que predomine lo técnico sobre lo político desde una etapa temprana de propagación del virus. De esa forma, se puso en marcha un Plan de Contingencia Regional en marzo del 2020, el cual contempló cinco ejes de trabajo enfocados en la gestión de riesgo y salud (1), el comercio y las finanzas (2), la seguridad, justicia y migración (3), comunicación estratégica (4) y la gestión de la cooperación internacional (5) (Parthenay 2021, 416).

La respuesta rápida e integral del SICA para gestionar la emergencia sanitaria se debió a la experiencia acumulada en manejo de crisis catastróficas que posee Centroamérica en lo que constituye la recepción de financiamiento y asesoramiento técnico internacional, así como el acceso preferencial a los mercados farmacéuticos internacionales. Ello, sumado a su autonomía burocrática, autoridad delegada y una secretaría permanente facilitaron su independencia de los ciclos políticos-ideológicos (Legler 2021, 346 y 368; Parthenay 2021, 403).

Agenda migratoria

La emergencia sanitaria que generó la propagación del virus ha tenido un impacto especialmente negativo sobre las poblaciones migrantes en situación irregular. Frente a este problema común, América Latina respondió a la crisis migratoria que agudizó la Covid-19 de manera desarticulada.

El Acuerdo de Residencia del Mercosur y la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) no condujeron hacia una respuesta homogénea frente a los flujos migratorios venezolanos. En lugar de ello, se impusieron visiones unilaterales para contrarrestar la crisis evidenciando la falta de liderazgo y polarización ideológica para gestionar el tema regionalmente (Montenegro-Braz 2022). Aunque la migración venezolana continua presente en la agenda de la CAN (la última reunión para abordar el tema fue en septiembre de 2020), no se han concebido acciones concretas durante la pandemia debido a la falta de liderazgo y a la polarización ideológica que este tema sigue causando al interior del bloque.

Tanto los países miembros del Mercosur como los de la CAN han optado por tratar este asunto a través de un mecanismo *ad hoc* denominado “Proceso de Quito”, el cual funciona desde el 2018 con el objetivo de intercambiar información, criterios y buenas prácticas en busca de generar una respuesta integrada al incremento del flujo migratorio venezolano. Aunque el acuerdo alcanzado en esa fecha no tiene carácter vinculante, se ha mantenido vigente en las sucesivas reuniones que ha mantenido el grupo en los años siguientes a su conformación gracias, entre otros aspectos, por el apoyo técnico y financiero ofrecido por una serie de organismos internacionales, entre ellos la OPS, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el BID, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Cruz Roja. La orquestación brindada por estos organismos ha permitido que, en tiempos de pandemia, los gobiernos latinoamericanos participantes coordinen de manera inclusiva el combate a la pandemia desde un enfoque de derechos humanos y de género (Proceso de Quito – capítulo de Lima, 27 y 28 de mayo del 2021).

En PROSUR, la crisis migratoria venezolana no ha sido abordada directamente; no obstante, dentro de la presidencia pro t empore y liderazgo del saliente presidente chileno Sebastián Piñera, se

consideraron medidas en las fronteras, la repatriación, los viajes de personas y bienes como parte de su plan de trabajo orquestado por el BID para enfrentar los efectos de la emergencia sanitaria (III Cumbre Presidencial del PROSUR, 27 de enero de 2022).

En la CELAC, a pesar de los avances en el sector salud, el tema migratorio aún genera polarización ideológica entre sus miembros impidiendo que sea abordado en su interior. Mientras tanto, en el SICA, el tema ha sido discutido, pero no ha generado una respuesta integral frente a los desafíos migratorios que la Covid-19 ha demandado. Como parte de su Plan de Contingencia Regional, el bloque puso en marcha un corredor humanitario que permitió el retorno voluntario y seguro de sus conciudadanos varados en la región por consecuencia de la pandemia. A través de su órgano competente, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), los países del istmo sistematizaron sus procedimientos para garantizar, en conjunto, las condiciones migratorias de las personas. No obstante, aún no han podido crear un protocolo de respuesta integral a los flujos migratorios masivos que han tomado un nuevo impulso con la crisis socioeconómica y sanitaria generada por la pandemia. Los asuntos migratorios han creado desafíos a la cohesión del grupo debido, entre otros aspectos, a lo complejo que ha resultado generar un liderazgo que articule posiciones encontradas. Por ejemplo, Costa Rica y Panamá, considerados como países receptores de migrantes, tradicionalmente han generado políticas propias diferentes a las planteadas por El Salvador, Honduras y Guatemala desde donde parten las caravanas de migrantes (Vargas Mazas 2020).

Comercio digital

Durante la pandemia, una de las agendas más activas fue la de comercio digital. Distintas iniciativas regionales impulsaron una serie de acciones para gestionar el impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía. La Alianza del Pacífico, en abril del 2020, adoptó un “Plan de Trabajo frente al Covid-19” bajo el liderazgo presidencial de Chile. El documento contiene 13 puntos de los cuales siete están conectados con el comercio digital. La rápida atención que tuvo el tema obedece a su desarrollo previo a la Covid-19. Bajo la orquestación del BID y posteriormente de la CAF, el bloque ha fortalecido sus capacidades técnicas para la identificación e implementación de políticas encaminadas a potenciar su transición hacia el comercio digital, como la interoperabilidad de sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior.

El desarrollo de una agenda sobre comercio digital se afianzó en el Mercosur a partir del diálogo establecido con la Alianza del Pacífico desde el 2014. El acercamiento orquestado por la CAF, BID y la CEPAL no ha logrado políticas convergentes en ambos esquemas regionales, pero sí logró que el Mercosur generara avances en comercio digital sobre todo durante el desarrollo de la pandemia. De esa forma, el grupo suscribió en diciembre del 2019 el Acuerdo de Reconocimiento mutuo de firmas digitales y en abril del año 2021, durante la emergencia sanitaria, el “Acuerdo sobre Comercio Electrónico del MERCOSUR”, el cual establece el marco jurídico para facilitar el desarrollo del comercio electrónico en el bloque.

La CAF ha sido central para impulsar el desarrollo de una agenda digital en la CAN. En noviembre del 2021, ambas instituciones firmaron un convenio para implementar el proyecto “Interoperabilidad Comunitaria Andina-INTERCOM”, el cual digitalizará el comercio exterior entre los países andinos. Ambas instituciones trabajan desde el 2017 en la configuración de un Mercado Regional Digital, pero el fortalecimiento de esta agenda durante la crisis sanitaria ha sido la respuesta más clara que ha dado el bloque andino para enfrentar la pandemia (“La Comunidad Andina frente a la pandemia: de la crisis a la oportunidad”). Es en este rubro que el SICA se encuentra rezagado frente a las otras instituciones regionales. Si bien desde el año 2015 cuenta con la Estrategia Regional Digital del SICA (ERDI) fue a raíz de la pandemia que el grupo inició acciones para integrar y construir una agenda digital regional bajo el liderazgo presidencial de Costa Rica, lo cual lo vienen haciendo a través de un grupo ad hoc y no a través de una instancia permanente que forme parte de la institucionalidad del SICA.

Todas las iniciativas que se activaron desde el inicio de la pandemia en las distintas agendas de estudio demuestran que la cooperación regional latinoamericana no se estancó a pesar de la crisis por la que ha venido atravesando desde mediados de la segunda década del siglo XXI. Si bien esta respuesta ha sido desarticulada a nivel regional y particularmente subregional en Sudamérica, todas las instituciones regionales con excepción de la UNASUR, han planteado acciones frente a la pandemia de manera diferenciada según el sector de análisis. Múltiples factores han mediado esa divergencia de resultados, pero particularmente ponemos énfasis en cuatro aspectos: la convergencia ideológica, el liderazgo regional, el tipo de diseño institucional y la orquestación

de actores multilaterales para promover ciertos temas y en ciertas organizaciones.

El cuadro a continuación distingue los factores que potenciaron y limitaron la cooperación regional en pandemia, considerando los mandatos asumidos por los distintos esquemas regionales en las agendas de salud, migración y comercio digital.

Cuadro 3.1 Factores que potenciaron y limitaron la cooperación regional frente al Covid-19

Factores /Agendas	Potenciaron la cooperación regional			Limitaron la cooperación regional				
	<i>Convergencia ideológica</i>	<i>Liderazgo</i>	<i>Diseño institucional formal</i>	<i>Orquestación</i>	<i>Polarización ideológica</i>	<i>Falta de liderazgo</i>	<i>Diseño de bajo costo institucional</i>	<i>Sin Orquestación</i>
Salud	CELAC*	CELAC PROSUR	SICA**	CAN CELAC Mercosur PROSUR	Mercosur UNASUR	CAN Mercosur UNASUR	UNASUR	UNASUR
Migración		PROSUR	SICA	CAN MERCOSUR PROSUR	CAN CELAC Mercosur UNASUR	CAN Mer- cosur SICA UNASUR	UNASUR	CELAC UNASUR
Comercio digital		Alianza del Pacífico SICA		Alianza del Pacífico CAN Mercosur				

Fuente: Elaboración propia

*Se refiere a la convergencia ideológica entre Argentina y México.

**De manera particular, el SICA potenció la cooperación regional por su experiencia en gestión de crisis catastróficas.

El análisis sectorial de la cooperación regional latinoamericana demuestra que la polarización ideológica y la ausencia de liderazgos regionales han llevado a una respuesta limitada frente al Covid-19 en las agendas de salud y migración en organizaciones con instrumentos vigentes para gestionar esos temas. Una limitación que solo fue superada bajo la orquestación de distintos organismos intergubernamentales y, en el caso específico del SICA, por su diseño institucional formal. Por otro lado, solo la UNASUR demuestra una total paralización de iniciativas al concentrar el total de factores limitantes identificados en este documento. La agenda digital, a diferencia de las anteriores, no ha presentado mayores limitantes. Contrariamente, se ha identificado que la convergencia ideológica y el diseño institucional formal no han

sido, necesariamente, factores decisivos para el desarrollo de esta agenda como sí lo ha sido la orquestación y, en menor medida, el liderazgo político.

4. Conclusiones

Este capítulo ha ofrecido luces sobre los factores que han limitado y potenciado la cooperación regional durante la pandemia. Este ejercicio ha servido para sobrepasar la coyuntura analítica de la crisis del regionalismo latinoamericano e identificar los efectos de la Covid-19 en la acción coordinada de distintas organizaciones regionales en tres agendas clave para la cooperación regional.

El análisis previo a la propagación de la Covid-19 en América Latina identifica una clara ralentización de las organizaciones regionales e incluso la desintegración de una de ellas, la UNASUR, debido a una serie de factores, la mayoría de ellos de índole intrarregional como la falta de liderazgo, la crisis venezolana, la polarización ideológica y los diseños institucionales de bajo costo.

Dentro del contexto de crisis en la cooperación regional latinoamericana, la pandemia no necesariamente agudizó esa situación. Por el contrario, el análisis sectorial de las agendas de salud, migraciones y comercio digital demuestra que la emergencia sanitaria facilitó que se activen diversas iniciativas que llevaron incluso a la reactivación de esquemas regionales parcialmente paralizados como la CELAC que no venía organizando cumbres presidenciales desde el año 2017. Sin embargo, bajo el liderazgo del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador se logró su reactivación y, sobre todo, generar un documento de acuerdo entre sus miembros para avanzar en el desarrollo de una agenda en salud para combatir la Covid-19. Todo ello a pesar de las diferencias ideológicas y de la crisis venezolana que fue el disparador de su estancamiento en una etapa pre pandemia. Del mismo modo, a pesar de las diferencias ideológicas al interior del Mercosur y del fraccionamiento de la CAN, ambos organismos regionales llevaron adelante acciones limitadas pero concretas para combatir la pandemia en el sector salud y migratorio gracias a la orquestación que diversos organismos intergubernamentales ofrecieron.

El caso más claro de reactivación de la cooperación regional fue el SICA. Antes de la pandemia, esta organización fue criticada por su inacción y polarización ideológica. Sin embargo, combinó su experiencia en gestión de crisis catastróficas y su diseño

institucional formal con la orquestación de diversos organismos internacionales para responder de manera articulada y rápida a los principales desafíos sociales que la Covid-19 les impuso a sus países. De esa forma, se garantizó el acceso oportuno y a un precio competitivo medicinas y vacunas, así como la instrumentación de corredores humanitarios para los migrantes varados en las fronteras.

Los casos mencionados demuestran avances en la cooperación regional frente al contexto de crisis analizado en una etapa previa a la pandemia. Asimismo, la agenda digital ha logrado progresos en varias organizaciones regionales bajo la orquestación de diversos organismos internacionales. Las iniciativas promovidas en el marco de la Alianza del Pacífico, la CAN y el Mercosur al interior de esta agenda evidenciaron una menor dispersión en la acción coordinada que las promovidas en otras agendas sociales. Si bien todas estas instituciones regionales ya venían generando ciertos progresos para el desarrollo de esta agenda previamente a la crisis sanitaria, ha sido la pandemia la que ha potenciado aún más su desarrollo, ya sea impulsando las medidas ya definidas o generando nuevas iniciativas que faciliten sobre todo el comercio digital.

Por ello, y luego del análisis sectorial en tres agendas que consideramos claves para la pandemia, mostramos que, a pesar del ciclo negativo de regionalismo latinoamericano, algunos temas lograron avances. Se ha mostrado que la Covid-19 no necesariamente ha agudizado la ralentización y la parálisis por la que han venido atravesando diversas instituciones regionales. El análisis comparado y temático ha dado cuenta de ciertos avances en Centroamérica e iniciativas más limitadas y desarticuladas en Sudamérica. Aunque hayan primado en muchos casos las soluciones unilaterales y bilaterales, también se han generado algunos espacios de cooperación en nuevos temas como el comercio digital. En síntesis, reconocemos los profundos limitantes que ha experimentado la cooperación regional, pero aun así rescatamos ciertas acciones que en medio de un contexto hostil han propiciado colaboración en una región que no puede darse el lujo de abandonar o paralizar sus esquemas de integración. En este sentido, el rol de diferentes orquestadores de política como los bancos de desarrollo regionales o incluso la CEPAL ha sido clave para incentivar acuerdos en momentos donde la voluntad de los presidentes no estaba puesta en profundizar esquemas regionales.

Referencias

- Abbott, Kenneth y Benjamin Faude. 2020. "Choosing Low-cost Institutions in Global Governance", *International Theory*, 13 (3): 397 - 426.
- Álvarez, María Victoria. 2021. "A Theory of Hegemonic Stability in South American Regionalism? Evidence from the Case of Brazil in UNASUR and Venezuela in ALBA". *Contexto Internacional*, 43(1), 55-76. Epub 15 de enero de 2021. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019430100003>
- Agostinis y Nolte. 2022. "Resilience to crisis and resistance to change: a comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organisations". *International Relations*, por publicar. doi:10.1177/00471178211067366
- Barros, Pedro y Julia Gonçalves. 2021. "Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 64(2): 1-19.
- Caetano, Gerardo y Nicolás Pose. 2021. Impactos del covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(58): 1-31.
- Caetano, Gerardo y Nicolás Pose. 2020. "La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales Notas para el debate". Documentos de Trabajo 41 / 2020, Fundación Carolina.
- Castro Silva, Julissa. 2022. "Difusión y redes en la cooperación regional: la institucionalidad comercial de la Alianza del Pacífico". *Colombia Internacional* (109): 31-58.
- Deciancio, Melisa y Cintia Quiliconi. 2022. "South American Cooperation: Regional and International Challenges in the Post-Pandemic". En *Regional and International Cooperation in South America After COVID. Challenges and Opportunities Post-pandemic*, editado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi, por publicar. Londres: Routledge.
- Dubé, Sébastien. 2020. "A supposed fifth wave of Latin American regionalism and human needs". *Regions & Cohesion*, 10 (3): 58–71.
- "La Comunidad Andina frente a la pandemia: de la crisis a la oportunidad", Jorge Hernando Pedraza. <https://www.analdex.org/2021/04/20/la-comunidad-andina-frente-a-la-pandemia-de-la-crisis-a-la-oportunidad/>
- Legler, Thomas. 2021. Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia de Covid-19 en las Américas. *Foro Internacional* (FI), LXI (2): 333-385.
- Legler, Thomas y Ornella Garelli-Ríos. 2018. La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas. *Pensamiento Propio*, 47: 159-188.

- Braz-Montenegro, Adriana. 2022. "Every Man for Himself! The Regional Responses to the Venezuelan Exodus During the COVID-19 Pandemic". En *Regional and International Cooperation in South America After COVID. Challenges and Opportunities Post-pandemic*, editado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi, por publicar. Londres: Routledge.
- Nolte, Detlef y Brigitte Weiffen. 2021. *Regionalism Under Stress*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Parthenay, Kevin. 2021. "Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19: SICA y Caricom". *Foro Internacional* (FI), LXI (2): 387-425.
- Parthenay, Kevin. 2020. "El regionalismo centroamericano ante el nuevo orden mundial: entre pragmatismo y crisis". *Análisis Carolina*, 6/2020.
- Quiliconi, Cintia y Lorena Herrera-Vinelli. 2019. "El retorno al regionalismo abierto: Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?". En *América Latina frente a la reconfiguración global*, editado por Josette Altmann Borbón, 135-152. Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. "Ideology and Leadership in Regional Cooperation: The Cases of Defense and the World Against Drugs Councils in Unasur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1): 219-247.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. "Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?". *Colombia Internacional* (92):15-41.
- Riggiozzi, Pía. 2020. "Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina". *Análisis Carolina*, 12.
- Riggiozzi, Pía y María Belen Herrero. 2022. "Regional Cooperation in health: Challenges and Setbacks in the Pandemic". En *Regional and International Cooperation in South America After COVID. Challenges and Opportunities Post-pandemic*, editado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi, por publicar. Londres: Routledge.
- Ríos Sierra, Jerónimo, "La inexistente respuesta regional a la Covid-19 en América Latina". *Geopolítica(s) Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 11: 209-222.
- Sanahuja, José Antonio. 2016. "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Pensamiento Propio* (44): 29-76.
- Vabulas, Felicity y Duncan Snidal. 2011. "Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs)". Congreso The Political Economy of International Organization, Universidad de Villanova, Pensilvania, 22-28 de enero. https://www.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf5_Vabulas-29.09.11.pdf

América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales y director de la Fundación Carolina
sanahuja@fundacioncarolina.es

Pablo Stefanoni

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina
pablo.stefanoni@fundacioncarolina.es

Francisco J. Verdes-Montenegro

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina
f.verdes-montenegro@fundacioncarolina.es

Resumen

Las posiciones de los países de América Latina respecto a la agresión que ha sufrido Ucrania por parte de Rusia desde el 24 de febrero de 2022 han respondido, mayoritariamente, a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado tanto su cultura política como su visión del mundo, si bien se han apreciado unas tensiones y contradicciones que merecen especial atención. Este artículo las examina, teniendo presente sus interrelaciones, por lo que se atenderá cómo se han posicionado los gobiernos de la región, tratando de distinguir las posturas adoptadas de cara al escenario político doméstico y las que las cancillerías han fijado en declaraciones oficiales, así como mediante el voto en Naciones Unidas u otras instancias. De este modo, se interpretan los posicionamientos como expresiones de la contienda política en cada país y en la región; y, finalmente, la manera en la que reflejan o impugnan las visiones del mundo, y los principios, tradiciones y modelos de política exterior que están presentes en la región.

Palabras clave

América Latina, Ucrania, Rusia, diplomacia, guerra.

Abstract

The Latin American countries stances regarding the aggression that Ukraine has suffered from Russia since February 24th 2022 have responded, for the most part, to the traditional normative vision of international relations that has characterized both their political culture and their world's vision, even though some tensions and contradictions have been appreciated that deserve special attention. This article examines them, bearing in mind their interrelationships, so it will address how the Latin American governments have positioned themselves, trying to distinguish the stance adopted in the face of the domestic political scene and those that the foreign ministries have established in official declarations, as well as by voting at the United Nations or other bodies. In this way, these stances are interpreted as expressions of the political struggle in each country and in the region; and, finally, the way in which they reflect or challenge the worldviews, principles, traditions, and models of foreign policy that are present in the region.

Keywords

Latin America, Ukraine, Russia, diplomacy, war.

1. Introducción ¹

El epicentro del terremoto geopolítico que ha significado el ataque ruso a Ucrania del 24 de febrero de 2022 (24-F) se sitúa, lógicamente, en Europa, y pone de nuevo en cuestión la vigencia y significado de la comunidad euroatlántica y la naturaleza del proyecto de integración europeo. Como ha señalado Timothy Garton Ash (2022), la invasión rusa de Ucrania “cambiará el rostro de Europa para siempre”. Para la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, es un parteaguas (*watershed*); y según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), un “punto de inflexión” (*Zeitenwende*) para el principal Estado miembro de la Unión por su peso económico y político y, a partir de este momento, también para su política de seguridad y defensa. Por su parte, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden (2022) lo ha interpretado, en clave teleológica, como expresión de la permanente lucha entre autoritarismo y democracia, más que como un cambio de época.

1 Los autores agradecen el apoyo brindado por Gabriel Rodríguez en las búsquedas bibliográficas.

Aunque se reconoce la extrema gravedad de la guerra en Ucrania y el impacto global de la crisis, no se han escuchado declaraciones con una entonación similar entre los líderes latinoamericanos. La guerra se percibe lejana: es al final, una “guerra europea”, como la ha definido Étienne Balibar (2022), que, principalmente, afecta al orden europeo y al papel de Estados Unidos y la Alianza Atlántica, aunque pueda tener reverberaciones globales. América Latina, así, no parece asumir el eurocentrismo implícito en las lecturas europeas, estadounidense, y también de China frente a esos acontecimientos.

Además de ese relativo distanciamiento, las posiciones de los gobiernos de la región han respondido mayoritariamente a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado su cultura política y su visión del mundo, y en particular a la tradición de política exterior de las cancillerías y la diplomacia. Quizás la mejor muestra de ello ha sido el apoyo masivo —aunque no unánime— que ha prestado la región a la resolución de condena del ataque a Ucrania adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de marzo de 2022, que la define inequívocamente, conforme a su calificación en el derecho internacional, como un acto de agresión (Naciones Unidas, 2022).

La invasión rusa de Ucrania ha ocurrido en un momento de fuerte heterogeneidad de América Latina, debilitamiento de sus instituciones de integración, cambios políticos acelerados, expansión económica de China, y lo que algunos analistas consideran que es una creciente “irrelevancia” internacional de la región (González *et al.*, 2021). La América Latina de los “ciclos largos”, liderazgos personales fuertes y alineamientos internacionales más o menos definidos —se tratase del ciclo “neoliberal” de los años noventa o de la “marea rosada” de las décadas de 2000 y 2010— parece haber quedado atrás. Al mismo tiempo, las diversas tomas de posición reflejan las pugnas políticas internas, entre gobiernos y oposiciones e incluso en el marco de coaliciones de gobierno, sean progresistas o conservadores.

Este análisis examina estas tres cuestiones y sus interrelaciones: el posicionamiento de los gobiernos latinoamericanos, para lo cual distinguiremos las posturas adoptadas de cara al escenario político doméstico y las que las cancillerías han fijado en declaraciones oficiales y en el voto en Naciones Unidas u otras instancias; la forma en la que esos posicionamientos dan cuenta de las contiendas políticas en cada país y en la región; y, finalmente,

la manera en la que reflejan o impugnan las visiones del mundo, y los principios, tradiciones y modelos de política exterior que están presentes en la región.

2. ¿Cómo se ha posicionado América Latina tras el 24-F?

Aunque Rusia y Ucrania mantenían un conflicto abierto desde al menos 2014, la invasión rusa iniciada el 24 de febrero de 2022 supone el inicio de una guerra de alcance global que está obligando a todos los miembros de la comunidad internacional a definir su postura. Ningún Estado está al margen de lo que está aconteciendo en territorio ucraniano. Hay preocupaciones inmediatas que están ubicadas en la agenda nacional, como la repatriación de los connacionales y los efectos económicos que puede generar en economías ya sometidas a un importante estrés por la pandemia. Pero en la agenda exterior, todos los países han tenido que posicionarse públicamente, tanto con declaraciones oficiales como en votaciones en instancias multilaterales. Los países de América Latina no han sido ajenos a esta disputa y su respuesta, como era previsible, no ha sido ni mucho menos homogénea, e incluso se ha ido modulando en algunos casos conforme la presión interna e internacional sobre el ataque de Rusia ha sido más palpable y contundente. ¿Qué factores están influyendo en la perspectiva que está adoptando cada uno de los países de la región? ¿Qué tensiones se advierten en estos posicionamientos y cuáles son sus motivaciones? ¿Qué posturas han adoptado finalmente? Las respuestas a estas cuestiones, como se indicará, no solo hablan de las posiciones mismas, sino de las visiones del mundo y de la política exterior de cada país y de la región en su conjunto.

2.1. La importancia de los vínculos bilaterales con Rusia: un “salvavidas” diplomático, sanitario y financiero cuando la relación con Estados Unidos se debilita

A la hora de entender el posicionamiento que han adoptado los países de la región, cabe subrayar como un factor clave la relación bilateral con Rusia, ya que esta ha condicionado en buena medida a aquellos países que no han condenado desde un primer momento la invasión de Ucrania, o han mostrado alguna reticencia inicial. Desde los años 2000, y ya con Vladímir Putin en el poder en Rusia, las relaciones diplomáticas y de cooperación entre Rusia y algunos países de América Latina se han revitalizado, con visitas más recurrentes, así como recepciones a mandatarios de la región en Moscú (Secieru, 2021), e incluso eliminación de

visados. En ese sentido, más que significativos son los encuentros que se produjeron en vísperas de la inesperada —salvo para la administración estadounidense— agresión a gran escala a Ucrania.

Así, apenas veinte días antes del ataque ruso del 24-F, el 3 de febrero de 2022, el presidente argentino Alberto Fernández fue recibido por Putin en Moscú, con muestras muy visibles de sintonía y cercanía entre ambos, en contraste, por ejemplo, con la frialdad con la que se recibió a los mandatarios de Francia o Alemania en esos días. En sus redes sociales, el presidente argentino aprovechó la visita para agradecer el respaldo de Rusia durante la pandemia, ya que “fue muy importante el apoyo que ustedes le dieron a la Argentina cuando las vacunas escaseaban (...) Estuvieron de nuestro lado cuando el resto del mundo no estaba”. A lo que añadió una afirmación que desde el 24-F se le ha vuelto en su contra: “Tenemos que ver la manera en que Argentina se convierta en puerta de entrada de Rusia en América Latina de un modo más decidido” (Bimbi, 2022). Además, en sus declaraciones hizo alusión a la deuda contraída por su país con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la necesidad de dejar atrás “esa dependencia tan grande” con el organismo y con Estados Unidos.

En esta línea, también el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, fue recibido por Putin días antes al 24-F, a pesar de las advertencias desde Washington respecto a su pertinencia. En un encuentro para fortalecer la alianza estratégica entre ambos países e intensificar las relaciones comerciales, el 16 de febrero Bolsonaro llegó a expresar su solidaridad con Rusia (Pedroso, 2022). Sin Donald Trump en la Casa Blanca, y con la llegada de la Administración Biden, Bolsonaro ha perdido capacidad de interlocución con Estados Unidos. Su reacción personal de afianzar lazos con Rusia no pudo producirse en peor momento, lo que le ha generado contradicciones visibles en el seno de su Ejecutivo —Bolsonaro llegó a desautorizar a su vicepresidente, el general Hamilton Mourão, crítico con esa política—, con Itamaraty, e incluso dentro de su propia base electoral, a escasos meses de las presidenciales para optar a la reelección.

Estas visitas por parte de los mandatarios de Argentina y Brasil casi se cruzaron con dos minigiras realizadas en los días previos al 24-F por parte del viceprimer ministro de Rusia, Yuri Borisov, con paradas en Venezuela, Nicaragua y Cuba; y de Vyacheslav

Volodin, presidente de la Duma (Cámara baja de Rusia) a La Habana y Managua, los días 23 y 24 de febrero, respectivamente (EFE, 2022a). Estos tres países, junto con Bolivia, son los principales socios de Rusia en la región, y su distanciamiento respecto de Estados Unidos tiende a ser recompensado con apoyo ruso en diversos ámbitos, entre los cuales se puede destacar el diplomático, sanitario y financiero, así como en materia de inteligencia y defensa.

Respecto al vínculo diplomático, existe una “reciprocidad simbólica” (Rouvinski, 2020) entre Rusia y sus principales socios en la región que, pese al deterioro de sus relaciones con Estados Unidos u otros actores extrarregionales como la Unión Europea (UE), les permite proyectarse como actores activos en el sistema internacional. De esta forma, evitan su contracara, esto es, la percepción de que el país está aislado, y fortalecen las respectivas imágenes presidenciales con las recepciones en alfombra roja. Para Rusia, responde a sus aspiraciones de estatus y de ser reconocida como una gran potencia. Esa relación simbólica de mutuo interés se complementa materialmente con programas de cooperación de distinta índole y tiene en el intercambio de votos en foros multilaterales (como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su Asamblea General u organismos especializados) una importante fuente de legitimidad internacional.

En cuanto al apoyo financiero que brinda Rusia —país que gracias a sus exportaciones de *commodities* (gas, petróleo, cereales, etc.) ha acumulado una de las más importantes reservas de divisas a escala internacional—, no es casual que el viaje de Volodin se produjera un día después de que la Duma reestructurara la deuda de Cuba con Rusia, ni que el viaje de Alberto Fernández a Moscú se produjera en plena negociación del acuerdo con el FMI.

Finalmente, con un momento político todavía marcado por la pandemia, la diplomacia de vacunas que desplegó Rusia en la región es otro elemento que no se puede perder de vista, al menos para entender las reticencias iniciales o las tensiones que han podido tener muchos países al momento de condenar con firmeza o no la invasión de Ucrania. En al menos cinco países de la región, la vacuna rusa Sputnik V fue la primera en llegar, y esos cinco, con la excepción de Paraguay, se encuentran entre los países menos alineados con las posiciones occidentales, al menos en primera instancia (Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela). Aquí también se podrían mencionar los vínculos entre Rusia y

México, país cuyo Laboratorio de Biológicos y Reactivos de México (Birmex) y el Fondo Ruso de Inversión Directa (RDIF, por sus siglas en inglés) firmaron un acuerdo de transferencia tecnológica y analítica para la producción de la vacuna Sputnik V que permitió su envasado en territorio mexicano (Gómez, 2021).

En este sentido, es llamativo que estos países, con los que la diplomacia rusa ha tenido intercambios recientes, no suscribieran la declaración que emitió la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que se condena enérgicamente la “invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania por parte de Rusia”. A este grupo hay que sumar El Salvador, de cuyo presidente, Nayib Bukele, no se ha escuchado ninguna declaración al respecto desde el 24F, mientras sí se tiene constancia de una visita a Moscú — ya autorizada por el congreso salvadoreño—, prevista para julio de 2022 y que supondría la primera visita de un mandatario de este país a Rusia. A la declaración de la OEA sí se sumaron la mayoría de los países de la región, como Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. La votación se llevó a cabo en el Consejo Permanente de la OEA, celebrado el 25 de febrero, y fue la primera ocasión en la que los países de la región debieron sentar posición, lo que evidenció la cercanía a Rusia de los cinco países que no se sumaron: Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador y Nicaragua (OEA, 2022).

Dicha votación incluyó dos casos singulares como el de Uruguay y Venezuela. Este último estaba representado en ese organismo por el “Gobierno encargado” encabezado por Juan Guaidó y no por el de Nicolás Maduro, y contra el de este último, votó a favor. Por su parte, Uruguay no la suscribió en un primer momento, según se alegó por un presunto “error” de su canciller, que, tras las críticas en el seno de la coalición gubernamental y en la oposición, fue enmendado por el propio presidente, Luis Lacalle Pou. El país sudamericano acabó entonces no solo suscribiendo la declaración sino incluso copatrocinándola (MREROU, 2022, El Observador, 2022).

2.2. De alineamientos, retórica y legitimaciones de facto

La votación del Consejo Permanente de la OEA fue la primera de una serie de votaciones en foros multilaterales sobre la situación en Ucrania que se han sucedido a lo largo de una semana y que han permitido observar la evolución de los posicionamientos

respecto de la agresión rusa. El mismo día en el que se aprobaba la declaración en el seno de la OEA, el 25 de febrero, Brasil y México, los dos países de la región que son miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, estuvieron presentes en las frustradas deliberaciones para sacar adelante una resolución de este órgano que fue vetada por Rusia. Ambos votaron a favor de la condena a la agresión rusa, junto con otros nueve miembros de este consejo (SCR, 2022a). En esta línea, se sumaron igualmente a la votación para convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el excepcional formato de “Unidos por la Paz”, que, ante el bloqueo del Consejo de Seguridad por el veto ruso, permite reunir a todos los miembros en un periodo extraordinario de sesiones para abordar una cuestión que afecta a la paz y seguridad internacionales (SCR, 2022b). En esta misma línea, también hay que tener presente la convocatoria, debate y votación en un órgano especializado como el Consejo de Derechos Humanos (CDH) que no solo ha dejado registros sobre los posicionamientos de los 47 países que lo componen —8 de ellos latinoamericanos—, sino que ha sido objeto de atención por el boicot que se registró el 1 de marzo mientras intervino el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov. Así, merece la pena tener en cuenta qué delegaciones diplomáticas presentes en dicho órgano durante la intervención de Lavrov secundaron ese acto simbólico de repulsa.

Habida cuenta de este conjunto de definiciones, como se observa en el Anexo 1, a escala latinoamericana se pueden apreciar cuatro grupos de países: (i) quienes han condenado sin ambages la invasión rusa del territorio ucraniano; (ii) quienes intentan proyectar una cierta neutralidad frente al conflicto y votan en contra de la invasión; (iii) quienes proyectan un discurso de neutralidad y legitiman las posiciones de Rusia; y (iv) quienes amparan las posiciones de Rusia como socios cercanos en la región, al mismo tiempo que promueven un discurso de crítica a las posiciones de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

- (i) En el primer caso tenemos el grueso de los países que suscribieron la declaración de la OEA de condena a la invasión, salvo México, y que han mantenido esa línea en los distintos foros multilaterales. Especial mención en este apartado merecen los casos de Chile, Colombia y Costa Rica.

El primero es el único caso en el que, tanto su gobierno electo, encabezado por Gabriel Boric, como el saliente —y aún en ejercicio— liderado por Sebastián Piñera, coincidieron en la aceptación de sanciones, siempre y cuando fueran aprobadas por el Consejo de Seguridad. Por su parte, Colombia y Costa Rica han llegado a suscribir la denuncia de Rusia ante la Corte Penal Internacional, junto con otros 39 países, lo que acelera la investigación de su fiscal, Karim Khan (Infobae, 2022a).

A este grupo también se pueden sumar Argentina y Uruguay que, como hemos visto, han ido revisando su postura con un marcado endurecimiento de sus críticas a Rusia. En el caso argentino, la presidencia del Consejo de Derechos Humanos en el que se ha aprobado una comisión especial para fiscalizar la vulneración de los derechos humanos en Ucrania le ha permitido elevar el perfil, y su acción ha sido incluso reconocida por la propia Administración Biden (Mathus, 2022).

(ii) En un segundo bloque contamos con países como Brasil y México, que están pretendiendo abogar por un discurso público de neutralidad, no exento de tensiones y contradicciones. En el caso de los dos gigantes latinoamericanos, se observa una clara disociación entre sus votaciones en espacios multilaterales y las declaraciones de sus presidentes. Mientras Bolsonaro y López Obrador abogan por una aparente neutralidad que trata de no dañar los vínculos con Rusia, los votos de estos países en el Consejo de Seguridad, la Unión Pro-Paz y el Consejo de Derechos Humanos se han alineado con la condena a la invasión tras el 24-F.

En ese sentido, llama la atención que Brasil sea el único de los países que conforma el foro de emergentes (BRICS) que no se ha abstenido en el Consejo de Seguridad, decisión en la que, según ha trascendido, influyó la llamada del secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, a su homólogo brasileño Carlos Alberto Franco França, previo a la votación del día 25 (ICG, 2022). En paralelo, tampoco hay que perder de vista que Brasil fue uno de los países de la región que no abandonó la sala cuando intervino Lavrov en el CDH.

Por su parte, el caso mexicano también revela inconsistencias entre las posturas de López Obrador, por un lado, quien ha evitado condenar directamente la invasión y rechaza las

sanciones en pos de “mantener buenas relaciones con todos los países” y porque “México es pacifista”; y por otro lado su canciller, Marcelo Ebrard, que no ha tenido reparos en “condenar enérgicamente la invasión de Rusia”.

(iii) Por sus pronunciamientos mediante votaciones en instancias multilaterales, mención aparte merece El Salvador por su “ruidoso” silencio, que ha mantenido durante días, y con el que se ha abstenido de tomar partido en todas las votaciones. A la espera de lo que afirme Bukele al respecto, solo ha habido declaraciones oficiales de su vicepresidente, Félix Ulloa. El jueves 3 de marzo, casi una semana después, este justificó la posición de su país de acuerdo con su carácter de “pequeño país”. Literalmente, señaló que “no deberíamos de nuevo pequeños países como los nuestros estar tomando partido por uno y otro bloque” (EP, 2022a).

Los vínculos entre el presidente *millennial* salvadoreño y la Administración Biden se han ido erosionando desde mediados de 2021. En el marco de un distanciamiento de la administración demócrata y de una discusión con el FMI por la incorporación del Bitcoin como moneda de curso legal, habrá que ver si el coqueteo con Rusia es solo un “berrinche peligroso” (Valencia, 2022) o una apuesta geopolítica más amplia².

(iv) En el cuarto y último grupo, por su parte, encontramos los socios más cercanos de Rusia en la región (Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela), que traducen su apoyo a este país en abstenciones durante las votaciones que se han celebrado para condenar la agresión a Ucrania. Como único matiz en las votaciones cabe destacar que Bolivia sí se mostró favorable a debatir en el CDH la situación en Ucrania.

En el plano discursivo, además, reproducen la narrativa rusa que pone el foco en la ampliación hacia el este por parte de la OTAN como el elemento perturbador que ha motivado esta reacción por parte de Rusia al sentirse cercada. También se comprueba un mayor énfasis en la cooperación total con Rusia por parte de Nicaragua y Venezuela, que en el primer caso

2 No dejan de ser llamativos los desplazamientos que se están dando en el istmo centroamericano: Bukele se viene alejando de Washington y la recientemente electa presidenta de Honduras, Xiomara Castro, se muestra más cercana del vecino del norte a cuya asunción viajó la vicepresidenta estadounidense, Kamala Harris, y ha cambiado el discurso bolivariano de su partido, Libertad y Refundación (Libre), por el del “socialismo democrático”

incluye el apoyo de Daniel Ortega al reconocimiento ruso a la independencia de Lugansk y Donetsk^{3*}, y las llamadas al diálogo y la diplomacia entre Rusia y Ucrania por parte de Bolivia y Cuba, en este último caso con su tradicional énfasis en la defensa de la soberanía y la no intervención (Cubaminrex, 2022; Opinión, 2022).

La invasión de Ucrania por parte de Rusia, al margen de su condena (o no) y los votos emitidos en instancias multilaterales, no ha sido acompañada por ningún país de la región con sanciones, como las emprendidas por parte de Estados Unidos, la UE, Canadá, Japón, Australia o Suiza, entre otros. En Uruguay, la empresa estatal Antel llegó a suspender la emisión de la cadena Russia Today (RT) si bien el presidente Lacalle Pou, como López Obrador, ha expresado nítidamente su desacuerdo y se ha desvinculado de la medida (Infobae, 2022b)⁴. Cabe no perder de vista que, más allá de las declaraciones y los votos, el rechazo de las sanciones a Rusia ha servido para que ningún país latinoamericano figure en el listado de países y territorios hostiles confeccionado por el propio gobierno ruso, hecho público el 7 de marzo de 2022 (EP, 2022b).

Ese mismo día, como dato novedoso que puede alterar la política regional, Maduro reconoció unos acercamientos con la Administración Biden, tras la visita de una delegación de alto nivel, que tomó por sorpresa al propio líder opositor Juan Guaidó (Kurmanav *et al.*, 2022). Con ello, no solo se reactivó el diálogo con la oposición por parte del régimen —ya que “si pedimos diálogo a Ucrania y Rusia tenemos que dar ejemplo”— sino que ha suavizado su retórica respecto al conflicto. Maduro llegó a decir que se veían “muy bonitas” las banderas de Estados Unidos y Venezuela juntas durante el encuentro. Este pragmatismo del país caribeño se inscribe en una sucesión de cambios internos que vienen observándose en los últimos tiempos (dolarización *de facto* de gran parte de su economía, freno a la hiperinflación, participación electoral de la oposición en las últimas elecciones regionales) que dan señales de que “algo se mueve”. Esto, además, podría tener repercusiones en otros países latinoamericanos,

3 * Corrigendum: Con fecha 14 de marzo de 2022 se puntualiza que Nicaragua no ha reconocido la independencia de Lugansk y Donetsk, señalada en la versión inicial de este documento, sino que ha apoyado la decisión rusa de 21 de febrero de 2022.

4 Guido Manini Ríos, líder de Cabildo Abierto, el partido ubicado más a la derecha de la Coalición multicolor en el gobierno uruguayo, rechazó la medida y declaró que “ni en los peores momentos de la Guerra Fría se hizo algo igual”.

puesto que la crisis venezolana ha sido en los últimos años un elemento de tensión en la política interna y electoral en casi todos ellos.

Sin duda, una lectura de este movimiento estadounidense se inscribe en la pretensión de mitigar la influencia de Rusia en la región, a través de un levantamiento de parte de las sanciones petroleras a Venezuela, y al mismo tiempo aumentar su oferta de crudo y gas, lo que coadyuvaría a aliviar las presiones al alza sobre sus precios en los mercados internacionales (Pardo, 2022; EFE, 2022b).

En todo caso, si los posicionamientos de los países de la región respecto de la invasión de Ucrania han estado condicionados en muchos casos por el vínculo con Rusia, no hay que perder de vista que, tácitamente, esta viene condicionada a su vez por el estado de las relaciones con Estados Unidos. Los casos de Brasil y El Salvador son los más elocuentes en este sentido. Ello no significa que los países latinoamericanos no tengan agencia en su toma de posición, o que se siga interpretando la historia como simple voluntad de las potencias, sino que el momento que atraviesan estos vínculos con ambos actores extrarregionales ha incidido en los discursos de los mandatarios, así como en los votos de los Estados. No ha sido el único elemento, y como veremos a continuación, tras el 24-F también han aflorado tensiones políticas *ad intra* que conviene tener presentes.

3. ¿La ideología importa?

Como se destacó en la introducción, las diversas tomas de posición de los gobiernos constituyen el combustible de combates políticos internos, procesados a menudo bajo los clivajes populismo/antipopulismo, democracia/autoritarismo o globalismo/antiglobalismo, y se enmarcan en diversas visiones de lo que significa “integrarse al mundo”. Los progresismos se muestran “incómodos” por tener que condenar una invasión “imperialista” no estadounidense, las centroderechas encuentran en la invasión una buena razón para renovar sus actos de fe hacia “Occidente” y las nuevas extremas derechas populistas se mueven de manera ambivalente (al igual que en Europa). Si acercamos la lupa, es posible identificar una serie de matices y un escenario ideológicamente fluido, que se vincula a las transformaciones políticas y geopolíticas en curso tanto en el Norte como en el Sur globales.

La ofensiva rusa contra Ucrania informa, a su vez, sobre ciertos imaginarios relacionados con la Rusia de Vladímir Putin. Tanto en la izquierda como en la derecha pervive una lectura del putinismo como una suerte de neocomunismo, en una continuidad *sui géneris* de la era soviética tras el “paréntesis” de Boris Yeltsin, lo cual contribuye a dar sustento interpretativo a apoyos y rechazos, y alimenta también el nuevo “anticomunismo” propio de la Guerra Fría (“comunismo vs. libertad”) desplegado por sectores de derecha y extrema derecha. En el caso latinoamericano, los vínculos de Putin con la extrema derecha europea son poco conocidos y los medios rusos que se han afincado en la región (RT, Sputnik) transmiten un discurso que conecta con las sensibilidades “nacional-populares” latinoamericanas y a menudo se solapa con medios locales como Telesur. En ellos no hay culto a la personalidad de Putin como en los medios rusos, ni discursos nacional-conservadores; además, reclutan periodistas y analistas progresistas y buscan proyectarse como medios “contrahegemónicos”. Finalmente, como ha señalado un artículo periodístico sobre estos medios, en su programación hay poca política rusa (Peinado, 2018). A su vez, el discurso ruso sobre la “desnazificación” de Ucrania ha traído al presente imágenes del Ejército rojo en la Segunda Guerra Mundial, y ha sido un arma retórica poderosa del Kremlin, si no para lograr un apoyo explícito, al menos para neutralizar el rechazo a la invasión y sus consecuencias en términos humanitarios.

En el caso de los progresismos latinoamericanos, el ataque a Ucrania ha generado diversas tensiones y dubitaciones, incluso diferencias de fondo o de matiz entre partidos y gobiernos. En líneas generales es posible identificar tres tipos de reacciones: (i) apoyo a Rusia y/o responsabilización directa de Estados Unidos y la OTAN por la invasión (que sería de tipo defensivo); (ii) condena paralela a la invasión y a la OTAN; y, más minoritaria, (iii) condena explícita a Rusia por el acto de agresión. Estos posicionamientos, huelga decir, remiten a ubicaciones ideológicas más amplias: una cosmovisión de tipo “populista” frente a otra más identificada con la izquierda democrática. Estos términos no funcionan como compartimientos estancos —hay una multiplicidad de solapamientos y cruces— pero permiten, no obstante, identificar sensibilidades más o menos pluralistas u homogeneizantes de la sociedad. Por eso, la respuesta ante la invasión de Ucrania se correlaciona con los discursos esgrimidos

frente a la crisis venezolana o la deriva nicaragüense, e incluso a la guerra en Siria.

La primera posición está bien expresada por el expresidente boliviano Evo Morales, y actual presidente del Movimiento al Socialismo (MAS), el partido en el poder, quien convocó a una movilización internacional... contra Estados Unidos y la OTAN (Morales, 2021). Morales tiene un fuerte predicamento en la izquierda latinoamericana, especialmente en movimientos sociales y sindicales que no se limitan a espacios estrictamente bolivarianos.

No debemos olvidar que los motivos ideológicos “antiyanquis” han contribuido a dar forma al sentido común del progresismo regional: el antiimperialismo, por razones evidentes, tiene una larga historia en una región considerada el “patio trasero” de Estados Unidos (Bergel, 2011). Pero ha vuelto al centro de la escena con el “giro a la izquierda” que tuvo a Hugo Chávez como figura político-simbólica excepcional. La matriz ideológica es una variante “de izquierda” del viejo nacionalismo revolucionario y percibe los conflictos mundiales de manera “campista”: como insertos en dos campos contrapuestos en los cuales debe tomarse posición contra Estados Unidos; tiene un anclaje emocional profundo en la épica de la resistencia del régimen cubano al embargo/bloqueo estadounidense; y suele invisibilizar —por no contar con marcos analíticos ni políticos para procesarlos, ni la voluntad de hacerlo— el rol “imperial” de cualquier potencia que no sea Estados Unidos (salvo que esté subordinada o se suponga que actúa por cuenta de la potencia estadounidense). Estos “marcos” se aplican también a Venezuela, cuya crisis es atribuida exclusivamente al “cerco imperialista”, o a Nicaragua, que ha virado hacia un autoritarismo más explícito sin condenas a la altura en las izquierdas regionales.

No obstante, la invasión a Ucrania también puso en aprietos a quienes no se alinean con el bolivarianismo “duro”, como se pudo ver en dos comunicados, redactados con dos días de diferencia por el Grupo de Puebla —una instancia de coordinación de las izquierdas regionales con presencias también europeas—: el 24 de febrero, un primer comunicado llamaba de manera “cordial” a “las partes involucradas” (Rusia, Estados Unidos y la UE) a “mantener la paz y la seguridad de Ucrania abandonando la vía de la intervención militar y de las sanciones económicas unilaterales contra Rusia”. Pero el 26, el tono es más fuerte y

hay una condena “al uso unilateral de la fuerza y las graves consecuencias humanitarias que generan los ataques realizados durante la madrugada por parte de la Federación Rusa a la capital de Ucrania, Kiev”. Las firmas no son exactamente las mismas — por ejemplo, el expresidente ecuatoriano Rafael Correa firma el primero y no el segundo— y son pocas las adhesiones en ambos casos (está ausente la mayoría de sus participantes).

Las izquierdas democráticas que no apoyan explícitamente al Kremlin (segundo grupo de la tipología) asumieron una posición de “neutralidad” y, en ocasiones, apelaron al término de “conflicto” en lugar de “invasión” en sus declaraciones oficiales. Por ejemplo, el comunicado de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), cercana al kirchnerismo, sostiene que: “Ante el caso actual de conflicto entre la Federación Rusa y Ucrania, instamos a las partes a preservar la vida de las poblaciones civiles afectadas y a perseverar en una solución pacífica de los diferendos”, y recuerda diversos actos de injerencia imperialista de Estados Unidos — una posición muy diferente, por ejemplo, de la condena conjunta de los dos sindicatos mayoritarios en España, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.), (CC. OO.- UGT, 2022)—. También fuerzas como el Frente Amplio en Uruguay o el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil hablan del “conflicto” ruso-ucraniano. En este último caso, un pronunciamiento de su bancada en el Senado que rechazaba la invasión, pero cargaba más las tintas en la política imperialista de Estados Unidos, generó una variedad de reacciones en las redes sociales y fue retirado.

A diferencia del giro a la izquierda de la década de 2000, hoy vemos coaliciones progresistas más heterogéneas o gobiernos no presididos por los liderazgos carismáticos “históricos”. En Perú, existen fuertes tensiones en el gobierno de Pedro Castillo, que se resiste a alinearse detrás de la posición de Perú Libre (PL), el partido por el que postuló (el líder de PL, Vladimir Cerrón, apoyó a Rusia e incluso a las “repúblicas populares” del Donetsk y Lugansk). En el caso del peronismo argentino, las divergencias internas son particularmente intensas porque, desde el comienzo, en el gobierno de Alberto Fernández ha habido visiones muy diferentes sobre cuestiones espinosas como la crisis en Venezuela, la deriva autoritaria en Nicaragua y, más recientemente, la firma del acuerdo con el FMI. La “vuelta del Fondo” es vista por gran parte del kirchnerismo como una suerte

de traición a las promesas electorales redistributivas y es fuente de crispación interna permanente en el Frente de Todos (FdT). Claramente, el gobierno tiene dos “almas” en estas cuestiones, y también frente a la guerra en Ucrania. En el kirchnerismo predomina la denuncia de la expansión de la OTAN, el pedido de resolución pacífica al “conflicto” y puntos de vista más o menos críticos hacia Putin. Mientras que en el “albertismo” —no sin declaraciones presidenciales que pueden llevar a confusión, como las anteriormente citadas durante su viaje a Moscú— predominan quienes buscan un acercamiento a Washington⁵.

Como ha señalado el columnista del diario *Folha de S. Paulo*, Celso Rocha de Barros, la del progresismo actual “no es exactamente la visión de la Guerra Fría, sino la de los años noventa, cuando básicamente Estados Unidos era la única potencia mundial, la ‘policía mundial’” (Carrançá, 2022) y actuaba en consecuencia. Empero, estas visiones tienen como antecedente el “campismo” previo en el marco del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, solo que ahora ya no existe el “sistema alternativo” que constituía su razón de ser.

Finalmente, destaca la posición del presidente electo de Chile, Gabriel Boric, quien casi en soledad (en el espacio progresista) ha denunciado sin ambigüedades la invasión. Detrás de su posición hay una disputa, en términos de cultura política, con la “vieja izquierda” chilena, sobre todo del Partido Comunista (parte de su alianza de gobierno) (Stefanoni, 2022) y un intento de marcar una línea roja poniendo en el centro de su política exterior la defensa de los derechos humanos. Un discurso que el bloque bolivariano ve con sospecha: como un canal para la injerencia externa.

Si, como se señalaba, las centroderechas se posicionaron condenando la invasión en clave “atlantista”, el mencionado giro de Jair Bolsonaro ha dejado ver los efectos de la emergencia de nuevas derechas “alternativas” o “neopatriotas” en la región (Sanahuja y López Burian, 2021). Su reposicionamiento en la “neutralidad” es significativo porque su opción difiere de gran parte de la derecha latinoamericana y entronca con sectores del

5 Cristina Fernández publicó un hilo de Twitter para “refrescar la memoria de algunos”, más que para pronunciarse sobre la actualidad. En ese mensaje se centró en recordar que, en 2014, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, Argentina votó una “resolución presentada por EEUU que exhortaba a la comunidad Internacional a no reconocer el resultado del referéndum por la independencia de Crimea” (Fernández, 2022).

trumpismo y las extremas derechas del Norte global, que se han dividido sobre la invasión.

Como señalaba un artículo de la *BBC* en portugués, “el ala más radicalizada de la derecha brasileña está dividida en este conflicto, ya que una parte coquetea con la derecha ucraniana, mientras que otra admira a Putin”. Incluso, referentes del sector más radical del bolsonarismo llamaron con anterioridad a “ucranizar” Brasil, en referencia a las milicias neonazis visibles en la crisis ucraniana de 2014. Al viajar a Moscú, Bolsonaro declaró que “Putin es conservador, gente como nosotros”. De hecho, la segunda parada ideológica de la gira fue una visita a Viktor Orbán donde señaló que “los gobiernos de Brasil y Hungría comparten ideas que pueden resumirse en cuatro palabras: dios, patria, familia y libertad”.

En efecto, sin Trump en la Casa Blanca, Bolsonaro quedó relativamente aislado y sus viajes buscaron dar una imagen de proyección internacional cuando se acercan unas difíciles elecciones (en octubre de 2022) en las que el expresidente Luiz Inácio Lula Da Silva corre como favorito y podría desplazarlo del poder mediante una alianza con la centroderecha. Por otro lado, incluso entre los bolsonaristas que no apoyan a Rusia y condenan la invasión hay reservas en compartir trinchera con odiadas figuras de la “élite globalista” como Justin Trudeau, Joe Biden, Emmanuel Macron u Olaf Scholz.

4. Ucrania, América Latina y el debate sobre política exterior y el sistema internacional

4.1. Una visión normativa y grociana del sistema internacional

Este análisis ha mostrado que más allá del debate político y las declaraciones presidenciales, en última instancia y a la hora de fijar el sentido del voto en Naciones Unidas u otras instancias, las posiciones de los gobiernos de la región han respondido mayoritariamente a la tradicional visión normativa de las relaciones internacionales que ha caracterizado a su cultura política y su visión del mundo, y en particular a la tradición de política exterior de las cancillerías y la diplomacia.

Dentro de esa común aproximación normativa, hay importantes diferencias de postura, como se ha reseñado; y esas posiciones se han visto sometidas a fuertes tensiones y contradicciones, que expresan la dificultad que pueden suponer las posiciones de

principio ante una guerra que tiene ya repercusiones mundiales y que hace difícil eludir decisiones concretas. En algunos países, la presidencia ha apelado a la “neutralidad” o al “pacifismo” para justificar posiciones equidistantes o renuentes a la condena a Rusia, pero las cancillerías y las delegaciones diplomáticas ante Naciones Unidas han sido más enérgicas en la condena y en el apego a los principios del derecho internacional (International Crisis Group, 2022; Harrison y Wilkinson, 2022).

Junto a esa tradicional visión normativa, también se observa una lectura geopolítica de la crisis en clave de equilibrios de poder y de las aspiraciones a un orden multipolar o post-Occidental que asumen distintos gobiernos y fuerzas políticas y sociales de la región. Esas aspiraciones entroncan con el mencionado antiimperialismo y la desconfianza hacia Estados Unidos presente en la historia y en la tradición política de la región, particularmente en las fuerzas de izquierda.

Como es sabido, desde su independencia, América Latina ha promovido una aproximación pluralista y grociana de la sociedad internacional que se resume bien en la conocida máxima de Benito Juárez de que “así entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. En muchos momentos de su historia, América Latina ha jugado el papel de “empresario normativo” y se encuentra en el origen de algunos principios fundacionales del orden internacional (Sanahuja, 2017; Scarfi, 2021).

De manera sumaria, las políticas exteriores latinoamericanas están enraizadas, en primer lugar, en los principios de respeto de igualdad soberana de los Estados y no intervención. La región, de hecho, promovió activamente ambos principios como reacción al intervencionismo estadounidense y logró su reconocimiento en el ámbito panamericano, y posteriormente impulsó su incorporación a la Carta de las Naciones Unidas. En segundo lugar, en la resolución pacífica de las disputas, un ámbito en el que la propia región presenta una trayectoria ejemplar. En ella destaca, en particular, la arraigada práctica de remitir sus disputas territoriales a tribunales internacionales o a otros mecanismos pacíficos de resolución de controversias. En tercer lugar, en la adopción, a iniciativa de Simón Bolívar, del *uti possidetis iuris* como principio por el que los límites territoriales de los nuevos Estados independientes siguieron en lo esencial los que se habían fijado en el periodo colonial. Este principio, como bien recordó el

embajador de Kenia en la discusión sobre Ucrania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puede haber dejado fronteras artificiales, no ajustadas a realidades geográficas o étnico-culturales, pero ha evitado incontables guerras fratricidas tras la disolución de los antiguos imperios⁶.

En cuarto lugar, la región también ha apostado por el desarme y la no proliferación nuclear. Ha sido pionera en el establecimiento de zonas libres de armas nucleares (ZLAN) con el Tratado de Tlatelolco de 1967, que estableció la primera ZLAN de la historia. Además de su activo papel en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, la mayor parte de la región es signataria o parte del nuevo Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares de 2017⁷.

Así, América Latina aparece claramente anclada en la tradición grociana de las relaciones internacionales, que se contrapone a otras dos tradiciones: la realista o hobbesiana, y la transformativa o kantiana. Como señala Barry Buzan, la tradición grociana oscila entre una visión pluralista de las relaciones internacionales, anclada en una visión más tradicional de la soberanía y la no intervención —México sería el ejemplo más claro—, que defiende el *statu quo* vigente en el sistema internacional; y otra más “solidarista”, que promueve la cooperación internacional y acepta normas internacionales en materias como los derechos humanos, como ilustra el caso de los países del Cono Sur que sufrieron dictaduras militares.

América Latina, a menudo sometida a los actos de fuerza de las grandes potencias europeas y de Estados Unidos, también ha rechazado la política de poder y al imperialismo de manera consistente y ha reclamado unas relaciones internacionales basadas en normas equitativas. Ha habido excepciones, pero a menudo estas han coincidido con episodios de autoritarismo y gobiernos militares.

Esa aproximación normativa y legalista del sistema internacional no es incompatible con el realismo político como marco analítico para la comprensión de las relaciones internacionales. El realismo es una escuela de pensamiento arraigada en la región, en parte

6 “El discurso más aclamado en la ONU: el embajador de Kenia explica a Putin por qué hay que dejar atrás el pasado”, *El Diario.es*, 22 de febrero de 2022.

7 Entre los países de mayor peso de la región, solamente Argentina no lo ha suscrito. Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana son signatarios pendientes de ratificación, y el resto ya son Estados parte.

como resultado de la influencia estadounidense, y hay voces en la academia que lo han reivindicado como el enfoque adecuado para entender el ataque de Rusia a Ucrania. Este se alega, sería la expresión de la lógica de equilibrio de poder y de competencia estratégica que supuestamente domina el sistema internacional. Sin embargo, el realismo latinoamericano es mayoritariamente un “realismo defensivo” que no acepta políticas de poder de corte imperial y converge en la defensa del statu quo en el sistema internacional con la ya mencionada aproximación pluralista y grociana presente en la región.

Por otro lado, como ha destacado Robert W. Cox, en algunas de sus manifestaciones clásicas el realismo es también una teoría crítica (1981: 131). Como tal, es un recurso habitual en el argumentario antiimperialista, que se despliega para defender intereses nacionales legítimos y desvelar las lógicas de poder de la *realpolitik* y los discursos del internacionalismo liberal —democracia, derechos humanos, libre comercio, “misión civilizadora”, etc.—, que en la experiencia histórica de América Latina a menudo se han utilizado para legitimar el intervencionismo occidental.

4.2. Tradición normativa y respuestas a la agresión de Rusia a Ucrania

Basándose en esa tradición normativa, a la hora de las votaciones en los órganos de Naciones Unidas, la región se ha situado mayoritariamente en el marco de las normas establecidas en el derecho internacional. Esa política de principios, sin embargo, ha dado cobertura a posiciones diferenciadas en las que en no pocos casos hay visibles diferencias entre presidencias y cancillerías, y en el seno de las coaliciones de gobierno. La apelación a la defensa de la soberanía y la no intervención, por un lado, y a la paz y la resolución pacífica de las disputas, por otro, permite mantener un discurso enérgico en torno a principios generales —“neutralidad”, “paz”, etc.—, y, al tiempo, eludir o diluir las declaraciones de condena al agresor y evitar la adopción de medidas concretas —sanciones y otras medidas coercitivas—, que la región tradicionalmente ha rechazado tanto por razones de principio, como de interés.

En las declaraciones de la mayoría de los líderes no se contempla la posibilidad de adoptar ese tipo de medidas, más allá de la condena formal. El presidente electo de Chile, Gabriel Boric, es el único caso que desde un primer momento asume esa posibilidad si se

adoptan por parte del Consejo de Seguridad, algo improbable dada la presencia de Rusia y su derecho de veto. Tan solo se contempla en algunos casos el posible envío de ayuda humanitaria, “cascos blancos” (Argentina), o la acogida de refugiados ucranianos.

Hay que destacar también que no hay muchas referencias al derecho a la legítima defensa, individual y colectiva, ante un acto de agresión (artículo 51 de la carta), en las declaraciones de los líderes, lo que revelaría una tendencia a distanciarse de la cuestión, así como a la equidistancia entre las partes. Algunos líderes han sido contundentes en la calificación del ataque ruso, como Boric en Chile, el presidente Iván Duque en Colombia, el canciller Marcelo Ebrard en México —no así el presidente Andrés Manuel López Obrador—, o el presidente Mario Abdo Benítez en Paraguay. Otros mandatarios, en nombre de los mismos principios, han preferido evitarlo. Alberto Fernández en Argentina, o Luis Lacalle Pou en Uruguay, en sus primeras reacciones, evitaron el término “invasión” al tiempo que se hacía un llamado a la resolución pacífica del conflicto. En ese sentido, como se mencionó, ha operado también la apelación directa a la paz, al “pacifismo” o a la neutralidad como principios de política exterior.

La apelación a la “neutralidad” como principio de política exterior también ha permitido eludir la toma de posición frente a un conflicto armado que, como se indicó, parte de la región ve como un reajuste del orden europeo, y por lo tanto relativamente lejos de sus preocupaciones e intereses más inmediatos. Algunos mandatarios se han referido a estos últimos, al destacar los daños económicos que la invasión rusa puede ocasionar en el acceso a los fertilizantes —Brasil, para la producción de soja—, el efecto de las sanciones, o el cierre del mercado ruso a las exportaciones, con el notable ejemplo de la oferta de China de adquirir la carne paraguaya que dejará de adquirir Rusia a cambio de que se interrumpan las relaciones con Taiwán. En el caso del candidato presidencial colombiano de izquierda, Gustavo Petro, primero trató de no involucrarse en el asunto y luego condenó la invasión. Uno de sus tuits refleja su visión: que América Latina aproveche la crisis europea para promover sus propios intereses⁸.

8 “No puedo creer esta noticia. Tamaña estupidez. Europa ahorcada por la economía fósil está a punto de caer en su tercera guerra europea. Una guerra por el gas. América latina en paz puede aprovechar para crecer” (Petro, 2022).

Como se ha reseñado, en algunos países ha habido visibles diferencias entre la posición adoptada por las cancillerías, más alejada del foco del debate político, y la presidencia; y las declaraciones públicas y la posición del gobierno se fueron endureciendo en respuesta a las críticas y, en algunos casos, cabe inferir que se fueron poniendo en sintonía con el inusitadamente duro discurso de Estados Unidos y la UE.

4.3. Lecturas del mundo y modelos de política exterior en cuestión

El ataque a Ucrania ha puesto en cuestión las visiones establecidas sobre el sistema internacional y las estrategias y modelos de inserción internacional. En la UE y en sus Estados miembros se ha dado un paso más en un “despertar geopolítico” (Bergmann, 2020) que ya se había iniciado antes de la pandemia. En América Latina, aún no tan directamente afectada, también se planteará un debate sobre ello y será necesario reajustar la forma en la que se entiende el sistema internacional y se diseña la política exterior.

Salta por los aires, en primer lugar, la idea, ampliamente aceptada, de que el mundo puede entenderse en clave de bipolaridad o de “nueva Guerra Fría” entre Estados Unidos y China. La guerra desencadenada por Rusia es también expresión de una política exterior que, pese a su evidente declive económico, ha buscado recuperar para ese país el estatus de gran potencia con el que Rusia se revuelve contra la visión dominante de bipolaridad en ascenso. El nacimiento de la “Europa geopolítica”, en palabras del alto representante Josep Borrell (2020) y su actuación unitaria, resuelta y contundente, o el papel de las empresas multinacionales también muestra que existen otros actores relevantes, estatales y no estatales. Estas últimas han adoptado medidas que van desde el cierre de la actividad en Rusia de más de 300 compañías multinacionales, temerosas del efecto de las sanciones en su actividad y reputación, a la entrega al gobierno de Ucrania por parte de Elon Musk de equipos de comunicación por satélite Starlink. Por añadidura, el uso como arma (*weaponisation*) de las interdependencias derivadas de la globalización (Forohaar, 2022) apunta a que el sistema internacional no se puede aprehender recurriendo a la categoría de polaridad, y que está más interconectado, y es más multicéntrico y complejo que lo que afirman las narrativas o metáforas simplistas, estatocéntricas y dicotómicas de bipolaridad o nueva Guerra Fría (Acharya 2018; Sanahuja 2020).

Que esa noción de bipolaridad sea puesta en cuestión tiene especial relevancia para América Latina en un momento en el que se han desmantelado los organismos regionales, y la región como tal ha perdido la reducida agencia que pudo llegar a tener para incidir en las relaciones internacionales, con lo que se sitúa a sí misma en una relación subordinada frente a esos dos supuestos polos. De hecho, no se ha recurrido a instancias como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) para el debate y el posicionamiento sobre esta cuestión desde una perspectiva latinoamericana. En cambio, y como se ha comprobado, este lugar ha sido ocupado por un organismo hemisférico como la OEA, a través de su Consejo Permanente.

Así, esa premisa de bipolaridad o nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y China ha sido el telón de fondo para la formulación de las políticas exteriores y los procesos de toma de decisiones de la región, y con él se han planteado también las dos visiones y estrategias de política exterior que están ahora en debate en la región: el “no alineamiento activo” (NAA), y la “neutralidad activa” (NA); la primera, con un pretendido enfoque progresista; la segunda, de matriz conservadora (Bywaters *et al.*, 2021). La propuesta de NAA rechaza tanto la lógica de dependencia y reprimarización que comportan las relaciones con China, como la “nueva doctrina Monroe” planteada por Estados Unidos durante la Administración Trump, y su exigencia de que América Latina se desvincule de la otra potencia. Reivindica para ello el legado histórico de la conferencia de Bandung (1955) y del movimiento de los países no alineados (NOAL), pese a que el contexto histórico es muy distinto. Finalmente, reclama una posición equidistante respecto a los dos polos, “abriéndose a un mundo post-occidental” con una política exterior más activa hacia Asia y África como regiones en ascenso, mayor papel para la integración regional, y una visión más actual de la seguridad, que no se reduzca a “tanques cruzando fronteras”, y que incluya los riesgos globales (Fortín, Heine y Ominami, 2020, 2021). La “neutralidad activa”, por su parte, es una versión diluida y conservadora de la NAA, que parte de la misma premisa de bipolaridad, pero despolitiza las relaciones exteriores desde una visión neoliberal del sistema internacional, una lectura economicista del interés nacional, una marcada orientación al libre comercio y una visible renuencia o rechazo de la integración regional y el multilateralismo (Bywaters *et al.*, 2021).

Un problema adicional con la noción de bipolaridad o nueva Guerra Fría es que se trata más de una narrativa de poder que de una elaboración analítica. Sitúa a Latinoamérica y el Caribe y a la UE, como a otros actores, en una posición de subordinación estratégica y debilita su agencia en el plano internacional. Junto a una lectura más compleja del sistema internacional, como la que ha hecho la Estrategia Global y de Seguridad de la UE publicada en 2016, tanto desde Europa como desde América Latina se ha propuesto la noción de “autonomía estratégica” como matriz de una acción exterior más flexible y abierta; que asume un rol más asertivo y emprendedor para la política exterior; reconoce las interdependencias y su papel como herramientas de influencia en el sistema internacional; y promueve respuestas tanto nacionales como regionales y multilaterales a asuntos de carácter transnacional y a la provisión de bienes públicos globales, incluyendo la paz y la seguridad internacional. Esta aproximación, en particular, es la asumida por el gobierno electo de Chile, presidido por Gabriel Boric, que como se ha indicado ha adoptado posiciones más cercanas a las de la UE ante el ataque ruso a Ucrania.

Hay diferencias significativas entre el enfoque europeo de la “autonomía estratégica” y el que se plantea desde América Latina y el Caribe, donde la noción de autonomía tiene una larga tradición en el pensamiento sobre política exterior (Russell y Tokatlian, 2002; Simonoff y Briceño, 2017). A pesar de ello, constituye un terreno común para la convergencia de posiciones y propuestas de “diplomacia emprendedora” para ambas regiones, dada su común naturaleza de actores normativos.

5. Reflexiones finales

Tras la invasión a gran escala que se ha registrado en Ucrania a partir del 24-F, la reacción de los países latinoamericanos, todavía inmersos en la gestión de una pandemia y sus efectos socioeconómicos, ha mostrado un cierto distanciamiento respecto de las reacciones que se han dado en el escenario europeo y noratlántico. Si para Estados Unidos y, sobre todo, la UE, la invasión de Ucrania representa un *zeitenwende* o parteaguas histórico, América Latina parece entenderla como una nueva guerra en el “viejo continente”, alejada de sus intereses más directos, que afectaría más al orden europeo que al sistema internacional. Este se tiende a ver en la región en clave de competencia estratégica entre China y Estados Unidos,

asumiendo la posición de subordinación estratégica que implica esa conceptualización.

Las declaraciones públicas y las votaciones de la región no han sido homogéneas a escala regional ni, en algunos casos, en el mismo país. Entre los factores que, de diversas maneras, han ido dando forma a las reacciones iniciales, y han modulado las tomas de posición de los gobiernos, se encuentran sus vínculos anteriores con Rusia —y, tácitamente, con el momento que atraviesan las relaciones con Estados Unidos—. También ha incidido la forma en la que asumen la tradicional visión normativa de las políticas exteriores, y los debates políticos que atraviesan a las fuerzas políticas de la región. Como se ha visto, estos posicionamientos no dejan de ser combustible de combates políticos internos, apreciándose un escenario ideológicamente más fluido. Algo que, por otro lado, se vincula a las transformaciones tanto en el campo de las derechas como de las izquierdas, y a la propia geopolítica en su sentido amplio.

Por un lado, observamos fuerzas progresistas renuentes a condenar una invasión protagonizada por Rusia y no por el imperialismo estadounidense. El antiimperialismo tiene un anclaje emocional profundo en la región, y la invasión de Ucrania expresa una incomodidad para quienes no se alinean con el bolivarianismo “duro”. Mientras tanto, el socialismo democrático de Boric, en soledad, denuncia la invasión, lo que también supone una disputa con la cultura política de la “vieja izquierda”. Por otro lado, las centroderechas de la región se sienten más cómodas en la condena a Rusia, dado que les permite recuperar un discurso de alineamiento con Occidente. Estas fuerzas, además, quieren ver en las resistencias a su izquierda una evidencia de la simpatía progresista por una autocracia expansionista como la de Putin. Finalmente, unas fuerzas de extrema derecha que, como sucede en Brasil, presentan ambivalencias como las que vemos en los nacional-populismos a escala global.

Se observan, así, cuatro grandes grupos de países: por un lado, quienes han condenado la invasión y así lo han expresado con sus votos en distintas instancias multilaterales, como el grueso de los países de la región que suscriben la declaración de la OEA del 25 de febrero. Por otro, quienes han tratado de proyectar un discurso de neutralidad, a pesar de que sus votaciones no lo han reflejado, como es el caso de los dos países latinoamericanos que ocupan un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad: Brasil y

México. También encontramos el caso singular de El Salvador, apegado a la neutralidad en las instancias multilaterales y que ha guardado un “ruidoso” silencio, interrumpido únicamente para escudarse en su situación de “país pequeño”. Y, finalmente, un grupo de países más distanciados de Estados Unidos y vinculados con Rusia que, con la tradicional retórica apegada al principio de soberanía y no intervención, ha evitado condenar la intervención y se ha abstenido de secundar las declaraciones en foros multilaterales. Como común denominador a estos cuatro grupos se puede subrayar la ausencia de sanciones hacia Rusia, a pesar de que, en algunos casos, como el de Chile, sí se ha estado dispuesto siempre y cuando lo amparara una improbable resolución del Consejo de Seguridad.

Este análisis, finalmente, muestra que existe un último factor relevante: la prevalencia de la tradicional visión normativa (o grociana) del orden internacional que está arraigada en la historia y la cultura política de América Latina, pero también el distinto uso que se ha hecho de los principios en los que se fundamenta. Ha servido en ocasiones de asidero o justificación de posiciones de equidistancia o pretendida neutralidad, pero también es el fundamento de la posición adoptada por la mayor parte de los países de la región que han respaldado la resolución de condena a la agresión de Rusia a Ucrania, adoptada por amplia mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Este capítulo fue publicado por la Fundación Carolina y debe ser citado de la siguiente manera:

Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, F. J. (2022): “América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, Documentos de trabajo n° 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Referencias bibliográficas

- Bergel, M. (2011): “El anti-antinorteamericanismo en América Latina (1898-1930). Apuntes para una historia intelectual”, *Nueva Sociedad*, n° 236, noviembre-diciembre.
- Bergmann, M. (2020): “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs*, 20 de agosto.
- Biden, J. (2022): “President Biden’s State of the Union Address”, 1 de marzo. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2022/>.
- Bimbi, B. (2022): “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina”, *Telam*, 3 de febrero. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>.
- Borrell, J. (2022): Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, SEAE, 1 de marzo. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en.
- Buzan, B. (2014): *An introduction to the English School of International Relations*, Cambridge, Polity.
- Bywaters, C.; Sepúlveda, D. y Villar, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina 9/2021*, Madrid, Fundación Carolina.
- Carrança, T. (2022): “Como a guerra na Ucrânia tem aproximado parte da direita e da esquerda no Brasil”, *BBC Brasil*, 26 de febrero.
- CC.OO.-UGT (2022): “Comunicado conjunto de CCOO y UGT contra la guerra de Ucrania”, 5 de marzo. Disponible en: https://www.ugt.es/sites/default/files/comunicado_ccoo_y_ugt_guerra_ucrania_uv.pdf
- CDH (2022a): “Are you in agreement that an urgent debate take place?”, votación en Consejo de Derechos Humanos, 49º periodo de sesiones, 28 de febrero. Disponible en: https://twitter.com/UN_HRC/status/1498223682958856195.
- (2022b): “Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 4 de marzo de 2022”, Consejo de Derechos Humanos, 49º periodo de sesiones, A/HRC/RES/49/14 de marzo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement>.
- Comisión Europea (2022): Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine, Bruselas, 27 de febrero.

- Cox, R. W. (1981): "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2, pp. 126-155.
- CTA (2022): "Posición de la CTA sobre el conflicto entre Rusia y Ucrania", 25 de febrero. Disponible en:
http://www.cta.org.ar/posicion-de-la-cta-sobre-el.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&fbclid=IwAR0Fpmerqd0Mm2F7TYAT36glnMPJ1SYdpPmhfiOywM47dINxxhT6VgpgGaM.
- CUBAMINREX (2022): "Cuba aboga por una solución que garantice la seguridad y soberanía de todos. Declaración del Gobierno Revolucionario", *Granma*, 26 de febrero.
- DEJEAN, M. (2022): "Étienne Balibar: 'Le pacifisme n'est pas une option'", *Mediapart*, 7 de marzo.
- EFE (2022a): "Cuba subraya su respaldo a Rusia frente a la crisis con Ucrania", *Agencia EFE*, La Habana, 23 de febrero. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/cuba-subraya-su-respaldo-a-rusia-frente-la-tesis-con-ucrania/10001-4746696>.
- (2022b): "EE.UU. confirma el reciente viaje de una delegación de alto nivel a Caracas", *Agencia EFE*, Washington, D.C., 7 de marzo. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/usa/politica/ee-uu-confirma-el-reciente-viaje-de-una-delegacion-alto-nivel-a-caracas/50000105-4755529>.
- El Observador (2022): "De rechazar 'acciones contrarias al derecho internacional' a condenar la invasión: así cambió la postura de Uruguay sobre el conflicto en Ucrania", 1 de marzo. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/de-rechazar-acciones-contrarias-al-derecho-internacional-a-condenar-la-invasion-asi-cambio-la-postura-de-uruguay-sobre-el-conflicto-en-ucrania-202231132258>.
- EP (2022a): "El Salvador sostiene que 'pequeños países' no deberían 'tomar partido' en el conflicto de Rusia y Ucrania", *Europa Press*, 3 de marzo. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-salvador-sostiene-pequenos-paises-no-deberian-tomar-partido-conflicto-rusia-ucrania-20220303140136.html>.
- (2022b): "El listado de países 'hostiles' contra Rusia incluye a toda la UE, EEUU, Japón y Corea del Sur", *Europa Press*, 3 de marzo. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-listado-paises-hostiles-contra-rusia-incluye-toda-ue-eeuu-japon-corea-sur-20220307123116.html>.

- Fernández, C. (2022) [@CFKArgentina]: “A 40 años de Malvinas y a 8 del conflicto entre Ucrania y Rusia por la península de Crimea: refrescando la memoria de algunos y algunas...” [Tuit] Disponible en: https://twitter.com/CFKArgentina/status/1498040492872769536?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1498040492872769536%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.baenegocios.com%2Fpolitica%2FGuerra-Ucrania-Cristina-Kirchner-rompio-el-silencio-y-hablo-sobre-Rusia-y-Estados-Unidos-20220227-0043.html (27 de febrero).
- Foroohar, R. (2022): “Ukraine reveals nature of war in the age of weaponised networks”, *Financial Times*, 7 de marzo.
- Fortín, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2020): “El no alineamiento activo: un camino para América Latina”, *Nueva Sociedad*, septiembre.
- (comps.) (2021): *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para un nuevo siglo*, Santiago de Chile, Catalonia.
- Garton Ash, T. (2022): “Russia’s invasion of Ukraine will change the face of Europe for ever”, *The Guardian*, 24 de febrero.
- Gómez, C. (2021): “Producirán en México la vacuna Sputnik V”, *La Jornada*, 14 de octubre. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/14/politica/produciran-en-mexico-la-vacuna-sputnik-v/>.
- González González, G.; Hirst, M.; Luján C.; Romero, C. A. y Tokatlian, J. (2021): “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, n° 291, enero-febrero.
- Grupo de Puebla (2022): “El Grupo de Puebla hace un llamado a una solución multilateral y pacífica para evitar la guerra en Ucrania”, 24 de febrero. Disponible en: <https://www.grupodepuebla.org/el-grupo-de-puebla-hace-un-llamado-a-una-solucion-multilateral-y-pacifica-para-evitar-la-guerra-en-ucrania/>.
- (2022): “Declaración”, 26 de febrero. Disponible en: <https://www.grupodepuebla.org/el-grupo-de-puebla-condena-los-ataques-realizados-a-la-capital-de-ucrania/>.
- Harrison, C. y Wilkinson, H. (2022): “Latin American Leaders React to Russia’s Invasion of Ukraine”, AS-COA, 4 de marzo. Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/latin-american-leaders-react-russias-invasion-ukraine>.
- Infobae (2022a): “Tras el pedido de 39 países, el fiscal de la Corte Penal Internacional investigará la invasión de Rusia a Ucrania”, *Infobae*, 2 de marzo. Disponible en: <https://www.infobae.com/americamundo/2022/03/02/tras-el-pedido-de-39-paises-el-fiscal-de-la-corte-penal-internacional-investigara-la-invasion-de-rusia-a-ucrania/>.

- (2022b): “Presidente uruguayo, contrario al veto al canal ruso RT en una plataforma estatal”, *Infobae*, 3 de marzo. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2022/03/03/presidente-uruguayo-contrario-al-veto-al-canal-ruso-rt-en-una-plataforma-estatal/>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2022): “The Ukraine War: A Global Crisis?”, *Commentary*, International Crisis Group. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/ukraine-war-global-crisis>.
- Kurmanaev, A.; Kitroeff, N. y Vogel, K. P. (2022): “U.S. Officials Travel to Venezuela, a Russia Ally, as the West Isolates Putin”, *The New York Times*, 5 de marzo.
- Mathus, R. (2022): “EE.UU. agradeció la condena de la Argentina a la invasión de Rusia a Ucrania”, *La Nación*, 28 de febrero.
- Morales, E. (2022) [@evoespueblo]: “Hacemos un llamado a una movilización internacional para frenar el expansionismo intervencionista de la #OTAN y #EEUU” [Tuit]. Disponible en: <https://twitter.com/evoespueblo/status/1500788339997229058> (7 de marzo).
- MREROU (2022): “Carta de Francisco Bustillo Bonasso dirigida al Secretario General de la OEA, Luis Almagro”, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 27 de febrero.
- Naciones Unidas (2022): Resolución ES-11/1 de la Asamblea General “Agresión contra Ucrania”, A/RES/ES-11/1, 2 de marzo de 2022, adoptada conforme al procedimiento “Unidos por la Paz”, Nueva York.
- Opinión (2022): “Mayta aboga que el conflicto entre Rusia y Ucrania se resuelva en el marco del diálogo”, *Opinión*, 3 de marzo.
- Pardo, P. (2022): “Estados Unidos negocia con Maduro alternativas al petróleo ruso”, *El Mundo*, 8 de marzo.
- Pedroso, R. (2022): “Bolsonaro visita a Putin en el Kremlin y expresa su solidaridad con Rusia” *CNN*, 16 de febrero. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/02/16/jair-bolsonaro-vladimir-putin-en-el-kremlin-solidaridad-rusia-trax/>.
- Peinado, F. (2018): “Diez cosas que aprendí viendo RT en Español durante una semana”, *El País*, 15 de febrero.
- Petro, G. (2022) [@petrogustavo]: No puedo creer esta noticia. Tamaña estupidez... [Tuit]. Disponible en: <https://twitter.com/petrogustavo/status/1496842400425205770> (24 de febrero).
- OEA (2022): “Declaración ‘situación de Ucrania’”, Sesión extraordinaria del Consejo Permanente del 25 de febrero de 2022, formato virtual. Disponible en: https://twitter.com/OEA_oficial/status/1497359892386140171

- Rouvinski, V. (2020): “El “retorno” ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe”, *Documentos de Trabajo* n° 36 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/07/DT_FC_36.pdf.
- Sanahuja, J. A. (2017): “A ‘Rashomon’ story: Latin American views and discourses of global governance and multilateralism”, en Triandafyllidou, A. (ed.): *Global Governance from Regional Cultural Perspectives: A Critical View*, Oxford, Oxford University Press, pp. 181-208.
- (2020): “¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”, *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20, n° 2, abril-junio, pp. 76-84.
- Sanahuja, J. A., y C. López (2021): “Latin American neo-patriot far-right: Between the crisis of globalisation and regional political processes”, en Pereyra Doval, G. y Souroujon, G. (eds.): *Global Resurgence of the Right*, Routledge, pp. 98-122.
- Scarfi, J. P. (2021): “The Latin American politics of international law: Latin American countries’ engagements with international law and their contradictory impact on the liberal international order”, *Cambridge Review of International Affairs*.
- Scholz, O. (2022): “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag”, Berlín, 27 de febrero.
- SCR (2022a): “Ukraine: vote on draft resolution”, en *What’s in blue*, Security Council Report, Nueva York, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-resolution.php>.
- (2022b): “Ukraine: Vote on Draft ‘Uniting for Peace’ Resolution”, en *What’s in blue*, Security Council Report, Nueva York, 27 de febrero. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-uniting-for-peace-resolution.php>.
- Secrieru, S. (2021): “The comeback kid. Russia in Latin America”, *ISS brief* n° 24, Institute for Security Studies (ISS), París, noviembre.
- Stefanoni, P. (2022): “Algo se mueve en las izquierdas latinoamericanas”, *Blog Iberoamérica Global*, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/algo-se-mueve-en-las-izquierdas-latinoamericanas/>.
- Valencia, R. (2022): “El coqueteo de Bukele con Rusia es un berrinche peligroso”, *El Faro*, 3 de marzo.

ANEXO 1. Votaciones de países latinoamericanos en instancias multilaterales tras el 24-F

Países	OEA (25/02/2022)	Consejo de Seguridad NNUU (25/02/2022)	CDH Debate (28/02/2022)	Asamblea General N.N.UU.- Unión Pro-Paz (02/03/2022)	CDH Resolución (04/03/2022)
Argentina	No	-	Sí	Sí	Sí
Bolivia	No	-	Sí	Abst.	Abst.
Brasil	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	-	-	Sí	-
Costa Rica	Sí	-	-	Sí	-
Chile	Sí	-	-	Sí	-
Cuba	-	-	No	Abst.	Abst.
El Salvador	No	-	-	Abst.	-
Ecuador	Sí	-	-	Sí	-
Guatemala	Sí	-	-	Sí	-
Honduras	Sí	-	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	-	-	Abst.	-
Panamá	Sí	-	-	Sí	-
Paraguay	Sí	-	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	-	-	Sí	-
República Dominicana	Sí	-	-	Sí	-
Uruguay	(Sí)	-	-	Sí	-
Venezuela	Sí*	-	No	Abst.**	Abst.

Fuente: elaboración propia a partir de las actas de AGNU (2022), CDH (2022a), CDH (2022b), OEA (2022), SCR (2022a).

* Representación ostentada por el "Gobierno Encargado" encabezado por Juan Guaidó.

** Voto del país inhabilitado por deudas contraídas con el organismo.

Democracia en América Latina | **2**

De la incertidumbre al descontento: Retos para la democracia en América Latina

Kevin Casas Zamora y Miguel Angel Lara Otaola¹

1. Introducción

En su última edición, esta publicación describía una década de incertidumbres para América Latina. Estas, desde la falta de certeza sobre el rol de la región en el sistema internacional y la debilidad de la integración regional, hasta la proliferación de resultados electorales ajustados y sin mayoría de gobierno, traían consigo volatilidad y retos de gobernabilidad, pero también oportunidades históricas. Hoy, a 4 años de la última edición y tras el intenso ciclo electoral 2018-2021, con elecciones presidenciales en un total de 18 países, y durante una pandemia global, ¿cuáles son los nuevos retos y oportunidades para la región?

Entre otros, la última edición de la publicación revelaba tres retos importantes. En lo político, que el malestar con la clase y el sistema político iba de la mano de una creciente brecha entre la ciudadanía y sus representantes. En materia de gobernabilidad, las instituciones lucían crecientemente incapaces de resolver problemas sociales y afectadas negativamente por contextos de corrupción, violencia e impunidad. En lo social y económico, viejas y nuevas formas de exclusión y un crecimiento económico insuficiente representaban lastres para reducir los niveles de pobreza y desigualdad. Se concluía que la democracia no estaba dando los resultados esperados en bienestar y satisfacción de las

1 Kevin Casas Zamora es secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Fue vicepresidente de Costa Rica y secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos. Es Investigador Senior del Diálogo Interamericano y es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Miguel Angel Lara Otaola es Especialista Principal para la Evaluación de la Democracia, IDEA Internacional. Ha colaborado en el Proyecto de Integridad Electoral en las universidades de Sydney y Harvard, el Instituto Nacional Electoral de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es miembro de la junta del Proyecto de Integridad Electoral y es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Sussex.

nuevas necesidades y demandas.² Este panorama regional no ha variado gran cosa desde entonces y si lo ha hecho, ha sido en una dirección generalmente negativa.

El cambio más importante ha sido, sin duda, la llegada de la pandemia de la COVID-19 a inicios del 2020, que dio paso a la que, casi con certeza, ha sido la crisis sanitaria, social y económica más grave que ha enfrentado la región en el último siglo, cuyas consecuencias han sido y serán profundas y prolongadas. La pandemia ha sido una maestra elocuente para mostrar los haberes y las carencias de la travesía democrática de América Latina durante la última generación. Ha mostrado, por un lado, la robustez del componente electoral de la democracia. El súper ciclo electoral que la región iniciara en 2018 continuó hasta hoy sin grandes incidencias en medio de las difíciles condiciones creadas por la pandemia. América Latina hace elecciones libres y las hace bien, con las excepciones de algunos pocos países que hace ya tiempo dejaron de ser democracias.

La pandemia, sin embargo, ha mostrado las considerables carencias acumuladas en estos algo más de 40 años en casi todos los otros aspectos de la construcción democrática: calidad de las instituciones representativas, robustez del estado de derecho y consolidación de una estatalidad capaz de garantizar el acceso igualitario a derechos fundamentales.

El resultado de todo esto ha sido una agudización considerable del malestar político, con expresiones múltiples en las urnas y en las calles. La volatilidad electoral, la aparición de nuevas figuras políticas armadas de discursos impugnadores del sistema y la agudización de una conflictividad social cada vez menos canalizada por las vías institucionales, se han convertido en el pan de cada día de la región. El reto para la gobernabilidad democrática está planteado: de manera creciente la ciudadanía en América Latina percibe que las instituciones democráticas, cualesquiera sean sus logros pasados, están cundidas de injusticias y no son capaces de dar respuesta adecuada a las demandas sociales. Cómo se canalizará el reto a la gobernabilidad democrática planteado por un descontento social agudo es la gran pregunta que pesa sobre el futuro político de la región. ¿Se canalizará a través de una

2 Altmann Borbón, J. y Rojas Aravena, F. (2018). Introducción en *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*, FLASCO. 11-27. Disponible en: <https://www.flasco.org/sites/default/files/2022-03/Decada%20de%20Incertidumbres.pdf> (último acceso: 17/02/2022) (último acceso: 17/05/2022).

renegociación democrática de los contratos sociales o mediante el abandono gradual de las prácticas democráticas, por parte de una ciudadanía que las considera desahuciadas y prescindibles, y que prefiere abrazar opciones políticas con un talante autoritario?

Este documento busca dar cuenta de los principales rasgos del panorama político de América Latina hoy, particularmente del intenso malestar de la ciudadanía, que hoy lo impregna todo. Pero también busca transmitir el mensaje de que el peligro de degradación de la calidad de la democracia en la región es real e inminente, a menos que nuestros países emprendan reformas profundas para apuntalar la capacidad de las instituciones democráticas para responder a las demandas sociales, reducir la desigualdad y la exclusión social, y combatir las graves debilidades del estado de derecho.

Para hacer eso, el capítulo empezará por poner la coyuntura actual en la perspectiva de la travesía democrática de la región durante la última generación. Luego se analizarán la evidencia y manifestaciones del enojo que hoy define el panorama político latinoamericano, así como dos de sus causas fundamentales: la persistencia de altos niveles reales y percibidos de desigualdad, y el raquitismo del estado de derecho, que ha convertido a la corrupción, violencia e impunidad en transpiraciones naturales de nuestras sociedades. Finalmente, el capítulo dará cuenta de las rutas por las que se está canalizando el descontento, los peligros que presentan algunas de ellas y la necesidad de abrazar, mediante procesos amplios de diálogo, una agenda reformista capaz de apuntalar la gobernabilidad democrática en la región.

El reto de los sistemas políticos de América Latina tras la pandemia es apalancar el afán de cambio para generar estructuras sociales, económicas y políticas más justas, sin renunciar a la democracia, cuya adopción es, sin duda, el gran logro de la última generación en la región. En las próximas páginas veremos cómo hemos llegado a este punto y qué se necesita para tener éxito en esa tarea.

2. La travesía democrática de América Latina

El momento de profundo descontento que vive América Latina debe ser puesto en el contexto de la evolución política de la región durante la última generación.

Empezando con la transición en República Dominicana en 1978, una ola democrática barrió el continente, cambiando

la configuración de prácticamente todas sus sociedades, con excepción de Cuba. En 1976 apenas 3 países de la región eran considerados democracias (Colombia, Costa Rica y Venezuela), mientras que 17 no lo eran. Hoy los números son casi una copia inversa: 16 países de la región son democráticos. En términos poblacionales, el progreso es evidente. Mientras en 1976, 8 de cada 10 latinoamericanos vivían en regímenes autoritarios, hoy 9 de cada 10 vive bajo sistemas democráticos, aunque heterogéneos en términos de su calidad.³

El control del poder político en América Latina dejó de dilucidarse en los cuarteles o en la montaña: hoy la vía electoral es la única legítima para acceder al poder. Esta ha sido una transformación profunda, que se ha llevado lejos en la región. Esto se refleja en los puntajes de los Índices del Estado Global de la Democracia, publicados por IDEA Internacional.⁴ El atributo ‘gobierno representativo’, caracterizado por elecciones libres, partidos políticos libres y gobiernos electos en las urnas por sufragio universal, muestra el mayor de los avances, pasando de un desalentador puntaje regional de 0,32 en 1975 (en una escala del 0 al 1) a 0,67 en 2020. América Latina, además, alberga a 3 de las 5 democracias con puntajes más altos en el mundo en este atributo (Chile, Costa Rica y Uruguay).

El proceso no ha sido, sin embargo, continuo o lineal. En términos generales, la ola democratizadora avanzó hasta 2007, cuando la región alcanzó su mejor resultado histórico: 19 democracias y solo un régimen autoritario, Cuba. Desde entonces ha habido retrocesos serios: a Cuba se han sumado Venezuela y Nicaragua y, en momentos distintos, Honduras y Bolivia. De acuerdo con los datos de IDEA, Venezuela y Nicaragua son los únicos países del mundo que en las últimas dos décadas ha realizado el tránsito

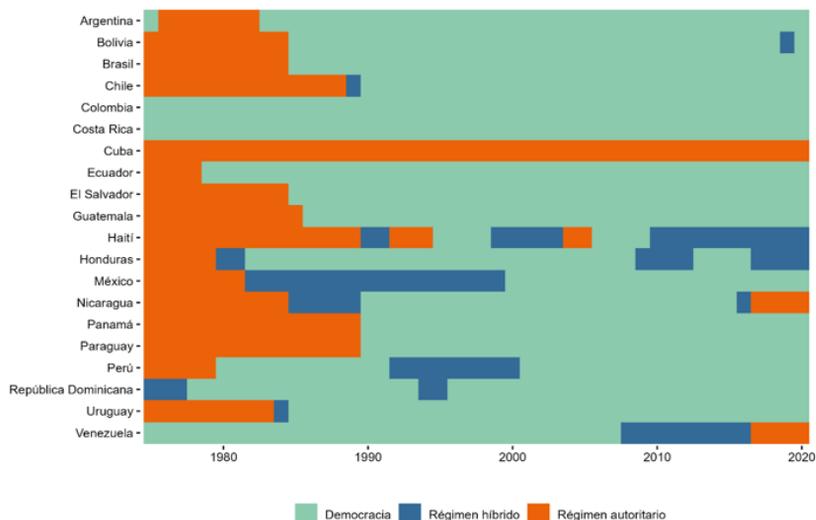
3 IDEA Internacional. (2021). Índices del Estado Global de la Democracia, V.5. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices> (último acceso: 17/05/2022).

4 IDEA Internacional define la democracia como el ‘control popular sobre las decisiones públicas, e igualdad entre ciudadanas y ciudadanos en el ejercicio de ese control’. Así, la democracia no se limita a contar con elecciones libres y periódicas. Se compone y está medida por 5 atributos clave: gobierno representativo (caracterizado por elecciones libres y sufragio universal, entre otros); derechos fundamentales (ilustrado por libertades civiles, acceso a la justicia y derechos sociales); la existencia de controles al poder ejecutivo (un Congreso efectivo, un Poder Judicial Independiente y medios de comunicación autónomos); una administración pública imparcial (con un estado de derecho sólido y sin corrupción) y la activa participación de la ciudadanía y la sociedad civil.

de un gobierno plenamente representativo a uno autoritario, pasando por todas las etapas intermedias.⁵

La peripecia democrática reciente de la región, que representa un enorme salto histórico, ha sido muy azarosa. El Gráfico 1 ilustra visualmente este punto. Usando 3 tonos diferentes (para regímenes autoritarios, híbridos y democráticos), esta colcha de retazos nos enseña que, si bien el camino a la consolidación democrática no es uniforme, gradual o sencillo, la democracia efectivamente ha sido el gran logro de la última generación en la región.

Gráfico 1. Evolución de tipos de régimen político en América Latina (1975-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en IDEA Internacional. (2021). Índices del Estado Global de la Democracia, V.5

A las rupturas democráticas que hemos visto en la última década y media en algunos países de la región se suma ahora lo que es, sin duda, el signo distintivo del paisaje político latinoamericano en los últimos años: un descontento ciudadano generalizado y

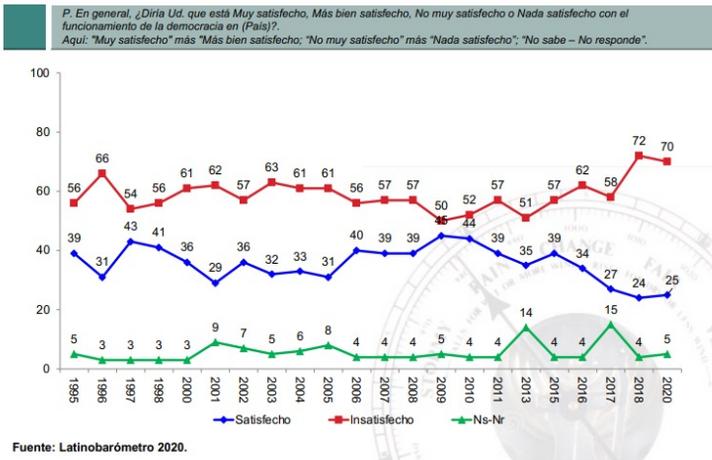
5 En términos del atributo gobierno representativo, la calificación para Venezuela descendió de 0,70 en 1996 a 0,33 en 2021, mientras que Nicaragua descendió de 0,68 en 2005 a 0,34 en 2021. (IDEA Internacional. (2021). Índices del Estado Global de la Democracia, V.5. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices> (último acceso: 17/05/2022))

agudo. En el mejor de los casos, ese descontento augura una época de gran volatilidad política. En el peor escenario, el malestar prevaleciente puede conducir a más rupturas democráticas o, cuando menos, al vaciamiento gradual de la institucionalidad de la democracia por líderes populistas de distintos pelajes. El malestar con el sistema político, sus instituciones y sus actores, evidenciado en prácticamente todos los países, es hoy el principal reto político de la región.

3. El descontento político actual y sus manifestaciones

El extendido enojo ciudadano que cunde en la región crea grandes problemas para la legitimidad y la gobernabilidad democráticas. Los resultados del informe 2021 de Latinobarómetro dan cuenta de ello (Gráfico 2).⁶ Desde 2013, la insatisfacción con la democracia ha registrado un continuo ascenso. En 2018 este indicador alcanzó el 72% de la población, el dato más alto desde que inició el registro de esta serie, en 1995. En el año 2020, la insatisfacción cerró en 70%, cercana al máximo histórico de 2018, y registrando un preocupante incremento de 20% en tan solo una década. En cambio, los ciudadanos satisfechos son pocos. En 2020, apenas 25% indicó estar ‘muy satisfecho’ o ‘más bien satisfecho’ con el desempeño de la democracia en su país.

Gráfico 2. Insatisfacción con la democracia, América Latina (1995-2020)



6 Latinobarómetro, (2021) *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0> (último acceso: 17/05/2022).

Es posible expresar apoyo a la democracia como forma de gobierno, a pesar de la insatisfacción con sus manifestaciones concretas. Sin embargo, ese apoyo también ha mermado mucho en la región. La noción de que la democracia es preferible en cualquier circunstancia es hoy apoyada por un 49% de la población latinoamericana, una caída de 14 puntos desde 2010. Esta caída no se ha visto reflejada, sin embargo, en un aumento de las preferencias por un gobierno autoritario: esa opción recibe hoy solo un 13% de apoyo, 2 puntos menos que una década atrás. Lo que ha crecido rápidamente en la región es la indiferencia hacia la democracia: un 27% de la población de la región manifiesta hoy que le da lo mismo cualquier tipo de régimen político, 11 puntos más que en 2010, y el registro más alto en la serie histórica.⁷ Vemos aquí los indicios de un punto crucial en este análisis: el verdadero riesgo que enfrentan las democracias de la región no es el de ser sustituidas por experimentos crasamente autoritarios o asonadas militares, por las que parece haber muy poca avidez en América Latina. El peligro es otro: la degradación y vaciamiento graduales de los sistemas democráticos, sin abandonar del todo sus rasgos formales, particularmente en el ámbito electoral.

El apoyo a la democracia también tiene expresiones específicas. Así, estas dudas e insatisfacción con la democracia se ven reflejadas en la confianza en las instituciones. El Informe Latinobarómetro 2021 evalúa la confianza ciudadana en diversas instituciones en la región, de las cuales solo la Iglesia supera el 50% de confianza (Gráfico 3).⁸

7 Latinobarómetro, (2021) *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0> (último acceso: 17/05/2022).

8 Latinobarómetro, (2021) *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0> (último acceso: 17/05/2022).

Gráfico 3. Confianza Institucional en América Latina.



Fuente: Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (2021)

La debilidad de la confianza ciudadana es particularmente visible en lo que toca a la representación política. Esto ha tenido múltiples consecuencias, entre ellas la fragmentación del sistema de partidos y al arribo de nuevas figuras políticas, algunas con discursos y acciones abiertamente antisistema. En promedio, el Congreso apenas alcanza un 20% de “mucho” o “algo” de confianza y los partidos políticos un pírrico 13%.⁹ Muchos factores explican la baja confianza en estas instituciones. El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) identifica ciertos determinantes de la confianza en partidos políticos. Además del apoyo general al sistema, las percepciones sobre el desempeño del gobierno (tanto a nivel nacional como local-medido a través de la satisfacción con servicios públicos) y las experiencias personales con alguno de los principales problemas de la región (como corrupción, violencia o desigualdad), tienen efectos importantes sobre la confianza partidaria.¹⁰

Las causas del malestar ciudadano y del desplome de la confianza institucional son complejas y se analizarán más adelante. Lo que cabe enfatizar, por ahora, es la intensidad de sus manifestaciones, tanto a través del sufragio como de la acción cívica en las calles. Una mayoría de las elecciones celebradas entre 2018 y 2021 en la región mostró una clara avidez por mensajes de cambio e impugnación del status quo, con diferentes grados de

9 Latinobarómetro, (2021) *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0> (último acceso: 17/05/2022).

10 Corral, M. (2008). (Des) confianza en los partidos políticos en América Latina. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 2: 1-6. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0802es.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

estridencia. Los ejemplos abundan. En Brasil, los escándalos de corrupción y la destitución de Dilma Roussef abrieron paso al populismo conservador de Jair Bolsonaro en 2018.¹¹ En México, las acusaciones de corrupción—incluyendo al círculo más cercano del entonces presidente, Enrique Peña Nieto—y la violencia desbocada del narcotráfico pavimentaron el camino al poder de Andrés Manuel López Obrador.¹² Violencia y corrupción también figuran decisivamente en el colapso electoral de los dos grandes partidos que emergieron de la guerra civil en El Salvador, ARENA y FMLN, y en el irresistible ascenso de una figura nueva y mesiánica como Nayib Bukele.¹³¹⁴ En Honduras, Xiomara Castro ganó fácilmente la elección de 2021, en lo que parece el puntillazo final al centenario sistema bipartidista, corroído también por sus vínculos con el narcotráfico.¹⁵ En Perú, un sistema de partidos crónicamente débil, desprestigiado y fragmentado convirtió la última elección presidencial en un juego de ruleta del que emergió como ganador Pedro Castillo, un maestro rural armado con un discurso anti-élite, que ya antes había probado ser exitoso en un país afligido por profundas inequidades socioeconómicas, regionales y étnicas.¹⁶ Aún en Costa Rica, una de las democracias más estables de la región, Rodrigo Chaves, un economista prácticamente desconocido hasta pocos meses antes de las elecciones, obtuvo un triunfo inobjetable en las urnas en abril de

- 11 Plazas, N. (30/10/2018). Brasil: la violencia y la corrupción, las claves en la victoria de Jair Bolsonaro. *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20181030-corrupcion-violencia-lula-bolsonaro-victoria> (último acceso: 17/05/2022).
- 12 La Casa Blanca, el escándalo de corrupción que dio la puntilla al gobierno de Peña Nieto. (10/07/2020). *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/10/la-casa-blanca-el-escandalo-de-corrupcion-que-dio-la-puntilla-al-gobierno-de-pena-nieto/> (último acceso: 17/05/2022).
- 13 García, J. (01/03/2021). Nayib Bukele consolida su poder con una victoria sin precedentes en El Salvador. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america/2021-03-01/nayib-bukele-consolida-su-poder-con-una-victoria-sin-precedentes-en-el-salvador.html> (último acceso: 17/05/2022).
- 14 González Díaz, M. (01/02/2019). Elecciones en El Salvador: ¿qué papel juegan las pandillas en los comicios presidenciales del país centroamericano? *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47036556> (último acceso: 17/05/2022).
- 15 Honduras: Penetración clara del narcotráfico al Partido Nacional y otras historias de narco-apoyo político. (7/09/2021). *Expediente Público*. Disponible en: <https://www.expedientepublico.org/honduras-penetracion-clara-del-narcotrafico-al-partido-nacional-y-otras-historias-de-narco-apoyo-politico/> (último acceso: 17/05/2022).
- 16 Jaquette, J. S. y Lowenthal, A. F. (09/07/2021). La elección de Pedro Castillo en Perú: de la fragmentación a la polarización, ¿o quizás una reforma centrista? *Global Americans*. Disponible en: <https://theglobalamericans.org/2021/07/la-eleccion-de-pedro-castillo-en-peru/> (último acceso: 17/05/2022).

2022, sobre la base de un áspero mensaje populista y de rechazo a los partidos que han gobernado el país desde hace décadas.¹⁷

La lista podría continuar, pero estos ejemplos revelan el patrón prevaleciente: un rechazo generalizado a las opciones políticas establecidas, empezando por los partidos en el gobierno, afectados en muchos casos por una larga historia de desprestigio y en todos por las terribles consecuencias generadas por la pandemia a partir del 2020. Si durante la primera década y media de este siglo la continuidad electoral fue más común en la región¹⁸, hoy el signo de América Latina es la volatilidad electoral. La Tabla 1 a continuación detalla las elecciones celebradas en la región entre 2018 y 2021, con sus resultados políticos, destacando si dieron paso a un cambio de gobierno.

17 Weiß, S. (06/04/2022). Con Rodrigo Chaves, la democracia de Costa Rica se enfrenta a su mayor reto en 80 años. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/con-rodrigo-chaves-la-democracia-de-costa-rica-se-enfrenta-a-su-mayor-reto-en-80-a%C3%B1os/a-61377999> (último acceso: 17/05/2022).

18 Barreda, M. y Ruiz Rodríguez, L. M. (2019). Confianza partidista y estabilidad electoral en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 81(2): 247-273. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/321/32160325001/html/> (último acceso: 17/05/2022).

Tabla 1. Resultados de elecciones presidenciales en América Latina, 2018-2021

País	Año de elección	Cambio en el partido de gobierno
Argentina	2019	Si
Brasil	2018	Si
Bolivia	2019	Elección anulada.
Bolivia	2020	No
Chile	2021	Si
Colombia	2018	Si
Costa Rica	2018	No
República Dominicana	2020	Si
Ecuador	2021	Si
El Salvador	2019	Si
Guatemala	2019	Si
Honduras	2021	Si
México	2018	Si
Panamá	2019	Si
Paraguay	2018	No
Perú	2021	Si
Uruguay	2019	Si

Fuente: Elaboración propia de los autores¹⁹

Entre enero de 2018 y diciembre de 2021 casi 300 millones de latinoamericanos acudieron a las urnas para expresar su opinión y elegir un nuevo o nueva presidente.²⁰ En 2018 se acudió a las urnas en seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela); en 2019 en seis más (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay); en 2020 se repitió la elección en Bolivia y en 2021 se celebraron elecciones en cinco naciones (Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú). Los resultados de este ciclo electoral fueron contundentes: un 70% de las elecciones libres en cuestión trajeron la derrota del oficialismo y la elección de nuevas alternativas.

19 Las elecciones presidenciales llevadas a cabo en Venezuela en 2018 y en Nicaragua en 2021 y las parlamentarias en Cuba en 2019, no se consideran en esta lista, por no reunir las condiciones democráticas mínimas que permitirían, en su caso, un cambio de gobierno.

20 Estimación de los autores a partir de participación electoral por país. En casos de elecciones con segunda vuelta, se tomó el dato de la ronda con participación más alta.

A las abruptas fluctuaciones y rupturas electorales se suman las incontables manifestaciones de descontento en las calles. La debilidad de las instituciones representativas tradicionales, mencionada más arriba, ha creado un considerable incentivo para canalizar el malestar mediante la movilización ciudadana. Aunque los orígenes de las marchas son diversos (violencia de género, alza en tarifas, alguna política económica) y cada detonante tiene un fuerte componente local, éstas tienden a evolucionar para revelar problemas más amplios y profundos. Las protestas vistas en el pasado reciente en Chile y Colombia lo ilustran bien.

En octubre de 2019 la población chilena salió a las calles para protestar un alza de la tarifa del transporte público, percibida como injusta. El movimiento, sin embargo, se expandió rápidamente hasta convertirse en una explosión social generalizada, enraizada en un sentir más profundo: la demanda por un país más justo, con mejor acceso a la educación, los servicios de salud y los empleos de calidad.²¹ El incremento de tarifas se suspendió, pero la movilización continuó por muchas semanas más hasta canalizarse en un acuerdo que derivó en la convocatoria a un proceso constituyente para sustituir la Constitución aprobada en 1980, en tiempos de la dictadura de Augusto Pinochet.²²

Por su parte, en Colombia, el “paro nacional” de 2019 fue desencadenado por sindicatos inconformes con medidas económicas del gobierno del presidente Iván Duque.²³ Sin embargo, poco después se transformó en una muestra de descontento profundo con el rumbo del país en materias como educación y el proceso de paz. Estudiantes, mujeres, afrodescendientes, indígenas, campesinos y la comunidad LGBTQIA+ se unieron para expresar su enojo.²⁴ Dos años más tarde el país viviría un nuevo episodio de conflictividad, acaso más serio, activado por la propuesta de

21 Paúl, F. (20/10/2019). Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798> (último acceso: 17/05/2022).

22 Constitute Project. (2021). *Constitución de Chile, 1980, con enmiendas hasta 2021*. Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021.pdf?lang=es (último acceso: 17/05/2022).

23 Manetto, F. (27/11/2019). Las protestas en Colombia buscan redoblar la presión al Gobierno. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/27/colombia/1574889343_816527.html (último acceso: 17/05/2022).

24 Muñoz Franco, I. (20/11/2020). Paro Nacional de 2019, la protesta social que sacudió a Colombia. *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/bogota/paro-nacional-de-2019-la-protesta-social-que-sacudio-a-colombia-articulo/> (último acceso: 17/05/2022).

reforma tributaria elaborada por el gobierno. En este caso, al igual que en Chile, la confrontación social fue agravada por las serias denuncias de violencia policial.²⁵

Diversos episodios de grave conflictividad social afectaron en los últimos 4 años a países tan diversos como Haití, Guatemala, Ecuador y Bolivia, entre otros.²⁶²⁷²⁸²⁹ Los datos del Proyecto sobre Movilización y Protestas Masivas de la Universidad de Binghamton denotan que mientras entre 2013 y 2016 se llevaron a cabo 44 protestas grandes (aquellas con más de 10.000 participantes) en América Latina, entre 2017 y 2020 este número llegó a 71 protestas (ver Gráfico 4).³⁰ A partir del 2020, solo la pandemia y el confinamiento de la ciudadanía en muchos países fueron capaces de reducir el número de movilizaciones, aunque ciertamente no el descontento.

25 Turkewitz, J. (27/05/2021). ¿Por qué hay protestas en Colombia? *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/05/27/espanol/protestas-colombia.html> (último acceso: 17/05/2022).

26 González, D. (08/02/2019). Masivas protestas contra el presidente de Haití, Jovenel Moïse. *France24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20190208-haiti-protestas-contra-presidente-moise> (último acceso: 17/05/2022).

27 Protestas en Guatemala: 3 claves para entender las movilizaciones que acabaron con el Congreso en llamas. (23/11/2020). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55051500> (último acceso: 17/05/2022).

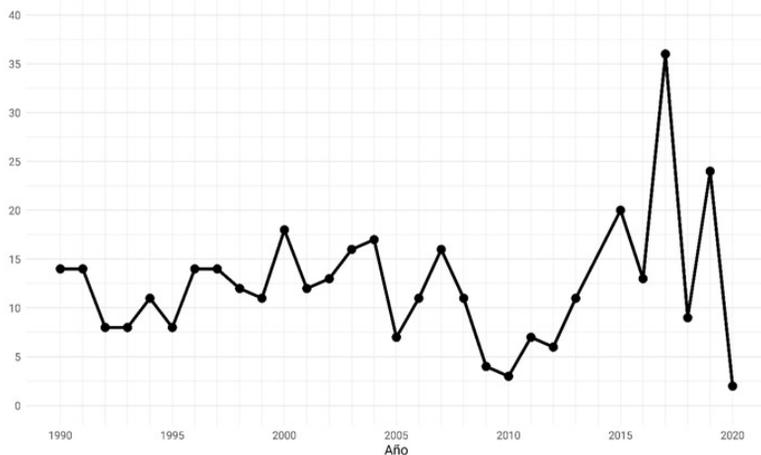
28 Ecuador vive una jornada de protestas contra la política económica del Gobierno de Lenín Moreno. (23/10/2020). *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europa-prensa.es/internacional/noticia-ecuador-vive-jornada-protestas-contra-politica-economica-gobierno-lenin-moreno-20201023064238.html> (último acceso: 17/05/2022).

29 CIDH investigará muertes durante protestas en Bolivia en 2019. (23/11/2020). *Voz de América*. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina-la-cidh-investigara-muertes-protestas-bolivia-2019/6069616.html> (último acceso: 17/05/2022).

30 Clark, D.; Regan, P. (2016). Mass Mobilization Protest Data, Harvard Dataverse. V5, Disponible en: <https://doi.org/10.7910/DVN/HTTWYL> (último acceso: 17/05/2022).

Gráfico 4. Protestas grandes en América Latina (con más de 10,000 participantes), 1990-2020

Número de protestas grandes en América Latina (más de 10,000 participantes)
1990-2020



Fuente: Mass Mobilization Protest Data v.5.0, 2021

La intensidad del enojo político manifestado en las encuestas, las urnas y las calles en América Latina admite, pues, pocas dudas. Las causas, reales y percibidas, son más complejas de interpretar, aunque algunas no son particularmente misteriosas, como lo veremos a continuación.

4. Algunas raíces del descontento

Distintos elementos explican la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. A nivel general, se trata de realidades y valoraciones del desempeño económico y político del país.³¹ El desempeño económico se vincula a indicadores nacionales, como el crecimiento económico, y personales, como el ingreso disponible³². El desempeño político tiene que ver con la aprobación del gobierno en turno, especialmente del presidente (en el contexto latinoamericano de regímenes presidenciales), y de las instituciones del estado. González y Martínez (2020) sistematizan y confirman lo anterior: el rendimiento económico, la

31 Mateos Díaz, A. (2014). La (in)satisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Latina. *Iberoamericana*, 54: 169-173.

32 Santos González, Y. y Martínez-Martínez, O. A. (2020). La insatisfacción con la democracia en América Latina. Análisis de factores económicos y políticos en 2017. *Universitas*, 32: 157-174. Disponible en: <https://doi.org/10.17163/uni.n32.2020.08> (último acceso: 17/05/2022).

distribución del ingreso, la aprobación de la gestión del gobierno y la confianza en el mismo son las variables que explican mejor el grado de satisfacción o insatisfacción con la democracia.³³

En este panorama, vale la pena centrar el análisis en dos elementos centrales en la valoración ciudadana de las instituciones políticas en América Latina: en primer lugar, la trayectoria económica reciente y su impacto sobre la pobreza, la desigualdad y la inclusión social; en segundo lugar, la situación del estado de derecho, en particular en lo que toca a la corrupción y la violencia criminal.

Desigualdad y exclusión social

América Latina continúa siendo una región definida por desigualdades profundas, que han sido reveladas en toda su crudeza por la pandemia. Sin embargo, aquí también es necesario un sentido de perspectiva histórica al analizar la evidencia. Lo cierto es que los efectos de la experiencia democrática de América Latina en la última generación no están limitados al ámbito político, sino que también se han manifestado en la evolución positiva de la mayoría de los indicadores sociales. Esto no es casual. La consolidación del componente electoral de la democracia ha hecho posible que la voz de grupos largamente excluidos, frecuentemente mayoritarios, se manifieste en las políticas públicas. Así, y de acuerdo con cifras de la CEPAL, para 2018 la pobreza en Latinoamérica se había reducido 18% desde 1990 y la pobreza extrema era menos de la mitad de lo que había sido en la década de 1990.³⁴ La desigualdad también se redujo de manera visible, aunque a partir de niveles extremadamente altos. Tomando el coeficiente de Gini, que mide las diferencias de ingresos entre la población³⁵, la región pasó de un 0,538 en 2002 a 0,465 en 2018, con disminuciones en prácticamente todos los países.³⁶ Tras estos logros yacen períodos de crecimiento

33 Santos González, Y. y Martínez-Martínez, O. A. (2020). La insatisfacción con la democracia en América Latina. Análisis de factores económicos y políticos en 2017. *Universitas* 32: 157-174. Disponible en: <https://doi.org/10.17163/uni.n32.2020.08> (último acceso: 17/05/2022).

34 Casas Zamora, K. y Lara Otaola, M. A. (2021). ¿La democracia cura? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(3). Disponible en: <https://revistafal.com/fal-21-3/> (último acceso: 17/05/2022).

35 De acuerdo con el Índice de Gini un puntaje de 1 representa una desigualdad extrema y 0 la perfecta igualdad.

36 CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019> (último acceso: 17/05/2022).

económico robusto, aunque discontinuo, pero también decisiones de política pública influenciadas por el sufragio. Por ejemplo, la inversión social en la región pasó del 9% del PIB en promedio en 1990 a casi 15% para 2018.³⁷³⁸

Al igual que en el caso de la evolución de los regímenes políticos, vista más arriba en el Gráfico 1, el proceso generalmente virtuoso de progreso social no ha sido lineal y ciertamente admite matices muy importantes cuando se le mira de cerca. Para empezar, pese a todo lo logrado, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo.³⁹ La región registra niveles de desigualdad que no corresponden a su nivel de afluencia. Si, por ejemplo, el ingreso en la región se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es actualmente. Si se distribuyera como en África, otra región muy desigual, la pobreza bajaría a la mitad.⁴⁰ El desarrollo incluyente sigue siendo un objetivo lejano en la región.

La pobreza y la desigualdad se reflejan en otros indicadores que hablan de las profundas brechas entre grupos de población. En América Latina el 76,8% de la población pertenece a estratos socioeconómicos bajos o medios bajos que diariamente enfrentan retos de todo orden sin redes de apoyo estatales.⁴¹ Un alto endeudamiento y la escasa cobertura de sistemas de protección social hacen que esta sea una región especialmente vulnerable. A manera de ejemplo, en 2018 sólo el 47,5% de la población económicamente activa de 15 o más años en el estrato de ingreso

37 Tromben, V. (2016) *Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40725/1/S1600791_es.pdf (último acceso: 17/05/2022).

38 CEPAL (2022) América Latina: gasto social del gobierno central, 2000-2018. Disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-social-gobierno-central-2000-2018a-porcentajes-pib> (último acceso: 17/05/2022).

39 Barría, C. (15/11/2019). Desigualdad en América Latina: los países en los que más ha disminuido (y la paradoja del que más la ha reducido). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50255301> (último acceso: 17/05/2022).

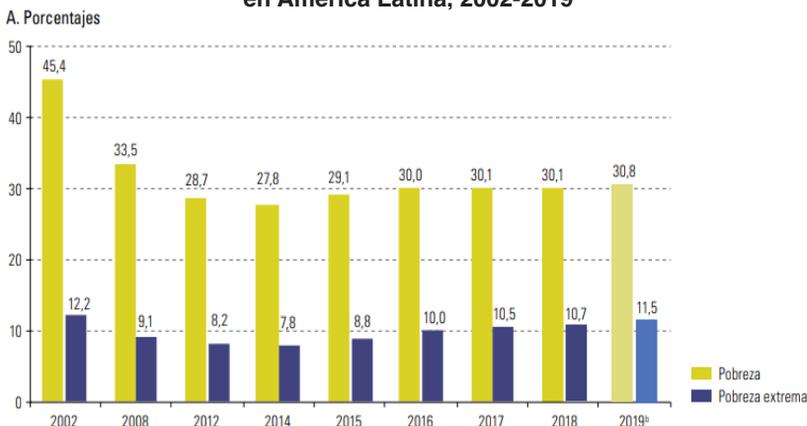
40 Caetano, G. y de Armas, G. (30/03/2015). Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014). *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/03/30/contrapuntos/1427738126_142773.html (último acceso: 17/05/2022).

41 América Latina subestima la desigualdad como obstáculo para el desarrollo. (28/11/2019). *Noticias ONU*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1466001#:~:text=El%2076%2C8%25%20de%20la,%25%20a%203%2C0%25> (último acceso: 17/05/2022).

medio-bajos estaba afiliada o cotizaba a un sistema de pensiones.⁴² Además, para aquellos afortunados que reciben una pensión, éstas con frecuencia son insuficientes. En Chile, por ejemplo, el 82% de la población recibe pensiones inferiores a un salario mínimo.⁴³

Aún antes de la pandemia, la tendencia descendente de la pobreza en la región se había detenido, debido a la persistencia de obstáculos estructurales, la incompleta recuperación después de la crisis financiera global y el final del ‘boom’ de las exportaciones primarias. De acuerdo con la CEPAL, y como se muestra en el Gráfico 5, la pobreza total en 2018 superó en 2,3 puntos porcentuales la registrada en 2014, lo que en números absolutos significó un aumento de 21 millones de personas en pobreza. En este contexto, también se deterioraron otros indicadores clave como el desempleo, la tasa de participación en la economía formal y el acceso a servicios públicos de calidad.⁴⁴

Gráfico 5. Tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina, 2002-2019



Fuente: CEPAL. (2019). Panorama Social de América Latina 2019.

42 CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019> (último acceso: 17/05/2022).

43 Barría, C. (15/11/2019). Desigualdad en América Latina: los países en los que más ha disminuido (y la paradoja del que más la ha reducido). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50255301> (último acceso: 17/05/2022).

44 CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019> (último acceso: 17/05/2022).

La pandemia de la COVID-19, que ha afectado a América Latina más que a cualquier otra región del mundo en desarrollo, agudizó dramáticamente todos esos desafíos y desató una crisis profunda en la región.⁴⁵ En primer lugar, la pérdida de vidas ha sido devastadora: con tan sólo el 8,4% de la población mundial, la región ha registrado el 27,8% de muertes mundiales por la COVID-19.⁴⁶ El impacto de la pandemia va más allá del virus que la ocasionó. La pandemia detuvo también el acceso a la salud en general e interrumpió significativamente la atención y prevención de otras enfermedades. Perú, por ejemplo, en 2020 tuvo un descenso de 56,1% de los egresos hospitalarios asociados a la atención del cáncer. Así también, la inmunización rutinaria a niñas y niños ante enfermedades como difteria, tétanos y sarampión cayó entre 7 y 9%.⁴⁷

Aparejado a esto han venido también consecuencias económicas y sociales. El PIB regional cayó un 7,7% en 2020, una cifra sin precedentes, al tiempo que 2,7 millones de empresas cerraron sus puertas y 167 millones de estudiantes interrumpieron su educación por el cierre de escuelas. La CEPAL pronostica que no será hasta 2023-24 en que el PIB per cápita regional vuelva a los niveles anteriores a la crisis.⁴⁸ Como consecuencia, la pobreza y pobreza extrema aumentaron en la región. Mientras en 2019 187 millones de personas vivían en pobreza (30.8% del total), en 2020 esta cifra aumentó a 204 millones (33% del total). Y, al cierre de este texto, la recuperación económica no ha alcanzado a revertir ese aumento.⁴⁹ A esto se sumó un aumento en la desigualdad de 0,7% en el coeficiente de Gini, quebrando la tendencia decreciente

45 Las 6 economías de América Latina que más cayeron en 2020. (22/12/2020). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55418674> (último acceso: 17/05/2022).

46 Villa Guzmán, C. A. y Padilla López, J. T. (2022). *InterNaciones* (22): 143-160. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/in.vi22.7208> (último acceso: 17/05/2022).

47 CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina 2021*. Disponible en: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/pptpanorama_social2021_es/2?ff&pageLayout=SinglePage (último acceso: 17/05/2022).

48 CEPAL. (2021). América Latina y el Caribe: Es momento de reformas consensuadas para enfrentar las trampas estructurales de desarrollo que afectan a la región, según un nuevo informe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-es-momento-reformas-consensuadas-enfrentar-trampas-estructurales> (último acceso: 17/05/2022).

49 CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina 2021*. Disponible en: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/pptpanorama_social2021_es/2?ff&pageLayout=SinglePage (último acceso: 17/05/2022).

que se registraba desde 2002.⁵⁰ Y, como suele ocurrir en nuestra región, la desigualdad tiene rostro de mujer: por ejemplo, la pandemia de COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres⁵¹.

Un punto de particular interés para este análisis es que la crisis pandémica ha sido implacable al desnudar los déficits acumulados en la capacidad de las instituciones para responder a las demandas de la ciudadanía y garantizar el acceso a derechos fundamentales, como la salud. Un par de cifras bastan para demostrar el punto. Cuando la pandemia se inicia, en América Latina como promedio había 2,1 camas de hospital por cada mil habitantes, es decir, menos de la mitad del promedio de los países de la OECD, con 4,7.⁵² Al mismo tiempo, en América Latina el gasto en salud pública era 4,1% del PIB, en promedio. En contraste, para los países de la Unión Europea, el promedio es de 7,4%.⁵³ La pandemia encontró a América Latina con estados sumamente débiles en términos de su capacidad para proveer bienes y servicios públicos de calidad.

Todas estas manifestaciones de desigualdad son intensa y cotidianamente percibidas por una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos. Tal dimensión subjetiva juega un papel decisivo para moldear las expectativas, aspiraciones y posturas políticas de las personas.⁵⁴ En el caso de América Latina, la población sabe bien cuán desigual es su región y cree que esto es injusto. No es solo que una abrumadora proporción de

50 CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina 2021*. Disponible en: https://issuu.com/publicacionescepal/docs/pptpanorama_social2021_es/2?ff&pageLayout=singlePage (último acceso: 17/05/2022).

51 CEPAL. (2021). La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral> (último acceso: 17/05/2022).

52 OCDE. (2020). Los países de Latinoamérica y el Caribe necesitan gastar más y mejor en salud para poder enfrentar una emergencia de salud pública como el COVID-19 de manera efectiva. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrode-mexico/los-paises-de-latinoamerica-y-el-caribe-necesitan-gastar-mas-y-mejor-en-salud-para-poder-enfrentar-una-emergencia-de-salud-publica-como-el-covid-19-de-manera-efectiva.htm#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20promedio%20de%20camas,la%20OCDE%20de%204%2C7> (último acceso: 17/05/2022).

53 Banco Mundial. (2022). Indicadores. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador> (último acceso: 17/05/2022).

54 Meléndez, M. (2021). Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo cree que debería ser la respuesta en materia de políticas en *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html> (último acceso: 17/05/2022).

la población (81%) estima como injusta la distribución de ingreso, sino que amplias mayorías rechazan que exista la igualdad de oportunidades (64%), que prevalezca la aplicación igualitaria de la ley (72% cree que no está garantizada) o que sea equitativo el acceso a los servicios públicos de justicia, salud y educación (el 80%, el 66% y el 60%, respectivamente).⁵⁵

Crucialmente, la población se siente frustrada no sólo con los resultados percibidos de la democracia, sino con las desigualdades políticas en sus procesos, que se perciben dominados por la enorme influencia política de unos pocos individuos y grupos poderosos.⁵⁶ El informe de Latinobarómetro 2021 da cuenta de esto con un dato que es acaso el más importante y preocupante de todo el panorama político de América Latina: 73% de los y las latinoamericanas están convencidos de que se gobierna para el beneficio de unos cuantos grupos poderosos y no para el bien de todo el pueblo.⁵⁷ ¿Cómo construir legitimidad democrática en esas condiciones?

Debilidad del Estado de Derecho

A las falencias en materia de inclusión social se suman las asignaturas pendientes en la consolidación del estado de derecho, posiblemente las más grandes y complejas en la agenda de consolidación de la democracia en América Latina.

Diversos indicadores revelan la prevalencia de instituciones judiciales débiles, que perpetúan una impunidad generalizada y convierten a la región en un foco de corrupción y violencia.⁵⁸ Los

55 Meléndez, M. (2021). Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo cree que debería ser la respuesta en materia de políticas en *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html> (último acceso: 17/05/2022).

56 Meléndez, M. (2021). Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo cree que debería ser la respuesta en materia de políticas en *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html> (último acceso: 17/05/2022).

57 Latinobarómetro, (2021) *Informe 2021: Adiós a Macondo*. pp. 41-43. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0> (último acceso: 17/05/2022).

58 Pring, C. (2017). *La Personas y La Corrupción: América Latina y El Caribe*. Transparencia Internacional. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-people-and-corruption-latin-america-and-the-car> (último acceso: 17/05/2022); Transparencia Internacional. (2021). CPI 2020: Américas. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas> (último acceso: 17/05/2022).

Índices del Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional indican un promedio de 0.52 en ‘Independencia Judicial’ para América Latina (en una escala del 0 al 1, donde 1 es el nivel más alto), mientras que el puntaje para los países de la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es de 0.74⁵⁹. Hay, sin embargo, gran heterogeneidad al interior de la región: en la última edición del índice de Independencia Judicial del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), Uruguay alcanzaba la posición 24 a nivel mundial, mientras Venezuela ocupaba el último lugar de la tabla (en el puesto 141).⁶⁰

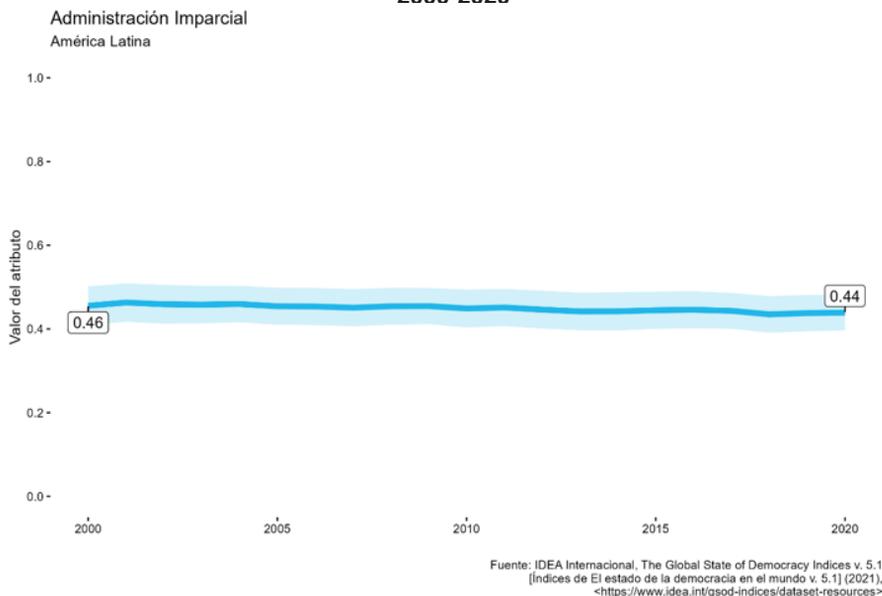
Lo más grave es que las carencias del Estado de Derecho en la región no parecen mejorar. De nuevo, las mediciones de IDEA Internacional sobre la calidad de los distintos atributos de la democracia dan cuenta de ello.⁶¹ El atributo de ‘administración imparcial’ mide el grado en que el poder ejecutivo y la administración pública actúan de manera imparcial y de conformidad con la ley. Como lo muestra el Gráfico 6, las últimas dos décadas en América Latina han sido de estancamiento total en esta materia. El puntaje de 0.44 en 2020 revela serias debilidades en la calidad del servicio público, corrupción en la toma de decisiones y una aplicación desigual y opaca de las leyes.

59 IDEA Internacional. (2021). Índices del Estado Global de la Democracia, V.5. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices> (último acceso: 17/05/2022).

60 Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (último acceso: 17/05/2022)

61 IDEA Internacional. (2021). Índices del Estado Global de la Democracia, V.5. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices> (último acceso: 17/05/2022).

Gráfico 6. Administración Imparcial en América Latina, 2000-2020



Como en todo, la pandemia ha agudizado los problemas preexistentes. De acuerdo con datos del *World Justice Project* sobre la calidad del estado de derecho, en el 2021, 22 de los 30 países evaluados en América Latina y el Caribe redujeron su puntaje en la respecto a 2020, con debilidades manifiestas en ámbitos como los límites al poder gubernamental, el cumplimiento regulatorio, el orden y la seguridad y justicia penal, entre otros.⁶² Una vez más, la heterogeneidad en la región es considerable, con países como Uruguay, Costa Rica y Chile con resultados comparativamente muy positivos a nivel mundial, en tanto otros, como Nicaragua, Bolivia y Venezuela, con mediciones que se encuentran entre las peores del orbe.⁶³

Crucial como es, la noción del estado de derecho es abstracta y, por sí misma, explica poco de la situación política de la región. Lo

62 World Justice Project. (14/10/2021). México está en el lugar 113 de 139 países en Estado de Derecho, con la caída de una posición. Disponible en: https://world-justiceproject.mx/wp-content/uploads/2021/10/Mexico_2021-WJP-Rule-of-Law-Index-Country-Press-Release-SP.pdf (último acceso: 17/05/2022).

63 Bock, L. et al. (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020*. World Justice Project. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

importante son sus manifestaciones concretas en la vida cotidiana de la ciudadanía. Dos de sus expresiones más lesivas merecen ser destacadas: la corrupción y la violencia criminal.

En materia de corrupción, la región presenta graves problemas. De acuerdo con Transparencia Internacional, América Latina obtiene apenas una puntuación media de 43 (en una escala del 1 al 100, donde 100 es el nivel más alto) con percepciones generalizadas de gobiernos deficientes e incapaces de frenar la corrupción⁶⁴. En esta evaluación, además se destaca un estancamiento en la lucha contra la corrupción en la última década, y retrocesos importantes en países como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. La pandemia, una vez más, no ha ayudado. Según los datos del Monitor Global de COVID-19 de IDEA Internacional, 91% de los países de la región han invocado estados de emergencia durante la pandemia, y el 48% aún los mantiene.⁶⁵ Esto ha contribuido a una ‘explosión de irregularidades y casos de corrupción en contrataciones públicas relacionadas con la pandemia’.⁶⁶

A su vez, la prevalencia de la corrupción se vincula, como casi todo, al más estructural de los problemas de la región: la desigualdad. Las sociedades altamente desiguales distorsionan las relaciones de poder y hacen casi imposible la aplicación igualitaria de la ley, alimentando así la prevalencia de la impunidad.⁶⁷ Se trata de un círculo vicioso del que es difícil escapar: la desigualdad debilita al estado de derecho y favorece la corrupción y, por su parte, la corrupción debilita la capacidad del estado, profundiza la desigualdad y alimenta la percepción de injusticia.⁶⁸

64 Pring, C. (2017). *La Personas y La Corrupción: América Latina y El Caribe*. Transparencia Internacional. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_ES.pdf (último acceso: 17/05/2022).

65 Datos al 15 de Enero, de 2022. IDEA Internacional. (2022). Monitor Global de Covid-19. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/covid19globalmonitor> (último acceso: 17/05/2022).

66 Transparencia Internacional.. (28/01/2021). CPI 2020: Américas. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas> (último acceso: 17/05/2022).

67 Casas-Zamora, K. y Miguel, C. (2017). *Beyond the scandals: The changing context of corruption in Latin America*. Inter-American Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America-ROL-Report-FINAL-web-PDF.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

68 Casas-Zamora, K. y Miguel, C. (2017). *Beyond the scandals: The changing context of corruption in Latin America*. Inter-American Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America-ROL-Report-FINAL-web-PDF.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

No sólo se trata de los escándalos de corrupción al más alto nivel, que han proliferado en la región en el pasado reciente: los ‘Cuadernos de Coimas’ en Argentina, el ‘Lava Jato’ en Brasil, ‘La Línea’ en Guatemala y los múltiples casos de corrupción transnacional relacionados a la constructora Odebrecht en toda la región, son apenas la punta del iceberg.^{69 70 71 72 73} La corrupción también es cotidiana y está presente en la administración, compras y obras públicas y en los servicios cotidianos.⁷⁴ Esto afecta en formas muy directas la vida y las oportunidades de la ciudadanía, lo que tiene consecuencias graves para la estabilidad del edificio democrático. Se ha demostrado que la percepción de la corrupción desvirtúa el capital social de la ciudadanía, disminuye su participación y debilita la percepción de legitimidad y licitud del régimen democrático.⁷⁵ Para entender el impacto de la corrupción sobre la legitimidad democrática es importante mencionar que la tolerancia social frente a los actos de corrupción ha disminuido de manera notable en la región. De acuerdo con datos del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt, mientras en 2006, 1 de cada 4 (23.6%) ciudadanos de las Américas afirmó que pagar un soborno podría justificarse en ciertas circunstancias, en 2014 la cifra había disminuido a 1 de cada 6 (16.4%). Incluso entre los que pagaron un soborno en 2014, 2 de cada 3 creían que tales actos

- 69 El Clarin (2022) Compilación: Los cuadernos de las coimas. Disponible en: <https://www.clarin.com/tema/los-cuadernos-de-las-coimas.html> (último acceso: 17/05/2022).
- 70 Lissardy, G. (2021) Porque el mayor caso de corrupción de América Latina enfrenta un “final funesto” en su país de origen. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56519211> (último acceso: 17/05/2022).
- 71 Cuevas, D. (2022) Caso La Línea: A siete años del proceso judicial que le costó la presidencia a Otto Pérez Molina. *Prensa Libre*. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/caso-la-linea-a-siete-anos-del-proceso-judicial-que-le-costó-la-presidencia-a-otto-perez-molina/> (último acceso: 17/05/2022).
- 72 De la Torre, A. (26/08/2020). 12 años de lucha y Latinoamérica mantiene el mismo nivel de corrupción. *LexLatin*. Disponible en: <https://lexlatin.com/repotajes/12-anos-lucha-latinoamerica-mantiene-mismo-nivel-corrupcion> (último acceso: 17/05/2022).
- 73 Ospina-Valencia, J. (19/11/2018) ‘La cadena de corrupción de Odebrecht: los casos más destacados en América Latina’. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-cadena-de-corrupci%C3%B3n-de-odebrecht-los-casos-m%C3%A1s-destacados-en-am%C3%A9rica-latina/a-46367480> (último acceso: 17/05/2022).
- 74 Casas-Zamora, K. y Miguel, C. (2017). *Beyond the scandals: The changing context of corruption in Latin America*. Inter-American Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America-ROL-Report-FINAL-web-PDF.pdf> (último acceso: 17/05/2022).
- 75 Pastrana Valls, A. (2019) Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 27. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112019000200013 (último acceso: 17/05/2022)

nunca fueron justificables.⁷⁶ La sanción social a la corrupción es cada vez mayor en la región y, en consecuencia, el costo político impuesto al sistema político, cuando esta se hace pública.

Otra expresión de un estado de derecho débil es la violencia criminal, que desde hace muchas décadas es otro de los desafortunados rasgos distintivos de América Latina. La región registra el 34% del total de muertes violentas, una proporción casi 4 veces superior a su participación en la población mundial.⁷⁷ Asimismo, con sólo 9% de la población mundial, la región concentra una tercera parte de los homicidios intencionales a nivel mundial.⁷⁸ Si bien se trata de un fenómeno multicausal, tanto la desigualdad como la impunidad juegan un papel central en su reproducción.⁷⁹⁸⁰⁸¹ En América Latina la mayoría de los crímenes no son denunciados y entre éstos las tasas de condena son muy bajas.⁸² Por si fuera poco: la violencia afecta desproporcionadamente a las personas más vulnerables, perpetuando y ampliando la desigualdad en aspectos como salud, educación e ingreso.⁸³ Lo más relevante

76 Datos citados por Casas-Zamora, K. y Miguel, C. (2017). *Beyond the scandals: The changing context of corruption in Latin America*. Inter-American Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America-ROL-Report-FINAL-web-PDF.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

77 Meléndez, M. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html> (último acceso: 17/05/2022).

78 Meléndez, M. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html> (último acceso: 17/05/2022).

79 Meléndez, M. (2021). Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad en *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/the-links-among-violence--inequality-and-productivity.html (último acceso: 17/05/2022).

80 Lissardy, G. (12/07/2019). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255> (último acceso: 17/05/2022).

81 Chioda, L. (2017). *Stop the Violence in Latin America : A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Latin American Development Forum. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25920> (último acceso: 17/05/2022).

82 UNODC. (2019). *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIDIOS_EN_ESPANOL.pdf (último acceso: 17/05/2022).

83 Meléndez, M. (2021). Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad en *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/>

para los efectos de este capítulo es que tanto los altos niveles de victimización como la aguda percepción de inseguridad en casi toda la región afectan negativamente el apoyo a la democracia, la confianza en las instituciones, la confianza interpersonal y los niveles de tolerancia social, al tiempo que impulsan el apoyo a las soluciones de mano dura a los problemas nacionales.⁸⁴

La combinación de alta desigualdad, ralentización económica, extendida corrupción y endémica violencia es, sin duda, una receta para un descontento político agudo, cualesquiera sean los logros reales de la democracia durante la última generación en América Latina. El desafío que tienen al frente los sistemas políticos de América Latina es cómo apuntalar la legitimidad democrática mediante la reforma de estructuras sociales, económicas y políticas ampliamente percibidas como injustas e incapaces de garantizar oportunidades y pleno acceso a sus derechos a toda la población.

5. ¿Hacia dónde ahora?

Distintos países de la región están respondiendo a este desafío en forma distinta. En algunos casos, la avidez de cambio está conduciendo a abrazar discursos políticos rupturistas y polarizantes que, en nombre del pueblo, tienden a degradar la calidad de la democracia. En otros casos, la región ha optado por procesos de renegociación del contrato social por vías institucionales.

En los primeros, la insatisfacción con la democracia y con las instituciones representativas ha generado condiciones de éxito electoral para figuras como Jair Bolsonaro en Brasil, Nayib Bukele en El Salvador y Andrés Manuel López Obrador en México, líderes que emergen de las ruinas de un sistema de partidos desahuciado por la ciudadanía. Las inclinaciones ideológicas distintas de estos personajes no alcanzan a esconder notables similitudes discursivas y en su forma de encarar el ejercicio del poder. En todos estos casos, como antes lo fue en los de Hugo Chávez, Evo Morales o

[rblac/en/home/library/human_development/the-links-among-violence-inequality-and-productivity.html](https://www.brookings.edu/en/home/library/human_development/the-links-among-violence-inequality-and-productivity.html) (último acceso: 17/05/2022).

84 Casas-Zamora, K. (2012). *The Besieged Polis: Citizen Insecurity and Democracy in Latin America*. Washington, DC: Brookings Institution.

Rafael Correa,^{85 86 87} el estridente discurso contra la corrupción y el entramado de privilegios imperantes va aderezado con fuertes dosis de mesianismo y de impaciencia frente a toda oposición política, el papel de la prensa independiente, el activismo de la sociedad civil y la estructura republicana de frenos y contrapesos. En algunos casos, tal impaciencia va aparejada a un preocupante intento por revertir los innegables avances de la región en materia de relaciones cívico-militares, reposicionando a las fuerzas armadas como un actor político deliberante y politizado. En todas estas experiencias, dotadas de impecable legitimidad de origen y, con frecuencia, de altísimos niveles de popularidad, los principios básicos de la democracia liberal acaban por ser considerados como lujos dispensables.

El deterioro de la democracia no se hace esperar. El Informe Global sobre la Democracia 2021 de IDEA Internacional sitúa a Brasil como la democracia con mayor número de declives recientes en sus atributos democráticos en el mundo.⁸⁸ Desde 2013, el país atraviesa un proceso de retroceso democrático sostenido, visible, en particular, en el deterioro de aspectos como controles al gobierno y el ejercicio de las libertades civiles. Ciertamente es que el deterioro preexiste a la llegada del poder de Bolsonaro, pero las constantes fricciones de su administración con las instituciones judiciales y electorales, sus viscerales ataques a la prensa y la figuración creciente del personal militar en tareas de gobierno, lo han agudizado: de acuerdo con las mediciones de IDEA, en 2015 solo un atributo de la democracia brasileña, entre un total de 28, registraba un declive; en 2016 fueron cuatro; en 2017, cinco; en 2018, siete, y en 2019 y 2020 la cifra se extendió a ocho. Este deterioro se ha producido, afortunadamente, desde niveles más

85 Olmo, G. D. (06/12/2018) Triunfo de Hugo Chávez en 1998: cómo era la Venezuela en la que triunfó Chávez hace 20 años (y en qué se parece a la actual). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46463299> (último acceso: 17/05/2022).

86 El Orden Mundial. (2022) 26 de noviembre de 2006: Rafael Correa gana las elecciones en Ecuador. Disponible en: <https://elordenmundial.com/hoy-en-la-historia/26-noviembre/26-de-noviembre-de-2006-rafael-correa-gana-las-elecciones-en-ecuador/> (último acceso: 17/05/2022).

87 Rico, M. (20/12/2005) Victoria arrolladora de Evo Morales. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/2005/12/20/internacional/1135033202_850215.html (último acceso: 17/05/2022).

88 Los siguientes párrafos echan mano al análisis y los datos contenidos por el informe de IDEA Internacional, *El Estado de la Democracia en las Américas 2021*, en el que ambos autores participaron. IDEA Internacional. (2021). *El Estado de la Democracia en las Américas 2021: Democracia en tiempos de crisis*. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

bien altos, que hacen que la democracia brasileña se mantenga, casi en todo, en un desempeño aceptable y continúe mostrando facultades notables de resiliencia. Pero la tendencia es ominosa y se ve agudizada, entre otras cosas, por la polarización política excepcionalmente alta que rodea el proceso electoral de 2022.⁸⁹

En el caso de El Salvador, un país con una democracia de desempeño medio en 2019, el descenso ha sido fulminante. La llegada al poder del presidente Bukele dio pie, a partir de 2020, a declives de los indicadores de libertades civiles, independencia judicial y aplicación predecible de la ley. En el 2021, la consolidación de una amplia mayoría parlamentaria oficialista y el contexto creado por la pandemia, abrieron la puerta a una sucesión de graves ataques al estado de derecho mediante medidas como la destitución en pleno de los magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del fiscal general, o la expulsión del país de periodistas pertenecientes a medios de comunicación críticos del gobierno. Asimismo, la Sala Constitucional autorizó la reelección presidencial consecutiva, lo que posibilitará la permanencia en el poder de Bukele luego del final de su actual mandato, en 2024. A ello se suman graves acusaciones a su gobierno por violación a los derechos humanos en el contexto de la pandemia y la lucha contra las *maras* o pandillas delincuenciales.⁹⁰ A diferencia de Brasil, el país centroamericano luce muy próximo a convertirse en un régimen híbrido, definido por la coexistencia de formalidades electorales con un debilitamiento profundo del estado de derecho y el ejercicio de libertades civiles.

La experiencia salvadoreña reciente es tributaria de una receta de subversión de la democracia aplicada con maestría en las últimas dos décadas por líderes en todo el mundo, desde Hugo Chávez y Vladimir Putin hasta Recep Tayyip Erdogan y Viktor Orban. La elección popular de un líder da paso a la búsqueda de su control de todo el aparato del estado y sus instituciones, hasta convertir a su voluntad en una fuente incontestada de autoridad. En esa ruta, el asedio y eventual control del poder judicial y de instituciones autónomas, desde órganos reguladores

89 Galarraga Gortázar, N. (16/05/2022). Brazil warms up for game-changing election. *El País*. Disponible en: <https://english.elpais.com/international/2022-05-16/brazil-warms-up-for-game-changing-election.html> (último acceso: 17/05/2022).

90 Expediente Público. (2022) La guerra contra las pandillas de Nayib Bukele agrava crisis de derechos humanos en El Salvador. Disponible en: <https://www.expedientepublico.org/la-guerra-contra-las-pandillas-de-nayib-bukele-agravan-crisis-de-derechos-humanos-en-el-salvador/> (último acceso: 17/05/2022).

hasta institutos electorales, juega un papel central, al igual que la supresión de voces críticas como los medios de comunicación independientes y la sociedad civil organizada.^{91,92}

En el caso de México, la llegada a la presidencia de López Obrador ha traído caídas en indicadores democráticos clave. Entre ellos, a partir de 2019, se han registrado descensos en atributos como controles al gobierno (incluyendo independencia judicial) y derechos fundamentales (incluyendo libertad de expresión y asociación), entre otros⁹³. Esto se explica por una serie de decisiones que han favorecido la concentración del poder, el control o desaparición de instituciones^{94 95 96} y el debilitamiento de la sociedad civil^{97 98}, entre otros. A esto se suma un discurso de ataque a instituciones democráticas, desde ataques al Instituto Nacional

-
- 91 Sabatini, C. (10/02/2021). Autocrats Have a Playbook – Now Democrats Need One Too. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/02/10/autocrats-have-a-playbook-now-democrats-need-one-too/> (último acceso: 17/05/2022).
 - 92 Douglas Grant, K. (17/10/2019). Seven steps by populists worldwide to undermine the democracies that elected them. *The GroundTruth Project*. Disponible en: <https://thegroundtruthproject.org/the-authoritarians-playbook-seven-steps-populists-worldwide-are-taking-to-undermine-the-democracies-that-elected-them/> (último acceso: 17/05/2022).
 - 93 IDEA Internacional. (2021). Índices del Estado Global de la Democracia, V.5. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices> (último acceso: 17/05/2022).
 - 94 AMLO buscará eliminar órganos autónomos; gastan 500 mil mdp al año. (14/01/2021). *Capital 21*. Disponible en: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=8053> (último acceso: 17/05/2022).
 - 95 AMLO busca desaparecer a la CRE, CNH y CENACE. (01/10/2021). *Staff Oil & Gas Magazine*. Disponible en: <https://oilandgasmagazine.com.mx/2021/10/amlo-busca-desaparecer-a-la-cre-cnh-y-cenace/> (último acceso: 17/05/2022).
 - 96 Mancilla, R. (24/06/2021). Captura y rediseño institucional: ¿cómo ha sido el sexenio de López Obrador? *Nexos*. Disponible en: <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/captura-y-rediseño-institucional-como-ha-sido-el-sexenio-de-lopez-obrador/> (último acceso: 17/05/2022).
 - 97 El trabajo de las organizaciones de la Sociedad Civil es fundamental para la salud de la democracia: AMLO debe reconocer y respetar la diversidad del país. (18/05/2021). *CMDPDH*. Disponible en: <https://cmdpdh.org/2021/05/el-trabajo-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-es-fundamental-para-la-salud-de-la-democracia-amlo-debe-reconocer-y-respetar-la-diversidad-del-pais/> (último acceso: 17/05/2022).
 - 98 Unidad de investigación aplicada. (18/10/2021). Gobierno federal amenaza el funcionamiento de sociedad civil. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/gobierno-federal-amenaza-funcionamiento-de-sociedad-civil> (último acceso: 17/05/2022).

Electoral (INE)^{99 100 101} o al Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)¹⁰² hasta ataques contra medios de comunicación y periodistas particulares. Sin embargo, cabe mencionar que aquí el descenso no ha sido tan severo como en otros casos, principalmente debido a una amplia coalición opositora que logró establecer un contrapeso legislativo y popular al partido gobernante en la elección intermedia de 2021¹⁰³ y a la fortaleza de ciertas instituciones clave en el país, como el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que han continuado su trabajo profesional en un entorno adverso.

El populismo con tintes autoritarios es, así, una posible vía para la canalización del descontento ciudadano en América Latina. Ese camino conduce, casi indefectiblemente, a la degradación de los sistemas democráticos. Un camino alternativo lo ofrece experiencia reciente en Chile. Como se ha dicho más arriba, tras un episodio de gran convulsión social, el país inició un proceso para sustituir la Constitución actual, dando así respuesta a una de las principales demandas planteadas en las protestas sociales de 2019. Cabe destacar la conformación paritaria de la Convención Constituyente en lo que respecta al género y la existencia de 17 escaños reservados, dentro de los 155 integrantes, para pueblos indígenas como elementos que promueven la inclusión y legitiman el proceso.¹⁰⁴ Está por verse aún cuál será el destino que corra

99 Carrillo, E. (14/03/2022). AMLO carga otra vez contra el INE por no promover consulta de revocación. *Forbes México*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/amlo-carga-otra-vez-contra-el-ine-por-no-promover-consulta-de-revocacion/> (último acceso: 17/05/2022).

100 Manetto, F. (14/04/2021). López Obrador escala su campaña contra el INE y lo acusa de “atentado a la democracia”. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-14/lopez-obrador-escala-su-campana-contra-el-ine-y-lo-acusa-de-atentar-contr-la-democracia.html> (último acceso: 17/05/2022).

101 AMLO ataca, otra vez, al INE: “no ha estado a la altura de las circunstancias”. (03/08/2021). *Informador*. Disponible en: <https://www.informador.mx/mexico/AMLO-ataca-otra-vez-al-INE-no-ha-estado-a-la-altura-de-las-circunstancias-20210803-0055.html> (último acceso: 17/05/2022).

102 Galván, M. (07/01/2021). AMLO contra el INAI: el presidente acumula dos años de ataques al instituto. *Expansión política*. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/07/amlo-contr-la-inai-el-presidente-acumula-dos-anos-de-ataques-al-instituto> (último acceso: 17/05/2022).

103 PAN, PRI y PRD anuncian coalición ‘Va por México’ para elecciones 2021. (23/12/2020). *Capital 21*. Disponible en: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=6842> (último acceso: 17/05/2022).

104 Congreso Nacional de Chile (2020) Publicación de la Ley No. 21.298. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_publicacion-de-la-ley-ndeg-21-298-reserva-escaños-ocupos-en-la-convencion-constitucional-a-los-pueblos-indigenas-y-resguarda-y-promueve-la-participacion-de-las-personas-en-situacion-de-discapacidad (último acceso: 17/05/2022).

este proceso,^{105 106} pero hay pocas dudas de que se trata de un intento meritorio para crear un espacio institucionalizado e incluyente para refundar el pacto social.

Cualesquiera sean las incertezas que lo rodean, el caso chileno ofrece la esperanza de una ruta para la región. Fortalecer los canales institucionales de la democracia para procesar el malestar ciudadano y alcanzar grandes acuerdos reformistas es la única respuesta consistente con la travesía política que la región emprendió hace cuatro décadas. Es urgente que América Latina entienda que la profundización del proyecto democrático no vendrá de las pulsiones autocráticas de líderes iluminados, sino del esfuerzo colectivo para hacer posible un diálogo incluyente y transformador.

Ese diálogo debe acometer algunas tareas impostergables si es que la gobernabilidad democrática ha de ser apuntalada en la región:

- 1) Urge proteger a toda costa la celebración de elecciones periódicas, libres y transparentes, sin duda el área más exitosa del desarrollo democrático de América Latina. Ese avance está bajo riesgo en algunos países, donde las autoridades electorales enfrentan persistentes ataques a su autonomía y credibilidad por parte del gobierno, lo que puede llevar a su control por parte del ejecutivo.^{107 108 109 110} Luce necesario incluir a las au-

105 Zúñiga, D. (07/05/2022). “La Convención no refleja lo que quieren los chilenos”. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-convencion%C3%B3n-no-refleja-lo-que-quieren-los-chilenos/a-61720077> (último acceso: 17/05/2022).

106 Moreno Soza, V. H. (2022). Las señales y desafíos que deja la instalación de la nueva Mesa de la Convención Constitucional. Universidad de Chile. Disponible en: <https://www.uchile.cl/noticias/183154/los-desafios-de-la-nueva-mesa-que-preside-la-convencion-constitucional> (último acceso: 17/05/2022).

107 Milhorange, F. y Londoño, E. (12/08/2021). Bolsonaro ataca el sistema de votación; hay inquietud de que intente seguir en el poder. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/08/12/espanol/bolsonaro-voto-brasil.html> (último acceso: 17/05/2022).

108 Jair Bolsonaro: el Tribunal Supremo de Brasil da luz verde para que se investigue al presidente por difundir noticias falsas. (05/08/2021). *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58100584> (último acceso: 17/05/2022).

109 AMLO plantea desaparición del INE y que Poder Judicial absorba temas electorales. (29/04/2021). *Forbes México*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/amlo-plantea-desaparicion-del-ine-y-que-poder-judicial-absorba-temas-electorales/> (último acceso: 17/05/2022).

110 de Haldevang, M. (20/12/2021). AMLO ataca al INE por posponer consulta de revocación de mandato. *Bloomberg Línea*. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2021/12/20/amlo-ataca-al-ine-por-posponer-consulta-de-revocacion-de-mandato/> (último acceso: 17/05/2022).

toridades electorales en las relatorías especiales (regionales e internacionales) que ya existen para la protección de la independencia judicial, o bien crear un mecanismo ad hoc que permita denunciar los ataques contra ellas.¹¹¹

- 2) En la América Latina de hoy, renegociar el contrato social —las relaciones entre estado, sociedad y mercado— es vital. Esto empieza por una discusión seria sobre la necesidad de pactos fiscales que permitan aumentar y redistribuir la carga tributaria y la inversión pública, para asegurarse de que contribuyan a la integración social y a la reducción de la desigualdad.¹¹² Pero pasa también por el reconocimiento formal de la enorme diversidad de las sociedades latinoamericanas y de la necesidad de garantizar plenamente los derechos fundamentales de las personas más vulnerables.
- 3) Es importante crear espacios formales e informales que favorezcan la negociación de grandes acuerdos nacionales. Que la renegociación del contrato social sea necesaria no significa que sea inevitable o sencilla. Las grandes dificultades, contradicciones y resistencias que afligen al proceso constituyente chileno así lo demuestran. Es esta una discusión que va más allá de lo que las instituciones representativas tradicionales, como los parlamentos, pueden procesar, aquejadas como están por serios problemas de credibilidad. Si esa renegociación ha de prosperar, es menester complementar las instituciones representativas tradicionales con otros foros, como los Consejos Económicos-Sociales o las asambleas ciudadanas, instituciones habituales en los países europeos¹¹³, pero aún exóticas en América Latina.¹¹⁴ En ausencia de esas

111 IDEA Internacional. (2021). *El Estado de la Democracia en las Américas 2021: Democracia en tiempos de crisis*. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf> (último acceso: 17/05/2022).

112 CEPAL (2021) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la> (último acceso: 17/05/2022).

113 <https://carnegieeurope.eu/2019/11/26/new-wave-of-deliberative-democracy-pub-80422>

114 En América Latina apenas Argentina, Brasil, Colombia y México han incursionado -de manera muy incipiente- en la implementación de este tipo de instrumentos de democracia deliberativa. Información obtenida de Bürgerrat. Citizen Assemblies worldwide. Disponible en <https://www.buergerrat.de/en/background/citizens-assemblies-worldwide/> (último acceso: 17/05/2022); OECD (2021) Database of Representative Deliberative Processes and Institutions. Disponible en: <https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVH-kmS6?blocks=hide> (último acceso: 17/05/2022)

reformas, conviene al menos establecer foros permanentes de concertación entre partidos políticos para discutir propuestas de políticas públicas y de reforma institucional. La experiencia del Foro Permanente de Partidos Políticos de la República Dominicana, establecido en 2017, ha sido positiva para generar soluciones consensuadas frente a la pandemia, así como para impulsar reformas institucionales y establecer una instancia común de diálogo con la Junta Central Electoral.^{115 116} Este ejemplo merece ser estudiado y replicado.

- 4) Como se dijo más arriba, robustecer el estado de derecho en la región es la gran asignatura pendiente del proceso de construcción democrática en América Latina. Y para ello nada es más importante que asegurar la autonomía política, financiera y funcional de los poderes judiciales, la transparencia en el nombramiento de sus autoridades y la estabilidad de su funcionariado. La independencia judicial es acaso el más preciso barómetro del estado general de la democracia en cualquier sociedad. Pero es, además, el requisito indispensable para hacer posible el acceso igualitario a la justicia y combatir la impunidad. Sin independencia judicial tampoco hay posibilidad alguna de tener éxito en la lucha contra la corrupción y la violencia, que hoy corroen la confianza en las instituciones.¹¹⁷
- 5) La batalla contra el malestar ciudadano y por la legitimidad democrática no se gana con argumentos normativos, por elocuentes que puedan ser. Se gana haciendo a los sistemas democráticos cada vez más capaces de resolver problemas reales para la ciudadanía. Para ello es preciso visitar aspectos claves del diseño constitucional de los sistemas políticos latinoamericanos, en particular la coexistencia de regímenes presidenciales con sistemas de partido crecientemente fragmentados, que hacen enormemente costosa la construcción de mayorías legislativas y, con ello, la adopción eficien-

115 Foro permanente de partidos políticos de la República Dominicana. (2022) Disponible en: <https://foppredom.org/> (último acceso: 17/05/2022).

116 FOPPPREDOM se compromete con la JCE a trabajar para fortalecer la democracia y el sistema de partidos. (25/02/2021). Disponible en: <https://eldia.com.do/foppredom-se-compromete-con-la-jce-a-trabajar-para-fortalecer-la-democracia-y-el-sistema-de-partidos/> (último acceso: 17/05/2022).

117 Casas-Zamora, K. y Miguel, C. (2017). *Beyond the scandals: The changing context of corruption in Latin America*. Inter-American Dialogue. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America-ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf (último acceso: 17/05/2022).

te de reformas necesarias.¹¹⁸ Igual de importante es prestar atención a la reforma de la administración y la gestión pública en aspectos como la consolidación del Servicio Civil, la atracción de gerentes públicos capaces, la coordinación interinstitucional y la digitalización de servicios.¹¹⁹ Estas tareas, aparentemente técnicas, son esenciales para que las instituciones democráticas entreguen bienes y servicios públicos de calidad a la ciudadanía. Son esenciales, esto es, para que el contrato social se manifieste en la práctica y la legitimidad democrática pueda ser fortalecida.

Estas son tan solo algunas de las tareas que es necesario acometer para que la democracia en América Latina no continúe viviendo peligrosamente. Todas tienden a crear sociedades más integradas y estados más robustos. En América Latina se necesitan contratos sociales renovados que avancen en ambas direcciones.

Si la catástrofe ocasionada por la pandemia no lleva a las sociedades latinoamericanas y a actores políticos y sociales a repensar sus democracias, nunca lo harán. Si en esta hora no priva la voluntad de renovar el proyecto democrático mediante el diálogo social y político, el malestar social, la inestabilidad política y los liderazgos autoritarios inevitablemente proliferarán y los logros reales conseguidos por la democracia en América Latina en la última generación estarían en serio peligro. Porque hay muchos logros y es vital no olvidarlo en este invierno de descontento.

118 Un análisis propio de los autores estima que apenas 7 de 20 presidentes de América Latina cuentan con mayoría en el Congreso (Cámara Baja o Unicameral). Este número asciende a 11 si se consideran también coaliciones de gobierno con otros partidos políticos. Cabe anotar que esto incluye los casos autoritarios de Cuba, Nicaragua y Venezuela.

119 Roseth, B. (12/04/2021). Gobierno Digital: 5 pilares que permiten al gobierno ofrecer servicios sin salir de casa. *Gobernarte*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/gobierno-digital-5-pilares-que-permiten-al-gobierno-ofrecer-servicios-sin-salir-de-casa/> (último acceso: 17/05/2022).

América Latina, en pos de su quimera Pasado y presente del constitucionalismo latinoamericano

Rogelio Núñez

Introducción

En diciembre de 2021, un recién presidente electo, el chileno Gabriel Boric, acudió a la sede de la Convención Constituyente que estaba elaborando una nueva constitución: se trataba de un gesto de apoyo del futuro mandatario hacia una institución que había despertado grandes expectativas. Boric aprovechó la ocasión para enviar un mensaje a los convencionales, la mayoría, como él, de izquierdas, si bien de una heterogénea constelación de fuerzas. Les pidió que no fueran “partisanos” a la hora de elaborar la nueva carta magna. Es decir, les sugería que no elaboraran una Constitución diseñada atendiendo a intereses parciales y vinculada a una mayoría coyuntural, sino que tuvieran una mirada amplia y acorde a la realidad diversa chilena.

El futuro mandatario (de 35 años entonces), con esas palabras estaba apuntando hacia uno de los graves defectos que han lastrado las constituciones latinoamericanas a lo largo de toda su bicentennial historia, obstáculo que ha impedido, en la mayoría de las ocasiones, que las cartas magnas latinoamericanas se transformen en eficaces marcos de convivencia de larga duración. Históricamente, han sido constituciones de partido o de líder (“partisanas” en palabras de Boric) y no nacidas del consenso sino impuestas por el bando ganador al derrotado. Además, esas constituciones han visto la luz rodeadas de una revolución de expectativas, como ocurre en Chile donde el nuevo texto no solo es muy deseado (el 80% votó a favor de la reforma constitucional) sino que se transformó en la herramienta para propiciar un profundo cambio de modelo de sociedad y desarrollo. Ese tipo de expectativas han permeado los 200 años de historia independiente en América Latina y las posteriores frustraciones engendraban unas dinámicas cíclicas que arrancaban por la elaboración de constituciones, mala praxis de las mismas, derogación de esa

carta magna y redacción de una nueva constitución, epicentro, a su vez, de nuevas expectativas, al cabo, frustradas.

Las siguientes páginas comienzan con un somero repaso por la historia de la tradición constitucional latinoamericana fuertemente enraizada en la identidad y la cultura política regional. Un marco histórico que servirá de base para desentrañar las claves de la nueva oleada constitucionalizante que ha vivido la región desde los años 90 a la actualidad y que, de una forma u otra, ha estado marcada por los dos lastres históricos reseñados. El primero, otorgar a los marcos constitucionales unas capacidades que intrínsecamente no poseen para resolver los problemas medulares de cada país. Y, en segundo término, son expresión de una hegemonía partidista o caudillista, que legitima al ganador para imponer su visión de país y sociedad y no funcionan como amplios espacios de convivencia.

I. Una revisión histórica del constitucionalismo latinoamericano

La historia de América Latina, desde su independencia, es la historia de la búsqueda de una estabilidad institucional, pilar desde el que construir el desarrollo económico-social. Un orden anclado, tras el colapso de los imperios ibéricos, en un nuevo marco de legitimidad: las nuevas repúblicas y el Brasil monárquico persiguieron, a lo largo del siglo XIX, reconstruir esa nueva legitimidad que ya no procedía de un monarca lejano sino que emergía de la soberanía nacional/popular que reconocían las constituciones. Entre 1811, cuando Venezuela aprobó la primera constitución latinoamericana (elaborada por y en tierras latinoamericanas) hasta la futura constitución chilena que podría ver la luz, cuando se redactan estas líneas, en 2022 se han aprobado en la región más de 180 cartas magnas entre las 19 naciones que conforman la comunidad de naciones iberoamericanas. Representa una media de casi una constitución cada año desde el final del periodo colonial y muestra que el constitucionalismo en América Latina está intrínsecamente unido, desde el primer tercio del siglo XIX, al nacimiento de las naciones latinoamericanas y a la forja de su identidad.

La región es una de las zonas del planeta que ha producido mayor número de constituciones y donde se han ensayado también mayor número de propuestas constitucionales algunas originales y otras inspiradas en los ejemplos de EEUU y de la Europa occidental. Se trata, como sostiene José María Portillo Valdés, de un hecho

sin “paragón” que evidencia un “dinamismo inusitado” así como una “hiperactividad constitucional” que se dio no solo durante el arranque del proceso de emancipación (lo que habría sido lógico al ver la luz, en un corto espacio de tiempo, más de 15 nuevas naciones) sino también a lo largo de la segunda mitad de ese mismo siglo XIX así como durante las dos siguientes centurias, en los siglos XX y en arranque del XXI.¹ Existe una gran variedad en cuánto al número constituciones que ha tenido cada país. En el siguiente cuadro se muestra esa gran heterogeneidad que engloba desde las 20 constituciones de Venezuela o las 19 de Bolivia a las cinco de México y las 4 de Argentina, Panamá o Cuba.²

Número de constituciones por país (1811-2022)

País	Constituciones
Venezuela (20)	1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1945, 1947, 1953, 1961 y 1999.
Bolivia (19)	1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 1995, 2004 y 2009.
Ecuador (17)	1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1906, 1929, 1938, 1945, 1979, 1998 y 2008 .
El Salvador (15)	1824, 1835, 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883, 1886, 1898, 1921, 1939, 1950, 1962 y 1983.
Honduras (14)	1825, 1831, 1839, 1848, 1865, 1873, 1880, 1894, 1904, 1924, 1936, 1957, 1965 y 1982.
Perú (12)	1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993.
Nicaragua (9)	1826, 1838, 1858, 1893, 1939, 1948, 1950, 1974 y 1987.
Colombia (9)	1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886 y 1991.
Chile (8)	1818, 1822, 1823, 1826, 1828, 1833, 1925 y 1980.
Guatemala (8)	1825, 1839, 1851, 1879, 1945, 1956, 1965 y 1985.
Costa Rica (8)	1825, 1844, 1847, 1859, 1869, 1871, 1917 y 1947.

1 Una excelente síntesis del constitucionalismo latinoamericano en José María Portillo Valdés, *Historia mínima del constitucionalismo en América Latina*. Colegio de México. Ciudad de México, 2016.

2 En la siguiente tabla se tienen en cuenta las constituciones elaboradas una vez lograda la emancipación pero no la Constitución de 1812 que tanto influyó sobre todo en aquellos territorios en donde estuvo vigente (México, Centroamérica y Perú). Tampoco han entrado en la contabilización las constituciones de los macroestados surgidos en el primer tercio del siglo (la Gran Colombia, la Federación Centroamericana o la Confederación Peruano-Boliviana).

Brasil (7)	1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 y 1988.
República Dominicana (7)	1844, 1858, 1963, 1994, 2002, 2010 y 2015.
Uruguay (6)	1830, 1918, 1934, 1942, 1952 y 1967.
	1844, 1870, 1940, 1967 y 1992.
Paraguay (5)	Entre 1813 y 1844 estuvo en vigencia el Reglamento de Gobierno de 1813 con el que gobernó Gaspar Rodríguez de Francia
México (5)	1824, 1836, 1843, 1857 y 1917.
Argentina (4)	1819, 1826, Pacto Federal de 1831 y 1853 que incluye 5 profundas reformas (1860, 1898, 1949, 1957 y 1994)
Panamá (4)	1904, 1941, 1946 y 1972.
Cuba (4)	1901, 1940, Ley Fundamental de 1959 y 1976.

Fuente: elaboración propia

La región, en estos más de 200 años de independencia, ha atravesado por diversos ciclos en cuanto a intensidad en la elaboración de constituciones. Como se comprueba en los siguientes cuadros, esos ciclos pueden periodizarse en cuatro grandes oleadas. Una trayectoria histórica que, como resumen Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmáu, se inició con “el surgimiento del constitucionalismo liberal de las revoluciones burguesas, desde finales del siglo XVIII, centrado en la defensa de los derechos individuales y la limitación del poder”. Pasó luego por “su evolución conservadora al positivismo y el establecimiento del Estado de Derecho, que va desde el siglo XIX a principios del siglo XX” y que culminó con “el constitucionalismo democrático en las primeras décadas del siglo XX” (Viciano y Martínez, 2011). En una primera etapa, la que abarca las décadas iniciales de la independencia (1820-40), la necesidad de construir exnovo el andamiaje institucional de las nuevas repúblicas, la inexperiencia y pugnas intraelitarias condujo a que muchos países se embarcaran en múltiples ensayos constitucionales siguiendo una estrategia de prueba-error en materia constitucional. En ese periodo, cuando se elaboraron 38 constituciones, surgió una “cultura de constitución” que ha caracterizado a los países de la región hasta el día de hoy.

Constituciones latinoamericanas. Periodo (1811-1849)

Década	Constituciones
1811-1820 5 constituciones	Chile (1818) Venezuela (1811 y 1819) Paraguay (Reglamento de Gobierno de 1813) Argentina (1819)
1821-1830 20 constituciones	Colombia (1821 y 1830) Venezuela (1821 y 1830) Chile (1822, 1823 y 1828) Perú (1823, 1826 y 1828) Brasil (1824) México (1824) El Salvador (1824) Guatemala (1825) Costa Rica (1825) Bolivia (1826) Argentina (1826) Nicaragua (1826) Uruguay (1830) Ecuador (1830)
1831-1840 13 constituciones	Argentina (1831) Colombia (1832) Chile (1833) Perú (1834 y 1839) El Salvador (1835) Ecuador (1835) México (1836) Bolivia (1831, 1834 y 1839) Nicaragua (1838) Guatemala (1839)

Fuente: elaboración propia

La siguiente etapa de fuerte producción constituyente coincidió con el triunfo definitivo de las ideas liberales en América Latina en la segunda mitad del siglo XIX (1850-1880). En ese periodo se elaboraron 36 cartas magnas que sirvieron para consolidar los principios liberales base para que la región se vinculara económica y comercialmente a las grandes redes comerciales y financieras mundiales adecuando sus instituciones y normas a fin de garantizar la seguridad jurídica de las inversiones externas y consolidar la gobernabilidad y la estabilidad internas.

Constituciones latinoamericanas. Periodo (1851-1880)

Década	Constituciones
1851-1860 16 constituciones	Bolivia (1851) Guatemala (1851) Ecuador (1851 y 1852) Colombia (1853 y 1858) Argentina (1853) Nicaragua (1854 y 1858) Perú (1856 y 1860) México (1857) Venezuela (1857 y 1858) República Dominicana (1858) Costa Rica (1859)
1861-1870 10 constituciones	Bolivia (1861 y 1868) Ecuador (1861 y 1869) Colombia (1863) Venezuela (1864) El Salvador (1864) Perú (1867) Costa Rica (1869) Paraguay (1870)
1871-1880 10 constituciones	Costa Rica (1871) El Salvador (1871, 1872 y 1880) Bolivia (1871, 1878 y 1880) Venezuela (1874) Ecuador (1878) Guatemala (1879)

Fuente: elaboración propia

La consolidación y estabilidad de los regímenes liberales en el último tercio del XIX provocó que el número de nuevas constituciones decreciera significativamente. Entre 1881 y 1910 solo se redactaron 17 constituciones. De esas 17, Venezuela (6) y El Salvador (4) acapararon más del 50%.

Constituciones latinoamericanas. Periodo (1881-1910)

1881-1890 6 constituciones	Venezuela (1881)
	El Salvador (1883, 1885 y 1886)
	Ecuador (1884)
	Colombia (1886)
1891-1900 5 constituciones	Brasil (1891)
	Venezuela (1891 y 1893)
	Nicaragua (1893)
	El Salvador (1898)
1901-1910 6 constituciones	Cuba (1901)
	Panamá (1904)
	Ecuador (1906)
	Venezuela (1901, 1904 y 1909)

Fuente: elaboración propia

El tercer periodo de gran producción constitucional, ya en el siglo XX, corresponde a los años de la crisis del liberalismo decimonónico y la emergencia de las democracias y sociedades de masas en el que las cartas magnas reconocieron nuevos derechos, sobre todo sociales, en constituciones como la de México de 1917.³ 33 constituciones se aprobaron entre 1910 y 1950 que se adecuaban al cambio social (creciente urbanización, emergencia clases medias y populares) y a la expansión de ideas nacionalistas e intervencionistas, nuevo rol del estado incluido, en lo económico. En esa tercera etapa convivieron proyectos constitucionales democratizadores como el mexicano del 17, el uruguayo de 1918, los guatemaltecos de 1921 y 1946, el cubano de 1940, el de Brasil en 1946 o el costarricense de 1949 con cartas magnas que sirvieron de andamiaje para legitimar dictaduras o gobiernos autoritarios: el Brasil de Getulio Vargas en 1937, la Nicaragua de Somoza en 1939 o la Argentina de Perón en 1949.⁴

3 Ver Iván Jacksic y Eduardo Posada Carbó (editores). Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. Santiago, 2011.

4 Consultar sobre las características del periodo Pedro Pérez Herrero. Historia contemporánea de América Latina. Vol. V. 1950-1980. Auge y caída de la autarquía, Ed. Síntesis. Madrid, 2007.

Constituciones latinoamericanas. Periodo (1911-1980)

Década	Constituciones
1911-1920 5 constituciones	Nicaragua (1911) México (1917) Costa Rica (1917) Uruguay (1918) Perú (1920)
1921-1930 3 constituciones	Guatemala (1921) El Salvador (1921) Chile (1925)
1931-1940 12 constituciones	Perú (1933) Uruguay (1934) Brasil (1934 y 1937) Venezuela (1936) Bolivia (1938) Ecuador (1938) Nicaragua (1939) El Salvador (1939) Paraguay (1940) Cuba (1940)
1941-1950 13 constituciones	Panamá (1941 y 46) Bolivia (1945 y 1947) Uruguay (1942) Venezuela (1945) Ecuador (1945) Guatemala (1946) Brasil (1946) Nicaragua (1948 y 1950) Costa Rica (1949) El Salvador (1950)
1951-1960 3 constituciones	Uruguay (1952) Venezuela (1953) Guatemala (1956)

	Bolivia (1961 y 1967)
	El Salvador (1962)
	Venezuela (1961)
1961-1970	República Dominicana (1963)
10 constituciones	Guatemala (1965)
	Uruguay (1967)
	Paraguay (1967)
	Brasil (1967 y 1969)
<hr/>	
	Nicaragua (1974)
	Panamá (1976)
1971-1980	Cuba (1976)
6 constituciones	Perú (1979)
	Ecuador (1979)
	Chile (1980)

Fuente: elaboración propia

La última oleada constitucionalista viene desarrollándose desde finales de los 80 y se prolonga hasta la actualidad: un periodo que coincide con la democratización de los países de América Latina en los 80 y con la etapa del nuevo constitucionalismo latinoamericano. En el actual periodo, las nuevas constituciones han servido para ampliar derechos a sectores sociales no contemplados anteriormente (indígenas y otras minorías) a la vez que se han profundizado libertades y garantías en terrenos como el medioambiental. A la vez, también, en algunos casos, esas nuevas constituciones han servido de plataforma para la construcción de nuevos autoritarismos y regímenes híbridos con características marcadamente ultrapresidencialistas y caudillistas.

Constituciones latinoamericanas. Periodo (1981-12022)

Década	Constituciones
1981-1990 5 constituciones	El Salvador (1982 y 1983)
	Guatemala (1985)
	Nicaragua (1987)
	Brasil (1988)
	Colombia (1991)
1991-2000 7 constituciones	Paraguay (1992)
	Perú (1993)
	Bolivia (1994)
	República Dominicana (1994)
	Ecuador (1998)
	Venezuela (1999)
	Bolivia (2004 y 2009)
2001-2010 5 constituciones	República Dominicana (2002 y 2010)
	Ecuador (2008)
	República Dominicana (2015)
2011-2020 1 constitución	República Dominicana (2015)
2021-	En elaboración la nueva constitución en Chile (2022)

Fuente: elaboración propia

Todas estas diferentes etapas de mayor o menor intensidad en cuanto a elaboración de constituciones estuvieron relacionadas con momentos de ruptura o cambio profundo como la Independencia, el triunfo definitivo de las ideas liberales o la consolidación de las actuales democracias ya que “las Constituciones nacen habitualmente en momentos de crisis, con el objeto de resolver algún drama político-social fundamental. En todos los casos se asume que en la Constitución no se encuentra la llave mágica capaz de resolver el problema en cuestión, pero al mismo tiempo se considera que allí reside parte de lo más importante que se puede hacer, colectivamente, en pos de un cambio”. (Gargarella y Courtis, 2009) En esta fiebre constitucionalista existe, además, un elemento de continuidad presente desde los inicios: la constante y reiterada marcha en “pos de una quimera” al otorgar a la letra contenida en la constitución poderes taumatúrgicos, la llave para resolver los problemas y, de manera adanística, reinventar la nación y la identidad.

En el área latinoamericana se desarrolló un pensamiento y un accionar constitucional que bebió de dos fuentes: la procedente del mundo occidental -durante la época de las “revoluciones atlánticas” (1780-1848)- y la que enraizaba con la herencia cultural, política, filosófica y legal hispana (el neoescolasticismo) y europea (el derecho natural). Como apunta Aguilar Rivera, “una de las paradojas del pensamiento político latinoamericano es que después de ensayar durante tanto tiempo con diversos modelos constitucionales haya producido tan pocas ideas originales, particularmente en el campo de la reflexión constitucional”. (Aguilar Rivera, 2010)

La trayectoria histórica de ese constitucionalismo latinoamericano puede dividirse en cuatro grandes periodos. Etapas que no son compartimientos estancos, sino que se solapan e influyen unos sobre los otros:

II. El periodo de las primeras constituciones: entre la experimentación y el pensamiento liberal-utópico

La independencia de los antiguos territorios de las coronas española y portuguesa dio lugar a una primera oleada constitucionalista que perseguía organizar el territorio, el gobierno y dar legitimidad a las nuevas autoridades y a sus élites. Si bien era de raíz liberal (reconocía los Derechos del Hombre, el gobierno representativo y la división de poderes) permanecía anclada aún en la tradición católica y corporativa. La desaparición del rey hizo necesario la creación de un instrumento para regularizar y redefinir la relación política y esa herramienta fueron las constituciones y quién detentaba la soberanía: los pueblos o un ente superior de soberanía, la nación o el pueblo.

La práctica totalidad de las constituciones lo fueron de partido, de determinada élite o de líder lo cual llevó a una perenne inestabilidad con constantes cambios de marco constitucional según se producían los abundantes vaivenes políticos. La excepciones -la Constitución chilena de 1833 o la Carta brasileña de 1824- lo fueron por adaptabilidad a los cambios sociales a través de reformas que permitían acoger a otras sensibilidades políticas. La Constitución de 1833 chilena, pese a nacer de un régimen autoritario, fue capaz de permitir adaptaciones que acabaron transformando el régimen dando cabida a opciones más liberales primero y acabando en un modelo pseudoparlamentario

tras la crisis de 1891.⁵ Además, hubo ensayos peculiares como las Siete Leyes mexicanas de 1836⁶ que creó un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, o el texto del 24 en Brasil⁷ que concedía al Emperador un poder moderador muy del gusto de los liberales doctrinarios europeos que fue capaz de estabilizar el sistema sobre todo a partir de 1851. Otro modelo institucional peculiar fue el diseñado por Simón Bolívar para Bolivia (1826-28) creando una presidencia vitalicia y hereditaria.

III. La etapa de las constituciones liberal-pragmáticas

Esos primeros ensayos constitucionales dieron paso en la segunda mitad del siglo XIX a una estrategia más pragmática, castas magnas que trataban de conciliar las ideas liberales y las conservadoras. Se trató de un periodo en el que se abandonaron los ideales federalistas, cuando no confederalistas (como la Constitución colombiana de 1864), para optar por modelos más centralizadores que incluían la construcción de un fuerte poder ejecutivo, tal y como dejara por escrito el argentino Juan Bautista Alberdi cuya influencia se percibe en la carta magna de su país de 1853.

Fueron constituciones que perseguían alcanzar la estabilidad y la gobernanza institucional y que permitieron construir las bases legales desde las que vincularse a las grandes redes comerciales y financiera mundiales. Un fenómeno que se vio favorecido porque la región atravesó por un periodo de bonanza gracias a ese creciente nexo con unos mercados mundiales que vivían en plena prosperidad. Casos paradigmáticos fueron la Constitución de 1857 en México que perduró 60 años o la Constitución de 1886

- 5 Sobre la constitución de 1833 ver Francisco Zúñiga Urbina. La constitución conservadora de 1833 y la visión crítica de Juan Bautista Alberdi. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* Núm. 23, julio-diciembre 2010; Samuel Tschorne V. Constitucionalismo autoritario y “estabilidad” política chilena: el lugar del derecho y las instituciones en la historia de Chile (1820-1925). Gabriel Cid. *Terminar la revolución: El debate político-constitucional en Chile, 1829-1833*. Universidad Diego Portales. Santiago, 2010.
- 6 Sobre las Siete Leyes mexicana ver Catherine Andrews. El legado de las Siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana. *Historia mexicana* [online]. 2019, vol.68, <http://www.scielo.org.mx/pdf/hm/v68n4/2448-6531-hm-68-04-1539.pdf>
- 7 En cuanto al modelo constitucional brasileño ver Braz Augusto Aquino Brancato. *Brasil: la formación de una monarquía constitucional. Presente y Pasado*. *Revista de Historia*. Año IV, N° 7, Mérida-Venezuela (Enero-Junio, 1999), pp. 109-122. Andréa Slemian. *Sob o Império das Leis. Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. Hicitec / Fapesp. São Paulo, 2009.

en Colombia que sobrevivió más de un siglo y que, elaborada por los conservadores, tuvo la suficiente flexibilidad para permitir también el acceso al gobierno de liberales medio siglo más tarde.

IV. Constitucionalismo liberal-democrático vs constitucionalismo autoritario (1917-1980)

El siglo XX inauguró una nueva época en lo referente al constitucionalismo de cartas magnas que armonizaban principios e instituciones liberales con largas listas de derechos sociales.

Frente a un constitucionalismo decimonónico que se centraba en proteger a los individuos frente al Estado, en el siglo XX las constituciones incorporaron la dimensión social (derechos económicos, sociales y culturales que expandían los límites de la participación política). La constitución mexicana de 1917 dio inicio a ese constitucionalismo social que amparaba un mayor intervencionismo del estado: reconocía derechos sociales y étnicos, así como garantías individuales. Su influencia se percibe en la chilena de 1925, la del 34 en Brasil (inspirada también por la de Weimar y la republicana española del 31) o la de Leguía en Perú de 1920 así como en la reforma constitucional de López Pumarejo en Colombia en los años 30 o en la constitución de Cuba de 1940.

De forma paralela, se desarrolló en la región toda una corriente antiliberal, antidemocrática y autoritaria. Una nueva forma institucional que, como en el caso de la Argentina de Perón y su reforma constitucional de 1949 o el Brasil de Vargas y su carta magna de 1937, ponía fin al legado constitucional liberal y consagraba un modelo plebiscitario y corporativista. Si bien se expandían los derechos sociales y laborales a la vez se ampliaban las facultades del presidente y se acrecentaba el centralismo. Así pues, en esta época, convivieron marcos constitucionales plenamente democráticos (la Venezuela de la Constitución de 1961 o la Costa Rica de 1949) con autoritarismos y dictaduras que trataban de legitimar su existencia en nuevas cartas magnas: en Cuba, la Constitución de 1975 consagraba el poder de Fidel Castro y de la dictadura castrista. Además, regímenes militares como el de Brasil lo hacía a través de los Actos Institucionales de 1967-69 y en Chile la Constitución de 1980 trataba de legitimar la dictadura de Pinochet.

V. El nuevo constitucionalismo⁸

El nuevo constitucionalismo abarca desde los años ochenta hasta la actualidad. Incluye las constituciones de los años 80 y 90 (las vinculadas a las transiciones a la democracia: en Brasil (1988), Paraguay (1992) y Colombia (1991), hasta las relacionadas con la oleada constitucionalista más reciente: las de Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia (2009). Entre finales del siglo XX y la actual centuria se ha desarrollado lo que se conoce como el nuevo constitucionalismo latinoamericano el cual, más allá de su heterogeneidad producto de las idiosincrasias de cada país, posee rasgos comunes. Rompen políticamente con la tradición constitucional predominante en Occidente al basarse en teorías comunitaristas o multiculturales, sostienen conceptos como sociedad multiétnica y pluricultural, Estado plurinacional, ecologismo o el indigenismo. Se distinguen, asimismo, por un articulado extenso; complejidad técnica, pronunciada rigidez y contradicción interna: amplían los derechos (de libertad, políticos y sociales) y, a la vez, otorgan al Estado amplios poderes.

Este periodo del nuevo constitucionalismo se puede dividir en dos grandes etapas. La primera, años 80 y 90, se corresponde con las constituciones elaboradas tras las dictaduras de los años 60 y 70. Esas cartas magnas ya empezaron a recoger derechos sociales más ampliados pero sobre todo incidían en la protección de las libertades, lógico viniendo de una etapa de represión y de violación sistemática no solo de las libertades sino de esos Derechos Humanos. Destaca la constitución de Brasil de 1988 y, sobre todo, la de Colombia de 1991 que introdujo profundos cambios estructurales en especial con el reconocimiento del estado social y de derecho, y la apuesta por una estructura del estado más descentralizada donde se reconocían los derechos constitucionales tanto individuales, sociales, culturales, económicos y colectivos así como los indígenas.

8 Sobre el fenómeno del nuevo constitucionalismos ver M. Serrafiero. *Reelección indefinida vs. Democracia constitucional. Sobre los límites al poder de reforma constitucional en el Ecuador*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2015. S. Chambers, *Afterword. Populist Constitutionalism v. Deliberative Constitutionalism*. En Levy, R. - Kong, H. - Orr, G. - King, J. *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. C. De La Torre, - E. Peruzzotti, (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. FLACSO Ecuador-Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, 2008.

Tras esta primera etapa (1982/1988) centrada en profundizar la legitimidad democrática (en Brasil se introdujo el referéndum y el plebiscito) y el reconocimiento del derecho de las minorías sociales, se pasó desde 1990 a un constitucionalismo que abarcaba otros tipos de conceptos como los de nación multiétnica y Estado pluricultural en las reformas de Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Bolivia (1994), Argentina (1994) y Ecuador (1998). Expandieron los derechos y garantías individuales para prevenir la violación de derechos individuales (acción de amparo) e incrementaron el reconocimiento de derechos sociales y comunitarios (derechos políticos, territoriales y culturales de las comunidades indígenas).

La segunda oleada de esta etapa constitucionalista (del año 2000 a la actualidad) se caracteriza por tener un alcance regional, por haber ampliado nuevos derechos sociales constitucionalizándolos y, a la vez, por haber profundizado los históricos rasgos presidencialistas como a la constitución de Venezuela del año 2000 sustento del proyecto chavista. En otros casos regionales se creó un marco de “constitucionalismo plurinacional comunitario” plasmado en un nuevo catálogo de derechos y principios que rompía con la tradición del constitucionalismo occidental y atlántico. En las constituciones de Bolivia y Ecuador, por ejemplo, se constitucionalizó el principio andino del “Buen Vivir” mientras se rechazaban las “tradiciones constitucionales de raíces individualistas/elitistas”.

En líneas generales, han sido constituciones de partido más que de consenso y no han actuado como marco de convivencia flexible favorecedor de amplios consensos. Se han transformado en constituciones excluyentes, de partido o de caudillo/líder (chavismo correísmo o evismo), camisas de fuerza hechas a medida de un liderazgo concreto. En este último punto hay que destacar que las fuerzas opositoras (en Bolivia, Ecuador o Venezuela), en un primer momento contrarias a los nuevos marcos constitucionales impulsados por los oficialismos hegemónicos, acabaron, sin embargo, aceptándolo e incluso convirtiéndose en abanderadas de su defensa frente a los excesos, extralimitaciones e incumplimientos de aquellos quienes construyeron ese nuevo marco institucional y constitucional.

El resultado ha sido lo que algunos académicos califican como “Constituciones imposibles” que contienen un articulado

contradictorio que diseña un presidencialismo fuerte y ultrapresidencialista mientras que, a la vez, reconoce un amplio catálogo de derechos y constitucionaliza mecanismos de participación democrática. Gargarella apunta a que son reformas incompletas que no expanden la libertad política ni crean los instrumentos constitucionales para desarrollarlas y potenciarlas mientras que además fortalecen el hiperpresidencialismo. Fueron impulsados en un periodo de renovado auge del caudillismo político por líderes carismáticos y autoritarios poco interesados en apoyar reformas que acotaran su poder ya que “ninguno de los gobernantes de entonces se mostraba demasiado entusiasmado con la perspectiva de cortarse los propios pies, y responsabilizarse de los históricos males políticos de la región –más bien lo contrario–. La matriz constitucional del siglo XIX se mantiene en su esencia intocada, por lo cual la organización política limitadora de libertades, concentradora del poder, verticalista, híperpresidencialista, organizada desde mediados del siglo XIX, se convierte de inmediato en una de las peores amenazas sobre la pretensión de expandir libertades, que ha solido impulsar a los movimientos reformistas”. (Gargarella, 2019)

Son constituciones que tratan de conjugar elementos disímiles: otorgan amplísimos poderes y márgenes de acción al ejecutivo y promueven una amplia participación ciudadana. Parecen perseguir la descentralización y una democracia asambleísta pero, a la hora de la verdad caen en el hiperpresidencialismo. La constitución boliviana de 2009 fue un ejemplo de “constitución de partido” ya que la Asamblea Constituyente promovida por Evo Morales no funcionó como un foro de acuerdo, sino que en su seno se produjo el avasallamiento del rival. De forma similar, ya había ocurrido en Venezuela donde el propio Gobierno del presidente Chávez fue el mayor impulsor de la elaboración de una nueva Constitución en 1999 y de la Reforma Constitucional de 2007 que fortalecía la centralización, los poderes adicionales del Presidente o su reelección indefinida. En ese sentido, Gabriel Negretto señala que “las reformas constitucionales en América Latina presentan varias paradojas y contradicciones. Desde el punto de vista de su contenido, muchos cambios buscan fortalecer la ciudadanía y promover el ejercicio compartido y consensual del poder. Tal es el caso de la expansión de los derechos individuales y colectivos, la adopción de reglas electorales pluralistas, y el intento de atenuar los poderes de gobierno de los presidentes. Al mismo tiempo, sin embargo, existen cambios que buscan centralizar el poder, como

es el aumento de los poderes legislativos de los presidentes y las normas que facilitan la reelección presidencial ... la amplitud y la frecuencia de los cambios constitucionales en América Latina, en muchos casos al servicio de intereses políticos de corto plazo, pueden disminuir la autoridad de las constituciones y reforzar la cultura de débil". (Negretto, 2009)

Conclusiones

Cuentan ('se non è vero, è ben trovato') que cuando Victor Hugo leyó la constitución colombiana de Rionegro (1864) la calificó como una "constitución para ángeles", admirable en las formas pero impracticable para la realidad colombiana al crear periodos presidenciales de solo dos años y extrema descentralización que dejaba a los mandatarios con escasos recursos y apoyos. Este voluntarismo de la Constitución de Rionegro, junto al exceso de ideología, ha sido una de las constantes en la historia constitucional latinoamericana generadora de cartas magnas que no alcanzaron a ser herramientas eficientes para dar respuesta y canalizar las demandas socioeconómicas y políticas. Por el contrario, acabaron respondiendo, en la mayoría de los casos, a los deseos de caudillos, partidos y élites hegemónicas.

La Convención chilena tiene por delante retos similares a los que afrontaron otros procesos semejantes a escala latinoamericana desde 1811: alcanzar "la gobernabilidad democrática ... acepta(ndo) el disenso y convivi(endo) con la diferencia para construir sociedades más plurales, equitativas y justas". (Altmann, 2018) Sin embargo, el futuro código chileno parece no escapar de las tentaciones e inercias que históricamente han marcado a las constituciones latinoamericanas lastradas a menudo no solo por un exceso de adanismo y voluntarismo así como sobredimensionadas expectativas e ideologismos sino también por importantes déficits. En especial, el de no contener una visión integral capaz de acoger y recoger en su seno a las diferentes sensibilidades de un país. Esa tentación adanista ha desembocado en una tendencia histórica latinoamericana (salvo excepciones como Argentina) de la que Chile es el último ejemplo: la de no optar por reformar la constitución en vigor -como en EEUU a través de las Enmiendas- sino de elaborar nuevos códigos haciendo tábula rasa con el marco constitucional precedente.

Finalmente, las constituciones latinoamericanas, salvo contadas excepciones, no han sido producto de grandes acuerdos sociales o

de estado capaces de albergar y recoger en su seno a las diferentes sensibilidades de un país. Chile, el último país latinoamericano en emprender una aventura constituyente, es un buen ejemplo de esta tendencia: la constitución de 1980 -hija del régimen de Pinochet- fue excluyente y dejó en la periferia del sistema a una parte importante del país. Las reformas de 1989 y 2005 vinieron a arreglar, en parte, ese problema y ahora en 2021-22 el riesgo reside en que la nueva carta magna margine al otro espectro ideológico del país andino. El mensaje de Gabriel Boric el día 11 de marzo de 2022, cuando tomó posesión como presidente de Chile en una ceremonia repleta de símbolos de cambio de estilo y de época, se transformó en un ejemplo de ese riesgo que sobrevuela la Convención Constituyente chilena. En un emotivo discurso, reiteró su idea sobre el proceso constituyente. Si en diciembre habló de no elaborar una constitución “partisana”, en marzo apuntó otra vez a la necesidad de construir consensos: “Necesitamos una Constitución que nos una, que sintamos como propia, una Constitución que a diferencia de la que fue impuesta a sangre, fuego y fraude por la dictadura, nazca en democracia, de manera paritaria, con participación de los pueblos originarios, una Constitución que sea para el presente y para el futuro, una Constitución que sea para todos y no para unos pocos”.

En el fondo, lo que subyacía en estas palabras de Boric era que chilenos en particular y los latinoamericanos en general, cuando han ido “en pos de una quimera” constitucional, han acabado engendrando monstruos: leviatanes al servicio de tiranías personales u ideológicas o textos más cercanos al realismo mágico que no han favorecido la gobernabilidad cuando el camino es hacer una constitución para las personas y no al revés.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Rivera, José Antonio (2000). *En pos de una quimera*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2010). *Lucas Alamán y la constitución*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Altmann Borbón, Josette (2018). “América Latina: Desafíos de la gobernabilidad democrática en tiempos de incertidumbre”. En: *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*. Josette Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena (editores): 143. San José de Costa Rica: Universidad de la Paz.
- Andrews, Catherine (2017). *De Cádiz a Querétaro. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Andrews, Catherine (2017). *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. Ciudad de México: CIDE.
- Annino, Antonio y Marcela Ternavasio (coords.) (2012). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*. Madrid: Iberoamericana y Estudios AHILA.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, N. (Comp.) (2011). *Primeras Constituciones. Latinoamérica y el Caribe*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Chiaromonte, José Carlos (2004). *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de la independencia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Gargarella, Roberto y Christian Courtis (2009). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: Cepal.
- Gargarella, Roberto (2019). *El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la constitución (1980-2010)*. Ciudad de México: UNAM.
- Garzón Valdés, Ernesto (2000). “Constitución y democracia en América Latina”. *Anuario de Derecho constitucional latinoamericano*. Edición 2000: p. 55-80.
- Gros Espiell, Héctor (2002). “El Constitucionalismo latinoamericano y la codificación en el siglo XIX”. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*. N°. 6: p. 143-175.

- Jacksic, Iván y Eduardo Posada Carbó (editores) (2011). *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Negretto, Gabriel L (2009). “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”. *Journal of Democracy (versión en español)*. N°. 1, 1: p. 38-54.
- Pérez Herrero, Pedro(2007). *Historia contemporánea de América Latina. Vol. V. 1950-1980. Auge y caída de la autarquía*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Portillo Valdés, José María (2016). *Historia mínima del constitucionalismo en América Latina*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Rodríguez O., Jaime E (2014). “Las revoluciones atlánticas: una interpretación”. *Historia de México*: Vol. 63, N°. 4 (252).
- Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmáu (2011). “*El nuevo constitucionalismo latinoamericano fundamentos para una construcción doctrinal*”. *Revista general de derecho público comparado*: N°. 9, págs. 1-24.

Uso de Internet en Latinoamérica: entre limitaciones y oportunidades

Mariateresa Garrido Villareal

Hoy en día imaginar una vida sin Internet es imposible. Las tecnologías de la comunicación e información (TIC) son indispensables para nuestro quehacer diario. Inclusive, gracias a las interacciones que las TIC permiten, hay quienes afirman que estamos en un momento de digitalización de todas las relaciones sociales (CEPAL, 2021).

Las estadísticas demuestran que el acceso a Internet ha crecido a nivel global de forma constante. De los 7.91 millones de personas que hay en el mundo, se estima que 62,5% tiene acceso a Internet. Sin embargo, el acceso es desigual y en Latinoamérica el número de usuarios de Internet varía notoriamente. En Suramérica se estima que 75% de la población tiene acceso a Internet, mientras que en Centroamérica el número desciende a 70% y en el caribe a 66% (Kemp, 2022). La mayoría de estos usuarios son hombres, que se conectan desde centros urbanos y mediante dispositivos móviles, y pasan en promedio 6.58 horas navegando en Internet, de las cuales 2.27 horas son para chequear redes sociales y buscar información (Kemp, 2022).

Esta información es relevante para conocer el entorno comunicacional en el que se desarrollan los debates y los procesos de toma de decisión en Latinoamérica, especialmente porque estos datos sugieren la existencia de uno de los desafíos que continuamente enfrenta la región: la desigualdad. De hecho, la CEPAL indica que “Los procesos de transformación digital en América Latina y el Caribe tienen lugar en un contexto de desigualdad estructural que influye en los diferentes campos de acción y en los resultados” (2021, pág. 29).

Aunado a lo anterior, observamos que en la región existen grandes limitaciones para el ejercicio de la libertad de expresión. La organización Artículo 19 en su reporte de 2021 sobre el estado de la libertad de expresión en el mundo señala que en las

Américas la situación se ha deteriorado notablemente. En efecto, indican que en la región la pandemia aceleró la concentración de la información en manos del estado – especialmente por la influencia de gobiernos autocráticos – mientras que los ataques en contra de los periodistas y los medios de comunicación han incrementado de forma constante (Article 19, 2021).

De forma similar, la organización *Freedom House* en su reporte anual sobre la Libertad de la Red de 2021 destacó el uso de los cortes a Internet, bloqueos a aplicaciones y redes sociales, uso de herramientas digitales de vigilancia como parte de las limitaciones impuestas por diferentes países para limitar el ejercicio de la libertad de expresión (Shahbaz, 2021).

En virtud de lo anterior, los objetivos de esta investigación son dos. En primer lugar, analizar la desigualdad en el acceso a Internet en Latinoamérica; y, en segundo lugar, considerar el uso de las redes sociales como el medio para ejercer la libertad de expresión. Las primeras dos secciones del capítulo abordarán los dos primeros objetivos, y en las conclusiones, se identificarán las oportunidades que existen en la región para incrementar la libre distribución de ideas y opiniones a través de plataformas digitales.

1. La sociedad en Red Latinoamericana

El sociólogo Manuel Castells en la década de los noventa desarrolló la Teoría de la Sociedad de Red, que explica la sociedad actual como una forma de organización social que se establece a través de sistemas altamente especializados, y que son dominados por el paradigma de las tecnologías de la información.¹ En esta organización social el control sobre el flujo de la información refleja el poder que tienen quienes participan; de allí que lo determinante para medir el poder para dominar e influir en los procesos comunicacionales sea la presencia en el espacio de transmisión de la información (Castells, 1996). En los últimos 20 años hemos visto el desarrollo y crecimiento de esta organización social a nivel mundial, sin embargo, desde el momento de la publicación de la teoría, Castells advertía sobre los riesgos de esta organización, siendo el más importante la exclusión.

1 Este paradigma considera la información como la materia prima y las TIC están diseñadas para actuar sobre ella, lo que permite la creación de un sistema abierto de intercambio constante de información. Este sistema es comprensivo y complejo ya que la tecnología moldea a la sociedad, y viceversa (Castells, 1996).

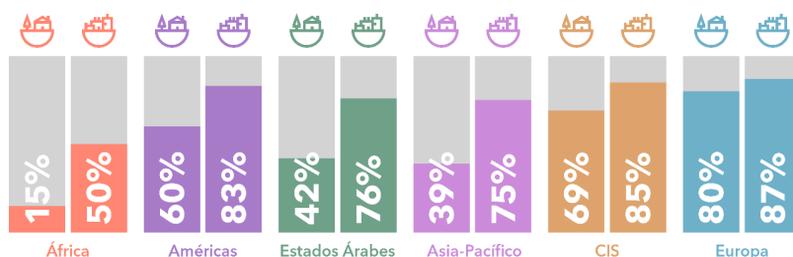
Latinoamérica es una región marcada por la desigualdad y la exclusión, lo que incide directamente en la creación, ampliación y participación en la sociedad en red. Cada país de la región enfrenta retos importantes para garantizar el acceso a lo que Castells denomina el espacio de flujos, y que para los efectos de este capítulo entenderemos como el Internet.

Hay países con altos niveles de penetración de Internet como es el caso de Argentina, Brasil, México y Colombia (con un 83%, 77%, 74% y 69,1% respectivamente). Sin embargo, cuando vemos el número de personas sin acceso es notable la desigualdad y la exclusión. Por ejemplo, Brasil tiene aproximadamente 49.3 millones de personas desconectadas, lo que lo ubica en el top 10 de los países con más poblaciones desconectadas a nivel mundial (Kemp, 2022).²

En la región los principales puntos de conexión se encuentran en los centros urbanos, de allí que la infraestructura esté diseñada para proveer un mejor servicio en las principales ciudades. En las Américas, las estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) demuestran una diferencia preocupante y que indican que la sociedad de red se ha desarrollado replicando los patrones de poder y exclusión preexistentes.

Brecha población urbana/rural regional *

Porcentaje de personas que utilizaron Internet en 2020



Fuente: ITU, Facts and Figures 2021
*Regiones de la UIT



Rural



Urbana



El desarrollo de la infraestructura de la red debe ser para garantizar que quienes no tienen acceso puedan obtenerlo, sin embargo, es una constante de la región que las poblaciones más

2 Los países de la lista incluyen a India, China, Pakistán, Bangladesh, Nigeria, Etiopía, República Democrática del Congo, Indonesia, Brasil y Tanzania.

vulnerables sean las que experimenten mayores deficiencias. Quienes habitan en zonas rurales por lo general pertenecen a grupos indígenas o a los grupos vulnerables o con menor poder adquisitivo, lo que incide directamente en su participación en la red. Por ejemplo, la CEPAL encontró que

En 2018, solo el 60% de estudiantes de la región estaba preparado para acoger un modelo de educación a distancia utilizando medios digitales en materia de formación de habilidades cognitivas esenciales. (lenguaje, matemáticas, ciencias y ciencias sociales). (CEPAL, 2021, pág. 35)

La pandemia ha exacerbado esta situación, y ha mostrado que para estas poblaciones la educación virtual y el trabajo a distancia es prácticamente imposible. En algunos casos es por la falta de conexión, mientras que en otros en el problema es la disponibilidad de dispositivos móviles que aseguren el acceso a las plataformas elegidas por los centros educativos o los empleadores. De hecho, sobre este particular la misma organización indicó que uno de los factores que inciden negativamente en la accesibilidad es el nivel de ingreso de la población – a menos ingreso, menos acceso – lo que aplica tanto a nivel individual como a nivel país (CEPAL, 2021).

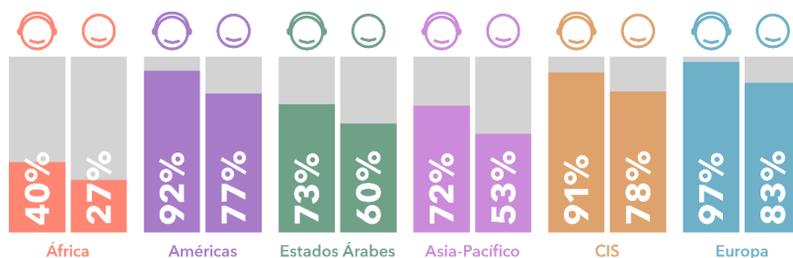
Al respecto, hay estudios que indican que más de 200 millones de personas no tienen acceso a Internet en la región, mientras que el número de personas que experimentan una mala calidad de conexión o deben pagar elevados costos por el servicio es incuantificable. Inclusive, es de destacar que

el precio promedio de 1 GB de datos móviles en 2020 fue de USD 2,74 –con base en una muestra de 21 países de la región. Panamá se ubica en el tope de la lista (USD 6,66) mientras que Chile tuvo el precio más bajo (USD 0,71). No obstante, expresado como porcentaje del ingreso per cápita mensual, Haití y Bolivia habrían sido los países con el costo más elevado (2,6 % y 1,7 %, respectivamente). De manera similar, cuando se analizaron los precios de banda ancha, Haití volvió a ubicarse como el país más costoso para acceder a internet, tanto en términos absolutos como relativos, con un valor promedio del paquete de datos de USD 123,75 por mes. (Celis & Pereira Mendes, 2021)

Pese a lo anterior, cuando analizamos quienes sí tienen acceso en la región encontramos algunas características importantes. En primer lugar, la participación por grupo etario. Según la UIT en las Américas, la mayoría de los usuarios tienen entre 15 y 24 años, o, en otras palabras, pertenecen a la Generación Z o los llamados nativos digitales. Esta población joven está en edad escolar o comenzando a ingresar en el mercado laboral, y debido al impacto de las TIC en sus vidas, en su gran mayoría han establecido sus relaciones (personales y profesionales) a través del uso de las redes sociales y otras plataformas digitales.

Brecha generacional regional*

Porcentaje de personas que utilizaron Internet en 2020



Fuente: ITU, *Facts and Figures 2021*
*Regiones de la UIT

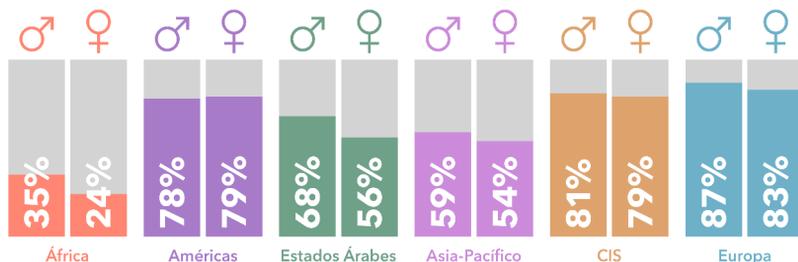
 Jóvenes (de 15 a 24 años)
  Resto de la población



Otra diferencia notable que tenemos en la región está relacionada con el género de los usuarios. A nivel global los hombres son los principales usuarios, sin embargo, en las Américas notamos que la diferencia en el acceso entre hombres y mujeres es sólo un punto porcentual. Esta estadística supone una participación paritaria en el uso de las plataformas digitales y la existencia de una sociedad en red en la que ambos géneros pueden influenciar las conversaciones y debates.

Brecha de género regional*

Porcentaje de personas que utilizaron Internet en 2020



Fuente: ITU, *Facts and Figures 2021*
*Regiones de la UIT

♂ Hombres ♀ Mujeres



En definitiva, podemos observar que la sociedad en red es una realidad que está influenciada por los patrones de desigualdad y exclusión preexistentes, ya que “[l]a brecha digital es una brecha social” (Legorburu, 2020, pág. 42). Sin embargo, el hecho de que tanto hombres como mujeres jóvenes estén accediendo a Internet en condiciones similares, demuestra algunos cambios en la configuración de la estructura social. La desigualdad puede ser superada mediante la implementación de políticas públicas diseñadas para tal fin, y en la región tenemos innumerables oportunidades para hacerlo, lo importante es que las decisiones estén inspiradas en estadísticas que demuestren cuáles son y en dónde se ubican los grupos vulnerables para atender sus necesidades.

Estas oportunidades para superar las limitaciones existentes pueden ser identificadas no sólo con las estadísticas presentadas en esta sección, sino también mediante el análisis de los usos comunicacionales de las plataformas digitales, que es el punto para discutir en la siguiente sección.

2. Libre flujo de Información en la Sociedad en Red Latinoamericana

Las plataformas digitales se han convertido en el canal de distribución y consumo de contenidos para una gran parte de la población, lo que a su vez ha incidido en el ejercicio de la libertad de expresión, y en virtud de que en la sociedad en red el poder está en la posibilidad de influir en los procesos comunicacionales,

es esencial considerar cómo se están utilizando y regulando estos espacios.

En primer lugar, es de destacar que las aplicaciones de mensajería de texto y las redes sociales son las más utilizadas a nivel global (Kemp, 2022). En Latinoamérica las más populares son YouTube, WhatsApp y Facebook, (Duque, 2022) que a su vez se han convertido en los medios de comunicación por excelencia. Este cambio ha influido en el decrecimiento de los medios tradicionales de comunicación – TV, radio y periódicos – para obtener información (Duque, 2022).³ No obstante, existe un cambio más profundo que no puede ser pasado por alto y que está directamente relacionado con la sociedad en red, y es la percepción sobre el tiempo y el espacio.

Castells señala que la sociedad en red opera en el espacio de flujos y en un tiempo atemporal. El espacio de flujos corresponde al lugar en el cual el intercambio de información tiene lugar, es decir, en el ciber espacio, que a pesar de no tener fronteras es altamente dependiente del lugar de residencia de quien participa (Castells, 1996). Como se demostró anteriormente, el país de residencia incide en el acceso a Internet, pero también en las regulaciones aplicables para el ejercicio de la libertad de expresión.

Si bien es cierto que todos los países de la región garantizan este derecho humano fundamental en sus constituciones, la regulación de contenidos y actividades en la red difiere entre cada país. Un ejemplo claro de esta situación se refleja en el tratamiento del acoso digital. Este tipo de agresión no cuenta con una definición común en los cuerpos normativos latinoamericanos, sin embargo, comprende el envío de

mensajes privados, la creación de sitios web destinados a hacer algún tipo de daño a otra persona, la publicación en línea de imágenes poco favorecedoras o inapropiadas sin permiso, y el trato hiriente o desagradable a través de teléfonos móviles o en línea. (CEPAL, 2021b, pág. 53)

Investigaciones demuestran que las mujeres tienden a experimentar altos niveles acoso a través de las redes sociales (Garrido V., 2022), y en particular las mujeres periodistas (Garrido

3 Mediciones recientes demuestran que, en promedio, los usuarios de Internet pasan aproximadamente 3,34 horas en redes sociales, y 1,48 horas obteniendo información a través de plataformas digitales. Por el contrario, en TV invierten 2,26 horas, en radio una hora, y en medios impresos media hora (Duque, 2022).

V., 2021). En algunas jurisdicciones los casos son tratados como violencia digital (ej. México, Brasil, Uruguay), mientras que en otros todavía se están discutiendo los marcos regulatorios (ej. Chile, Perú). De forma similar, estudios demuestran que en la región 1 de cada 10 niños lo ha experimentado, y que utilizan las líneas de ayuda existentes, sin embargo, tal y como ocurre en casos contra las mujeres, la cantidad de casos judicializados es mínima (CEPAL, 2021b).

Además de los problemas relacionados con la regulación, es importante identificar quienes participan en la creación y disseminación de estos mensajes. El contenido que está en redes sociales puede ser accedido por cualquier persona en cualquier parte del mundo, y gracias a los desarrollos tecnológicos, puede ser compartido, guardado y alterado por cualquier usuario. En consecuencia, un mensaje contra una mujer a través de una red social impacta su vida a diferentes niveles. Primero a nivel personal, segundo a nivel de su entorno social, tercero a nivel social y cuarto a nivel global.

Para algunas personas esto puede parecer exagerado, sin embargo, países como México y Brasil han adoptado legislaciones inspirados por casos de mujeres que han enfrentado esas situaciones. En el caso mexicano, la ley contra el acoso digital se conoce como la Ley Olimpia, en honor a la mujer que inició la campaña para la adopción de la norma (EFE, 2021). En el caso brasilero, el tratamiento de la pornografía de venganza y la violencia de género está regulado por la ley No. 11,340/2006, conocida como la ley Maria da Penha, la mujer que inspiró la adopción de la misma (Lopes Placca & Ghinsberg, 2022).

En relación con el tiempo, la sociedad en red utiliza un tiempo “atemporal”. Sobre este punto, Castells indica que el tiempo es efímero y eterno. Eterno porque los eventos pueden ser reproducidos una y otra vez; y efímero porque cada arreglo y secuencia depende del contexto en el cual tiene lugar (Castells, 1996, p. 462). El hecho de que los eventos puedan ser reproducidos por cualquier persona en cualquier momento tiene diversas consecuencias, siendo una de las más preocupantes la distribución infinita de discursos discriminatorios.

Las redes sociales permiten la interacción con contenidos que han sido diseñados para captar la atención de las audiencias. Las herramientas para creadores de contenidos permiten la

creación y publicación de contenidos en momentos diferentes, de allí que las personas tengan diferentes percepciones del tiempo y la comunicación. Por una parte, quien elabora el mensaje puede decidir en qué momento será publicado y esperar la interacción con el contenido en un tiempo específico. Por otra parte, quien recibe el contenido puede interactuar con el en tiempo real, es decir, en el mismo momento en que se publica, o en un tiempo posterior. Esta interacción en tiempos diferentes dificulta el control y eliminación de contenidos que atentan contra los derechos humanos de otras personas.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a los estados a adoptar regulaciones que aseguren el respeto de los derechos de las personas, mientras que el artículo 20 los obliga a prohibir aquellos mensajes que inciten la discriminación, hostilidad y violencia en contra de otras personas. A pesar de que en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas se tipifica como delito la difamación y la diseminación de discursos que atenten contra el honor y la reputación, la aplicación de las mismas en entornos digitales es compleja, y en algunos casos, no logra proteger ni reparar por completo a la víctima.

Retomando el ejemplo del acoso contra las mujeres, específicamente en los casos de la pornografía de venganza, en muchas ocasiones los mensajes son publicados de forma posterior al video original, son discriminatorios y ofensivos, y son transmitidos a través de redes sociales o aplicaciones de mensajería de texto en los que la víctima por lo general no participa. Inclusive, hay quienes guardan el contenido en sus dispositivos personales y republican los videos en grupos privados, lo que impide conocer con detalle quienes están involucrados y de qué forma han interactuado con el contenido. Estas situaciones producen una revictimización constante, no sólo por la diseminación de los contenidos, sino también por la imposibilidad de la víctima de iniciar procedimientos en contra de todas las personas involucradas en el momento en que la ofensa ocurre.

Para disminuir los efectos de estas situaciones la adopción de normativas no es suficiente, de allí que se deba considerar el rol de las plataformas digitales en la moderación de contenidos. Compañías como Meta, Twitter y TikTok han implementado diversas normas de uso y políticas internas para identificar este tipo de contenidos, eliminarlos y sancionar a quienes los

publican. Sin embargo, la falta de normativas estandarizadas en la región crea vacíos legales que producen violaciones a los derechos humanos, tanto de quienes publican los contenidos como de quienes son discriminados por tales contenidos.

Otra de las situaciones que afecta el ejercicio de la libertad de expresión es la existencia de cámaras eco o burbujas de filtro (filter bubble)⁴ que buscan reproducir solo el contenido con el que parece que estamos de acuerdo y limitan el acceso a otros contenidos, ideas y opiniones, especialmente a aquellas que son diferentes a lo que normalmente vemos en las redes sociales.

A pesar de que esta situación no es única para la región es importante considerar el impacto que tiene para los debates sociales. En los últimos años hemos visto un aumento en la polarización en las sociedades, que en Latinoamérica son más evidentes durante los procesos electorales, pero que permanecen en diversos ámbitos sociales.

El ejercicio de la libertad de expresión requiere del acceso a información e ideas diversas, de allí que el principio de la pluralidad de medios sea tan relevante para el desarrollo del panorama mediático de cada país. Sin embargo, el desarrollo del Internet y la distribución de contenidos no ha seguido este modelo. Por el contrario, se ha enfocado en el marketing hiperpersonalizado gracias a la utilización del *big data* y la creación de algoritmos que buscan mostrar sólo aquello que puede llamar la atención del usuario en base a sus búsquedas previas, sus amistades y sus interacciones en redes sociales.

En Latinoamérica esta situación es preocupante, no sólo por los efectos que produce a nivel social, sino también porque invisibiliza aún más las experiencias de exclusión, discriminación y desigualdad de poblaciones más vulnerables. Las búsquedas en Internet no muestran lo que es importante para la construcción de una sociedad más justa y democrática como proclama el Objetivo de Desarrollo (ODS) 16, sino que, por el contrario, promueve el individualismo y la búsqueda de la satisfacción personal.

4 Las burbujas de filtro hacen referencia a los resultados de los algoritmos que definen lo que vemos en las plataformas digitales. Estos algoritmos no se limitan a las redes sociales, sino que incluyen los buscadores y otras plataformas que utilizamos para conseguir información. Por lo general los resultados buscan presentar información que apoyen nuestras ideas y opiniones, excluyendo así aquellas que son contrarias y que muestran puntos de vista diferentes. El término fue utilizado por primera vez por Eli Pariser en su libro *Filter Bubbles* (FS, s.f.)

En consecuencia, las regulaciones que pretendan garantizar el ejercicio a la libertad de expresión en entornos digitales deben considerar el principio de pluralidad de contenidos con el fin de evitar la creación de nuevas burbujas de filtro y la continuidad de las ya existentes.

Por último, otra de las situaciones que incide directamente en el ejercicio de libertad de expresión es el tratamiento de los datos personales. Por una parte, vemos que las empresas privadas obtienen grandes cantidades de datos personales cada vez que interactuamos con las plataformas; pero, por otra parte, en Latinoamérica los países tienen grandes deficiencias. En particular, Ramírez-Alujas indica que

la pobreza de datos (real o intencional), constituye una peligrosa forma de invisibilización que contribuye a perpetuar desigualdades, postergar una atención oportuna, responsable y asertiva hacia miles de familias. Si los datos son una fuente de poder, con la crisis ha quedado en evidencia que no solo están mal distribuidos, precariamente procesados y usados, y en muchos casos mal gestionados. (2020, pág. 95)

En algunos casos, la ausencia de datos ha sido notoria en el tratamiento de la pandemia. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua y Venezuela expertos sugieren que los datos publicados por el estado están incompletos y que no muestran la complejidad de la situación (Álvarez, 2020). Estos casos demuestran el interés del estado en mantener el control de la información, lo que incide negativamente en el ejercicio de la libertad de expresión.

Sin embargo, vemos que en otras áreas la ausencia de datos es la regla de la región. Por ejemplo, en el caso de agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos el ODS 16 requiere que los estados lleven estadísticas sobre el número de casos de asesinatos y secuestros perpetrados en contra de estos grupos, sin embargo, en la mayoría de los casos, los datos no son publicados por los estados, lo que sugiere una ausencia de dicha información.

De forma similar, cuando buscamos información sobre los casos de ciberacoso contra mujeres, niños, miembros de las poblaciones LGBTIQ+ la situación se repite. Los datos de agresiones por lo general no son desagregados lo que impide el desarrollo de planes y políticas públicas que permitan limitar las consecuencias negativas de tales situaciones.

En este caso, los estados tienen la obligación de crear y actualizar las bases de datos correspondientes y hacer la información pública. El acceso a la información es esencial para el ejercicio de la libertad de expresión, y por ende, debe ser garantizada por el estado. Sin embargo, la obligación no termina allí. También es importante que los estados de la región regulen la recolección y utilización de datos por parte del sector privado, porque como mencionaba anteriormente, esa información incide en la creación de burbujas filtro que impiden que ideas y opiniones circulen libremente.

3. Conclusiones: Oportunidades de Desarrollo y Participación en la Sociedad en Red

En una sociedad marcada por la desigualdad, disminuir las brechas en el acceso al Internet es esencial. Los países de la región deben incrementar la inversión en el desarrollo de la infraestructura con miras a expandir la red a las áreas más remotas de sus territorios. En la medida en que esto se logre se garantizará el acceso y la participación de más personas en los procesos de formación de ideas y tomas de decisiones.

Esta inversión debe incluir el acceso a los dispositivos móviles y el desarrollo de los programas educativos que garanticen que las personas que tradicionalmente han estado excluidas de estos desarrollos tecnológicos puedan utilizarlos. Si el acceso se otorga sin la educación necesaria para el uso será un acceso incompleto y que perpetuará las diferencias y la desigualdad. En consecuencia, hay grandes oportunidades de desarrollar alianzas público-privadas en el sector TIC y educativo que permitan la creación e implementación de planes comprensivos, que efectivamente disminuyan la brecha digital.

Pero la tarea no termina allí. Una vez garantizado el acceso se debe evitar que las plataformas digitales sean utilizadas para producir, distribuir y replicar contenidos que atenten contra los derechos humanos. Todos los derechos humanos deben ser protegidos y es el deber de estado crear los mecanismos legales que permitan iniciar procedimientos tendientes a eliminar contenidos discriminatorios, sancionar a los responsables y garantizar la reparación de las víctimas.

Ante la ausencia de leyes nacionales, hay oportunidades de crear normativas comunes que puedan servir como marco de

referencia para la moderación de contenidos y las actividades de los prestadores de servicios. Estas regulaciones deben atender a los criterios de tiempo y espacio que informan a la sociedad en red, es decir, deben considerar que cualquier persona independientemente de su ubicación geográfica puede interactuar con el contenido en cualquier momento. De allí que sea necesaria la investigación para determinar no sólo quien fue responsable de la publicación original, sino también de otros lugares en donde ha sido publicado para poder identificar a quienes estén involucrados y eliminar los contenidos a que hubiere lugar.

Estos procedimientos deben observar los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, lo que supone un grado de complejidad aún mayor. Sin embargo, en la medida que diversos actores participen en el proceso de adopción de tales normativas se podrá diseñar un marco normativo que tome en cuenta la responsabilidad del estado, las capacidades del sector privado y las necesidades de las víctimas.

Lista de Referencias

- Álvarez, L. (2020, mayo 26). *Venezuela, la dictadura hermana de Nicaragua, también manipula los números del Covid-19*. Retrieved abril 15, 2022, from La Prensa: <https://www.laprensani.com/2020/05/26/politica/2678154-venezuela-la-dictadura-hermana-de-nicaragua-tambien-manipula-los-numeros-del-covid-19>
- Article 19. (2021). *The Global Expression Report 2021. The state of freedom of expression around the world*. Article 19. Retrieved Abril 08, 2022, from <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture* (Vol. Volume I. The rise of the Network Society). Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Celis, J. P., & Pereira Mendes, M. (2021, junio 17). *Digitalización en América Latina y el Caribe: Es hora de aumentar la inversión*. Retrieved abril 13, 2022, from Banco Mundial Blogs: <https://blogs.worldbank.org/es/ppps/digitalizacion-en-america-latina-y-el-caribe-es-hora-de-aumentar-la-inversion>
- CEPAL. (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2021b). *Informe sobre la situación regional 2020*. Santiago: CEPAL. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46812/1/S1901093_es.pdf

- Duque, V. (2022, enero 14). *How Media Consumption in Latin America has Revolutionized Marketing*. Retrieved abril 13, 2022, from Americas Market Intelligence: <https://americasmi.com/insights/media-consumption-latin-america/>
- EFE. (2021, Junio 1). *Ley contra acoso digital entra en vigor en México este miércoles*. Retrieved Abril 15, 2022, from <https://www.efe.com/efe/america/tecnologia/ley-contra-acoso-digital-entra-en-vigor-mexico-este-miercoles/20000036-4551553>
- FS. (n.d.). *How Filter Bubbles Distort Reality: Everything You Need to Know*. Retrieved abril 15, 2022, from Farnam Street Media: <https://fs.blog/filter-bubbles/#:~:text=The%20term%20%E2%80%9Cfilter%20bubble%E2%80%9D%20refers,we%20encounter%20ideas%20and%20information.%E2%80%9D>
- Garrido V., M. (2021). *Seguridad de Mujeres Periodistas en El Salvador, Honduras y Nicaragua*. San Jose: University for Peace. Retrieved from <https://www.ideasforpeace.org/seguridad-mujeres-periodistas-2021/>
- Garrido V., M. (Ed.). (2022). *Mapping Online Gender-Based Violence*. San Jose: University for Peace. Retrieved from <https://www.upeace.org/files/Publications/Garrido-Mapping%20online%20gender-based%20violence%20FULL%20BOOK.pdf>
- Kemp, S. (2022, January 26). *We Are Social*. Retrieved March 09, 2022, from Digital 2022: Another Year Of Bumper Growth: <https://wearesocial.com/uk/blog/2022/01/digital-2022-another-year-of-bumper-growth-2/>
- Legorburu, P. (2020). El acceso a Internet como un Derecho Fundamental en los Tiempos de la COVID-19. In E. Ford, & W. Weck (Eds.), *Internet y Pandemia en las Américas* (pp. 27-57). Panama: Fundación Konrad-Adenauer Stunftung.
- Lopes Placca, C., & Ghinsberg, N. (2022). The Brazilian Legal System's Treatment of Revenge Pornography and Gender Violence. In M. Garrido V. (Ed.), *Mapping Online Gender-Based Violence* (pp. 125-140). San Jose: UPEACE Press.
- Ramírez-Alujas, Á. (2020). ¿Datos en cuarentena? Impacto, Alcance y Desafíos de los Datos Abiertos frente a la COVID-19. In E. Ford, & W. Weck (Eds.), *Internet y Pandemia en las Américas* (pp. 89-113). Panama: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Shahbaz, F. S. (Ed.). (2021). *Freedom on the Net 2021*. Freedom House. Retrieved Abril 08, 2022, from <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2021/global-drive-control-big-tech>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2021). *Measuring digital development: Facts and Figures 2021*. Retrieved abril 13, 2021, from <https://www.itu.int/en/myitu/Publications/2021/11/25/14/45/Facts-and-figures-2021>

Democracia y elecciones en América Latina al inicio de un nuevo súper ciclo electoral

Daniel Zovatto

Director regional para América Latina y el Caribe
IDEA Internacional

I. Introducción: recesión democrática a nivel global

La democracia en América Latina y en el mundo atraviesa “tiempos nublados”. Luego de un 2021 en que se esperaba que la recuperación económica trajera consigo una mejora en la calidad de la democracia, lo cierto es que el rebote del crecimiento económico (6.9% según FMI, Julio 2022) experimentado a nivel regional latinoamericano no tuvo el correlato en los resultados políticos y, por el contrario, estos han seguido declinando.

Según *The Economist Intelligence Unit* (2022), el 44% de los países del mundo empeoraron su calificación promedio en 2021 respecto al 2020. Este mismo informe asevera que la pandemia tuvo un impacto negativo en la calidad de la democracia en todas las regiones del planeta, pero en donde más fuerte se hizo sentir fue en América Latina (*The Economist Intelligence Unit*, 2022). Por su parte, para Freedom House (2022), el 80% de la población mundial vive en países parcialmente libres o no libres. Mientras que en 2005 un 46% de la población vivía en países libres, este porcentaje bajó al 20.6% en 2021.

Los cambios no son únicamente cuantitativos sino también cualitativos. En efecto, estamos ante un nuevo tipo de autoritarismo. Las democracias sufren, ya no tanto por los tradicionales golpes de estado -aunque algunos todavía tienen lugar en África y Asia, sino mayormente debido al deterioro gradual y constante de sus pilares básicos; deterioro que se produce desde el interior mismo del régimen y que son protagonizados por gobernantes electos. Al mismo tiempo, un número cada vez mayor de países que eran evaluados como regímenes híbridos se están volviendo autoritarios, mientras los autoritarismos existentes se han venido consolidando. Así lo evidencian dos índices internacionales -*Varieties of Democracy* de la Universidad de Gotemburgo y El

Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional- al señalar que “mientras en 1989 un 16% de los países eran no democráticos, en 2021 un 45% de los países califican como no-democráticos, ya sean autoritarismos plenos o electorales (Boese et al., 2022: 5)”. El panorama es sin duda preocupante.

La pandemia del Covid-19 vino a acelerar y profundizar las tendencias antidemocráticas que ya estaban presentes a nivel global de previo a la pandemia. Existe una tendencia al uso de la coerción para imponer y sostener medidas de emergencia que limitan el funcionamiento de las instituciones de control o la suspensión de libertades y garantías básicas de los ciudadanos.

En este escenario complejo y desafiante para la democracia, destacan tres tendencias recurrentes de máxima preocupación. En primer lugar, los ataques sistemáticos de numerosos gobiernos a la libertad de expresión y prensa. Según V-Dem (Boese et al., 2022), mientras en 2011 solo 5 países presentaban una situación delicada, en 2021 fueron 35. En segundo lugar, la progresiva hiperpolarización tóxica que convierte en enemigos a los que piensan diferente u opositores, y no admiten el disenso. En tercer lugar, la contaminación informativa que es utilizada por determinados gobiernos para desinformar a los ciudadanos, así como para influir en procesos político-electorales a nivel internacional (Han, 2022).

II. La Democracia en América Latina: de mal en peor

En los últimos 15 años, especialmente desde 2006, el número de democracias en la región se ha venido reduciendo. Muchos de los países que transitaban desde el autoritarismo hacia la democracia entre 1980 y 1990, han retrocedido hacia regímenes menos democráticos, y en otros, existe la fuerte influencia de prácticas y legados autoritarios que han desdibujado las pocas características de democracia que tenían. Son pocos los países que gozan de una democracia plena a lo largo del periodo postautoritario (Uruguay, en primer lugar, seguido de Costa Rica y Chile). Otros países han logrado mantenerse como democracias incompletas (Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú). Un tercer grupo de países han sufrido cambios de regímenes de manera frecuente (Ecuador, Bolivia y Guatemala). Un cuarto grupo han mantenido el autoritarismo por norma (Cuba) secundado más recientemente por países que han experimentado un proceso de creciente

autocratización (Venezuela, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Haití entre otros¹).

Los últimos 3 años (2019-21) han sido muy estresantes para las democracias de la región. Durante la pandemia las medidas excepcionales de estados de emergencia que limitaron múltiples libertades y derechos ciudadanos -so pretexto de preservar la salud- se han extendido ilegalmente en el tiempo, y comportan, tal como lo alerta el Monitor Global de IDEA Internacional (Global Monitor 2021), un enorme riesgo para el sistema democrático y las garantías ciudadanas. Aprovechándose de este contexto, poderes ejecutivos en varios países latinoamericanos han concentrado en sus manos, vía decreto o medidas de emergencia, crecientes niveles de autoridad que pertenecen por mandato constitucional a los poderes legislativos y judiciales, debilitando de esta manera la división de poderes y buscando escapar del control político o jurídico que estas ramas del poder público ejercen sobre el accionar de los presidentes (Edgell, Grahn, Lachapelle, Lührmann, & Maerz, 2020).

Y si bien se puede constatar un importante nivel de resiliencia electoral –las elecciones que se llevaron a cabo en la región durante la pandemia cumplieron en su gran mayoría con los estándares de integridad electoral y bioseguridad y no afectaron significativamente la participación de los ciudadanos en los comicios- otros derechos, en cambio, como la libertad de asociación y expresión sí fueron fuertemente limitados (Amnistía Internacional 2021). Un ejemplo claro de ello, es que con anterioridad a la pandemia varias naciones de América Latina estaban experimentando un turbulento final de 2019 con masivas –y en varios casos violentas- protestas contra sus gobiernos (Murillo, 2021). Estas manifestaciones se frenaron ante la imposibilidad de producir aglomeraciones por riesgo a contagio de la Covid-19, pero a medida que se levantaron las restricciones fueron retornando como demuestran los casos de Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador y Panamá.

1 Desde el ascenso de Nayib Bukele y las reformas que concentran poder en el ejecutivo y frecuentemente atentan contra el marco normativo y constitucional de El Salvador, este país está entrando en una rápida erosión democrática, camino a una creciente deriva autoritaria (Zovatto 2021). <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/nayib-bukele-ahonda-deriva-autoritaria/876167/2021/>

Según el *Índice de la Democracia* (The Economist Intelligence Unit 2022)² América Latina es la región del mundo que registró la caída más pronunciada –en materia de calidad de la democracia- en comparación con el año anterior, pasando de un puntaje de 6.09 a 5.83. El descenso en el promedio regional ocurre por sexto año consecutivo. Preocupante es asimismo ver a 4 países latinoamericanos entre los 10 donde más retroceden los indicadores democráticos en el mundo: Colombia, Venezuela, Nicaragua y Haití. Si no fuera por las modestas mejoras en República Dominicana, Guyana y Uruguay, la situación sería aún peor. Solo el 1.3% de la población latinoamericana vive en democracias plenas.

El gráfico 1 presenta los cambios en las últimas dos ediciones del índice de la democracia (The Economist Intelligence Unit, 2022) donde se puede apreciar los efectos del Covid-19 sobre los regímenes políticos. Destacan cinco grandes cambios: el descenso de Chile de “democracia completa” a “democracia defectuosa”; el declive de México, Ecuador y Paraguay de “democracias defectuosas” a “regímenes híbridos”; y el caso de Haití que descendió de “régimen híbrido” a “régimen autoritario” con un creciente estado de anarquía.

2 El índice de la democracia que inició en 2006, toma una fotografía del estado de la democracia en 165 países y dos territorios. El índice está compuesto por cinco variables: *proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles*. Según esto, se clasifican a los países en 4 categorías: *completamente democráticos, democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios*.

Gráfico 1: Comparación en la variación de la calificación 2020 – 2021, Índice de Democracia

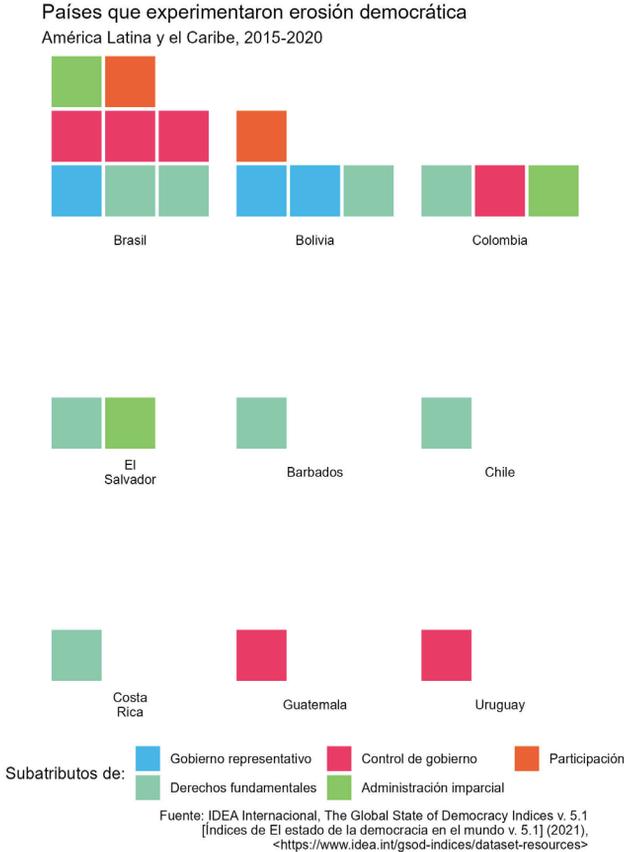
País	Calificación 2021	Calificación 2020	Tipo de Régimen
Uruguay	8.85	8.61	Democracia Completa
Costa Rica	8.07	8.16	Democracia Completa
Chile	7.92	8.28	Democracia Defectuosa
Brasil	6.86	6.92	Democracia Defectuosa
Panamá	6.85	7.18	Democracia Defectuosa
Argentina	6.81	6.95	Democracia Defectuosa
Colombia	6.48	7.04	Democracia Defectuosa
República Dominicana	6.45	6.32	Democracia Defectuosa
Perú	6.09	6.53	Democracia Defectuosa
Paraguay	5.86	6.18	Régimen Híbrido
El Salvador	5.72	5.90	Régimen Híbrido
Ecuador	5.71	6.13	Régimen Híbrido
México	5.57	6.07	Régimen Híbrido
Honduras	5.10	5.36	Régimen Híbrido
Bolivia	4.65	5.08	Régimen Híbrido
Guatemala	4.62	4.97	Régimen Híbrido
Haití	3.48	4.22	Autoritarismo
Nicaragua	2.69	3.60	Autoritarismo
Cuba	2.59	2.84	Autoritarismo
Venezuela	2.11	2.76	Autoritarismo

Fuente: Índice de la Democracia 2021, The Economist Intelligence Unit 2022.

Otro índice que analiza la erosión democrática durante los últimos 5 años es el del Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional (2021). Una de sus principales conclusiones es que a pesar de la resiliencia mostrada durante la pandemia –sobre todo en el ámbito electoral–, la calidad de la democracia continúa deteriorándose en nuestra región. La mitad de las democracias latinoamericanas han sufrido “erosión democrática”, entendida como el descenso significativo en al menos uno de los subatributos del índice. Tal como lo demuestra la gráfica 2, Brasil presenta una erosión acelerada en ocho subatributos, Bolivia en 4, Colombia en

3, El Salvador en 2, y Guatemala, Chile, Costa Rica, Uruguay y Barbados todos con 1 subatributo recayendo su calificación.

Gráfico 2: Países que experimentaron erosión democrática, América Latina y el Caribe 2015-2020



En El Salvador, por su parte, varios atributos de la democracia han registrado declives muy importantes en los últimos cinco años. Durante 2021, la Sala de lo Constitucional, la Fiscalía, numerosos jueces y algunos medios de comunicación de ese país sufrieron graves ataques cometidos por el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, órgano este último que es controlado por el presidente Nayib Bukele.

III. Contexto socio-económico del superciclo electoral 2021-2024

El complejo contexto socio-económico combinado con la catástrofe sanitaria de la pandemia han acelerado el proceso de desconfianza ciudadana y erosión democrática en América Latina. Superadas, en principio, las olas más críticas de la pandemia, a continuación se presenta un repaso de los problemas regionales más acuciantes y que han tenido profunda incidencia en los procesos electorales y de gobernabilidad democrática durante los últimos tres años.

En primer lugar, tal como advierte José Antonio Ocampo, “la región se estaría encaminando hacia una nueva década perdida” (Ocampo, 2021:1), teniendo como referencia la década perdida de 1980. El rebote experimentado en 2021 fue insuficiente para recuperarse plenamente de las graves secuelas dejadas por la profunda caída del 6.8 del PIB en 2020 y el anémico crecimiento económico registrado en los últimos años pre pandemia.

El último pronóstico del FMI de julio de 2022 –ajustado como consecuencia de la invasión rusa en Ucrania- es que América Latina crecerá un 3% en 2022, pero caerá al 2% en 2023, convirtiéndose así en la región del mundo con peor desempeño. Entre los distintos factores que afectan de manera combinada el magro rendimiento económico se destacan las restrictivas condiciones macroeconómicas globales -la inflación, la subida de tasas de interés y contracción monetaria, el aumento del precio de las materias primas así como el de las medicinas y los combustibles-, y las demandas internas para sostener niveles de consumo y bienestar.

En materia de inflación, el FMI sostiene que América Latina experimentará en 2022 y 2023 la tasa más alta en 25 años, proyectando un 12,1% y 8.7% promedio, respectivamente (Adler et al., 2022). Este encarecimiento en el costo de vida, que siempre golpea a los más necesitados y a los trabajadores informales de la región, magnificado por las devaluaciones de las monedas nacionales, se enfrentará a las presiones salariales que podrían desembocar en un nuevo ciclo de protestas -como se están observando actualmente en Ecuador, Panamá- y que ponga en jaque la gobernabilidad democrática en varios países de la región.

Estos pronunciados desbalances económicos están teniendo a la vez un severo impacto sobre los indicadores sociales. La pobreza

en 2021 ha alcanzado un 32.1% de los latinoamericanos y la pobreza extrema a un 13.8%, esto equivalen a 201 y 86 millones de personas respectivamente (PNUD, 2021). Esto significa que los avances en materia de reducción de la pobreza, conquistados en la década pasada fueron borrados de un plumazo y nos encontramos en los mismos niveles de pobreza de 2008, pero con un nivel de pobreza extrema que nos retrotrae 30 años, a 1990 (PNUD, 2021). Uno de los indicadores más claros de esta tragedia es el llamado de los organismos internacionales a poner foco en la “seguridad alimentaria”. La FAO y la CEPAL advierten sobre la paradoja que mientras los países de América son superavitarios en materia de comercio exterior de alimentos, el hambre aumenta y ya ha alcanzado a 56.5 millones de latinoamericanos (FAO, 2022).

Los efectos negativos de la pandemia y la debilidad de los sistemas de salud latinoamericanos han impactado con fuerza en la esperanza de vida: según la CEPAL (2022) en tan solo 3 años (2019-2021) se han perdido tres años de esperanza de vida promedio, pasando de 75.1 en 2019 a 72.1 en 2021.

A este complejo y adverso escenario socio-económico regional hay que agregarle las debilidades históricas y transversales que han dificultado la consolidación de la democracia latinoamericana, entre las que destaca la fragilidad del estado de derecho. Así lo consigna el reciente Informe del *World Justice Project (2021)* que mide a partir de un conjunto de variables el estado del estado de derecho en el mundo. Los países latinoamericanos tienen un desempeño medio-bajo, con serias deficiencias en materia de “orden y seguridad”, ausencia de corrupción y justicia criminal. Por su parte, en materia de corrupción, el índice de Transparencia Internacional (2022) está congelado hace 6 años, deparando para la región una evaluación también media-baja 43/100. En materia de violencia, el panorama también es desolador: uno de cada cuatro homicidios violentos mundiales ocurren en América Latina. La tasa de homicidios cada 100.000 habitantes aumentó con fuerza, pasando de 15.6 en 2020 (y eso que había confinamientos por la pandemia) a 19.1 en 2021 -donde todavía se registraron meses de confinamientos en algunos países- (Insight Crime, 2022). Desde el año 2000 más de 2.6 millones de ciudadanos han sido víctimas de la violencia e inseguridad ciudadana. De las 50 ciudades más inseguras del mundo, 38 están en América Latina (Dalby, Asmman y Gorder, 2022).

IV. La desconfianza en las instituciones democráticas

Las democracias necesitan demócratas. Tanto el Barómetro de las Américas como el Latinobarómetro, dos encuestas regionales que miden las opiniones y actitudes de los ciudadanos sostienen que el apoyo a la democracia está estancado y bajando en los últimos años -del 69% en 2008 al 62% en 201- (Lupu et al. 2021) y del 63% en 2010 a 49% en 2021 (Latinobarómetro 2021). El mayor escepticismo se traslada a la percepción de incapacidad para dar resultados: la satisfacción con la democracia se ubica en el 43% en 2021 comparado a un 59% en 2010 (Lupu et al. 2021). Asimismo, otro dato que alimenta la insatisfacción es la percepción ciudadana de que se gobierna para cumplir las demandas de unos pocos. Por ejemplo, en 2020, el 73% de los encuestados afirmaba que “se gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio”.

La insatisfacción suele traducirse en indiferencia respecto al tipo de régimen bajo el cual los ciudadanos pueden ser gobernados. Así, según Latinobarómetro (2021: 26), mientras en 1995 solo un 16% de los latinoamericanos afirmaban darles igual vivir o no en una democracia, para 2021 el número alcanzaba a un 27%. Esa indiferencia, a su vez, se traduce en tolerancia a formas no democráticas de acceso al poder, que regionalmente ha aumentado hasta llegar a un 30% de los ciudadanos que manifiesta “tolerar golpes de estado auspiciado desde el ejecutivo” (Lupu et al., 2021). Un dato adicional y que retrata la debilidad de apropiación e interiorización de los valores democráticos mínimos en la cultura política latinoamericana: en la actualidad la mayoría de la población está dispuesta a sacrificar las elecciones y libertad de expresión por tener mejores ingresos y acceso a los servicios básicos (Lupu et al., 2021). Y según los datos del Latinobarómetro (2020), 51% de la población (eran 44% en 2002) dicen estar muy de acuerdo o de acuerdo con: “no me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”.

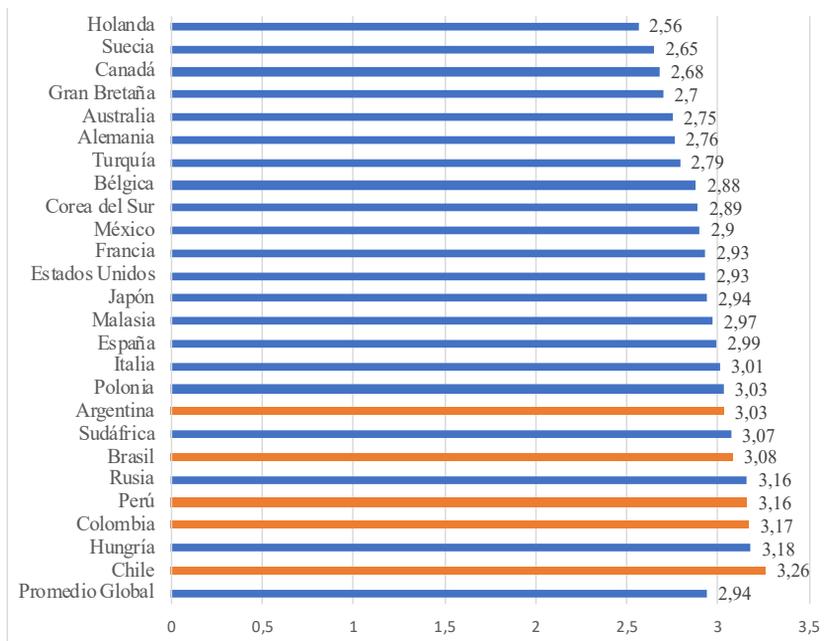
Consecuencia de la combinación letal de todos estos factores, la crisis de credibilidad ha ido acrecentándose durante los últimos años y se ha ido transmitiendo desde las instituciones democráticas tradicionales -partidos políticos y congreso, los ejecutivos, la justicia, las elecciones-, hacia el régimen en general y la confianza interpersonal. La confianza en los partidos políticos continúa en su piso más bajo en 13% y la del Congreso se encuentra en un 20%. Por su parte, la confianza en el ejecutivo que era de 47% en 2006, tocó en 2020 el punto más bajo al ubicarse en el

32% (Latinobarómetro, 2021). La confianza en las instituciones electorales es solo del 31% y en el poder judicial del 25% (Latinobarómetro, 2021). La confianza interpersonal también se ha reducido con fuerza en esta última década, pasando del 22 (2010) al 12% (2021), lo que constituye un fuerte campanazo de alerta (Keefer y Scartasini, 2022)³.

En este mismo sentido, la encuesta de *IPSOS Global Advisor* (2021) advierte acerca del riesgo que representan el creciente sentimiento anti-sistema y la llegada de nuevos líderes populistas. La encuesta incluye a las 6 economías latinoamericanas más grandes entre 26 países encuestados -Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú-. En promedio un 64% de los entrevistados a nivel global consideran que “El país necesita un líder fuerte que lo saque de las manos de los ricos y los poderosos” (IPSOS Global Advisor, 2021). Colombia con 77%, Chile con 74% y Brasil con 72%, se ubican segundo, tercero y cuarto respectivamente a nivel global. En otro aspecto, pero que va en línea con la sensación de rechazo a los actores principales del sistema, mientras el promedio global que considera que “los partidos políticos tradicionales y los políticos no se preocupan de personas como yo” es de 68%, 4 países latinoamericanos están en el top 5 que más opinaron de esta manera -Colombia 85%, Chile 84%, Perú 81%, Brasil 78%-. Finalmente, tal como muestra el gráfico 3, en el índice de populismo⁴ hay 5 países latinoamericanos -subrayados en rojo- en el top 7. Por todo ello, la posibilidad de que en varios países de la región ganen la presidencia opciones populistas y anti-sistema es cada vez mayor.

3 Los niveles de confianza interpersonal latinoamericanos son los más bajos del mundo, debilitando la cohesión social y aumentando la informalidad económica y política que mina el estado de derecho y los canales institucionales (Keefer y Scartasini, 2022).

4 El índice de populismo agrega las respuestas de cada país a 5 declaraciones: a. “La principal brecha en nuestra sociedad es entre los ciudadanos comunes y la élite económica y política”; b. “las élites económicas y políticas no se preocupan por personas trabajadoras”; c. “los políticos siempre terminan encontrando maneras de proteger sus privilegios”; d. “los políticos deberían poder decir lo que piensan independientemente de lo que los demás piensen de sus opiniones”; y e. “los problemas políticos más importantes en el país deberían resolverlos directamente las personas a través de referendums y no mediante los funcionarios electos” (IPSOS Global Advisor, 2021: 24).

Gráfico 3: Índice de Populismo 2021

Fuente: IPSOS Global Advisor, Agosto 2021.

En conclusión, la región presenta un panorama de máxima preocupación en materia de confianza institucional e interpersonal. Las causas están en la creciente distancia que separa las élites económicas y políticas con los ciudadanos, así como la incapacidad de las primeras para escuchar y satisfacer las nuevas y crecientes demandas de la sociedad (revolución de expectativas). Las clases medias que gozaron de unas mejoras durante la primera década del siglo XXI, durante los últimos años han visto empeorar dramáticamente su situación, llevándolas a las protestas sociales en las calles y al voto castigo en las urnas.

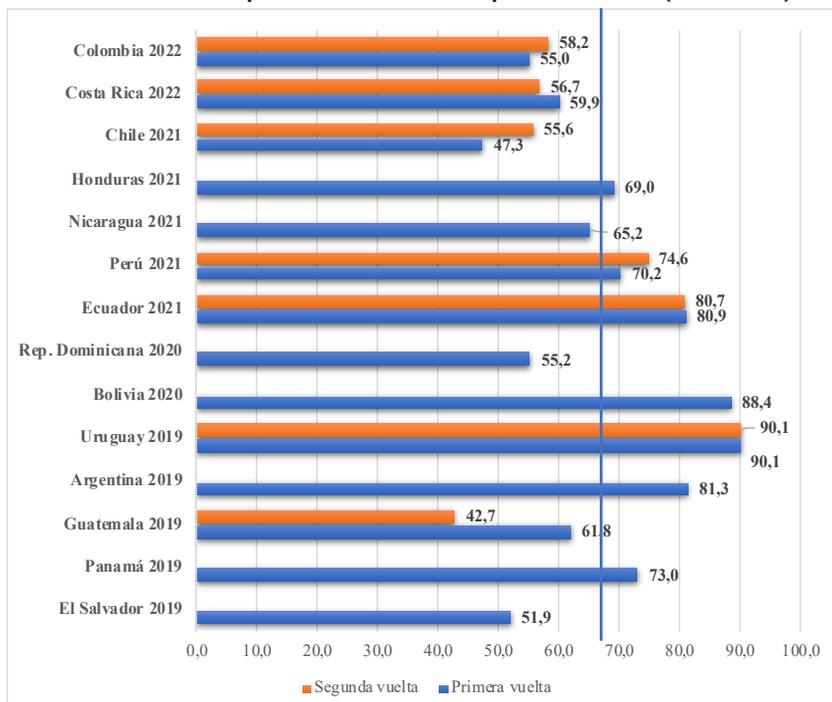
V. Principales tendencias político-electorales 2019-2022 en América Latina

El período comprendido entre 2019 y 2022 atraviesa dos superciclos electorales, como solemos denominar a esa franja de tiempo durante el cual la mayoría de los países seleccionan en elecciones competitivas a sus gobiernos y parlamentos. Estos 4 años abarcan tanto las elecciones prepanidémicas de 2019, como las llevadas a cabo durante el pico de la crisis sanitaria (2020 y parte del 2021),

así como las que han tenido lugar en la segunda parte del 2021 y 2022. y luego. En esta sección analizaremos las principales tendencias que surgen de este intenso rally electoral.

Durante 2019 se celebraron 6 elecciones presidenciales: El Salvador, Panamá, Guatemala, Bolivia, Argentina y Uruguay. De estas, solo dos -Guatemala y Uruguay- fueron a balotaje. Las bolivianas de ese año se anularon por graves irregularidades y se repitieron con normalidad en 2020. La otra elección presidencial llevada a cabo en 2020 fue la de República Dominicana. 2021 fue un año intenso con 5 elecciones presidenciales -tres requirieron segunda vuelta: Ecuador, Perú y Chile-, Honduras se definió a una sola vuelta (no regula el balotaje) y la quinta, la nicaragüense, fue una farsa electoral organizada por la dictadura de Ortega-Murillo que para asegurar su triunfo encarceló a toda la oposición. Adicionalmente, se llevaron a cabo 7 elecciones legislativas (en los cinco países arriba mencionados, más México y Argentina -con elecciones de medio término-), así como elecciones subnacionales y mecanismos de democracia semi-directa con importantes consecuencias para la gobernabilidad y la representación política regional. En 2022 hay tres elecciones presidenciales calendarizadas. Dos de ellas, Costa Rica y Colombia se celebraron en el primer semestre y, en ambos casos, fue necesario ir a un balotaje para definir la presidencia. La tercera elección tendrá lugar en Brasil el de octubre de este año.

La participación electoral, un indicador clave de la legitimidad de origen de los gobiernos democráticos, ha tenido un balance mixto en la región. Durante la pandemia, tal como lo reseña el informe de IDEA Internacional (2021), en la mayoría de los países de la región la participación electoral tanto en elecciones presidenciales como en legislativas se resintió -levemente en algunos y fuerte en otros- en comparación con la participación en elecciones de cada país previo a la covid-19. Un análisis comparado demuestra que la participación promedio regional durante el período de tiempo analizado (2019-2022) fue un 3% menor que el promedio regional de todas las elecciones llevadas a cabo desde 1985 a 2019: de 70.8% a 67.8% (Romero Ballivián, 2020). En el gráfico 4 se aprecia la heterogeneidad latinoamericana.

Gráfico 4: Participación en elecciones presidenciales (2019-2022)

Fuente: Elaboración propia con base a datos electorales.

Nota: Elecciones presidenciales (2019-2022): *Promedio Regional 67.8% (línea horizontal azul)*

A continuación analizamos las siete principales tendencias político-electorales de la región que surgen de ambos super ciclo electorales en relación con las elecciones presidenciales latinoamericanas durante el período 2019-2022.

1. Voto castigo a los oficialismos

Los oficialismos han sido repetidamente castigados con el voto en contra de quienes han querido reelegirse o de sus aliados en la siguiente elección a su gestión. La valoración ciudadana del desempeño de sus gobernantes durante los últimos cuatro años ha sido negativa.

Desde 2019 a la fecha (agosto de 2022) se han celebrado 14 elecciones presidenciales, y si excluimos la farsa electoral de Daniel Ortega en Nicaragua, todas las elecciones han presentado

un voto castigo a los oficialismos, esto es, que el partido o candidato del partido gobernante fue derrotado en las urnas (ver gráfico 5)⁵.

Gráfico 5: Voto castigo a los oficialismos 2019-2022

País	Fecha de la elección	Presidente Anterior	Presidente Actual	Alternancia
El Salvador	3/2/2019	Salvador Sánchez Cerén □	Nayib Bukele □	SI
Panamá	5/5/2019	Juan Carlos Varela □	Laurentino Cortizo □	SI
Guatemala	16/6/2019 11/8/2019	Jimmy Morales □	Alejandro Giammattei	SI
Argentina	27/10/2019	Mauricio Macri □	Alberto Fernández □	SI
Uruguay	27/10/2019 24/11/2019	Tabaré Vázquez □	Luis Lacalle Pou □	SI
República Dominicana	5/7/2020	Danilo Medina □	Luis Abinader □	SI
Bolivia	18/10/2020	Jeannine Añez □	Luis Arce □	SI
Ecuador	7/2/2021 11/4/2021	Lenin Moreno □	Guillermo Lasso □	SI
Perú	11/4/2021 6/6/2021	Francisco Sagasti □	Pedro Castillo □	SI
Nicaragua	7/11/2021*	Daniel Ortega □	Daniel Ortega □	NO
Honduras	28/11/2021	Juan Orlando Hernández □	Xiomara Castro □	SI
Chile	21/11/2021 19/12/2021	Sebastián Piñera □	Gabriel Boric □	SI
Costa Rica	6/2/2022 3/4/2022	Carlos Alvarado □	Rodrigo Chaves □	SI
Colombia	29/5/2022 19/6/2022	Iván Duque □	Gustavo Petro □	SI
Brasil	2/10/2022	Jair Bolsonaro □	--	--

*Elección sin las más mínimas condiciones de integridad (farsa electoral).

Fuente: Elaboración propia con base en resultados presidenciales

2. Menos reelección, más alternancia y ciclos políticos más cortos

En consonancia con el punto anterior, la reelección presidencial se ha vuelto esquiva para los presidentes latinoamericanos, y la

5 Los colores son indicativos del signo ideológico donde son posicionados los presidentes, siendo el color rojo utilizado para representar un presidente de izquierda, amarillo de centro, y azul para los de derecha.

alternancia ha conllevado al acortamiento de los ciclos políticos. En 2019-2022 se ha reforzado el cambio de partidos en los gobiernos.

De igual modo, se ha podido ver en Sudamérica un giro de signo ideológico, con un regreso de la izquierda, aunque en etiquetas distintas. De las últimas 5 elecciones presidenciales sudamericanas (Bolivia, Ecuador, Perú, Chile y Colombia) en cuatro ganó la izquierda y únicamente en Ecuador lo hizo la centro-derecha liderada por Guillermo Lasso. Solo en 4 países sudamericanos (Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay) quedan gobiernos de derecha, mientras que seis (Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Venezuela) son de izquierda, si bien con importantes diferencias entre ellos. Además, de cara a las próximas elecciones presidenciales de Brasil, el candidato de izquierda (Lula) va liderando en las encuestas, lo cual de resultar electo, podría profundizar el giro a la izquierda. Finalmente, de ocurrir este último resultado (triumfo de Lula), estaríamos ante un escenario regional inédito: las seis principales economías de la región (Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú) estarían gobernadas por líderes de izquierda.

3. Hiper polarización tóxica

Los cuatro informes sobre calidad de la democracia analizados en las primeras dos secciones de este artículo expresan su preocupación por esta peligrosa tendencia. En el último lustro se observa un debilitamiento del centro político como campo ideológico y el paso a segunda vuelta de candidatos que representan a los extremos ideológicos. Este fenómeno suele ir acompañado de una hiper fragmentación que permite que candidatos marginales se destaquen en sus mensajes y pasen a competir en la segunda vuelta. Tal como ocurrió en Perú 2021 donde llegaron al balotaje los dos candidatos representando opciones de los extremos de entre 18 opciones electorales.

Esta hiper polarización tóxica representa una grave amenaza para la calidad de la democracia por múltiples motivos, en especial porque los candidatos extremistas tienden a impulsar medidas anti-democráticas y a cuestionar la institucionalidad y los procedimientos del proceso electoral y del sistema democrático. De igual modo, la polarización extrema puede generar niveles peligrosos de violencia política, verbal o física. En estos contextos hiper polarizados, los candidatos derrotados tienden a no aceptar

los resultados, denunciar fraudes inexistentes y comenzar campañas de ataque y desprestigio a las instituciones electorales. Este fenómeno –los ataques cada vez más fuertes, ilegales e infundados, a los organismos electorales y a sus integrantes de la región, vía los ejecutivos o los partidos de oposición, para deslegitimarlos y debilitarlos- es una tendencia que viene –lamentablemente- ganando fuerza en un número importante de países, entre los que destacan Brasil, México y Perú.

4. Amenaza de Populismo

Con mayor frecuencia se observa la irrupción de candidatos populistas que se caracterizan por dividir la sociedad en campos de batalla “Nosotros vs Ellos”. Ese ellos suele ser descrito como una élite, casta, o clase social a la cual se asocian todos los males del país (anti-establishment y contra-institucional), y buscan caricaturizar a los oponentes y apostar por la polarización extrema.

Desde esta premisa, la política se interpreta en clave conflictiva permanente enfrentando modos irreconciliables de entender el mundo. Quienes apelan al populismo, corroen las bases institucionales y organizacionales de la representación y privilegian las relaciones directas con los seguidores, con tintes mesiánicos, personalistas y con potencial deriva autoritaria. El populismo puede adoptar cualquier ideología política, habiendo casos patentes de populismos tanto de derecha como de izquierda.

5. Uso creciente del balotaje y reversión del resultado

La mayoría de los países que lo contemplan han recurrido en los últimos tiempos a la segunda vuelta, y también, con mayor frecuencia, se produjo la reversión del resultado de la primera vuelta. En América Latina 12 países tienen regulado el balotaje: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay, si bien con diferencias importantes. De la última elección presidencial celebrada en cada uno de estos países, en 8 de ellos hubo necesidad de ir a una segunda vuelta para definir al presidente: Brasil (2018), Chile (2021), Colombia (2022), Costa Rica (2022), Ecuador (2021), Guatemala (2019), Perú (2021) y Uruguay (2019). Las únicas cuatro excepciones fueron: Argentina y El Salvador en 2019, y Bolivia y República Dominicana en 2020.

Desde el inicio de la Tercera Ola democrática en la región a finales de la década de 1970, en 58 elecciones hubo necesidad de ir a segunda vuelta. De ellas, en 39 de 58 (67%) se confirmó el vencedor de la primera vuelta, y en 19 casos (33%) hubo reversión de resultado, donde quién había quedado en segunda posición en la primera vuelta logró dar vuelta la elección y terminar consagrado presidente a partir de su desempeño en segunda vuelta.

Al desagregar los datos de esas reversiones de resultado se puede realizar ciertas observaciones. En primer lugar, 10 de 19 resultados revertidos, o sea el 52%, (Argentina 2003, Chile 2021, Colombia 2014, Costa Rica 2018 y 2022, Ecuador 1984, 1996 y 2006, Guatemala 1990-91 y 2019) ocurrieron cuando el que ganó en primera vuelta no alcanzó el 30% de los votos. En segundo lugar, 6 de 19, o sea el 31% ocurrieron cuando la diferencia entre primero y segundo en primera vuelta fue inferior al 3% (Argentina 2003 y 2015, Chile 2021, Ecuador 1984 y 1996, Guatemala 1990-91). En tercer lugar, nunca cuando un candidato alcanzó 40% en primera vuelta el resultado se revirtió. Finalmente, de los últimos 7 ballotages que hubo en la región (Guatemala 2019, Uruguay 2019, Ecuador 2021, Perú 2021, Chile 2021, Costa Rica y Colombia 2022) en 5 (83%) -con la excepción de Perú 2021 y Colombia 2022- el resultado de primera vuelta se revirtió.

6. Fragmentación y Presidencialismo coalicional

La falta de confianza ciudadana hacia los partidos y la creciente personalización de la política han acentuado la crisis en la mayoría de los sistemas de partidos latinoamericanos. Como consecuencia, los partidos tradicionales han visto debilitarse sus lazos con la ciudadanía y numerosos nuevos partidos han emergido, algunos como meros vehículos electorales de líderes personalistas y otros como verdaderas organizaciones que buscan representar genuinamente un amalgama de intereses previamente desatendidos. En algunos países también han ido aumentando las candidaturas independientes a la presidencia. Consecuencia de todo ello, el número de partidos y de candidatos a la presidencia se ha venido incrementado considerablemente. Así, en las recientes elecciones presidenciales de Costa Rica (2022) hubo 25 candidatos presidenciales de los cuales 14 obtuvieron menos de 1% de los votos cada uno, incluido el candidato del partido que estuvo en la presidencia en los últimos 8 años (dos periodos). Algo similar ocurrió en Ecuador 2021 donde se presentaron 16 candidaturas

y solo 4 superaron el 3%, y en Perú 2021 donde compitieron 18 candidatos presidenciales.

De igual modo, los congresos se caracterizan por un mayor nivel de fragmentación y los presidentes que llegan con partidos minoritarios (o de reciente creación) deben construir amplias coaliciones para gobernar; desafío nada fácil por cierto en los actuales sistemas presidenciales latinoamericanos. El resultado que se deriva de esta situación es preocupante: los mandatarios que no tienen mayoría propia suelen conformar coaliciones volátiles, con poca coincidencia programática y de alto costo político, que termina produciendo frecuentes divisiones al interior de las coaliciones gobernantes, fuertes choques entre el poder ejecutivo y el legislativo e inestabilidad ministerial y gubernamental. Los dos ejemplos actuales más claros –pero no los únicos- son Lasso en Ecuador y Castillo en Perú. En este último país, ya ha habido dos intentos por remover al presidente Castillo en menos de un año de gobierno – y otro en curso- y en el caso de Ecuador uno.

7. Creciente contaminación informativa en las campañas

Las “fake news” y campañas de desinformación están en ascenso. Estas tácticas son utilizadas por los candidatos, pero también por los gobiernos para intervenir en las elecciones de otros países. De igual modo, preocupan las crecientes intervenciones de agentes internacionales en elecciones extraterritoriales a través de robots (advertido por el gobierno de Estados Unidos en varias elecciones recientes) y otras estrategias de desinformación sistemáticas.

Si bien es positivo que mediante las redes sociales cada vez más personas se estén informando sobre la política y las propuestas de los candidatos, y que éstos sin tener que invertir tantos recursos económicos puedan llegar directamente y personalizar los mensajes a los electores, lo cierto es que existen graves y crecientes riesgos cuando las redes sociales son utilizadas de manera incorrecta para desinformar, dividir y generar odio. En efecto, cuando los mensajes transmitidos vía las redes sociales son mayoritariamente negativos -con emociones de ira, miedo y desconfianza- reproduciendo la polarización y efectos de “cámaras de eco” (diálogo entre propios) que obstruyen el diálogo político constructivo y la construcción de consensos (Waisbord, 2020) sus efectos sobre los procesos electorales, la política y la democracia son muy adversos y peligrosos. Cómo hacer frente a esta nueva amenaza sin violentar la libertad de expresión es uno de los

principales desafíos para el sistema democrático en general y para los organismos electorales en particular.

VI. Conclusiones

América Latina sale de la pandemia maltrecha por las ciento de miles de pérdidas de vidas humanas e inmerso en una profunda crisis socio-económica y político-institucional. Los desafíos en materia de gobernabilidad y de riesgo político en 2022 son numerosos (Zovatto y Sahd et al. 2022). La recuperación económica ha sido heterogénea y ha tenido diferentes ritmos a lo largo del hemisferio.

La complejidad del contexto regional y global, caracterizado por un escenario VICA (volátil, incierto, complejo y ambiguo) con fuertes tensiones geopolíticas, tampoco ayuda. Este nuevo escenario global ofrece oportunidades –aumento del precio de las materias primas- pero también desafíos –inflación, incremento de las tasas de interés y amenazas de recesión económica- para los países de la región, dependiendo de sus ventajas comparativas.

La complejidad de los problemas y el aumento de las demandas sociales hacen indispensable renegociar el contrato social y poner en marcha, con urgencia, una agenda de reformas estructurales -tributarias, laborales, pensionales, financieras, etc.- que desafiarán no solo la pericia técnica de los equipos económicos sino la capacidad política y estratégica de los gobiernos para lograr acuerdos sociales y políticos amplios que garanticen su viabilidad y efectividad.

La crisis político-institucional y de gobernanza que aqueja a nuestras democracias es de las más desafiantes desde el inicio de la Tercera Ola democrática hace ya 43 años. La desconfianza ciudadana generalizada con las élites, las instituciones y el sistema político en su conjunto ha permeado las relaciones interpersonales y organizaciones sociales y a debilitado a la democracia. La democracia sufre el asedio de líderes populistas y autoritarios que una vez que llega al poder vía elecciones la corroen desde dentro. De ahí la importancia de fortalecer no solo la legitimidad de origen, sino también la legitimidad de ejercicio, y el buen gobierno, para que la democracia esté en condiciones de dar resultados (delivery).

Tal como advertíamos con Sergio Bitar en 2021: “La gobernabilidad democrática es la condición esencial para la superación de la

crisis y la realización de las reformas necesarias en América Latina. Los acuerdos amplios y mayoritarios son indispensables para evitar la polarización política y la consiguiente paralización de la acción pública. La polarización conlleva el riesgo de caer en un autoritarismo o populismo, ya sea por una demanda de orden a toda costa o la creencia de que existen soluciones fáciles a temas complejos. Por eso se necesita ensayar nuevos mecanismos, diálogos y participación permanente a todo nivel, que garanticen la inclusión de una ciudadanía empoderada” (p.5).

VII. Bibliografía

- Adler, Gustavo; Goldfajn, Ilan; Ivanova, Ana. (2022). *Los vientos mundiales cambian de dirección y desafían a América Latina*. Blog FMI. 27 Julio 2022. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/07/27/blog-shifting-global-winds-pose-challenges-to-latin-america>
- Amnistía Internacional. (2022). *Informe 2021/22 Amnistía Internacional: La situación de los Derechos Humanos en el mundo*. Peter Benenson House: Londres.
- Bitar, Sergio; Zovatto, Daniel. (2021). *América Latina: los cambios postpandemia*. (IDEA Internacional, 9 de febrero de 2021), <https://www.idea.int/sites/default/files/news/zovattocovid/20200210-America-Latina-Postpandemia.pdf>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021.
- Boese, Vanessa; Alizada, Nazifa; Lundstedt, Martin; Morrison, Kelly; Natsika, Natalia; Sato, Yuko; Tai, Hugo; Lindberg, Staffan. (Eds.). (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem): Gotemburgo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población*. Santiago de Chile.
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. Santiago de Chile, Chile.
- Dalby, Chris; Asmman, Parker; y Gorder, Gabrielle (2022). *Por qué Latinoamérica domina en la lista de ciudades más violentas del mundo*. Insight Crime. Brasil. <https://es.insightcrime.org/noticias/por-que-latinoamerica-domina-en-la-lista-de-las-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>
- Edgell, Amanda; Grahn, Sandra; Lachapelle, Jean; Luhrmann, Anna; Maerz, Seraphine. (2020). *An update on pandemic backsliding: democracy four months after the beginning of the covid-19 pandemic*. Policy Brief. V-Dem. N.24 (30). June 2020.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2022. *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*. Roma, FAO.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (Julio 2022). *Actualización de las perspectivas de la Economía Mundial: Un panorama sombrío y más incierto*. Julio, FMI.
- Freedom House (2022). *Freedom in the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule*. February 2022.

- Han, Byung-Chul (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus. Madrid.
- IPSOS Global Advisor. (2021). *Sentimiento de Sistema Roto en 2021: Populismo, Anti-élite y Nativismo*. Agosto 2021.
- IDEA Internacional. (2021). *El Estado de la Democracia en las Américas 2021: Democracia en tiempos de crisis*. IDEA Internacional: Estocolmo.
- IDEA Internacional (2021), *Global Monitor of COVID-19s Impact on Democracy and Human Rights* [Monitor Global del Impacto de la COVID-19 sobre la Democracia y los Derechos Humanos], <https://www.idea.int/gso-dindices/#/indices/world-map>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021.
- Keefe Philip y Scartasini Carlos (Eds.). (2022). *Confianza: La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lupu Noam, Rodríguez Mariana, Zechmeister Elizabeth (Eds.). (2021). *Pulse of Democracy*. Nashville: LAPOP.
- Murillo, María Victoria. (2021). *Protestas, descontento y democracia en América Latina*. Nueva Sociedad, Vol. 294, julio-agosto.
- Ocampo, José Antonio. (2021). *La nueva década perdida*. Project Syndicate. Diciembre 2021. <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-slow-economic-recovery-raises-lost-decade-worries-by-jose-antonio-ocampo-2021-12/spanish?barrier=accesspaylog>
- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD: Nueva York.
- Romero Ballivián, Salvador. (2020). *Elecciones en América Latina*. IDEA Internacional y Tribunal Supremo Electoral. La Paz: Bolivia.
- Sahd, Jorge; Zovatto, Daniel; Rojas, Diego; Fernández, María Paz (Eds.). (2022). *Riesgo Político América Latina 2022*. Centro de Estudios Internacionales, Universidad Católica de Chile.
- The Economist Intelligence Unit. (2022). *Democracy Index 2021: The China Challenge*. London.
- Waisbord, Silvio. (2020). *¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva*. Revista SAAP. Vol. 14 (2): Buenos Aires.
- World Justice Project (2021). *Índice de Estado de Derecho 2020*. World Justice Project: Washington D.C.

La Calidad de la Democracia en América Latina y el Caribe: la Distinción entre el Original y la Copia

Fabrizio Franco Mayorga

Introducción

La pandemia del COVID-19 tuvo un impacto global que puso a prueba las capacidades estatales en materias como la salud y la mitigación del impacto socioeconómico producto de las restricciones a la movilidad y la hibernación forzada en la que entraron las economías en el mundo. Frente a estos desafíos el balance de América Latina y el Caribe (ALC) es francamente malo.

La revisión de los países con las más altas tasas de mortalidad producto del COVID-19 permite observar que este grupo está mayoritariamente compuesto por países con un bajo nivel de desarrollo humano (IDH) y de crecimiento económico como Yemen, Sudán, Afganistán o Liberia y por nueve latinoamericanos que, teóricamente, tienen un mejor desempeño en ambas dimensiones asociadas al desarrollo y al bienestar (John Hopkins University)¹. En parte esto se explica porque sólo siete de los diecinueve países de la región lograron aplicar un esquema completo de vacunación contra el Covid-19 a más del 70% de su población (Our World in Data).

El mismo nivel de vulnerabilidad se percibe en el nivel económico. La contracción del PIB en la región fue de -7.6% en 2020, muy por

1 El índice de mortalidad (el número de muertes dividido por el número de casos confirmados) muestra que entre los 40 países más afectados por el Covid-19 a nivel mundial se encuentran 9 de los 19 países latinoamericanos, tres de los cuales se encuentran entre las 10 mayores tasas de mortalidad mundial. Los 9 países son: Perú, México, Ecuador, Paraguay, Honduras, El Salvador, Bolivia, Colombia y Brasil. El resto del grupo está compuesto por 12 países del África Subsahariana, 5 del Norte de África y Medio Oriente, 5 de Asia y un grupo 10 países de Europa del Este y del Caribe no hispano hablante. Para mayores detalles ver <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

debajo del promedio mundial (-4.3%) y triplicando lo observado entre otras economías emergentes y de ingresos medios (-2.3%) (Banco Mundial). Para una contracción de esta magnitud en la región debemos retrotraernos a la crisis de 1930 (-5%). Según la CEPAL (2020), esto ha significado que en la región los niveles de pobreza sean similares a los registrados en el 2005, alcanzando a 231 millones de latinoamericanos; mientras que la pobreza extrema alcanzaría a 96 millones con un retroceso de 30 años, al llegar a los niveles de 1990.

¿Este panorama desolador dice algo con respecto a la calidad de nuestras democracias y la capacidad de nuestros estados? El argumento que se intenta construir en este artículo es que sí.

En ALC hemos adoptado acríticamente una comprensión de la democracia exclusivamente circunscrita a la idea de procedimientos e instituciones del régimen político sin considerar que éste se desarrolló en un proceso histórico en su lugar de origen interactuando con dimensiones económicas y sociales que permitieron sus condiciones de posibilidad las que no se verifican en la región. Esta perspectiva además pasa por alto que el régimen político está anclado a un Estado y a un sistema político que para cumplir sus funciones centrales de asegurar el bienestar ciudadano y regular los intercambios de intereses en conflicto en sus sociedades nacionales debe tomar decisiones a través de políticas públicas.

Las debilidades de los regímenes políticos democráticos en ALC para construir a través de políticas públicas las condiciones para el ejercicio de una ciudadanía más plena, al seguir conviviendo con altos niveles de pobreza y desigualdad socavan su legitimidad y aspectos básicos del funcionamiento del mismo régimen. Dicho en otras palabras, el régimen político democrático instalado desde los años 80s es un componente fundamental, pero insuficiente para entender adecuadamente lo que es la democracia en la región (O'Donnell 2004, 2008, 2010; Franco, 1998; Nun, 2000) y esto se hace más evidente cada día.

En la primera sección del trabajo se analiza la evolución de la percepción ciudadana con respecto a la democracia y la creciente frustración con el sistema político en ALC para luego examinar,

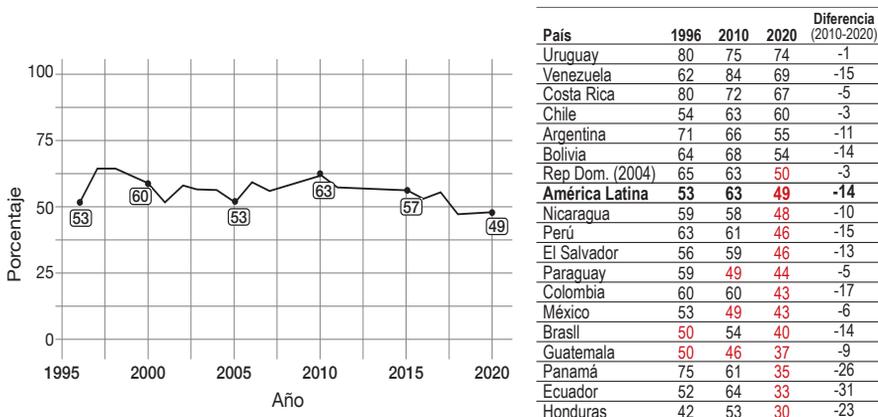
en la segunda parte, el enfoque prevalente sobre la democracia en la literatura especializada. En la tercera, se hace una relectura de las condiciones sociales básicas mínimas que autores de referencia en el análisis de la democracia como procedimiento postularon, pero fueron soslayadas por las ciencias sociales contemporáneas. A continuación, se examina el proceso histórico-estructural que permitió la emergencia de la democracia y los derechos de ciudadanía en occidente para cerrar en las dos últimas secciones constatando algunas “ausencias” claves en ALC.

La percepción ciudadana sobre la democracia

Los últimos años han estado marcados por diversas protestas en la región en algunos casos con enfrentamientos en Bolivia y Perú por acusaciones de fraude electoral, en Chile y Colombia por desigualdad, en Ecuador por la eliminación de subsidios a los combustibles, en Cuba por el deterioro de las condiciones de vida y la falta de libertades, en Honduras por la vinculación de familiares del presidente con el narcotráfico y en Brasil por la gestión del COVID-19. Hay una sensación general de descontento social que recorre ALC con las elites en el poder y la falta de respuestas a las demandas ciudadanas.

Las dos primeras gráficas a continuación ponen en evidencia la insatisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de las instituciones democráticas y con la percepción de injusticias en el sistema político.

Gráfica 1. Satisfacción de la Democracia en América Latina

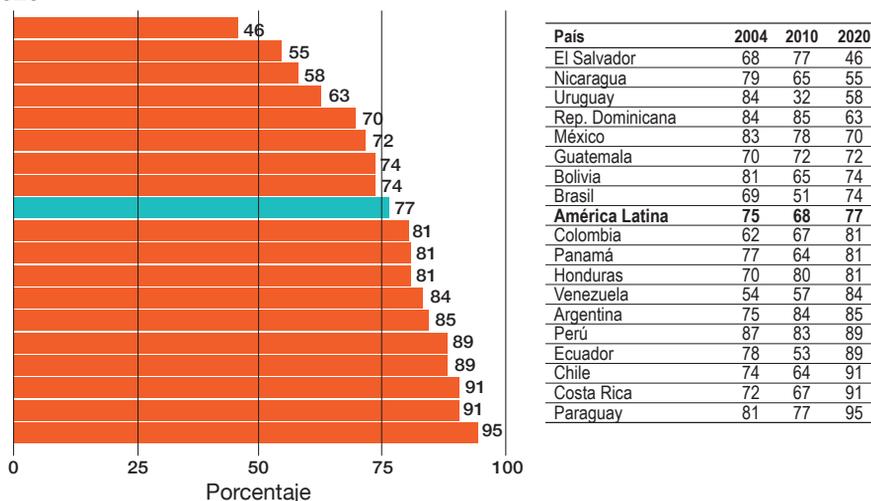


La Gráfica N.º 1 muestra cómo el nivel de satisfacción con la democracia en la región se ha desplomado 14 puntos porcentuales en los últimos 10 años, después del boom de las materias primas, pasando del 63% al 49%. Ciertamente, los registros siguen siendo altos en Uruguay, Venezuela², Costa Rica, Chile, Argentina y Bolivia aunque varios de ellos experimentan un retroceso importante. Sin embargo, a diferencia de otros años, en el 2020 hay 12 países (en rojo) en los que solo el 50% o menos de los entrevistados expresa satisfacción con esta forma de gobierno y es particularmente complejo entre los cinco últimos países de la tabla en la que el porcentaje se sitúa solo entre 40% y 30%: Brasil, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras. Una aparente paradoja es la situación de Panamá que es el país con el mayor PIB per cápita de la región y con un indicador de desarrollo humano (IDH) muy alto. Aquí, la satisfacción pasó del 75% a 35% desde que Latinobarómetro formula la pregunta. Comparativamente, entre los países de la Unión Europea el nivel de satisfacción con la democracia bordea el 60%.

2 Como se sabe, las credenciales democráticas de Venezuela están seriamente cuestionadas por diferentes actores internos e internacionales.

Gráfica 2. Personas que creen que sus países están gobernados en beneficio de los intereses de unos pocos

2020



En consonancia con lo anterior, la Gráfica N.º 2 indica que más de $\frac{3}{4}$ de los entrevistados consideran que los gobiernos democráticos de sus países son dirigidos en beneficio de unos pocos. Los datos del 2020 expresan frustración e insatisfacción con un sistema político que es percibido como beneficiando a las élites y no orientado al “bien común”. Como se observa, salvo un ligero descenso en la insatisfacción en el promedio regional (68%) hacia el 2010, este porcentaje se ha mantenido por encima del 70%, incluso entre democracias bastante consolidadas como la costarricense y la chilena donde llega al 91% en la última medición.

¿Qué significan estos datos en términos de la legitimidad del régimen político? Aparentemente, hay aquí una contradicción en la perspectiva prevalente en ALC para entender la teoría y las praxis democrática, casi cuatro décadas después que esta forma de gobierno se instalara en la región.

La (in)evolución del enfoque sobre la democracia en la literatura especializada

Estudios como *El Estado de la Democracia en el Mundo* de Idea Internacional (2021) o el *Índice de Democracia 2021* de The Economist (2022) parecen asumir que el formato demoliberal del

régimen político está extendido en el mundo, particularmente desde los años 90 del siglo pasado. Esta perspectiva descansa en dos supuestos básicos.

El primero es que la democracia es un conjunto de acuerdos institucionales para llegar a la toma de decisiones políticas por parte de actores que compiten por el voto ciudadano. Esta definición se circunscribe al régimen político y sus procedimientos y no toma en cuenta acciones sustantivas o resultados que puedan considerarse democráticos. Además, tiende a ceñirse exclusivamente a “procedimientos mínimos” de régimen como elecciones competitivas con sufragio universal, sin proscripciones a actores políticos y con garantías mínimas de libertades civiles (Sartori, 1987; Dahl 1989; Schumpeter 2010).

El segundo, es que sus características instituciones, reglas, actores y comportamientos pueden ser “trasplantados” del proceso histórico en que se forjaron originalmente, Europa occidental y Norteamérica, para su adopción alrededor del mundo, incluyendo nuestra región. En otras palabras, sería una caja genérica de técnicas organizativas e institucionales que comprende, entre otros, un proceso electoral, una cultura política, el funcionamiento de gobierno y de libertades civiles capaz de ser difundido alrededor del mundo.

Este carácter universalizable de la democracia liberal se verificaría en los datos provistos por los estudios mencionados que remarcan tres nítidas tendencias.

La más importante es que el mundo es más democrático que nunca, incluso en las situaciones de tensión extrema experimentadas en los últimos años y, en especial, desde la pandemia. Según Idea Internacional, 59% (98) de los países analizados serían democráticos con desempeños variables, mientras para The Economist llegarían a 51% (84)³.

Otro rasgo distintivo es el desempeño variable de las democracias, según los criterios que se utilicen para analizarlas y la ponderación que se les otorgue. Nos referimos al grado en que se verifican un conjunto de criterios que comprende derechos políticos y

3 En el primer caso, la muestra es sobre 165 países y en la segunda sobre 167.

civiles, asociados a las nociones de gobiernos representativos, la participación política ciudadana o la existencia de un estado de derecho que garantice las libertades individuales. Ello da lugar en los estudios mencionados a la emergencia de categorías como “democracias plenas”, “democracias defectuosas”, “regímenes híbridos”, “democracias tuteladas”, “democracias de baja intensidad” pero hay en la literatura especializada una profusa categorización que le permite identificar a Collier y Levitsky (1998) 550 subtipos de democracia.

La tercera tendencia, es que la mayor parte de las democracias son hijas de la tercera ola de democratización iniciada a mediados de los 1970, incluidas la mayoría de ALC, aunque las más antiguas -previas a 1975- son los europeos occidentales y las del mundo anglosajón. No es una casualidad que este grupo coincida en todos los análisis con aquellos regímenes democráticos calificados como democracias “plenas” o “maduras”, escenario histórico-estructural en el que surgieron las democracias demoliberales contemporáneas. En esta dirección, el más reciente informe de The Economist señala que en esta última categoría se encontrarían solo 21 países, pero su núcleo duro fluctuaría entre los 25 y 30 países, dependiendo del año examinado. Estos números no varían mucho de los análisis clásicos de los 1960 de Rostow (1967) y de Dahl (1989)⁴ refiriéndose a sistemas democráticos y las poliarquías.

Ahora bien, esto significa que hoy menos de un 16% de los 193 países reconocidos por Naciones Unidas asumen la forma de democracias liberales, contradiciendo la idea de su universalidad. (Franco,1998). Ello da lugar a dos tipos de interpretaciones que son relevantes para la situación de la democracia en ALC: o bien estamos en un proceso lento y zigzagueante de afirmación o aclimatación del sistema democrático en nuestra región; o al discurrir por procesos históricos -políticos, sociales y económicos- distintos, la mayoría de los países asumen solo las formas externas de la democracia logrando un “parecido de familia”, como el señalado por Nun (2000).

4 En este texto canónico publicado originalmente en inglés en 1971, Dahl utiliza datos de 1969 para afirmar la existencia de 29 poliarquías y 6 cuasi poliarquías). Ciertamente, hay cifras para todos los gustos. Huntington en La Tercera Ola (1991) menciona 58 países pero considera exclusivamente como criterio la existencia de elecciones pero no otros criterios asociados a los derechos políticos y civiles.

En su texto sobre la democracia en la región, José Nun nos alerta sobre los riesgos que implica extrapolar ideas e instituciones que no han madurado de forma autónoma en ALC, en especial si al hacerlo escindimos la esfera política de las condiciones de posibilidad económicas, sociales y culturales que permitieron su surgimiento. Con una mirada más global, otro aspecto del mismo malestar es expresado por Wallerstein (2001) cuando afirma que la universalización del concepto de democracia a fines del siglo pasado se hizo a costa de vaciarlo de su aspiración por mayor igualdad y libertad. Esencialmente, remarca que se (re)bajaron los requisitos del programa de Marshall, que sugerían que junto con los derechos civiles y políticos eran centrales los derechos económicos, sociales y culturales para hacer posible el ejercicio de los primeros por parte de los diferentes estratos sociales.

Desde fines del Siglo XIX e inicios del XX el debate sobre la democracia estuvo centrado en cuán deseable era ésta en el entendido que al abrir las instancias de participación y soberanía a través del voto universal se involucraba a las clases “peligrosas”, poco educadas y competentes en la toma de decisión sobre los asuntos públicos (Weber, 2014; Michels, 2014; Schumpeter, 2010). Luego de la Segunda Guerra Mundial, el debate se focaliza en las condiciones mínimas para el surgimiento y estabilidad de las democracias. Moore (2015) y Germani (1979) en ALC encuentran en la modernización el elemento central, entendiendo por ello los procesos de desarrollo industrial, urbanización, incremento del nivel educativo y de una cultura cívica o el desarrollo del Estado como factores que contribuyen al surgimiento de las democracias.

Autores como Lipset (1994) y Przeworski (1989), sin poner en cuestión la importancia de los procesos de modernización mencionados, enfatizaban un factor distintivo que observaban en la evolución de las sociedades occidentales con democracias consolidadas: la propensión distributiva. Esto les permite generar un proceso de inclusión social y legitimación política a través de cerrar brechas en materias como ingresos y el acceso a servicios básicos como educación, salud, pensiones y vivienda de diversos grupos sociales. Detrás de esto existen algunos puntos subyacentes relevantes que vale la pena poner a la luz. Lo primero es que en estas sociedades existe un aparato estatal de cierta densidad y

presencia territorial capaz de extraer excedentes vía recaudación impositiva entre los sectores con mayor riqueza; que esto puede transformarse en políticas públicas efectivas orientadas al bienestar y, no menos importante, que estas políticas de bienestar son consideradas legítimas por el conjunto de actores políticos, sociales y agentes económicos, incluidos aquellos que pagan y no solo por aquellos que reciben.

Esto último es central toda vez que pone de manifiesto la interdependencia entre la acción política de los actores y sus resultados y las estructuras socioeconómicas en que se encuentran involucrados. Esto significa que las estructuras socioeconómicas influyen en los intereses, valores y motivaciones de los actores políticos y sus conductas y sugiere que la presunta “autonomía de la política” es relativa, toda vez que los actores portan “(...) los significados de las estructuras socioeconómicas en que se encuentran involucrados, como el poder que deriva de su representación de los intereses que las habitan” (Franco, 1998: 89).

Cuando en los años la región sale de un oscuro periodo autoritario la definición de la democracia se concentra en sus dimensión político-jurídica y no en sus dimensiones sociales y económicas y la interdependencia entre ambas (Santos y Avritzer, 2003; O'Donnell, 2004, Franco, 1998). Se instala una gramática genérica basada en los procedimientos, instituciones que regulan el comportamiento de los actores en el acceso y ejercicio del poder y muy indirectamente se retoma los condicionantes estructurales económicos y sociales que enmarcan dichas conductas. Tal vez temiendo una deriva hacia cierto determinismo y economicismo de décadas anteriores diversos autores latinoamericanos (Valenzuela 1990; Flisfisch, 1990; O'Donnell, 1985; Cardoso, 1985) obvian que el repertorio de las reglas de juego del régimen político, los intereses en pugna, las correlaciones de fuerza y las capacidades de negociación que orientan la conducta de los actores y sus resultados ocurren en el marco de las restricciones, oportunidades que configuran las estructuras socioeconómicas y, a su vez, influyen sobre estas.

En las ciencias sociales en ALC se consolida la noción de que los atributos mínimos de la democracia son fundamentalmente aquellos vinculados a la institucionalidad del régimen tales como elecciones libres, sufragio universal y participación de partidos sin proscripciones o prohibiciones de partidos o candidatos. En versiones ampliadas se incorporan el respeto a libertades civiles y políticas como la libertad de expresión, de asociación, etc. Fuera de este marco, con excepciones como índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer y PoliLat⁵ y los trabajos de O'Donnell de 1993 en adelante, no hay intentos sistemáticos por entender las dimensiones sociales, económicas y el rol del sistema político (instituciones estatales y políticas públicas) que explican el desempeño de la democracia en la región.

El enfoque procedimental tiende a soslayar que un régimen político está anclado a un Estado que cumple las funciones centrales de: 1) asegurar el bienestar y la seguridad a través de la prestación de bienes y servicios públicos; 2) regular la actividad privada y; 3) dirimir los intereses en conflicto en la sociedad (Fukuyama, 2014; Le Galès, 2010; Davis y Moore, 1945. Esto significa tomar e implementar decisiones; es decir, un sistema productor de políticas públicas. Así, la democracia puede concebirse como sistema político que produce reglas y decisiones y eso lo hace a través del Estado. La perspectiva centrada en la naturaleza procedimental de la democracia parece olvidar que para la reproducción del procedimentalismo éste depende de la legitimidad de sus decisiones y acciones a través de las políticas públicas, el Estado y su capacidad de gobernabilidad.

5 La Fundación. K. Adenauer y PoliLat desarrollaron una metodología para medir el desempeño de las democracias en la región que dio lugar a un índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IDD-Lat). El índice permite comparar en la región: 1) la institucionalidad del régimen; 2) el desempeño del sistema democrático a través de: a) el respeto de las libertades civiles y los derechos políticos y; b) la calidad e institucional y la eficiencia política; 3) el ejercicio del poder efectivo para gobernar medido por: a) la capacidad de generar políticas que brinden bienestar y; b) la capacidad de implementar políticas que aseguren la eficiencia económica. Esto dio lugar al diseño de cerca de 20 indicadores para las tres dimensiones señaladas. Se elaboraron informes entre el 2002 y 2016.

El método democrático: Las condiciones básicas para su funcionamiento relejendo a Schumpeter y Dahl

Sin embargo, cuando se analiza con detalle algunos de los autores de referencia en cuanto a la democracia entendida como procedimiento, como Schumpeter y Dahl, se puede advertir que incluso ellos consideran clave los elementos asociados a la democracia sustantiva para que la dimensión procedimental opere bajo condiciones mínimas.

Como se sabe, Schumpeter (2010) concibe la democracia como un método y no como un fin en sí mismo. Es una competencia entre partidos, entre elites que elaboran plataformas que ofertan a un electorado que es convocado exclusivamente para optar entre alguna de las alternativas presentadas. Es un modelo de competencia electoral y hay una clara analogía con el funcionamiento de una economía de mercado, en la que los partidos operan como empresas que ofrecen productos a ciudadanos que se comportan como consumidores. Por otro lado, no estamos frente a un mercado de competencia perfecta sino frente a un mercado oligopólico por su grado de concentración y por el hecho que las preferencias electorales son modeladas por los ofertantes (los políticos).

A la propuesta minimalista y elitista de Schumpeter, Dahl (1989) incorpora la idea que existen organizaciones intermedias tales como sindicatos, organizaciones empresariales, religiosas, territoriales, entre otras, que articulan y agregan demandas ciudadanas para promoverlas en distintas instancias públicas. Esto da lugar a un poder más disperso en la sociedad con múltiples puntos de acceso a los asuntos públicos. Aquí el Estado aparece más como un árbitro que decide entre diferentes demandas y de acuerdo a la importancia de los apoyos que cada grupo logra movilizar. Estas sería la base de las poliarquías. Dahl establece “los criterios esenciales de un orden político democrático” que reúne derechos civiles y políticos (Dahl, 1989: 15)⁶ que están en la base del enfoque procedimental.

6 El derecho al voto; el derecho a ser elegido; el derechos de los líderes políticos a competir para conseguir votos y apoyos; elecciones libres y justas; libertad de asociación; libertad de expresión; diversidad de fuentes de información; instituciones que garanticen que las políticas de gobierno dependan de los votos.

Ahora bien, Schumpeter reconoce que existen algunas condiciones esenciales y específicas para el surgimiento y estabilidad del método democrático que varios de sus lectores parecen haber pasado por alto. Por ejemplo, da por supuesto que la democracia funciona en sociedades industriales modernas (Schumpeter,2010: 350-358) que cuentan con un Estado fuerte y eficiente con capacidad de implementar políticas públicas y que cuenta con una burocracia pública profesional y bien formada en una larga tradición de servicio público (354). Este Estado fuerte con una burocracia eficiente es una condición básica no solo para el éxito de la democracia sino también para el logro del desarrollo económico (Schumpeter,2010: 255).

Asimismo, la democracia -según el autor- debe contar con un elenco de políticos con calidad profesional y un sistema de partidos con capacidad de articulación y representación que se guíe por un patrón de comportamiento que promueva el “autocontrol democrático”. Lo que para Schumpeter significa tanto la capacidad de los actores políticos de tolerar opiniones diferentes como la capacidad de los partidos en la oposición de permitir a los gobiernos electos de desplegar su programa político, ejerciendo una oposición constructiva. Schumpeter tiene en cuenta que “(...) el mínimo necesario de autocontrol democrático evidentemente requiere de un carácter nacional y hábitos nacionales de cierto tipo que no han tenido la oportunidad de evolucionar en todas partes y que no se puede confiar en que lo produzca el método democrático mismo” (Schumpeter,2010: 357). Es fácil colegir qué países está tomando como referencia en 1942 el autor *de Capitalismo, socialismo y democracia*.

En una línea de razonamiento muy similar se orienta Dahl en *La poliarquía. Participación y oposición* (1989). Puntualiza que el debate público y el derecho a participar en las elecciones y en el gobierno que configuran el proceso de democratización que da lugar a las poliarquías son productos del desarrollo histórico europeo occidental y del mundo anglosajón en particular (Dahl, 1989: 17-23). Al igual que Schumpeter, Dahl pone en duda si estas condiciones históricas y socioeconómicas están presentes en las otras regiones del globo. Este argumento clave es obviado en

las definiciones prevalentes actuales que enfatizan la perspectiva procedimental de la democracia.

A diferencia de Schumpeter y más cerca de la perspectiva de Lipset (1993) y Przeworski (1989), ya mencionados, Dahl sugiere que no existe una relación causal entre la democracia y un alto grado de desarrollo socioeconómico. Al observar los casos en los que se origina la democracia contemporánea, constata que en la experiencia histórica de Europa occidental y Estados Unidos el desarrollo de procesos competitivos y de pluralidad política ocurren originalmente en estados preindustriales en los que las condiciones de bienestar de sus poblaciones eran bajas pero dentro de umbrales mínimos.

No obstante, sí verifica la existencia de niveles de desigualdad socioeconómica bajos entre los diferentes estratos sociales de las sociedades analizadas, lo que lleva a sugerir que la reducción de las desigualdades socioeconómicas es un elemento clave en el surgimiento y desarrollo de la democracia. Concretamente, subraya que “Las desigualdades extremas en la distribución de (...) los ingresos, la riqueza, el status, la instrucción (...) equivalen a desigualdades extremas en las fuentes del poder político” (Dahl, 1989: 84). Es decir, desigualdades socioeconómicas extremas tienden a producir desigualdades extremas en los derechos civiles y políticos y en el ejercicio del poder. Ello expresa una vieja preocupación de este autor sobre la necesidad de entender la realidad combinando la política y la economía y recordando que los mercados son fundamentalmente una creación política y, consecuentemente, insertos en un contexto institucional (Dahl y Lindblom, 1953).

Más adelante, en nuevas contribuciones fundamentó los requisitos sociales de la democracia, insistiendo en que para que esta sobreviviera era imprescindible cierto grado de igualdad socioeconómica (Dahl, 2006). A su entender los regímenes democráticos en las sociedades desarrolladas estaban comenzando a perder a manos del capitalismo corporativo (Dahl, 1985) las condiciones que permitían su estabilidad y, en consecuencia, era necesario modificar esta tendencia desde la política y la acción estatal.

En síntesis, lo que nos remarcan ambos autores es que las instituciones y procedimientos políticos cruciales para la definición de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía política requieren de umbrales mínimos de bienestar y bajos niveles de desigualdad socioeconómica entre los miembros de la comunidad política. Dicho de otra manera, que hay una interdependencia de los tres tipos de derechos subrayados por Marshall como principios de la ciudadanía y la democracia contemporánea. Igualmente, ponen el foco sobre la función que cumple el sistema político y Estado para garantizar de forma integral e interconectada dichos derechos y la democracia.

Ahora bien ¿Cómo se desarrolló este proceso en las democracias “plenas” o “maduras”?

El patrón histórico de las democracias “maduras”

Lo que nos sugieren los autores analizados es que existe un patrón histórico, entendido como una dinámica interactiva de procesos políticos, económicos y sociales que dieron lugar a la conformación de un orden político basado en la universalización del voto y la consolidación de los derechos de ciudadanía que hoy denominamos democracias liberales. Esto ocurrió en Europa occidental y el mundo anglosajón desde mediados del Siglo XIX en adelante⁷.

Se desarrolla en el marco de la Segunda Revolución Industrial caracterizadas por el formato monopolista de la empresa capitalista y la consolidación de los estados nacionales centralizados descritos por autores como Weber (2014), Mann (2012) y Fukuyama (2014, 2004). Ambos, empresa y Estado, se configuran en la una relación dialéctica con la acción de los individuos, sus organizaciones y representantes, dando lugar a los procesos de secularización, urbanización, creciente división social del trabajo, individuación, pluralismo de intereses y ciudadanización que hoy identificamos como parte del proceso de modernización.

El capitalismo desarrolló el mercado como un mecanismo de intercambio y un nuevo centro dinámico en el que se encontraban

7 Aquí no se considera el régimen propiamente liberal que se inicia a fines del Siglo XVII con la Revolución Inglesa y prosigue durante todo el Siglo XVIII e inicios del siguiente.

agentes económicos independientes y competitivos que presionan por la creación de instancias representativas para la defensa de sus intereses en conflicto que terminan promoviendo una robusta sociedad civil, pero también la institucionalización de un sistema político pluralista.

Frente a ello, el Estado desarrolla progresivamente nuevas funciones, establece estructuras organizativas, legales y servicios sociales que le permiten implantarse en el territorio y poner en ejecución sus decisiones sobre todas las clases sociales (Mann, 2012).

El Estado consigue implantar como componentes básicos un sistema legal en el territorio (la vigencia plena del imperio de la ley) y la provisión de bienes y servicios públicos para la ciudadanía. Esto lo logra por medio de una penetración capilar y uniforme a lo largo de los territorios que lo conforman (Mann, 2012). Migdal (2001) señala que se va imponiendo un dominio regulador que progresivamente va desmontando “la diversidad normativa” que en la práctica representan los intereses particulares de clases sociales, grupos en el territorio, familias o iglesias. Con el paso del tiempo, estos distintitos grupos y organizaciones aceptan las reglas estatales, el “estándar de comportamiento” que el Estado impone, aceptando el orden simbólico y la legitimidad que esta reviste. Estas son las bases de los procesos de integración e identidad nacional.

Fukuyama (2014) señala que el desarrollo de un Estado fuerte⁸ – objetivo, despersonalizado– en Europa occidental y Norteamérica fue eficaz en la realización de las tareas centrales que se le asignan en el “contrato social” a lo largo de todo el territorio nacional y atravesando todos los estratos de la sociedad. Aquí

8 Fukuyama (2004) distingue entre alcance y capacidad del Estado. La primera dimensión alude a la gama de funciones que un estado intenta cumplir, a las áreas o materias en las que interviene (que pueden ir desde asegurar la seguridad ciudadana hasta actividades de protección social o fomento industrial); mientras la segunda se refiere a la capacidad institucional de implementar efectivamente estas tareas definidas con un alto grado de transparencia y rendición de cuentas. En sus términos, un “Estado fuerte” no es el que tiene un mayor alcance sino aquel que es eficaz para realizar las tareas fundamentales asignadas por el contrato social o acuerdo político. Ahora bien, los estados de Europa Occidental y Norteamérica tienen un alto nivel de desempeño en términos de su capacidad y diferencias de grado con respecto a su alcance, aunque en este último aspecto tienen una cobertura bastante mayor que la de la mayoría de los estados en ALC.

juega un rol central la existencia de un funcionariado profesional y seleccionado por mérito y capacidad que va desplazando a esquemas patrimoniales y clientelares de reclutamiento y promoción. Esta capacidad estatal junto con el principio de la legalidad y la responsabilidad de los gobernantes frente a la una sociedad civil y al sistema político ya mencionados, son la base institucional de una auténtica democracia liberal.

Gradualmente este cuadro general, sin embargo, ejerce presión sobre los mecanismos institucionales y políticos del régimen liberal que no puede procesar las demandas y luchas por el reconocimiento y extensión de los derechos de ciudadanía sin a su vez transformarse. En Gran Bretaña el camino se inicia con los derechos civiles y políticos y posteriormente los económicos y sociales. Estos últimos se vinculan con las condiciones de trabajo y las condiciones de vida de las masas trabajadoras, particularmente en el mundo urbano. Ello densifica la sociedad civil y comienza a ampliar la esfera de los “asuntos públicos”.

En otros países de Europa, como nos subraya Fukuyama (2014), la secuencia se inicia con derechos civiles y económicos y sociales para después dar lugar a los derechos políticos como en el caso de la Alemania de Bismarck que instala un sistema de seguridad social y programa de indemnización que anteceden el derecho al voto universal (masculino). La promoción del bienestar de los trabajadores tenía como objetivo mantener la máxima eficiencia de la economía alemana, así como eludir opciones socialistas radicales.

Queda claro que la mayoría de esos derechos no son concedidos simplemente por las élites, sino que son producto de luchas y reivindicaciones de las clases subordinadas y los movimientos de trabajadores que reclaman tanto por derechos sociales y económicos como también por su incorporación en el régimen político.

Aquí comienzan los sucesivos procesos desarrollados por el Estado para la ampliación de representatividad y legitimidad a través de la extensión de los derechos de ciudadanía que, consecuentemente, implican la introducción de crecientes regulaciones en el capitalismo. Ello se logra por medio de una redistribución parcial

de las ganancias del capital vía mayores imposiciones tributarias obtenidas en el mercado nacional e internacional; la ampliación de servicios públicos como la educación, la salud o la seguridad social; el incremento gradual del salario; la disminución del desempleo; etc. Estos cambios generan una nueva práctica y experiencia ciudadana que organiza a nivel cultural una identidad nacional basada en la conciencia de derechos.

La universalización del sufragio favorecida por las condiciones estatales, económicas, sociales y culturales mencionadas le brinda a la democracia liberal una enorme legitimidad y densidad ciudadana.

En el periodo de entreguerras y particularmente después de 1945 se consolida el régimen democrático liberal con base en un Estado social de derecho o Estado de bienestar. Este se caracteriza por el rol activo del Estado, muchas veces en coordinación con una red de instituciones sociales, por proteger y promover el bienestar social de sus ciudadanos sobre la base de los principios de igualdad de oportunidades, la distribución equitativa de la riqueza y la responsabilidad estatal sobre los ciudadanos que no están en situación de sostener condiciones mínimas de vida. Esto suele incluir derechos a las pensiones, la salud, el desempleo y los derechos a la educación y la cultura, entre otros (Béland et al, 2010).

Medido en términos del gasto público social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) el modelo de bienestar se ha incrementado sostenidamente, a pesar de las crisis y recortes experimentados desde 1980. Considerando exclusivamente el gasto promedio de los países de la OCDE, menos los miembros latinoamericano⁹, este pasó del 7.8% (1960), a 16.1% (1990), a 18.2% (2000) y al 20.8% (2019).

9 México se incorporó a la OCDE en 1994. Chile en 2010, Colombia en 2020 y Costa Rica en 2021. En el 2019, el gasto público social como porcentaje del PIB de estos cuatro países fue en promedio 11.0%, casi la mitad que el de los otros miembros de la OCDE. El gasto más alto es el colombiano con 13.1% y el más bajo el mexicano con 7.5%. Vale la pena recordar que cuando se instalaron los Estados de bienestar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial tenían un PIB per cápita más bajo que el de varios países de ALC en la actualidad.

¿Cómo estamos en el barrio? Una ciudadanía de baja intensidad

Luego de 40 años, los procedimientos, las instituciones y los actores del régimen democrático en buena parte de ALC no parecen comportarse ni producir los resultados prescritos por el modelo de democracia liberal clásico. Nuestros regímenes democráticos suelen ser caratulados de formas tan diversas como bloqueados, débiles, precarios o tutelados; también son catalogados como democracias de baja intensidad, delegativas, restringidas y como sistemas de participación política excluyentes, elitistas y restrictivos. En suma, nuestras prácticas democráticas parecen tener un enorme nivel de degradación que termina siendo una contradicción en los términos.

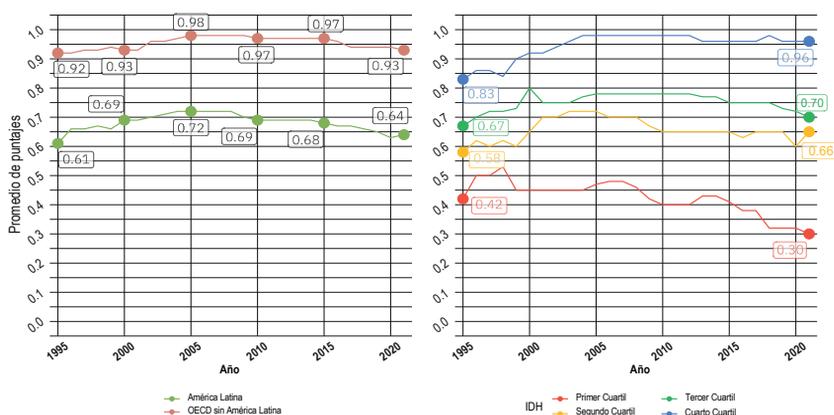
Los informes recientes de Freedom House e Idea Internacional reportan datos que pueden ser consideradas evidencias que fundamentan estas caracterizaciones de las democracias en ALC. Al respecto informan que sus sistemas políticos se basan en: 1) una cultura política que no promueve la negociación para resolver conflictos y no reconoce al otro como adversario legítimo; 2) una limitada división y autonomía de poderes y sus competencias; 3) un marcado corporativismo de los actores políticos y un limitado pluralismo; 4) una escasa capacidad de representación y agregación de las demandas del sistema político y; 5) el restringido carácter de la participación política que tiende a circunscribirse al voto.

Como remarca O'Donnell (2004, 2008), la democracia no anda bien en la región en parte por un Estado que se ha debilitado enormemente en estas décadas por un furor anti estatista, el crecimiento de la corrupción y el clientelismo. Ello ha producido capacidades estatales truncadas para mantener el monopolio del uso legítimo de la violencia, impotente para garantizar el estado de derecho y proveer bienes y servicios público dentro de sus fronteras que aseguren niveles de bienestar mínimo entre sus ciudadanos. Esta incapacidad de penetración uniforme del Estado para cubrir por igual todas las esferas de la sociedad y del territorio son visibles en diversas áreas de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Brasil o Paraguay, por citar algunos casos notorios en estos años.

Esta “evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado” (O’Donnell, 1993: 1359) se expresa en la precariedad de los derechos civiles y políticos básicos para la mayoría de la población, como el acceso limitado a la justicia, la falta de protección contra la propia violencia de las fuerzas de seguridad o el desarrollo de prácticas sociales patrimonialistas en las que grupos o clanes políticos capturan los recursos públicos, en particular en la periferia de los grandes centros urbanos y económicos. En algunos países -Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Brasil- esto se combina con limitaciones en la libertad de expresión para silenciar las críticas, el surgimiento de liderazgos con tintes autoritarios, la represión de partidos políticos de oposición y la restricción por parte del poder ejecutivo de la autonomía de los otros poderes del Estado.

Gráfica 3. Derechos Civiles y Políticos

Índice Freedom House - Estandarizado



Fuente Freedom House.

PNUD 2020. Informe sobre Desarrollo Humano.

Nota: El cuarto cuartil corresponde a Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; el tercero a Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú y R. Dominicana; el segundo a Colombia, Ecuador, Honduras, México y Paraguay; y el primero a Cuba, Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Por ello, no es de sorprender que Freedom House (2022) señale que ALC registra la mayor caída que cualquier otra región del mundo en los últimos años con respecto a derechos civiles (libertad de expresión, derechos de asociación y organización, el estado de derecho y derechos individuales) y derechos políticos (proceso electoral, pluralismo político y participación, etc.). Como se observa en la Gráfica N.º 3 (zona izquierda), después de su

punto más alto en el 2005 los derechos civiles y políticos en la región se han deteriorado sistemáticamente, manteniéndose alejados del comportamiento observado entre el promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, si se analiza la evolución por país (zona derecha) se pueden detectar importantes diferencias.

Hay un grupo de países integrado por Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay que tienden a tener un desempeño alto comparable al de las democracias consolidadas, por contraposición a casos como Cuba, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Venezuela que avanzan en un espiral descendente. El resto de ALC se mantiene en un equilibrio muy frágil luego de un cuarto de siglo de mediciones.

Frente a este escenario, es habitual en la literatura especializada y medios de comunicación convocar a los distintos actores políticos a comportarse y a ejercer funciones dentro del marco institucional que permita fortalecer la democracia y sus fundamentos asociados a los derechos civiles y políticos. Se solicita a los gobiernos actuaciones más ecuanímes, a los partidos y a los congresistas que ejerzan un rol de representación y fiscalización efectiva, y que los tribunales administren justicia sin consideraciones políticas como si el abanico de instituciones que configuran las conductas de dichos actores funcionase dentro de una burbuja fuera de los procesos históricos que articulan dimensiones sociales, económicas y políticas de sus sociedades.

Por ejemplo, Levitsky y Ziblatt (2018:14) sugieren que “las democracias funcionan mejor y sobreviven (...) cuando las constituciones se apuntalan en normas democráticas no escritas [que refuerzan] mecanismos de control y equilibrio (...) la tolerancia mutua, o el acuerdo de los partidos rivales a aceptarse como adversarios legítimos, y la contención, o la idea de que los políticos deben moderarse a la hora de desplegar sus prerrogativas institucionales”. En suma, subrayan que lo que “mata” a las democracias son las polarizaciones extremas de sus actores políticos. Como una nota menor, señalan la importancia que tiene para el régimen democrático que funcione en contextos socioeconómicos de mayor igualdad, con una robusta clase media, con elevados niveles de educación y un amplio y diversificado sector privado (Levitsky y Ziblatt, 2018: 6).

Esta ciudadanía civil y política de baja intensidad en los hechos, aunque no en la dimensión formal, tiene su correlato en la negación de los derechos sociales básicos en que viven amplios sectores en la región.

Una primera aproximación a la precariedad de la ciudadanía social la aporta el análisis de un indicador compuesto como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD que es una medida resumida de los logros promedio de las políticas públicas nacionales en las dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso a la educación y un nivel de vida digno¹⁰.

La Gráfica N.º 4 muestra cómo el promedio de ALC se ubica en un nivel de desarrollo humano alto (0,766) para el 2020, entre las cuatro categorías bajo las cuales el PNUD organiza el IDH: muy alto, alto, medio y bajo. Como se advierte, nuevamente aquí los países con los mejores indicadores son Chile, Argentina, Uruguay, Panamá y Costa Rica que aparecen también con altos niveles de desempeño con respecto a los derechos civiles y políticos, antes mencionados; lo mismo sucede con los países en la parte inferior de ambas gráficas.

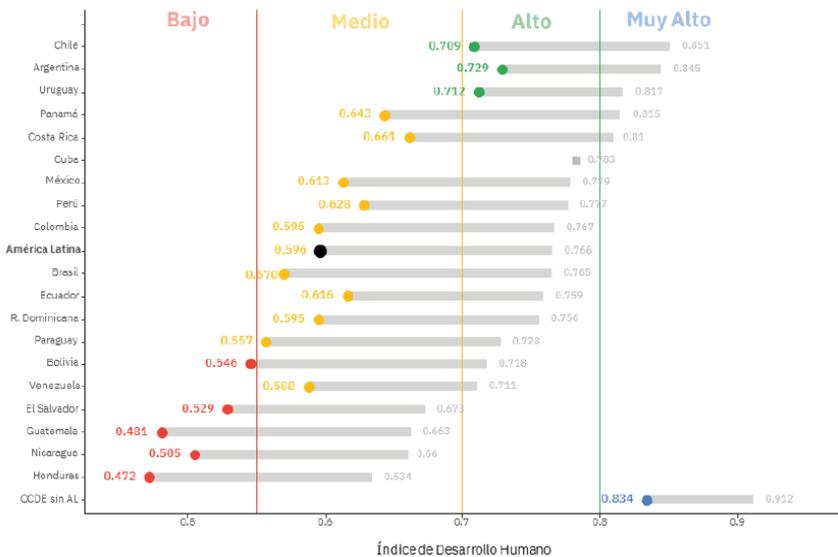
No obstante, el dato revelador es el notorio descenso que experimentan todos los países cuando el IDH es corregido por el nivel de desigualdad en la distribución de la salud, de la educación y de los ingresos. Todos caen al menos una categoría y la posición relativa de algunos cambia, como Chile que pasa de la primera a la tercera posición, detrás de Argentina y Uruguay. Igualmente notorio es el descenso experimentado por Costa Rica y Panamá que pasan de un IDH muy alto a uno medio. El promedio de la región baja 22 puntos porcentuales, pasando de 0.766 a 0.596. Los menores niveles de desigualdad, expresados en porcentajes, son Uruguay (-12,9%) y Argentina (-13,7%) y los casos más extremos son Guatemala (-27,5%), Honduras (-25,6%) y Brasil

10 El IDH del PNUD brinda información sistemática anual sobre tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer; el conocimiento a través de la tasa de alfabetización de adultos y la combinación de las tasas brutas de matrícula de primaria, secundaria y terciaria y; un nivel decente de vida, medido por el PIB per cápita medido en PPA en dólares de EE.UU. El rendimiento de los tres componentes se expresa en valor entre 0 y 1.

(-25.5%). Después de aplicado el factor de desigualdad, los valores de IDH de los últimos cinco países de la gráfica son propios de países del África Subsahariana que viven en condiciones de vida extremadamente precarias.

Este nivel de desigualdad en ALC no solo es alto sino que persistente en el tiempo. Comparativamente, el IDH de los países de la OCDE, sin los cuatro países latinoamericanos, no solo se mantiene muy alto sino que experimenta una reducción por desigualdad de “solo” el 9% o, dicho de otra manera, es 2.4 veces menor que el latinoamericano.

Gráfica 4. Índice de Desarrollo Humano en América Latina
Corregido por nivel de desigualdad



Fuente: PNUD 2020. Informe sobre Desarrollo Humano.
No existen datos de desigualdad del desarrollo humano en Cuba.

En la región, el combate a la pobreza hizo progresos significativos entre 1990 y 2015 pasando del 51.2% a 29.1%, pero finalizado el boom de las materias primas se estancó y comenzó a incrementarse progresivamente, aún antes del inicio de la pandemia. Según la CEPAL (2022), hoy la pobreza afecta a poco más de tercio de la(o)s latinoamericanos y la pobreza extrema es más alta que la observada hace 30 años, alcanzando el 14.9% (PNUD, 2021).

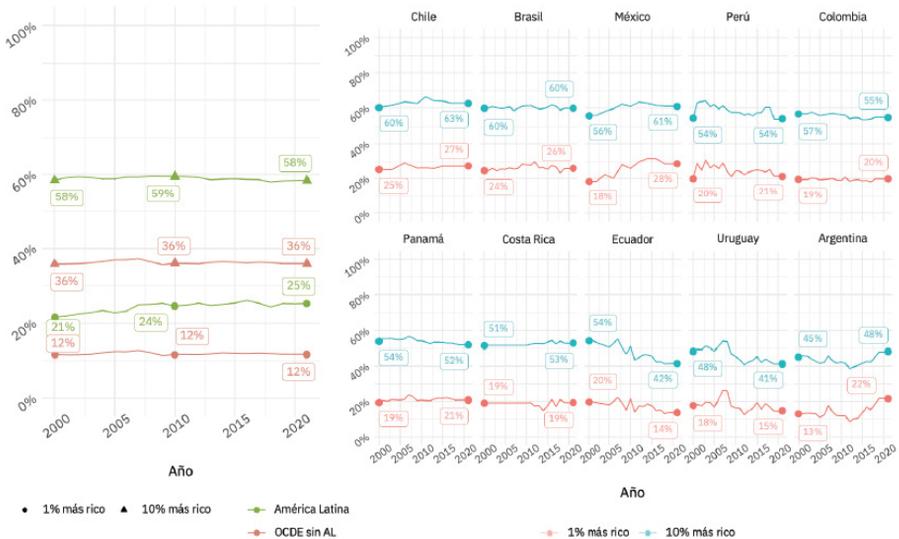
Hay una relación directa entre la pobreza y una economía regional marcada por una informalidad del empleo estable en torno al 50% y una tasa de desempleo que, entre 2010 y 2019, se acercaba al 7%. En la economía informal las unidades funcionan a pequeña escala, con formas de organización rudimentaria, con poca distinción entre el capital y el trabajo como factores de producción, y con muy bajos niveles de productividad. Las relaciones laborales son ocasionales y el trabajador informal tiene un escaso acceso a sistemas de protección social.

Esto profundiza un proceso de segregación y marginalidad espacial que puede observarse en las principales ciudades de la región, incluso en los periodos de crecimiento y prosperidad, ya que tenemos una matriz productiva altamente heterogénea con un acceso muy limitado al empleo de calidad y la seguridad social. Por su magnitud es especialmente dramática, según el Informe de Desarrollo Humano 2021 del PNUD, la situación de la fuerza de trabajo informal en Honduras (82%), Perú (77%), Ecuador (72%), Colombia (63%), México (57%) e incluso Argentina (46%) y Chile (35%) que solían tener un mercado laboral formal importante.

El panorama anterior se corresponde también en los limitados avances en la reducción de la desigualdad de ingresos en ALC en un marco global en que la tendencia es hacia la ampliación de la distancia entre aquellos que se apropian de la proporción más grande de los ingresos totales y el resto de la población. Ciertamente, algunos países de la región avanzaron en cerrar brechas pero luego del boom de materias primas se observa un estancamiento.

Gráfica 5. Proporción de ingresos del 1% y el 10% más alto en América Latina 2000-2021

Comparado en América latina y la OECD sin América Latina. Selección de 10 países.



Fuente: World Inequality Database.

La Gráfica N.º 5 se sustenta en información de la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad (World Inequality Database, WID) que combina data de encuestas de hogares estandarizadas, registros administrativos tributarios y de los registros de cuentas nacionales y de la seguridad social. El periodo comprende 2000-2020.

A partir de esta información, es posible reconocer (en la gráfica de la izquierda) la diferencia notable en la concentración de ingresos antes de impuestos entre el 10 por ciento y el 1 por ciento en la cola alta de la distribución entre ALC y los miembros de la OCDE, sin considerar los cuatro miembros latinoamericanos. Durante el periodo analizado, los niveles de desigualdad se han mantenido constantes en el promedio OCDE, si bien la desigualdad ha aumentado entre la mayoría de las democracias “maduras” con respecto a los años 1980. Así, el 10 por ciento de personas con más altos ingresos de la OCDE, se llevó en promedio el 36% del total de los ingresos y el uno por ciento el 12% de los

mismos. Por el contrario, las democracias latinoamericanas han mantenido un promedio muy elevado y persistente en el nivel de concentración del 10 por ciento de más altos ingresos con un 58%, de los ingresos de sus países, mientras el 1 por ciento más alto captura el 25%, incrementando su participación en 4 puntos porcentuales con respecto al 2000. En este último caso, 1 por ciento de latinoamericanos más ricos duplica y más el nivel de concentración del ingreso de sus pares de la OCDE

Entre los 10 países de ALC analizados (gráfica derecha) Chile, México y Brasil tienen la mayor concentración de ingresos: el 10 por ciento más alto captó entre el 63% y el 60% de los ingresos nacionales y el 1 por ciento más alto, más del 26% en 2020. En Costa Rica también se ha experimentado un mayor nivel de concentración entre el 10 por ciento de mayores ingresos, al igual que la Argentina luego de varios años de disminución. En este último caso, es remarcable el nivel de concentración del 1 por ciento más alto que casi ha duplicado su participación en el periodo analizado. En contraste, Uruguay y Ecuador han experimentado importantes reducciones en sus niveles de desigualdad y en menor medida también Colombia y Panamá. Perú no muestra cambios significativos en sus tendencias.

El 1 por ciento más rico representa una parte muy pequeña de la población pero controla una proporción muy grande de los recursos totales y, por tanto, es una pieza clave para entender la desigualdad pero también para influir en la gestión de los asuntos públicos. Parafraseando a Dahl (1989), tienen una amplificada capacidad para modelar las políticas públicas y sus resultados para preservar y ampliar sus privilegios. Considérese, por ejemplo, la capacidad de acción e influencia sobre el sistema político y su entorno que tiene el 1% de los mexicanos y los chilenos de mayores ingresos que captan el 28% y el 27% del ingreso nacional respectivo, con respecto a sus pares británicos, alemanes, españoles o australianos entre los que la proporción fluctúa entre el 11.3% y 12.7%¹¹. Este nivel de concentración del ingreso influye decisivamente en el financiamiento de campañas

11 Si el lector(a) quiere ponerse extremista considere Holanda con un gobierno liberal y la Noruega socialdemócrata donde el 1% de mayores ingresos retiene "solo" el 6.9% y el 8.9%, respectivamente.

políticas, la subvención de centros de investigación, en los medios de comunicación erosionando las bases de la democracia.

Un Estado en ALC con vocación por promover el bienestar común tiene importantes desafíos para corregir esta profunda desigualdad en la distribución de los ingresos y por regular lo que sucede en los mercados que producen dicha desigualdad. Esto último es relevante, ya que diferencias tan radicales en el porcentaje del ingreso que se apropian los tramos más altos a costa de los más bajos delata la debilidad de regulaciones económicas y de las políticas públicas que promueven la competencia en los mercados, combaten lógicas monopólicas y pretenden desarrollar mecanismos más robustos de protección de los consumidores.

¿Estado estás?

Como es fácil colegir, si la institucionalidad democrática no está asociada a políticas públicas más eficaces y a resultados económicos y sociales que respondan a las necesidades básicas de sus ciudadanos, entonces la democracia en ALC no podrá asegurar su reproducción a largo plazo y/o estará sometida a una permanente fragilidad.

¿Qué hacer? Desarrollar políticas públicas que redistribuyan recursos lo que implica a lo menos: 1) modificar la estructura tributaria, haciéndola más progresiva e; 2) implementar políticas sociales más efectivas que combatan las desigualdades en materias básicas como la salud, la educación, las pensiones y los ingresos. Ciertamente, esto supone cuestiones valóricas sustanciales con respecto a las bases del contrato social, ¿Cuál es la “desigualdad socialmente aceptada”? ¿Quién y con cuánto se financia un nuevo pacto fiscal en nuestras sociedades? y ¿Qué tipo de Estado queremos en función a la respuesta de las preguntas anteriores?

Un argumento válido es sostener que es igualmente necesario tener altos y sostenidos niveles de crecimiento económico en el tiempo, toda vez que ALC se caracteriza por ritmos fluctuantes de expansión y desaceleración, al menos desde 1980, y una tendencia a un bajo crecimiento desde hace más de un quinquenio. No obstante, por ejemplo, la Europa del Sur -España, Portugal y Grecia- incrementó sostenidamente su gasto público social a

mediados de los años 1970, en medio de la crisis del petróleo y con una reducción a la mitad en el crecimiento de su PIB per cápita, en comparación a los 15 años anteriores (Sarasa y Moreno, 1995). Esto le permitió paulatinamente cerrar brechas con el resto de Europa que instaló un modelo de bienestar durante un largo ciclo de expansión económica (1945-1975).

Con respecto al primer punto, hay que reconocer que la recaudación fiscal en ALC como proporción del PIB aumentó casi 6 puntos porcentuales desde 1990 alcanzando el 21.0%, en 2020 (OECD et al., 2022, 2). Sin embargo, como se desprende de la Gráfica N.º 6 (zona izquierda) el promedio de la región sigue muy por debajo del que exhibe la OCDE, sin los cuatro latinoamericanos. La distancia es de 14 puntos porcentuales, salvo los casos de Cuba (por encima), Brasil, Argentina y Uruguay.

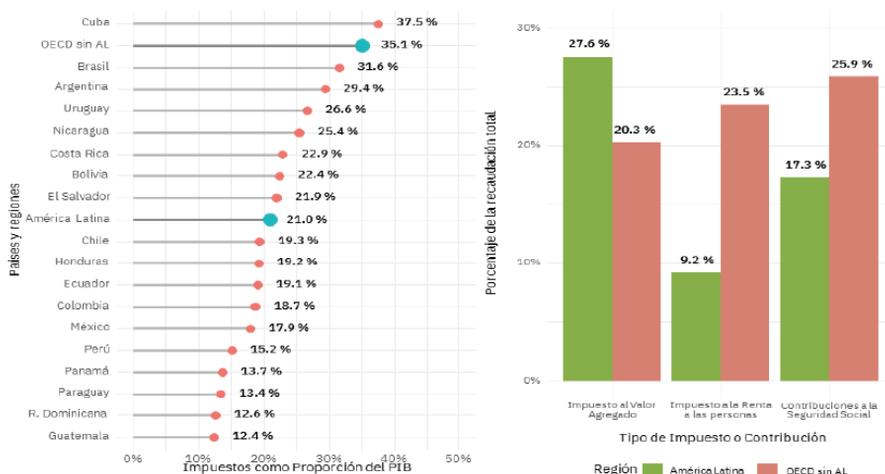
Es recurrente en el debate público de la región, cada vez que se trata el aumento en la recaudación de impuestos, escuchar argumentos acerca de las consecuencias negativas que esto genera en la atracción de la inversión extranjera y nacional y su impacto sobre el crecimiento económico y la generación de empleos. La idea se fundamenta en que la globalización “inevitablemente” facilita a fondos de inversión y empresas trasladar sus operaciones e intereses a otras plazas con mejores condiciones y que el caso de los países desarrollados, con altos niveles de recaudación, son un fenómeno singular e irreplicable para economías en desarrollo. En otras palabras, ineludiblemente si queremos ser competitivos en mercados globalizados debemos sostener niveles de recaudación relativamente bajos y, en consecuencia, estados débiles (por contraposición a lo señalado por Schumpeter y Fukuyama).

Este es un argumento falaz. Puesto en una perspectiva más amplia, la recaudación de impuestos en ALC como porcentaje del PIB está también por debajo de países con niveles de desarrollo comparables, e incluso con niveles de desigualdad similares, varios de los cuales pueden ser considerados como “ganadores” o economías emergentes en la era de la globalización. Países con Sudáfrica, Turquía, China y Croacia con PIB per cápita similares a Perú, México, Panamá y Chile, respectivamente, tienen diferencias sustanciales en esta materia.

Esta situación no permite generar los recursos necesarios para invertir en el desarrollo a través de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad hacia los ciudadanos, ni cerrar las desigualdades de ingreso.

Gráfica 6. Recaudación de impuestos en América Latina y la OECD

Como proporción del PIB en 18 países de AL, y como proporción de la recaudación total



Fuente: OCDE et al., 2022. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2020 cálculos propios basados en (OECD et al., 2022 3) "revenue statics in Latin america: comparative tables" OECD Tac Statics (database)

Complementariamente a lo señalado, el otro punto resaltante es la regresividad de nuestra estructura impositiva (zona derecha) que muestra como el impuesto al valor agregado o IVA (que pagamos todos) representa un 27.6% de los impuestos, siendo la principal fuente de ingresos tributarios, mientras en la OCDE alcanza el 20.3%. Es un impuesto regresivo ya que a los individuos y familias de menores ingresos, con menor capacidad de ahorro y que destinan un mayor parte de estos al consumo de bienes y servicios esenciales (alimentación, transporte, vestuario, etc.) terminan pagando un porcentaje mayor de su ingreso en este impuesto.

Paralelamente, el impuesto al ingreso de las personas en ALC representa el 9.2% de los impuestos lo que significa que, a diferencia de los países desarrollados, las tasas impositivas que aplicamos a nuestros ciudadanos de altos ingresos son muy

bajas: casi 14 puntos porcentuales por debajo del promedio OCDE. Este es un impuesto progresivo ya que usualmente se grava con tasas mayores a quienes perciben mayores ingresos. Lo mismo sucede con las contribuciones a la seguridad social en economías latinoamericanas marcadas por un alto porcentaje de informalidad. Aquí claramente, hay problemas de evasión y elusión tributaria bien documentadas (OCDE et al., 2022; OCDE, 2020) entre los tramos de más altos ingresos que, además, controlan una proporción extremadamente alta del ingreso nacional.

Como se observa, el sistema tributario en la mayoría de los países de la región no solo recauda poco en términos comparados con la OCDE y otros países con niveles de desarrollo comparables, sino que además es regresivo, dándole más importancia a los impuestos al consumo que a los impuestos a los ingresos.

Otra manera de aproximarse al fenómeno de la desigualdad de ingresos y la capacidad del Estado para reducirla es la medición del Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias. Este indicador permite medir la concentración del ingreso tomando como valores 0 y 1; cuando el valor se acerca a uno indica un mayor nivel de concentración del ingreso y más cerca de cero un mayor nivel de igualdad¹². En ALC, el índice de desigualdad del Gini ha venido reduciéndose desde inicios del presente siglo pasando del 0,54 al 0,46 entre el 2002 y el 2020, aunque desde el 2014 la mejora en distribución tendió a estancarse. Especialmente importantes son las reducciones experimentadas por países como Bolivia, Argentina, Paraguay, El Salvador, Uruguay y República Dominicana, pero se han mantenido altas o con muy ligeras variaciones en Chile, Costa Rica, México y Honduras (CEPAL, 2021: 51).

Cuando no se toman en cuenta las transferencias que los hogares reciben desde el Estado ni los impuestos que pagan se habla del “Gini de mercado”. Lo que constata la Gráfica N.º 7 es que después de las transferencias monetarias y los impuestos, es decir después de la acción del Estado, la reducción de las desigualdades es mínima en la mayoría de los países de la región, salvo en los

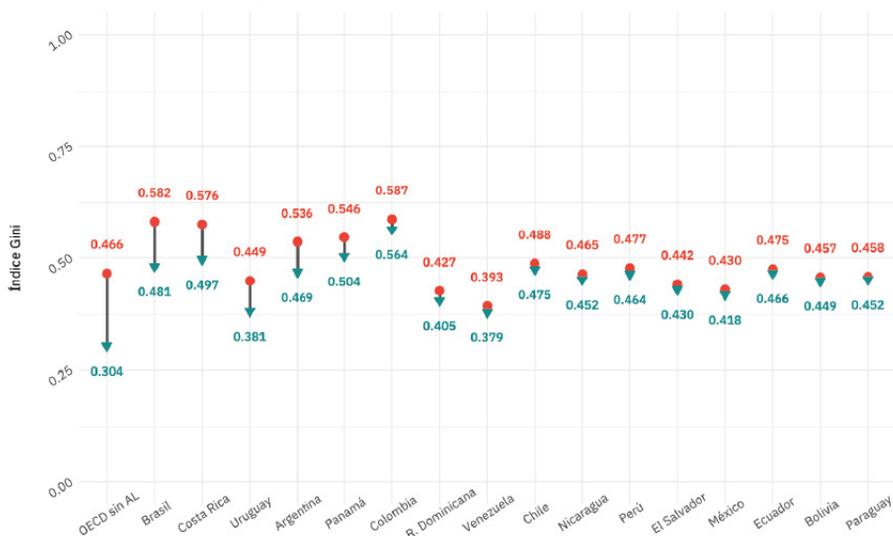
12 El Coeficiente de Gini no mide el nivel de riqueza y, en consecuencia un país podría tener una desigualdad muy baja (más cercana a cero) pero tener a la mayoría de su población viviendo en la pobreza.

casos de Brasil, Costa Rica, Uruguay y Argentina que caen entre 10 y 6 puntos. En el resto de países, el impacto de la acción estatal sobre la desigualdad de ingresos es irrelevante.

Como se observa, el “Gini de mercado” uruguayo (0,449) es ligeramente superior al salvadoreño (0,442) y el mexicano (0,430) pero luego de la acción estatal se reduce sustancialmente 7 puntos a diferencia de estos. La misma tendencia se refleja al analizar el impacto de las transferencias monetarias y de impuestos en el promedio de los países de la OCDE que redistribuyen sustancialmente los ingresos entre sus ciudadanos que se grafica en una reducción de 16 puntos de su Índice Gini: (de 0.466 a 0.304)

Gráfica 7. Reducción de desigualdad por impuestos y transferencias

16 países de América Latina y media de la OCDE (sin AL) década de 2010



Fuente: OECD, 2021 OECD, 2016.
CEPAL, 2021. Rodríguez Guerrero, 2019.
Banco Mundial, 2018. Hanni, Martner y Podestá, 2015.

En resumen, las políticas públicas en ALC tienden a recaudar poco y redistribuir ingresos de forma muy limitada vía transferencias monetarias. Igualmente, otro tipo de intervenciones en áreas como la salud y la educación, medidas a través del IDH, reflejan también una capacidad estatal muy reducida para garantizar a sus ciudadanos acceso y calidad en los servicios públicos esenciales ¿Es una decisión política de los gobiernos democráticos en 40

años no alterar sustancialmente las condiciones de desigualdad generadas por el mercado y no asignarle al Estado un rol central en esta materia?

Ahora bien, la falta de efectividad y los limitados resultados de las políticas públicas no dependen exclusivamente de la capacidad de recaudación, el tamaño del presupuesto público e incluso de la voluntad política de una gestión de gobierno. Los autores analizados en las primeras secciones como Schumpeter, Dahl, O'Donnell, Franco y Fukuyama hacen referencia a otros factores asociados al Estado. Se señalan como algunas de "las condiciones esenciales y específicas para el surgimiento y estabilidad del método democrático" la existencia de agencias estatales con una presencia capilar y uniforme en el territorio, el funcionamiento del Estado de derecho, la capacidad profesional de los funcionarios públicos, y una cultura política ciudadana que demande rendición de cuentas por parte de sus servidores públicos.

Un indicador que busca medir, al menos parcialmente, la efectividad de las políticas públicas en algunas de estas dimensiones es el Banco Mundial a través de sus Indicadores de Gobernanza. Este es un indicador compuesto que mide el desempeño de la acción estatal combinando la calidad de los servicios públicos, la calidad de los funcionarios públicos y su independencia del poder político, y la calidad de las instituciones públicas para formular e implementar políticas públicas (bienes y servicios públicos)¹³.

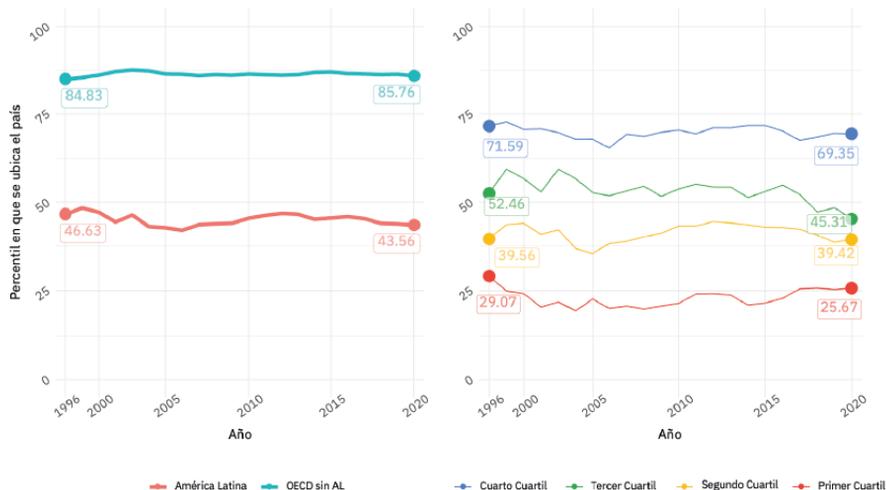
La Gráfica N.º 7 (zona izquierda) evidencia que, luego de 25 años de continuos procesos de reforma y modernización del Estado en la región auspiciados y financiados por organismos internacionales, las capacidades estatales están estancadas con tendencia a la baja si se las compara con el promedio de la OCDE: 85.76% frente a 43.56%.

13 Aquí no están consideradas la calidad regulatoria del Estado sobre los bienes y servicios públicos provistos por el sector privado ni tampoco las dimensiones de corrupción y probidad disponible en los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial. Por limitaciones de extensión del texto, se consideró solamente la "efectividad de políticas públicas". En todo caso, los dos indicadores mencionados expresan las mismas tendencias observadas al comparar ALC y OCDE y al analizar específicamente el comportamiento de los países que conforman ALC.

Cierto es que detrás de estos indicadores hay perspectivas sobre el rol del Estado en determinadas áreas del desarrollo que son discutibles, pero en general tienden a circunscribirse a lo que Fukuyama denomina la capacidad del Estado (ver nota al pie 8). Durante estos años, básicamente los intentos de modernización en aquellos países de la región que decidieron emprenderlos comprendieron dos grandes etapas: la primera signada por la reducción del gasto estatal para enfrentar un creciente déficit público desde principios de los 1980 y casi todo los años 1990 y; una segunda etapa desde entonces hasta la fecha vinculada a fortalecer las capacidades institucionales y la arquitectura organizacional del Estado mediante políticas y programas tales como el rediseño de sistemas de presupuesto, de sistemas de control de gestión, la introducción de la alta dirección pública en la gestión de personal, nuevos sistemas de compras estatales, la descentralización o la instauración de mecanismos de transparencia, entre otros.

Una revisión de las bases de datos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo permite advertir que se han ejecutado proyectos y préstamos en procesos de reforma y modernización del Estado, desde mediados de 1990 a la fecha, por un valor cercano a los USD 120 mil millones, sin considerar las inversiones realizadas con cargo a los presupuestos públicos de cada país. El balance es evidentemente magro, si nos atenemos a los Indicadores de Gobernanza.

Gráfica 8. Efectividad de las políticas públicas
Percepción de la calidad e independencia de servicios públicos



Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI), 2020.

Nota: el primer cuartil corresponde a Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela; el segundo a Bolivia, Cuba, El Salvador, Perú y Rep. Dominicana, el tercero a Argentina, Brasil, Colombia y México; y el cuarto a Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay.

Aquí nuevamente vemos que el desempeño de ALC no es homogéneo. En la zona derecha de la gráfica, en el primer grupo encontramos una vez más a los mismos países, aunque el desempeño de Chile y Uruguay es bastante más alto que el de Costa Rica y Panamá en el cuarto cuartil. En el segundo grupo integrado por Argentina, Colombia y México se observa un creciente deterioro de sus capacidades estatales, en especial en los últimos cinco años. Los dos restantes grupos de países muestran niveles de estancamiento o deterioro, considerando los criterios de la metodología empleada por el Banco Mundial.

Pareciera que en diversas experiencias nacionales en ALC el intento por consolidar capacidades estatales -procesos de modernización y reforma del Estado- han dado lugar a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas internacionalmente pero sin que estas operen como estaba previsto. Al igual que con los procedimientos del régimen democrático aquí aparece nuevamente un desajuste entre la forma y la práctica.

Para concluir, creo que la argumentación y datos analizados sustentan la idea que el problema de la democracia política en ALC no es un asunto de adaptación o aclimatación de las reglas, instituciones y comportamientos de los actores. La crítica desarrollada ha buscado dejar claro que las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía política y sus procedimientos requiere de una ciudadanía social vigorosa. La viabilidad de su implantación requiere de una acción estatal robusta orientada a generar las condiciones posibilidad para que la democracia formal y la sustantiva sean parte de la definición de la democracia en la región.

La pregunta que se hizo Nun hace más de 20 años es aún válida en ALC y sigue aún pendiente ¿Cuántos ciudadanos semiplenos carentes de sus derechos económicos, sociales y culturales, además de civiles y políticos puede haber en una democracia para que esta siga siendo considerada como tal?

Bibliografía

- Banco Mundial. Datos. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>
- Béland, D; Leibfried, S. Morgan, K; Obinger, H. t Oierson C. (2021) *The Oxford Handbook of the Welfare State (2ed)*. Oxford: Oxford University Press.
- Cardoso, F. H (1985) Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina. En D. Collier (Comp.) *El nuevo autoritarismo en América Latina* (pp. 39-62). México: Fondo de Cultura Económica.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos. Innovaciones conceptuales en la investigación comparativa. *Ágora* (8), 99-122.
- Comisión Económica para América Latina (2022) *Panorama Social 2021*. Santiago de Chile: CEPAL
- Dahl, R. A.(1985). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley. University of California Press
- _____ (1989). *La Poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- _____ (2006). *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. y Lindblom, C. (1953) *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper& Row.
- Davis, K. and Moore, W. (1945). Some Principles of Stratification, *American Sociological Review*, Vol. 10, No. 2, 242-249
- Flisfisch, Á. (1990). *Estatismo, economía y democracia en la crisis actual del socialismo*. Ponencia presentada en el seminario Chile: la izquierda en la crisis, organizado por Avance-Vector, Santiago de Chile, abril 1990. Disponible en: <https://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1990/000238.pdf>
- Freedom House (2022) *Freedom in the world 2022*. Washington D.C: Freedom House.
- Franco, C. (1998). *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Fukuyama, F. (2004) *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B Grupo Zeta.
- _____ (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

- Germani, G. (1979). Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. *Crítica y Utopía* N°1., 1-17. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro1/germani.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2021) *The Global State of Democracy 2021*. Stockholm: International Idea. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod/global-report>
- John Hopkins University Medicine: Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>
- Konrad Adenauer Stiftung y PoliLat *Índice de Desarrollo Democrático en América Latina*
- Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana. Análisis online. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Levitsky, S. y Ziblatty, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Madrid: Editorial Planeta.
- Le Galès P. (2010) Gouvernance. En Boussaguet, L., Jacquot, S. y P. Ravinet (ed.). *Dictionnaire de politiques publiques*. Third edition. Paris: Presses de Sciences Po, 299-308.
- Lipset, S. M. (194). The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address. *American Sociological Review*, 59(1), 1-22. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/2096130?seq=1>
- Mann, M. (2012). *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*, Cambridge: Cambridge University Press,
- Michels, R. (2014). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Migdal, J. (2001). Studying how states and societies transform and constitute one another. Nueva York: Cambridge University Press.
- Moore, B. (2015). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Ariel
- Nun, J. (2000). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- OCDE, CEPAL, BID et al (2022) *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*. Disponible en <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>
- OECD (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, Paris: OECD Publishing. Disponible en <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- O'Donnell, G. (1985) Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia. En D. Collier (Comp.) *El nuevo autoritarismo en América Latina* (pp. 289-321). México: Fondo de Cultura Económica.

- _____ (1993) On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries, *World Development*, Volume 21, Issue 8, 1355-1369. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9390048E>
- _____ (2004) Human Development, Human Rights, and Democracy. En O'Donnell, G., Vargas Cullell, J y O Lazzetta (eds.) (2004) *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (pp. 9-92). Notre Dame: University Press.
- _____ (2008) Hacia un Estado de y para la democracia. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (pp.25-64). Lima: PNUD. Disponible en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf
- _____ (2010) *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Our World in Data. Coronavirus Pandemic. Disponible en <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- 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*. Nueva York: PNUD.
- Przeworski, A. (1989). *Capitalismo y Socialdemocracia*. Madrid: Alianza Universitaria
- Rostow, W. (1967) *EL proceso de crecimiento económico*. Alianza Editorial. Madrid
- Sarasa, S. y Moreno, L. (1995) *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigación. Disponible en <https://digital.csic.es/handle/10261/179555>
- Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2003) Introducción para ampliar el canon democrático. Disponible en <https://www.semanticscholar.org/paper/Introducci3n-%3A-para-ampliar-el-canon-democr3tico-Santos-Avritzer/a33551a8605136002a0c89049f0b0fa2b63d159e>
- Sartori, G. (1987). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. (2010). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Oxon: Routledge.
- The Economist (2022) Democracy Index 2021. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Valenzuela, J. (1990). *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings*. Notre Dame: Kellogg Institute WP. Disponible en : https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/150_0.pdf

- Wallerstein, I. (2001). *Democracy, Capitalism and Transformation*, Exposición en Documenta 11 en Sesión Demokratie als unvollendeter Prozess: Alternativen, Grenzen und Neue Horizonte. Viena, 16 de marzo. Disponible en https://kipdf.com/democracy-capitalism-and-transformation-by-immanuel-wallerstein_5ab38b531723dd329c63d401.html
- Weber, M. (2014) *Economía y Sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Corrupción y transparencia en América Latina y el Caribe: ¿de dónde venimos, y qué hacer tras la pandemia?

Alejandro Baron Gandarias¹

El presente volumen tiene el ánimo de ayudar a explicar e interpretar algunos de los problemas económicos, políticos y sociales fundamentales de América Latina y el Caribe (ALC), y cómo poder hacerles frente. La corrupción es uno de ellos. Ya sea a gran escala o en términos cotidianos, es un fenómeno tan antiguo como las propias instituciones de ALC, pero que ha explotado mediáticamente en las últimas décadas. En contrapartida, las reformas de transparencia del nuevo milenio han generado esperanza a la hora de poder lograr victorias concretas y duraderas. El objetivo de este capítulo es esbozar cuál es el estado de las políticas de transparencia para la lucha contra la corrupción en ALC a fecha de 2022. Para ello, presentaremos estas reformas sucintamente, buscando determinar si pueden ser tildadas de exitosas. El texto se estructurará de la siguiente manera. Primero, realizaremos un retrato robot de la corrupción en ALC, delineando los principales tipos de corrupción existentes, sus impactos, y cómo la transparencia puede ser un remedio a la vez práctico y eficaz. Segundo, explicaremos cuál ha sido la evolución de las políticas de transparencia en ALC en las últimas dos décadas. En tercer lugar, recurriremos a evidencia empírica para entender el impacto de estas políticas, especialmente en lo que respecta a la transparencia focalizada. Por último, juntaremos las piezas del puzle, desentrañando por qué algunas reformas pueden haber funcionado y no otras, y qué hacer de cara al futuro.

1 Doctorando en Economía Política Internacional en la Universidad Johns Hopkins (SAIS), e investigador visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Georgetown. Consultor, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

I. Corrupción en ALC: ¿de dónde venimos, y dónde estamos?

A. La corrupción en ALC: definiciones básicas y datos preliminares.

La corrupción es uno de los principales problemas transversales que ha recorrido y definido la política en la región ALC en la última década, incluso con sacudidas más allá de las fronteras de cada país, como evidenció la trama de sobornos urdida por Odebrecht. No en vano, presidentes, expresidentes o altos cargos en la mayoría de los países en la región han sido investigados, procesados o condenados por corrupción de varios tipos, en muchos casos ello originando su propia salida del poder. Por si fuera poco, la pandemia del COVID-19 ha creado nuevas oportunidades de corrupción, pero también nuevas demandas de lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía, volviendo a traer el tema a primera línea informativa.

Pero ¿qué entendemos por corrupción? ¿Cómo definirla? Que la corrupción haya sido definida generalmente como “*abuso del poder encomendado para beneficio propio*”² no da muchas pistas sobre cómo ocurre, ni cómo luchar contra ella. Autores como Klitgaard (1988), LaPalombara (1994), Ades y di Tella (1996), Bardham (1997), Tanzi (1998), Amundsen (1999), Treisman (2000), Johnston (2005), Svensson (2005), y Rose-Ackerman y Palifka (2016), entre otros, han establecido diversas caracterizaciones y tipologías de corrupción. Dividir las causas políticas o económicas es útil a primera vista, pudiendo concurrir ambas simultáneamente. Las causas políticas se subsumen en “*la manipulación de las instituciones políticas y de las reglas que influye en las instituciones de gobierno y el sistema político*” (Amundsen, 1999)³. Las motivaciones económicas conducen siempre al mismo lugar: el enriquecimiento ilícito bajo distintas modalidades. Además de esto, la corrupción opera en dos niveles. La llamada gran corrupción puede llegar a dominar las noticias de un país: casos de financiación de partidos y campañas políticas, amaños en contrataciones, y demás mecanismos que requieran un funcionamiento sistematizado o coordinado entre varios actores a altos niveles institucionales. En un nivel más epidérmico está la pequeña corrupción administrativa (*petty corruption*), que

2 Definición de Transparencia Internacional (TI).

3 La corrupción en la política suele ser operada por actores políticos, aunque no necesariamente: otros actores a nivel institucional o económico pueden buscar una tergiversación del sistema jurídico para apropiarse de un determinado beneficio, en función de sus intereses.

suele ocurrir principalmente en los trámites cotidianos como en la gestión de multas, obtención de licencias y acceso a plazas de funcionario.

Ambos tipos de corrupción concurren y se entrelazan en ALC. Y es que los datos sobre percepción y control de la corrupción⁴ no son alentadores en este sentido, tanto a corto, como a largo plazo. Por ejemplo, mirando el corto plazo, la percepción de corrupción en la región no ha mejorado durante la pandemia, como señalan Gedan y Canton (2022). El indicador de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional agregado a nivel regional se ha estancado, tras unos años de leve retroceso (Ferreira Rubio y Berazategui, 2020)⁵. La edición del 2021 del Latinobarómetro (LAPOP, por sus siglas en inglés), publicado anualmente por la Universidad de Vanderbilt, se suma a esta tendencia, revelando que, para dos tercios de los ciudadanos encuestados, la mayoría de los políticos son corruptos de algún modo, con porcentajes entre el 34 por cien de Uruguay y el 88 por cien de Perú. Por último, el informe de capacidad para combatir la Control de la Corrupción de AS/COA y la consultora Control Risks arroja algo de esperanza, aunque tenue: según estos datos, ALC ha aumentado muy ligeramente su capacidad para combatir la corrupción entre 2019 y 2022, aunque países como Argentina y México y Perú han retrocedido ligeramente, y Brasil, Guatemala, y Uruguay lo han hecho significativamente (aunque este último siga siendo el mejor de la clase en términos absolutos).

Ampliar la serie temporal tampoco mejora los resultados. Según datos compilados por OCDE (2020)⁶, entre 2006 y 2018 la percepción de corrupción generalizada en la administración aumentó en toda ALC. Transparencia Internacional también ha recalcado recientemente que los datos del Índice de Percepción de la Corrupción no han progresado sustancialmente en la última

4 Aunque algunos indicadores (como el del Banco Mundial) se refieren a “control” de la corrupción, también son indirectamente datos de percepción, puesto que su recolección se realiza mediante encuestas que capturan la opinión subjetiva sobre la percepción de control sobre la corrupción que tienen los gobiernos.

5 Tanto el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) de Transparencia Internacional como el de Control de la Corrupción de los Indicadores de Gobernanza Global (WGI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial son indicadores subjetivos, y por tanto sujetos a críticas metodológicas en cuanto a su capacidad para detectar realmente la corrupción. A esto hay que añadir la falta de comparabilidad directa que tienen estos indicadores en series temporales, ya que la metodología para realizar mediciones tanto para el CPI como para el Índice CC de los WGI ha cambiado a lo largo del tiempo (Rohwer, 2009).

6 La OCDE utiliza datos de Gallup en su estudio.

década en más de 130 países, incluyendo en ALC⁷. Por otra parte, los datos agregados en los Indicadores de Gobernanza Global del Banco Mundial entre 2000 y 2020 apuntan a que el control de la corrupción ha empeorado en ALC en términos absolutos, pero también relativos, en comparación con otras regiones del globo⁸. Los datos de victimización de la corrupción incluso agravan este panorama, remarcando que la corrupción es un flagelo diario de larga data en la región. Según el LAPOP, las solicitudes de sobornos por parte de policía se han mantenido bastante estables desde 2006. De manera más alarmante, la percepción de sobornos administrativos aumentó 4 puntos porcentuales entre 2019 y 2021, y en países como México, Bolivia o Nicaragua, 20 por ciento o más de los respondientes reconoce que un policía o empleado público le solicitó un soborno en el último año.

Las empresas en ALC tampoco se libran de la corrupción. Como recalcan Kahn et al. (2018), según las encuestas a empresas realizadas por el Banco Mundial en los últimos años, las empresas de ALC pagan más del doble en sobornos a funcionarios públicos por contratos que sus homólogos de la OCDE, y en algunos países este número se multiplica significativamente, como en México. Una encuesta realizada por el estudio de abogados Miller & Chevalier en 2020 con casi mil representantes de empresas multilatinas o nacionales en ALC arroja que la corrupción ha aumentado en 10% con respecto a 2012. ALC ha llegado a colocarse en los últimos años por detrás de las demás regiones del globo en términos de diversión de fondos públicos, favoritismo, y arbitrariedad, especialmente en la asignación de contratos e inversión pública⁹.

Una vez analizadas las percepciones básicas de corrupción y control de la corrupción a nivel regional, surgen tres preguntas relativas para entender algunas de sus consecuencias más significativas. Concretamente, ¿qué impactos tiene la corrupción sobre la confianza ciudadana en diversos ámbitos?

7 Transparencia Internacional, CPI 2021, Resultados <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

8 Indicador de Control de la Corrupción, WGI, Banco Mundial <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

9 Ver Índice Global de Competitividad 2017-2018, por ejemplo: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

B. Consecuencias de la corrupción en ALC: una mirada a la creciente (des)confianza en la región.

La corrupción puede tener efectos devastadores sobre la confianza social, tanto a nivel interpersonal como grupal, e incluso societalmente. Esta incidencia negativa ha sido ampliamente estudiada en los últimos años, incluyendo en ALC (Morris y Klesner, 2010; Pastrana-Valls, 2019). El LAPOP 2021 también revela que las víctimas de delincuencia y las que perciben altos niveles de corrupción confían menos en los miembros de su propia comunidad, especialmente en entornos donde la corrupción es habitual.

A nivel macro, la confianza en la equidad de las elecciones, en el sistema judicial y los tribunales, así como en el gobierno, descendieron significativamente entre 2006 y 2018, como recalca la OCDE (2020) usando datos de Gallup. Volviendo al LAPOP 2021, el grupo que percibe a la mayoría de los políticos como corruptos tiene una confianza en el gobierno nacional 24 puntos porcentuales menor en contraste con quienes tienen una menor percepción de corrupción, y una mayor esperanza de corrupción futura también predice un menor apoyo a la inversión gubernamental para luchar contra ella por medios legales para los respondientes. En un extenso informe sobre la confianza en ALC para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Keefer y Scartascini (2022) hallan que nueve de cada diez personas en la región desconfían del prójimo, cuadruplicando los niveles de desconfianza que muestran los países de la OCDE, siendo la corrupción uno de los factores más incisivos en la desconfianza. En el informe, los autores también hallan correlaciones fuertes entre percepción de control de la corrupción y confianza interpersonal en ALC, así como entre corrupción percibida y calidad proyectada de la regulación.

Los impactos de la corrupción sobre el apoyo específico a la democracia también son nocivos y han sido estudiados en los últimos años. Lagunes (2012) aporta un resumen fehaciente en la materia, resaltando que la corrupción ataca especialmente al presupuesto de igualdad entre ciudadanos que fundamenta la democracia, algo corroborado por un estudio cuantitativo de Pastrana-Valls (2019) en ALC. Los datos compilados por la OCDE (2020) para la región apuntan en esta dirección, aclarando que la sensación de que gobiernan los poderosos aumentó entre 2006

y 2018, mientras que la satisfacción y respaldo a la democracia bajaron más de diez puntos porcentuales en ambos casos.

Nuevamente, el LAPOP 2021 ahonda en algunos de estos impactos de manera más granular. El grupo de dos tercios de ciudadanos que opinan que la mayoría de los políticos son corruptos de algún modo tiende a estar menos de acuerdo con que democracia es la mejor forma de gobierno, concretamente 12 puntos porcentuales menos a nivel regional. De modo más grave, según esta macroencuesta, en la mayoría de los países de ALC un tercio o más de respondientes toleraría un golpe militar en situaciones de alta corrupción, con porcentajes variando entre el un quinto de los encuestados de Uruguay y más de la mitad en Perú. En Brasil, los números se han mantenido estables tras la operación Lava Jato, con algo más de un tercio de aprobación a un posible golpe. La tolerancia a los golpes en situaciones de alta corrupción es 32 puntos porcentuales más alta que aquellos con fines políticos o ejecutivos, señalando una preocupación por la corrupción que trasciende el apoyo a diferentes regímenes políticos por los respondientes.

También conviene no descartar la importancia que tienen los efectos económicos de la corrupción, tanto per se, cómo en su translación en la pérdida de confianza empresarial. El deterioro del clima de confianza interpersonal ya apuntado también tiene su corolario empresarial, como recalcan Keefer y Scartascini (2022), siendo esta a su vez fundamental para el crecimiento económico. Además, el LAPOP de 2021 recoge que la incidencia de la corrupción es un acicate para la decisión de emigrar (especialmente a EE. UU.), que toman muchos latinoamericanos cada año.

C. ¿Qué hacer contra la corrupción? La transparencia como remedio principal.

Existen varios remedios potenciales para luchar contra la corrupción. Estos pueden dividirse de dos maneras. Por un lado, y atendiendo a su objeto-sujeto, están las políticas de transparencia y de control, representando dos caras de la misma moneda: la transparencia efectiva implica necesariamente posibilidad de fiscalización, ya sea por parte de la ciudadanía o dentro de las instituciones públicas. Por otro, y diferenciando por el enfoque seguido, se puede distinguir entre aquellas políticas que buscan perseguir el hecho corrupto jurídica o jurisdiccionalmente,

generalmente tras su comisión; o políticas conductuales que buscan influir en el comportamiento de los actores para que no cometan actos corruptos, o anticipar la comisión de estos actos. Algunos ejemplos de dichas políticas, aplicando la distinción apenas realizada, se proponen en la Tabla 1.

Tabla 1. Resumen de políticas de lucha contra la corrupción (y ejemplos).

	Transparencia	Control
Enfoque jurídico	Obligaciones legales de liberar información al público (activa) o derecho de solicitar información (pasiva).	Regulación de organismos de control interno (fiscalías, procuradurías, contralorías) y poderes jurisdiccional y judicial.
Enfoque conductual	Incentivos para que los gestores públicos compartan información proactivamente.	Control social o institucional sobre gasto e inversión pública a través de plataformas o herramientas de transparencia.

Fuente. Elaboración propia.

Más allá de las reformas de transparencia, las políticas de fortalecimiento de organismos jurisdiccionales, judiciales y de control han sido cruciales en la lucha contra la corrupción en ALC en la última década, quizá poniendo encima de la mesa resultados más tangibles que la propia transparencia. Casas-Zamora y Carter (2017), entre otros, recogen fehacientemente el papel de las políticas de control de la corrupción acaecidas en la segunda década del siglo XXI en ALC, y protagonizadas por la exposición, publicidad, vergüenza y criminalización de la corrupción, con un fortalecimiento destacado de los organismos encargados de perseguirla y juzgarla. Sin esto, destapar los numerosos casos de corrupción que han azotado la región y poder juzgar a la plana mayor de algunos de estos casos hubiese sido imposible. Por ende, una visión completa de la lucha anticorrupción quedaría incompleta sin evaluar el estado de la otra mitad de políticas anticorrupción – lo cual no realizaremos en este capítulo por limitaciones de espacio y para dotar de más detalle al análisis específico sobre transparencia. Las secciones siguientes se centrarán en la importancia de la transparencia para luchar contra la corrupción, y cómo se ha aplicado en ALC.

La transparencia es la “*característica de los gobiernos, empresas, organizaciones e individuos de ser abiertos en la divulgación clara*”

de información, reglas, planes, procesos y acciones”¹⁰. Las políticas de transparencia pueden subdividirse por la actividad de sus emisores y receptores. En cuanto a los emisores, la transparencia puede ser activa, o pasiva. La transparencia activa se refiere a aquellas medidas tomadas por los gobiernos para compartir o liberar información sin requerimiento previo por parte de la ciudadanía. En cambio, la transparencia pasiva requiere una petición previa por parte de un ciudadano o una organización de la sociedad civil, y suele identificarse con normativas de acceso a la información (A2I o FOIA, en sus siglas en inglés).

En cuanto a la rendición de cuentas que pueden ejercer los receptores de la transparencia, esta puede ser externa o interna, en función de a quién vaya dirigida. En la externa o vertical, la ciudadanía y la sociedad civil (principales) llevan a cabo un escrutinio del comportamiento de los tomadores de decisión pública (agentes), mientras que la rendición de cuentas interna (u horizontal), busca facilitar que unos organismos públicos controlen a otros. La combinación efectiva de ambas, o rendición de cuentas diagonal, se da cuando los poderes públicos y la ciudadanía interactúan para detectar y sancionar conductas corruptas dinámicamente.

Tabla 2. Tipologías de transparencia (y ejemplos)

	Externa (Rendición cuentas vertical)	Interna (Rendición cuentas horizontal)
Activa	Plataformas online de transparencia o datos abiertos a la ciudadanía.	Tableros de control internos distribuyendo información entre organismos del estado.
Pasiva	Leyes de Acceso a la Información (A2I o FOIA).	Peticiones de información de una contraloría o fiscalía a una institución pública.

Fuente. Elaboración propia.

Mirando específicamente hacia una génesis de la historia de la transparencia en ALC, las dos décadas del siglo XXI en curso arrojan que se puede dividir a grandes rasgos la evolución de la transparencia a nivel regional en tres fases, cada una correspondiendo aproximadamente con una década, como explicaremos a continuación.

10 Transparencia Internacional, “Corruptionary, A-Z” <https://www.transparency.org/en/corruptionary>

II. Transparencia para la lucha contra la corrupción en ALC: una génesis regional, de lo micro a lo macro.

A. Los albores de la transparencia en el siglo XXI en ALC: de la popularización de la transparencia a las políticas de acceso a la información.

El nuevo milenio trajo el apuntalamiento de la transparencia como elemento insoslayable en la formulación de políticas anticorrupción a nivel regional. A esto contribuyeron dos factores acontecidos en la década anterior. Por un lado, el destape de casos de corrupción a alto nivel en los 1990, llevando a acusaciones directas de corrupción contra varios presidentes (Pereyra, 2012). Así, la progresiva instalación y recurrencia de la corrupción como fenómeno político-mediático planteó tanto un problema inmediato para los políticos en ejercicio, como de modo más mediato, para los regímenes democráticos que habían logrado apuntalarse en décadas anteriores.

Por otro lado, la difusión global y regional de políticas de transparencia no fue ni casual, ni orgánica. Instituciones financieras multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o el BID comenzaron a considerar la corrupción como una de las principales amenazas para el desarrollo económico durante los 1990 (Tanzi y Davoodi, 1997; Tanzi y Davoodi 2001, Sarwar, 2016). Además, el fracaso parcial de las reformas procrecimiento de los años 1990s y la recalibración de objetivos subsiguiente, con el progresivo alejamiento del consenso de Washington, encumbró aún más a la transparencia. Como apuntaron Pritchett y Woolcock (2003), cualquier programa internacional o multilateral de reformas institucionales tendría que incorporar a partir de aquél entonces elementos conducentes a una mayor rendición de cuentas y participación ciudadana, incluyendo en transparencia. Además del papel externo de los organismos multilaterales, la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1999 supuso un hito regulatorio para la región. Aunque esta Convención no obligaba directamente a llevar a cabo políticas de transparencia, sí incidía en la necesidad de proceder a intercambios de información entre instituciones en los Estados parte de la Convención, y también entre los Estados.

Como apuntado, no fue sino una vez llegado el nuevo siglo-milenio cuando la transparencia propiamente dicha empezó a

florecer en ALC¹¹ (Michener, 2009). La aprobación de leyes A2I y la divulgación de información relacionada con el sector financiero fueron globalmente los primeros pasos hacia la regulación de la transparencia en los países de la región. Entre 1999 y 2010, dieciocho países en ALC adoptaron normativas sobre A2I¹². Además, a raíz del fallo *Claude Reyes v. Chile* (2006) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las leyes sobre A2I empezaron a cristalizar el acceso a la información como derecho, estableciendo obligaciones de cumplimiento para las instituciones públicas.

Esta “explosión” en transparencia pasiva (Ackerman and Sandoval-Ballesteros, 2006) no conllevó inmediatamente una mejora material significativa en los países de la región, principalmente por tres factores, como recogen Baena-Olabé y Vieyra (2011). Primero, la falta de garantías procedimentales, así como incentivos y sanciones para el incumplimiento de las demandas de A2I (Michener, 2009). Segundo, la falta de adecuación en la capacidad burocrática, especialmente en la infraestructura de manejo documental y las habilidades para gestionar demandas de información, aún más mermadas tras los recortes de personal acontecidos en la década de los 1990. Tercero, las numerosas cláusulas de confidencialidad y excepciones a la transparencia restringiendo los campos de información a disposición de los ciudadanos en las leyes A2I, como destaca Mendel (2009).

B. La década de 2010: transparencia focalizada estándares de transparencia y tecnología como nuevos elementos en las políticas de transparencia de ALC.

Tres nuevos fenómenos moldearon cómo se entendió la transparencia en ALC ya en la década de 2010. El primero de ellos es la evolución de las reformas de transparencia general a otras de transparencia focalizada. Las dificultades a la hora de aprobar legislaciones generales de transparencia, y los pingües efectos de la primera ronda de reformas reclamaba un cambio de objetivo y formato. Frente a esto, las políticas de transparencia focalizada, como propuesto por Fung et al. (2007) prometían básicamente dos mejoras: objetivos concretos y medibles, y la adaptación a las

11 Sólo México intentó, sin éxito, aprobar una ley A2I a nivel federal durante los 1990s.

12 Los siguientes países han aprobado legislación A2I en esta época: Trinidad y Tobago en 1999; Jamaica, México, Panamá y Perú en 2002; la República Dominicana y Ecuador en 2004; Antigua y Barbuda en 2005; Honduras en 2006; Nicaragua en 2007; Chile, Guatemala, Uruguay en 2008; Brasil y Perú en 2009; y El Salvador en 2010. Argentina y Bolivia aprobaron reglamentos en 2003.

necesidades de cada sector o institución concreta, en vez de la aplicación indiscriminada de principios generales. Como recogen Dassen y Vieyra (2012), las políticas de transparencia en ALC que apostaban por el enfoque focalizado cogieron vuelo con éxito en toda la región ya antes del cambio de década, especialmente a partir de 2008-2009: desde transparencia en subsidios de gas en Argentina y en el acceso a la vivienda en Colombia, hasta control del gasto gubernamental en Brasil, de los ingresos extractivos en Colombia y de la obra pública en Chile.

En segundo lugar, también cabe destacar la expansión de los estándares de transparencia en la región¹³. Así, ALC era una de las regiones globales donde la membresía en estándares y acuerdos supranacionales de transparencia al finalizar la segunda década del siglo era más densa. Más allá de cuestiones reputacionales o cosméticas, esto obliga a los miembros a transponer e implementar las mejores prácticas existentes para divulgar datos, pero también licencia para disponer en contrapartida del conocimiento técnico adquirido y las herramientas desarrolladas por dichos estándares. Como resultado, varios estados y entes subnacionales en ALC han fortalecido recientemente sus arquitecturas legales en materia de integridad y transparencia. No en vano, de entre los más de quinientos compromisos adoptados en los planes de acción de Gobierno Abierto en ALC entre 2011 y 2019, más de la mitad se centraron en blindar la integridad pública, según Ramírez-Alujas (2019). En concreto, la mayoría de los países de la región ya regula de alguna manera los beneficiarios finales¹⁴; han acordado provisiones en sus legislaciones sobre Empresas de Propiedad Estatal (EPE); y han suscrito acuerdos internacionales en materia de conflictos de interés (de Michele y Dassen, 2018).

En tercer lugar, han aumentado significativamente las cláusulas legales relativas a la necesidad de incidir en una mayor rendición de cuentas y participación ciudadana a través de herramientas

13 Concretamente, en 2022 cuarenta gobiernos nacionales y subnacionales eran parte de la Alianza para el Gobierno Abierto; veinticinco miembros del estándar de transparencia en contrataciones públicas Open Contracting Partnership; y más de cuarenta se habían adherido a la carta sobre datos abiertos International Open Data Charter. Además de esto, once gobiernos nacionales de ALC también se adherieron al estándar en materia de industrias extractivas Extractive Industries Transparency Initiative (EITI); nueve su homólogo CoST, en materia de construcción; dieciocho son miembros del GAFILAT, sobre transparencia financiera; y dieciséis se han unido a las Conclusiones de Punta del Este sobre transparencia fiscal.

14 Ver Directorio Legislativo. 2021. “Beneficiarios Finales en América Latina: avances, obstáculos y desafíos”.

tecnológicas basadas en tecnologías de la información y comunicación (TIC) abiertas y accesibles a la ciudadanía. En el terreno práctico, las TIC han permitido innovaciones bajo la premisa de la transparencia focalizada, como señalan Kahn et al. (2018). Por ejemplo, el uso de plataformas online y de aplicaciones móviles para divulgar información en formatos simplificados, mediante visualizaciones, o con datos abiertos, ha ampliado este campo para cumplir con compromisos de transparencia asumidos por los países, y llegar directamente al ciudadano.

La utilidad de estas herramientas va más allá de sus interfaces externos o visibles para la ciudadanía (*front end*), potencialmente generando externalidades positivas en el sector público (Andersen 2009; Mistry y Jalal 2012; Park y Kim 2020). La transparencia puede generar mejoras indirectas en la capacidad burocrática existente: las plataformas online de transparencia “tiran” de cadenas y motores de información (*back end*) detrás de las pantallas que requieren crear conexiones entre instituciones entre las cuales suele predominar la insularidad informativa. Esto puede permitir mejorar el análisis y evaluación de métricas de desempeño de manera integrada, así como canalizar y resolver las potenciales retroalimentaciones de los ciudadanos. Sin embargo, los cambios tecnológicos tienen que acompañarse de otros institucionales, como implementar incentivos para la generación, gestión y divulgación de datos y responder a las demandas ciudadanas y crear entidades de seguimiento de la transparencia dentro de las instituciones públicas y otras mixtas con organizaciones de la sociedad civil, algo ya requerido por los estándares de transparencia.

Varias plataformas de transparencia en ALC han llevado a cabo esta doble expansión, tanto en *front*, como en *back end*. Algunos ejemplos son: la iniciativa regional MapaInversiones del BID, en materia de transparencia y gestión de la inversión pública; las plataformas de compras públicas Colombia Compra Eficiente (Colombia) y COMPR.AR (Argentina); la plataforma de monitoreo de obras públicas INFObras, de la Contraloría General del Perú y la plataforma BA Obras, sobre obra pública en la ciudad de Buenos Aires. Este uso de TICs ha permitido también la expansión de la

transparencia a sectores nuevos, como agua y saneamiento (Ortiz et al., 2022).

C. Mirando al futuro en la década de 2020: de la reacción a la predicción de la corrupción, y de la fragmentación a la unificación de datos.

No hace falta ser un tecnófilo para afirmar que el futuro de la transparencia en ALC está indisolublemente ligado al de la tecnología. Y aunque haya habido casos de éxito anteriores¹⁵, es precisamente con el paso a la década de 2020 cuándo la tecnología ha dado un salto cualitativo en cómo se busca perseguir la corrupción en la región, por dos motivos.

Primero, la ingente cantidad de datos producida por las instituciones públicas está siendo ya aprovechada para identificar patrones de comportamiento y pasar de un enfoque reactivo a uno proactivo o incluso predictivo. Esto implica reforzar los sistemas tecnológicos existentes gracias a protocolos y herramientas de análisis de datos, incluyendo *big data*, minería de datos, inteligencia de negocios, inteligencia artificial, *machine learning*, e incluso blockchain – aunque las aplicaciones de esta última tecnología para el sector público puedan ser más discutidas. Gracias a la aplicación de estas tecnologías, se puede llegar a identificar posibles desviaciones indebidas mediante escrutinios sistemáticos en tiempo real, o incluso conseguir predecir áreas o transacciones de riesgo, algo por lo que países como Paraguay y Costa Rica están apostando ya en sus inversiones públicas.

Segundo, las demandas de información ciudadana acaecidas durante la pandemia del COVID-19 han precipitado la integración de fuentes de información en plataformas de gestión y divulgación unificada de datos, ampliando la información sobre ejecución del gasto a otros ámbitos como prestación de servicios y número de infectados, en el caso de la pandemia. En este caso, la pandemia ha actuado como acelerador de algunos procesos, y esta integración sólo aumentará las posibilidades de contar con grandes conjuntos de datos para poder sofisticar los análisis internos con vistas a implantar modelos predictivos.

15 Un caso pionero en la materia es el de la Contraloría General del Brasil, entidad en la cual se implementó un Observatorio del Gasto Público a partir de 2008 y que a la postre incorporó programas de minería de datos para auditar gasto público. En 2015, este observatorio levantó banderas rojas en más de 7500 casos, equivalentes a un monto de USD 104 millones (Moreno, 2017).

Sin embargo, ¿cuál es el balance de estas reformas en estas dos últimas décadas de transparencia sobre la corrupción a nivel regional? Dicho de otro modo, ¿qué evidencia nos dejan?

III. ¿Ha dado fruto la transparencia? Evidencia global y regional.

A. Una mirada global a la evidencia en materia de transparencia, de mayor a menor generalidad.

Según una amplia colección de evidencia tanto experimental¹⁶ como no experimental en los últimos 20 años, conviene ser positivos pero cautos. La transparencia funciona generalmente a la hora de reducir la corrupción y algunos de sus riesgos asociados (Alt, 2019) especialmente a nivel micro institucional. No obstante, ciertas condiciones y salvedades son importantes. En una revisión de literatura clásica, Gaventa y McGee (2013) analizan el éxito de varias iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, concluyendo que las reformas en silos y las mediciones cortoplacistas afectan al éxito de las reformas de transparencia. Otra recopilación de estudios realizada por Joshi (2014) revela que, aunque los objetivos iniciales y el espíritu de muchos programas pro-transparencia pueden estar bien planteados, encauzarlos hacia resultados concretos contra la corrupción puede requerir más detalle en los mecanismos causales intermedios a los cuales se quiere atacar, dependiendo del ámbito y tipo de corrupción del que se trate.

Kosack y Fung (2014) llevan a cabo una revisión de 16 experimentos sobre transparencia en seguimiento a experimentos clásicos realizados en Uganda por Reinikka y Svensson (2005) y Björkman y Svensson (2009) en los cuales se demostraba un vínculo claro entre mayor transparencia y reducción de la corrupción. Estos estudios fueron ampliados más recientemente por Björkman Nyqvist et al. (2017) con un enfoque de largo plazo, quienes vuelven a encontrar resultados positivos inequívocos de la transparencia en el mismo país y sector. En su revisión, Kosack y Fung (2014) matizan el optimismo de estos autores, concluyendo que la transparencia arroja resultados generalmente positivos, pero con matices: los problemas de acción colectiva, la resistencia política, y las barreras que suponen en ocasiones los procesos de implementación pueden mermar sustancialmente la ejecución. Además, cuanto menor focalización o mayor generalización, más problemas plantean estos programas.

16 Para una revisión más completa sobre el estado de los programas experimentales midiendo impactos anticorrupción a nivel global, ver Lagunes y Seim (2021).

Fox (2015) repasa veinticinco evaluaciones cuantitativas que estudian el poder de la rendición de cuentas realizada a través de monitoreo social: aunque los programas pueden y suelen tener impactos positivos, la evidencia señala la importancia de actuar en contextos propicios, atacar mecanismos intermedios concretos, o establecer incentivos claros para responder a las retroalimentaciones ciudadanas. Por último, de Renzio y Wehner (2017) establecen una relación positiva global entre transparencia fiscal y una ejecución presupuestaria de calidad en treinta y ocho estudios a nivel global, aunque señalan, nuevamente, que los estudios no suelen identificar los mecanismos causales por los cuales se mitiga efectivamente la corrupción.

Centrarnos en el dueto transparencia más tecnología focalizada suele indicar que esta fórmula funciona, en general. Una ventaja de los programas focalizados y fundamentados en TICs es que las evaluaciones suelen centrarse en indicadores sobre bienes y servicios públicos tangibles y mecanismos de implementación concretos, algo que no siempre sucede en programas de transparencia más generalistas. Por ejemplo, Lewis-Faupel et al. (2016) encuentran resultados positivos en la calidad de las compras públicas en la India e Indonesia tras implementar un sistema de compras públicas electrónicas y abiertas. También en la India, Banerjee et al. (2020) evalúan un programa público de beneficios a trabajadores (*workfare*) en el cual la divulgación de información instantánea fue fundamental para mitigar desviaciones de fondos. Según Kim, Kim y Lee (2009), transparentar un sistema de selección de personal burocrático en la ciudad de Seúl evitó nepotismos y mejoró la calidad del personal seleccionado. Por último, la transparencia también puede apoyar la percepción por parte de la ciudadanía de un mejor desempeño gubernamental, como encontraron Pathak et al. (2009) en Fiji y Etiopía.

Sin embargo, el éxito del cóctel transparencia más tecnología también merece ser matizado. Peixoto y Fox (2016) repasan 23 estudios sobre programas de rendición de cuentas mediante TIC, concluyendo que estas herramientas han incrementado la capacidad institucional mediante la cual los servidores públicos pueden responder a los ciudadanos, pero no la obligatoriedad de respuesta. Precisamente, el ingente trabajo llevado a cabo por Curto-Rodríguez y García-García (2019, entre otros) sobre los portales de transparencia de las Comunidades Autónomas (regiones) en España a partir de 2017 atestigua que la transparencia en línea puede generar carcasas vacías para a

los ciudadanos. Como apuntado más arriba, sin incentivos que acompañen estas mejoras de capacidad, la tecnología puede generar transparencia sin rendición de cuentas.

B. Evidencia sobre reformas de transparencia focalizada en ALC.

Una vez recopilados los impactos de las principales evaluaciones de transparencia llevadas a cabo a nivel global, incluyendo a nivel focalizado, conviene volverse hacia la evidencia existente en ALC. Existe una creciente y robusta literatura de evaluaciones empíricas al respecto, especialmente en programas ligados a TICs patrocinados o auspiciados por instituciones multilaterales como el BID o el Banco Mundial, que ejemplifican los principales resultados de las intervenciones de transparencia seguidas en la región en varios sectores.

Mediante un experimento realizado en Perú, Lagunes (2017) inicia una serie de estudios, principalmente experimentos, sobre plataformas de transparencia en ALC. En este estudio, se evaluó el impacto del monitoreo de la sociedad civil a través de la plataforma INFObras, un portal en línea de la Contraloría General del Perú (CGP) que divulga datos de más de 70.000 obras públicas. Los resultados fueron más que positivos: avisar a los ejecutores de obra que iban a ser monitoreados por organizaciones de la sociedad civil redujo los costos medios de los proyectos de obra pública hasta 50 por ciento. Pierri y Lafuente (2020) complementan el estudio anterior con una lectura de medio plazo: dado que la CGP estableció un umbral por encima del cual los proyectos eran permanentemente fiscalizables por la sociedad civil, se comprobó mediante una regresión discontinua que, en estos proyectos, los sobrecostos de los contratos ejecutados por terceros disminuyeron un 9 por ciento – no así aquellos ejecutados por la administración pública, señalando que la percepción de la fiscalización puede variar entre diferentes actores sociales.

Lauletta et al. (2019) se centran en el impacto de MapaRegalías, una plataforma en línea en la cual se divulgan las inversiones públicas financiadas mediante regalías de recursos naturales en Colombia. Tres resultados sobresalen de este estudio: primero, una ganancia en la eficiencia en los tiempos de ejecución de proyectos de inversión pública financiados por regalías de 8 por ciento en el año posterior al lanzamiento de la plataforma; segundo, el número de irregularidades detectadas en estos proyectos gracias a la plataforma y remitidas a las instituciones de control y

auditoría se multiplicó por veinte en el mismo lapso de tiempo; y tercero, la galería de imágenes de proyectos se amplió de 300 a 28.000 imágenes en los primeros tres años de implementación de la plataforma gracias a fotografías recolectadas tanto por los gestores de proyectos como por ciudadanos anónimos. Un experimento posterior realizado por Rossi et al. (2020) con la plataforma MapaInversiones Costa Rica¹⁷ como protagonista confirma y amplía estos resultados, a corto y medio plazo. Tres meses después del lanzamiento, los proyectos de inversión pública subidos a la plataforma (grupo de tratamiento) tuvieron una ejecución financiera 18 puntos porcentuales superior a los no incluidos, cifra que se modera a 15 puntos porcentuales un año después del lanzamiento. En cuanto a la ejecución física, que señala el tiempo que tardan los proyectos en ejecutarse, se incrementó en 8 puntos porcentuales en la ventana de tres meses, y un punto porcentual un año después del lanzamiento. La plataforma también permitió recopilar más de 1700 fotografías de proyectos en esta ventana temporal.

Siguiendo con el impacto de las innovaciones TIC en transparencia, de Michele y Pierri (2020) analizan la efectividad de la digitalización para promover la transparencia mediante un estudio de diferencias-en-diferencias en Argentina, en la cual aprovechan los efectos de la implementación de la ventanilla única de compras públicas electrónicas COMPR.AR. La plataforma generó procesos más cortos y en los cuales el coste medio pagado por los oferentes se redujo. También se involucraron más oferentes, aumentando la competencia. Complementando esta evaluación, Pierri et al. (2021) encuentran que la implementación de COMPR.AR tuvo efectos positivos en materia de género, aumentando el porcentaje de mujeres oferentes en comparación con el sistema anterior.

Sin embargo, no todos los estudios empíricos a nivel focalizado que se han llevado a cabo en ALC han sido sobre el impacto de plataformas en línea de transparencia. Por ejemplo, Lagunes y

17 La iniciativa MapaInversiones del BID fue la heredera a nivel regional ALC de MapaRegalias (Colombia). MapaInversiones nació en 2016 como una serie de plataformas nacionales online con un doble objetivo: por un lado, transparentar datos sobre avance financiero y físico de proyectos de inversión pública a través de visualizaciones y mapas georreferenciados; por otro, permitir a la ciudadanía enviar comentarios o fotografías a las autoridades pertinentes, así como subir información de proyectos directamente a las redes sociales. A fecha de julio de 2022, se han lanzado plataformas MapaInversiones en Costa Rica y Paraguay (2018); dos plataformas en Perú (2019); Argentina, Jamaica y República Dominicana (2020), así como módulos específicos con información del COVID en Argentina, Costa Rica, Paraguay, y República Dominicana entre 2020 y 2021.

Pocasangre (2019) seleccionan aleatoriamente 197 entidades del gobierno mexicano a nivel federal a las cuales presentaron demandas de información en 2007, 2013 y 2015 para testear la robustez del sistema A2I en el país. En este último año se resolvieron más peticiones, aunque el tiempo medio de espera fue mayor, en ocasiones la información fue incompleta, y no se dejaron de solicitar coimas. Alessandro et al. (2019) demuestran mediante un experimento en Argentina que la transparencia es un arma de doble filo: mientras que divulgar resultados positivos mejora la confianza ciudadana en el gobierno como institución (no el gobernante de turno), los resultados negativos inciden en lo contrario. Por último, Keefer y Roseth (2021) estudian cómo un mecanismo informal de transparencia en Colombia —que estudiantes voluntarios supervisen un programa de asignación de alimentación escolar y manden mensajes de texto informativos a los padres— puede generar ganancias significativas adicionales a las auditorías internas dentro de las instituciones públicas.

Esta ingente recolección de evidencia empírica apenas compilada nos señala dos cosas: por un lado, que las intervenciones de transparencia presentan más resultados positivos que negativos, pero también que hace falta concretar los objetivos y mecanismos en los cuales se buscará tener una incidencia. Mirando más allá de la focalización, ¿cuál es el balance respecto de la corrupción a nivel más general en ALC?

IV. Juntando las piezas del puzle: ¿realmente veinte años de transparencia no son nada?

A. ¿Realmente sí han funcionado las reformas micro en ALC, pero no las macro?

Sin obviar los resultados positivos obtenidos por las reformas en transparencia en ALC y especialmente aquellas de transparencia focalizada, ¿qué pasa cuando escalamos el argumento, intentando entender cuál es el balance de la transparencia para la lucha contra la corrupción a nivel general en ALC? Como se trasluce de contraponer los datos sobre corrupción y percepción a nivel regional expuestos al inicio de este capítulo con los resultados de las reformas en transparencia focalizada presentados, la conclusión principal es que existe una divergencia entre la evidencia positiva de las reformas micro y la evolución negativa de los grandes datos macro sobre corrupción en la región (de Michele, 2021). ¿A qué se

debe este desacoplamiento? Pueden existir varios motivos, sin que uno sea necesariamente más importante que otro. A continuación, nos centraremos en tres.

1. Aún no entendemos del todo la naturaleza de la corrupción (y cómo generar soluciones efectivas).

En primer lugar, puede que sumar los resultados de muchas políticas micro no equivalga a una reforma macro exitosa. A falta de explicaciones empíricas unívocas, algunos académicos han tratado de explicar esta posibilidad recientemente en debates teóricos (en ocasiones agrios) sobre la naturaleza de la corrupción. Mientras que un grupo defiende que la corrupción se puede resumir en un modelo principal-agente, como proponen Klitgaard (1988) y otros, dos teorías alternativas han ganado tracción en las últimas dos décadas.

Una primera alternativa es la teoría de la acción colectiva de la corrupción, liderada por figuras como Mungiu-Pippidi (2011), Rothstein (2011), y otros. Esta teoría argumenta que reformar instituciones como si fuesen silos independientes puede llevar a resultados positivos a corto y medio plazo, pero con reversiones al estado original o empeoramientos a largo plazo, o al intentar escalarlas. Teniendo esto en cuenta, es necesario ir más allá de la idea de la transparencia focalizada, buscando generar “*big bangs*” institucionales como acuerdos constitucionales o grandes reformas políticas, partidistas, o de control interno, para cambiar la lógica de la lucha contra la corrupción, especialmente en contextos de corrupción sistémica.

La otra alternativa académica aduce que, en muchos contextos, la corrupción es lo que engrasa el funcionamiento de instituciones y mercados (Marquette y Peiffer, 2018). Esta idea funcionalista según la cual la corrupción opera como solución a problemas cotidianos derivados de la pobreza endémica, poca capacidad institucional, falta de redistribución, o mercados no competitivos, sugiere que la corrupción es difícil de erradicar sin atajar estos problemas, y que en todo caso la transparencia puede operar como paliativo y no como remedio: luchar contra la corrupción es una labor indirecta y multidimensional, sin perjuicio de que puedan conseguirse logros parciales.

Respecto de estas dos últimas teorías, cabe señalar que se han intentado llevar adelante importantes cambios institucionales a raíz de casos de corrupción en países de ALC con diferentes signos

políticos en la última década como Brasil, El Salvador, Guatemala, México, y Perú, entre otros. Sin embargo, pasado el ímpetu inicial, los efectos no siempre han sido los deseados. Tampoco parece que los progresivos avances en la erradicación de la pobreza, mejora en capacidad del estado, educación, y competitividad de los mercados hayan inducido cambios sistémicos en cuanto a la corrupción. Pese a su adhesión a una de las teorías expuestas, Marquette y Peiffer (2018) aventuran que puede que una combinación de los tres grupos de explicaciones pueda ser realmente el santo grial contra la corrupción, integrando elementos de cada una de manera flexible, en aras de poder atacar el fenómeno de la mejor manera, en cada contexto.

2. Necesitamos cambiar la lupa con la que miramos la corrupción en la región.

Este segundo argumento incide en las soluciones de transparencia propiamente dichas: ¿realmente no funcionan a gran escala, o tenemos que tomar una lupa diferente?

Cambiar la lupa significa comenzar por reconocer que hay países en la región que sí han sabido gestionar grandes mejoras en la lucha contra corrupción a partir de la transparencia, especialmente en la década 2010 a 2020. Por ejemplo, Costa Rica, Guyana, Ecuador, Jamaica, la República Dominicana y Uruguay presentan mejoras en control de la corrupción entre 2010 y 2020, según el indicador del Banco Mundial. En todos ellos, una mezcla de los tres factores expuestos en el epígrafe anterior –apuesta por la transparencia focalizada, el empuje de unirse a estándares internacionales de transparencia; o el recurso a la tecnología– o el especial énfasis de alguno de ellos separadamente ha sido fundamental para apoyar esta evolución. Un estudio particularizado de caso de alguno de estos países podría ayudar a entender el proceso por el cual han transitado hacia una mayor transparencia, algo que no se abordará en este capítulo, de ambición regional.

Segundo, volviendo a la transparencia focalizada, aunque estos programas tengan grandes ventajas a corto plazo, puede que algunos impactos más complejos, de largo plazo, o externalidades no queden reflejados en las evaluaciones disponibles, especialmente aquellas de orden cuantitativo, en las cuales se prima la estimación de efectos parciales y causales (Gaventa y McGee, 2013). Por un lado, y como apuntado más arriba, los programas en transparencia y anticorrupción pueden generar sus propios efectos bumerán, como deprimir la confianza ciudadana

en las instituciones y a la postre, que esto afecte a su credibilidad. El papel de las organizaciones de la sociedad civil y de la prensa libre es fundamental para diferenciar entre la transparencia como obligación y ejercicio de capacidad institucional, y lo que haga el gobierno de turno. Además, otras reformas tangenciales también pueden tener incidencia en cómo se desarrolla la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, la descentralización administrativa en ALC a nivel regional o local ha podido coadyuvar en la creación de “virreinos”, dificultando el control de la corrupción, especialmente en territorios ricos en recursos naturales (Arellano-Yanguas, 2011). Irónicamente, al descentralizar se buscaba, en parte, fragmentar el poder para evitar islas de corrupción territoriales.

Esto nos señala que cambiar el foco del corto por el largo plazo, así como estudiar reformas de transparencia complementariamente con otras sectoriales podría ayudar a entender mejor algunos de los aciertos o errores para escalar efectivamente programas de transparencia focalizada, o no. Centrarnos en los tiempos y ámbitos necesarios para evaluar es, en cierto modo, reconocer que los tiempos de la transparencia y los de la corrupción pueden no coincidir: quizá estemos obviando la utilidad que pueden tener las reformas focalizadas una vez que se escalen, ocupando más espacios o sectores a medida que pase el tiempo. En este sentido, podría entenderse a las políticas de transparencia como a las de lucha contra la pobreza o educación, que pueden generar cambios sociales y ganancias a largo plazo, mientras que la corrupción suele tener impactos de cortísimo plazo una vez destapada, especialmente en términos mediáticos y reputacionales.

3. Vemos el bosque de la corrupción, pero no los árboles de las reformas.

Otro grupo de razones se circunscribe a nuestra percepción como ciudadanos. En línea con lo apuntado por Alessandro et al. (2019), la información divulgada a la ciudadanía no se procesa de manera neutra: mientras que los datos positivos pueden infundir confianza en un gobernante o una determinada administración, los negativos pueden crear el efecto contrario, en ocasiones desproporcionadamente negativo. Estamos por tanto ante otra paradoja: la ciudadanía puede demandar información pública como antídoto ante la falta de confianza sobre la actividad política o institucional, pero liberar esos datos puede provocar aún más desconfianza.

La mayor aversión a las pérdidas por la corrupción frente a las ganancias de las potenciales reformas puede fundamentarse en la “*teoría del prospecto*”, desarrollada por Kahneman y Tversky (1979). Esta teoría ya ha sido utilizada para explicar tanto la reticencia de los ciudadanos frente a reformas inciertas (Baekgaard, 2017), como en el proceso de toma de decisión de algunos funcionarios a la hora de decidir corromperse (Dupuy y Neset, 2018). En ello incide un problema intrínseco propio de las dinámicas de corrupción: su descubrimiento es posterior al hecho punible. Por tanto, es entendible que, a falta de herramientas proactivas contra la corrupción, los ciudadanos no sólo piensen en la corrupción existente y lo que están perdiendo al destaparse un escándalo, sino también en la que podría estar ocurriendo ahora o está por venir, generando aún más incertidumbre.

A esto se añade la sobreexposición ciudadana a ciertas noticias por parte de los medios en la llamada “*democracia de audiencias*” (de Beus, 2011). Esto es aún más cierto si cabe en situaciones de baja confianza ciudadana en la institucionalidad como en algunos países en ALC (Estella de Noriega, 2020). En este sentido, el crecimiento de las noticias sobre corrupción¹⁸ y la notoriedad mediática de algunos casos políticos de gran corrupción puede haber oscurecido las ganancias de las reformas, que suelen recibir menos atención mediática. Además, la capilaridad informativa de los medios suele ser mayor que la de las instituciones públicas, al menos en lo comunicativo. Resulta especialmente interesante estudiar esta doble conjunción en contextos en las que las capas intermedias de organización social entre el ciudadano y las instituciones públicas, incluyendo partidos políticos, sindicatos, y sociedad civil, son débiles o han sufrido mermas, lo cual influye en que la lacra de la pequeña corrupción administrativa cotidiana se denuncie adecuadamente.

B. Conclusiones y lecciones aprendidas: por qué necesitamos ser más zorros, que pensar en unicornios.

El balance de las políticas de transparencia para luchar contra la corrupción en ALC nos deja malas, pero también buenas noticias. En cuanto a las malas, queda patente que no hay soluciones perfectas: los unicornios no existen. Lo que a veces funciona a nivel micro o en un contexto concreto, como muchas reformas de transparencia focalizada, puede tener más dificultades

18 Como señala Casar (2015), en 1996, la prensa mexicana publicó aproximadamente quinientas historias de corrupción, mientras que en 2014 el número se había multiplicado por casi sesenta.

para ser escalado. Además, y moderando el entusiasmo sobre el uso indiscriminado de tecnologías que se ha dado en la última década, ha quedado probado que la tecnología no es en realidad un unicornio, especialmente sin un entorno propicio para ella.

¿Por qué seguir apostando por la transparencia contra la corrupción, visto lo visto? Porque hay buenas noticias, al menos en tres sentidos. Primero, porque las intervenciones focalizadas han funcionado en ALC, como ya hemos presentado. Quizá con el tiempo, estas reformas logren escalarse a nuevos sectores y cojan vuelo a nivel más general en la región, materializando sus impactos también a nivel social. Segundo, algunos países sí han logrado mejoras en los indicadores de corrupción: es decir, puede que una conjunción de políticas pueda, en su justa medida, generar resultados positivos duraderos. Y es que, en tercer lugar, los ingredientes están ahí: frente a los datos sobre corrupción, cabe destacar que los índices e indicadores de transparencia, datos abiertos, y divulgación de información recalcan que la región ha dado pasos hacia la transparencia y apertura de datos, a pesar de altibajos coyunturales (World Wide Web Foundation, 2016).

Sin perjuicio de ya expuesto, las lecciones aprendidas del capítulo presente permiten destilar ocho recomendaciones prácticas para reformas futuras. Sin prelación ni orden, estas son:

- i. **Ser flexible y no tener apriorismos.** Las políticas de transparencia deberían de ser como zorros y no unicornios, al menos en dos aspectos. Primero, en la identificación del problema: en vez de solucionar meros problemas de agencia en los que sencillamente unos gestores públicos no operan según sus prerrogativas concretas, puede que haya que atender a contextos institucionales complejos o situaciones en las que la cultura y funcionalidad de la corrupción esté arraigada y los cambios tengan que ser más amplios – como dejan entrever las recientes peleas académicas al respecto. Pensar que las recetas que funcionan en unos contextos deberían de hacerlo en otros puede derivar en reformas inefectivas.
- ii. **Generar reformas complementarias y no sólo en silos,** buscando ámbitos conjuntos en los que intervenir para poder multiplicar las ganancias de una sola reforma, como por ejemplo sumando campañas educativas o de concientización contra la corrupción a las reformas en un ministerio, o planteando soluciones de transparencia integradas en más

de un aspecto, por ejemplo, en inversión y compras públicas, en vez de separadamente (ver Gaventa y McGee, 2013). Las complementariedades institucionales generadas en cada reforma deberían de estudiarse *ex ante* y especificarse como objetivo de cada reforma.

- iii. **Sin instituciones, el uso de la tecnología es estéril.** Más allá de la aplicación de la tecnología en situaciones concretas, una correcta gestión del cambio y adaptación institucional es el verdadero desafío para que la tecnológica funcione. Dos aspectos son fundamentales en este sentido: la generación de habilidades internas en las instituciones, así como los incentivos para recopilar y divulgar datos, y para contestar a demandas de información adicionales de la ciudadanía o de las entidades de control.
- iv. **Escalar lo que funciona,** adoptando una lógica de experimentación y crecimiento, en vez de implantar reformas rígidas y contenidas. El éxito de cualquier reforma, así como la calidad y usabilidad de las herramientas digitales son el resultado en gran medida de adoptar una lógica de prueba y error. Errar no es pecado, y puede permitir corregir impactos inesperados o externalidades negativas. Para ello, será necesario llevar a cabo mediciones multidimensionales y de largo plazo cuando sea posible, de cara a poder identificar potenciales externalidades o regresiones a la media antes de proceder a escalar.
- v. **Incidir en la transparencia política además de en la administrativa,** aportando más luz sobre la actividad política y de los políticos, algo sobre ni las plataformas en la región, ni las evaluaciones de impacto existentes han incidido. Ello requerirá incluir la financiación de los partidos y la obligatoriedad de liberar datos patrimoniales, sobre posibles beneficios finales, y sobre conflictos de interés de los políticos en las plataformas de transparencia existentes o en desarrollo.
- vi. **Pasar de enfoques reactivos, a enfoques proactivos.** Una de las principales innovaciones en el futuro próximo será la integración de nuevas tecnologías con poder disruptivo en plataformas de transparencia, incluyendo *big data*, minería de datos, *machine learning* e inteligencia artificial como ya están haciendo Costa Rica y Paraguay, entre otros. Un aspecto clave de este cambio hacia mayor proactividad será la de brindar más certidumbre a la ciudadanía, anticipándose potencialmente a la corrupción.

- vii. Trabajar de la mano con la sociedad civil y actores sociales**, siendo esto insoslayable para el éxito localizado de las herramientas de transparencia. El conocimiento del medio que estos actores pueden exhibir en contextos de baja capacidad institucional, además de la confianza y lazos comunitarios, pueden ayudar a que las reformas de transparencia ganen en capilaridad, especialmente en el caso de herramientas TIC, como expone Lagunes (2017). Es por tanto necesario crear órganos de seguimiento mixtos que incluyan a representantes de la sociedad civil, como requieren varios estándares de transparencia.
- viii. Comunicar a gran escala la existencia y resultados de los programas de transparencia.** Para lograr capilaridad en el uso de las herramientas de transparencia y otorgar confianza sobre su funcionamiento y resultados, también es necesario llevar a cabo una comunicación institucional centrada en el ciudadano y que explique la necesidad de contar con herramientas efectivas de fiscalización, aunque esto pueda llevar a corto plazo a destapar actividades indebidas por parte de las administraciones y cambios políticos.

Bibliografía

- Ackerman, John M., e Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws." *Administrative Law Review* 58 (1) (Jan):85-130.
- Ades, Alberto, y Rafael D. Tella. 1996. "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions." *IDS Bulletin* 27 (2) (Apr):6-11.
- Alessandro, Martin, Bruno Cardinale Lagomarsino, Carlos Scartascini, Jorge Streb, y Jerónimo Torrealday. 2021. "Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment." *World Development* 138 (Feb).
- Americas Society/Council of the Americas, (AS/COA) y Control Risks. 2022. *The capacity to combat corruption (CCC) index*.
- Amundsen, Inge. 1999. "Political Corruption: An Introduction to the Issues." *Working Paper 1999:7* (Jan). Bergen, Noruega: Charles Michelsen Institute.
- Andersen, Thomas B. 2009. "E-Government as an Anti-Corruption Strategy." *Information Economics and Policy* 21 (3):201-10.
- Arellano-Yanguas, Javier. 2011. "Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru." *The Journal of Development Studies* 47 (4) (Apr):617-38.
- Baekgaard, Martin. 2017. "Prospect Theory and Public Service Outcomes: Examining Risk Preferences in Relation to Public Sector Reforms." *Public Administration (London)* 95 (4) (Dec):927-42.
- Baena-Olabé, Paloma y Juan Cruz Vieyra. 2012. "Access to information and targeted transparency policies." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para Discusión IDB-TN-321*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. *Marco Sectorial de Transparencia e Integridad*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial, eds. 2020. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Clément Imbert, Santhosh Mathew, y Rohini Pande. 2020. "E-Governance, Accountability, and Leakage in Public Programs: Experimental Evidence from a Financial Management Reform in India." *American Economic Journal. Applied Economics* 12 (4) (Oct):39-72.

- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature* 35 (3) (Sep):1320-46.
- Beus, Jos de. 2011. "Audience Democracy: An Emerging Pattern in Postmodern Political Communication." In *Political Communication in Postmodern Democracy*, eds. Kees Brants, Katrin Voltmer. London: Palgrave Macmillan UK, 19-38.
- Bjorkman Nyqvist, Martina, Damien de Walque, y Jakob Svensson. 2017. "Experimental Evidence on the Long-Run Impact of Community-Based Monitoring." *American Economic Journal. Applied Economics* 9 (1) (Jan):33-69.
- Björkman, Martina, y Jakob Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *The Quarterly Journal of Economics* 124 (2) (May):735-69.
- Casar, María Amparo. 2015. *México: Anatomía de la Corrupción*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica e Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Casas-Zamora, Kevin y Miguel Carter. 2017. *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America*. Washington DC: Inter-American Dialogue.
- García-García, Jesús and Ricardo Curto-Rodríguez. 2019. El ejercicio de la rendición de cuentas mediante portales de datos abiertos en las comunidades autónomas españolas. *Revista de Internet, Derecho y Política* 29 (Mar 2019).
- Dassen, Nicolás, y Juan C. Vieyra, eds. 2012. *Gobierno Abierto Y Transparencia Focalizada: Tendencias Y Desafíos Para América Latina Y El Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Michele, Roberto. 2021. *Avances De La Transparencia E Integridad En América Latina Y El Caribe*. (Dec). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Michele, Roberto, y Nicolás Dassen. 2018. "Conflicto De Intereses: Desafíos Y Oportunidades Para Implementar Un Sistema Efectivo De Prevención Y Control." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para Discusión IDB-DP-626*.
- De Michele, Roberto, y Gastón Pierri. 2020. "Transparency and Digital Government: The Impact of COMPR.AR in Argentina." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para Discusión IDB-DP-767*.
- Directorio Legislativo. 2021. *Beneficiarios Finales En América Latina: Avances, Obstáculos Y Desafíos: Una Mirada Desde Sociedad Civil*.
- Dupuy, Kendra, y Siri Neset, eds. 2018. *The Cognitive Psychology of Corruption Micro-Level Explanations for Unethical Behaviour*. Bergen, Noruega: U4 Anti-Corruption Center, Charles Michelsen Institute.

- Estella de Noriega, Antonio. 2020. "Confianza Institucional En América Latina: Un Análisis Comparado." *Fundación Carolina, Documento De Trabajo No.34* (May).
- Delia Ferreira Rubio, y María Emilia Berazategui. 2020. "América Latina Y Su Corrupción Perdurable," *El País*, Feb 24, 2020.
- Fondo Monetario Internacional. 2018. "Review of 1997 Guidance Note on Governance – A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement". *IMF Policy Paper*.
- Fox, Jonathan A. 2015. "Social Accountability: What does the Evidence really Say?" *World Development* 72 (Aug):346-61.
- Fung, Archon, Mary Graham, y David Weil. 2007. *Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaventa, J. and McGee, R. (2013), The Impact of Transparency and Accountability Initiatives. *Development Policy Review*, 31: s3-s28.
- Gedan, Benjamin N., y Santiago Canton. 2022. "Radical Transparency: The Last Hope for Fighting Corruption in Latin America." *Georgetown Journal of International Affairs*.
- Hartmann, Till. 2020. "The Evolution of the World Bank's Anti-Corruption Programming: An Analysis of Driving and Limiting Factors.". Hertie School of Governance, Doctoral Thesis.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahn, Theodore, Juan C. Vieyra, y Alejandro Baron. 2018. "Digital Technologies for Transparency in Public Investment: New Tools to Empower Citizens and Governments." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para Discusión IDB-DP-634*.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk." *Econometrica* 47 (2).
- Keefer, Philip, y Benjamin Roseth. 2021. "Frenando La Gran Corrupción En La Contratación De Servicios Públicos: Lecciones De Un Estudio Piloto Del Programa De Alimentación Escolar En Colombia." *IDB Working Paper Series IDB-WP-1160*.
- Keefer, Philip, y Carlos Scartascini, eds. 2022. *Confianza: La Clave De La Cohesión Social Y El Crecimiento En América Latina Y El Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kim, Seongcheol, Hyun J. Kim, y Heejin Lee. 2009. "An Institutional Analysis of an E-Government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN." *Government Information Quarterly* 26 (1):42-50.

- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Lagunes, Paul. 2012. "Corruption's Challenge to Democracy: A Review of the Issues." *Politics & Policy (Statesboro, Ga.)* 40 (5) (Oct):802-26.
- . 2017. "Guardians of Accountability: A Field Experiment on Corruption and Inefficiency in Local Public Works." *International Growth Centre Working Paper C-89335-PER-1*.
- Lagunes, Paul, y Oscar Pocasangre. 2019. "Dynamic Transparency: An Audit of Mexico's Freedom of Information Act." *Public Administration* 97 (1) (Mar):162-76.
- Lagunes, Paul, y Brigitte Seim. 2021. "The State of Experimental Research on Corruption Control." In *Advances in Experimental Political Science*, eds. James N. Druckman, Donald P. Green. Cambridge: Cambridge University Press, 526-543.
- LaPalombara, Joseph. 1994. "Structural and Institutional Aspects of Corruption." *Social Research* 61 (2) (Jul):325-50.
- Lauletta, Maximiliano, Martín A. Rossi, Juan C. Vieyra, y Diego Arisi. 2019. "Monitoring Public Investment: The Impact of MapaRegalias in Colombia." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo* 1059.
- Lewis-Faupel, Sean, Yusuf Neggers, Benjamin Olken, y Rohini Pande. 2016. "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia." *American Economic Journal. Economic Policy* 8 (3) (Aug):258-83.
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2021. *El Pulso De La Democracia*. Nashville, TN: Vanderbilt University.
- Mahoney, James, y Gary Goertz. 2006. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research." *Political Analysis* 14 (3):227-49.
- Marquette, Heather, y Caryn Peiffer. 2018. "Grappling with the "real Politics" of Systemic Corruption: Theoretical Debates Versus "real world" Functions." *Governance (Oxford)* 31 (3) (Jul):499-514.
- Mendel, Toby. 2009. "The Right of Access to Public Information : An International Comparative Legal Survey." *Ec/2008/Ci/Pi/13*.
- Michener, Robert G. 2010. "The surrender of secrecy : explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America." *Annual meeting of the American Political Science Association*. Toronto, ON.
- Miller & Chevalier. 2020. *Encuesta sobre Corrupción en América Latina*.

- Mistry, Jamshed J., y Abu Jalal. 2012. "An Empirical Analysis of the Relationship between E-Government and Corruption." *The International Journal of Digital Accounting Research* 12.
- Morris, Stephen D., y Joseph L. Klesner. 2010. "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico." *Comparative Political Studies* 43 (10) (Oct):1258-85.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2011. "Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned." *NORAD, Report 4/2011*.
- Pastrana Valls, Alejandro. 2019. "Estudio Sobre La Corrupción En América Latina." *Revista Mexicana De Opinión Pública* 2 (27) (Jun):13-40.
- OCDE. 2020. *Perspectivas Económicas De América Latina 2020*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- World Wide Web Foundation. 2016. "Open Data Barometer – Third Edition".
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1997. *Convención Interamericana Contra La Corrupcion*.
- Ortiz, Raphaëlle, Anamaría Núñez, Marcello Basani, Jacopo Gamba, Claudia Calderon, y Patricia Núñez. 2022. "Speaking of Integrity in Water and Sanitation Recent Evolution of the Integrity and Transparency Conversation in the Water and Sanitation Sector in Latin America and the Caribbean Water and Sanitation Division." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para Discusión IDB-DP-942*.
- Park, Chul H., y Koomin Kim. 2020. "E-Government as an Anti-Corruption Tool: Panel Data Analysis Across Countries." *International Review of Administrative Sciences* 86 (4) (Dec):691-707.
- Pathak, Raghuvard D., Rafia Naz, Mohammed H. Rahman, Robert F. I. Smith, y Kamal Nayan Agarwal. 2009. "E-Governance to Cut Corruption in Public Service Delivery: A Case Study of Fiji." *International Journal of Public Administration* 32 (5) (Apr):415-37.
- Peixoto, Tiago, y Jonathan Fox. 2016. "When does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?" *Banco Mundial, WDR 2016 Background Paper* (Jan).
- Pereyra, Sebastián. 2012. "La Política De Los Escándalos De Corrupción Desde Los Años 90." *Desarrollo Económico (Buenos Aires)* 52 (206) (Jul):255-84.
- Pierri, Gastón, María J. Jarquín, y Roberto De Michele. 2021. "Transparency and Gender: The Impact of Electronic Purchasing on Access to Public Bidding by Women-Led Small and Medium-Sized Enterprises." *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento Para Discusión IDB-DP-910*.
- Pierri, Gastón, y Mariano Lafuente. 2020. "Gobierno Digital Y Corrupción:

- El Impacto De INFObras Y El Control Ciudadano En La Eficiencia De La Ejecución De Obras Públicas En Perú.” *Banco Interamericano de Desarrollo, Documento Para Discusión IDB-DP-832*.
- Pritchett, Lant, y Michael Woolcock. 2004. “Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development.” *World Development* 32 (2):191-212.
- Ramírez-Alujas, Álvaro. 2011. “El Estado Del Estado Abierto En América Latina: Avances, Alcances Y Perspectivas.” *Estado Abierto* 4 (1):13-38.
- Reinikka, Ritva, y Jakob Svensson. 2005. “Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda.” *Journal of the European Economic Association* 3 (2):259-67.
- Renzio, Paolo de, y Joachim Wehner. 2017. “The Impacts of Fiscal Openness.” *The World Bank Research Observer 2017* 32 (2) (Aug):185-210.
- Rohwer, Anja. “Measuring Corruption: A Comparison Between the Transparency International’s Corruption Perceptions Index and the World Bank’s Worldwide Governance Indicators”. *CESifo DICE Report* 3/2009.
- Rose-Ackerman, Susan, y Bonnie J. Palifka. 2016. *Corruption and Government*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Rossi, Martín, Antonia Vázquez, y Juan C. Vieyra. 2020. “Divulgación De Información Y Desempeño De La Inversión Pública: El Caso De Costa Rica.” *Documento Para Discusión IDB-DP-795* (Aug).
- Rothstein, Bo. 2011. “Anti-Corruption: The Indirect ‘Big Bang’ Approach.” *Review of International Political Economy: RIPE* 18 (2) (May):228-50.
- Sarwar, Lateef, K. 2016. *Evolution of the World Bank’s Thinking on Governance*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Svensson, Jakob. 2005. “Eight Questions about Corruption.” *Journal of Economic Perspectives* 19 (3):19-42.
- Tanzi, Vito. 1998. “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.” *Fondo Monetario Internacional, IMF Staff Papers* No. 1998/63.
- Tanzi, Vito y Hamid R. Davoodi. 1997. “Corruption, Public Investment, and Growth.” *Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo* No. 1997/139.
- Tanzi, Vito y Hamid R. Davoodi. 2001. “Corruption, Growth, and Public Finances.” *Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo* No. 2000/182.
- Treisman, Daniel. 2000. “The Causes of Corruption: A Cross-National Study.” *Journal of Public Economics* 76 (3):399-457.

Zurawicki, Leon, y Mohsin Habib. 2002. "Corruption and Foreign Direct Investment." *Journal of International Business Studies* 33 (2) (Jun):291-307.

Economía en América Latina | **3**

Temas Sociales, Política y Exclusión en América Latina

Alicia Bárcena,

Secretaria Ejecutiva de la CEPAL¹ Marzo 2022

Introducción

No cabe duda de que la idea de un supuesto “Fin de la Historia” como horizonte global después de la guerra fría ha resultado ser una imagen desafortunada. Si algo ha caracterizado esta nueva etapa en todas las latitudes ha sido la sucesión de múltiples cambios estructurales y eventos disruptivos que generan gran incertidumbre (volatilidad de las economías, cambio climático, impactos diferenciados de nuevas tecnologías, nuevos flujos de movilidad humana etc.), y que hoy nos enfrentan a una coyuntura en donde, para bien o para mal, la historia se está escribiendo día a día. En el caso de América Latina, la Pandemia de COVID y sus secuelas culminan un proceso hasta cierto punto errático, desde el punto de vista de los avances hacia un desarrollo con sostenibilidad e igualdad. Como veremos, la profunda crisis actual afecta una región que ya desde fines de la década pasada venía pasando por una fase de bajo crecimiento y avances sociales incipientes o incluso retrocesos, con amplios déficits institucionales y de confianza. Como se argumenta a lo largo de estas páginas, la complejidad de los desafíos no debería *per se* desviarnos de la búsqueda de un horizonte de igualdad, sostenibilidad y efectivo goce de derechos.

1. Los profundos impactos de la Pandemia y sus secuelas: una crisis prolongada en pleno desarrollo

A. Una crisis con altos costos para el bienestar inmediato:

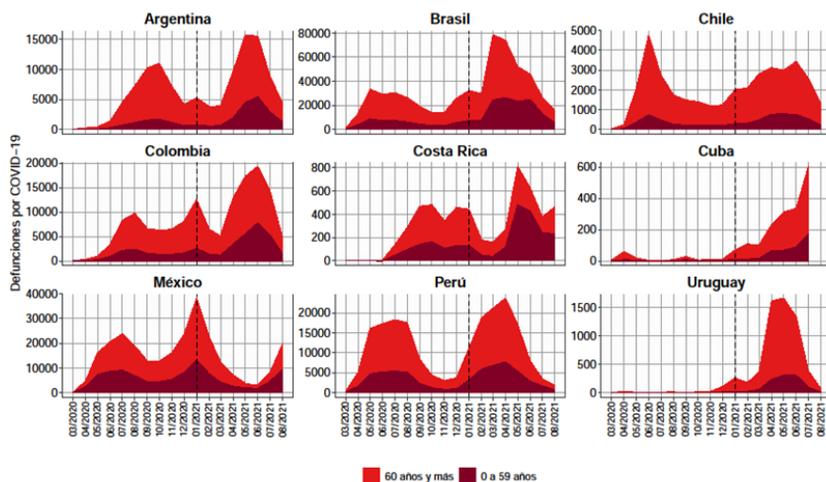
En los últimos años, la pandemia por coronavirus (COVID-19) ha impactado fuertemente a América Latina y el Caribe. Sus efectos han mostrado la interdependencia entre las dimensiones social, económica y sanitaria, lo que constituye un aspecto central

¹ Alicia Bárcena desea agradecer al señor Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por sus contribuciones a este artículo.

para la estrategia de recuperación transformadora propuesta por la CEPAL (CEPAL, 2021b; CPEAL, 2020a). Hasta noviembre de 2021, la región ha exhibido una gran vulnerabilidad frente a los impactos de la pandemia, mostrando un elevado número de contagios y muertes por COVID-19. Pese a que América Latina y el Caribe concentra sólo un 8,4% de la población mundial, hasta fines de 2021 acumulaba un 18% de los casos y más de un 30% de las muertes por COVID-19 reportadas a nivel global. Al 14 de enero de 2022, en la región se han identificado las cinco variantes más preocupantes de coronavirus según la Organización Mundial de la Salud (OMS), siendo la variante Ómicron la predominante (OMS, 2021; OPS, 2021).

El alto número de defunciones en la región se debe en parte a que el aumento de la transmisibilidad y gravedad de las infecciones en 2021 causó que personas que en un principio no corrían riesgo de muerte por no tener comorbilidades o enfermedades crónicas preexistentes (Hanlon y otros, 2021; Nepomuceno y otros, 2020) ni pertenecer a los grupos de edades inicialmente considerados de riesgo (Meyerowitz-Katz y Merone, 2020) fallecieran durante la nueva ola de la enfermedad. Al analizar las defunciones por COVID-19 por grupos de edades, en todos los países con información disponible se observa un notable aumento de defunciones informadas en menores de 60 años, que al principio de la pandemia presentaban proporciones menores de muertes informadas por COVID-19 (gráfico 1). Con la excepción de México, en todos los países ya existen más defunciones por coronavirus de menores de 60 años en el primer semestre de 2021 que en todo 2020. En Argentina, por ejemplo, el número de defunciones por COVID-19 de menores de 60 años en 2021 (al 30 de junio) es un 86% mayor que las de ese rango de edades en todo 2020. Lo mismo se observa en Colombia y Costa Rica con, respectivamente, un 85% y un 81% más defunciones por coronavirus en menores de 60 años en 2021 que en 2020. En el Brasil, Cuba y el Uruguay los valores duplican con creces los observados en 2020.

Gráfico 1
América Latina (9 países): defunciones informadas por COVID-19,
personas de 0 a 59 años y de 60 años y más,
según mes y año de la defunción,
1 de marzo de 2020 a 31 de agosto de 2021^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Ministerio de Salud de la Argentina, el Ministerio de Salud del Brasil, el Ministerio de Salud de Chile, el Instituto Nacional de Salud de Colombia, el Ministerio de Salud de Costa Rica, el Ministerio de Salud Pública de Cuba, la Secretaría de Salud de México, el Ministerio de Salud del Perú y el Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos de COVID-19 (GUIAD-COVID-19).

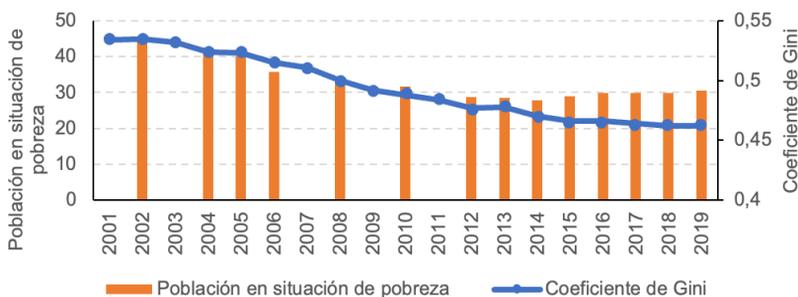
^a En el caso de Costa Rica, los grupos de edad corresponden a 0 a 64 años y a 65 años y más.

Además del efecto sanitario, la pandemia por COVID-19 generó una contracción económica para todos los países de la región. La baja en la actividad económica afectó negativamente a los hogares, disminuyendo el empleo como los ingresos provenientes del trabajo, entre otros factores. La CEPAL estima que la contracción alcanzó el 7,7% del producto interno bruto (PIB) por habitante para el promedio de la región en 2020. La contracción fue heterogénea para distintos países de la región; en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Haití, Nicaragua y Paraguay la disminución fue menor a 5% del PIB per cápita, mientras que, en países como Argentina, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela, el PIB per cápita se contrajo entre un 10% y un 30%. La caída del PIB per cápita para el resto de los países oscila entre un 5% y un 10%.

B. El espectro de una nueva década perdida: los encadenamientos de la salud a la economía, y de esta al desempleo, la pobreza y la ampliación de las desigualdades

Las caídas en el PIB de la región producto de la pandemia, se enmarca en el contexto de una década de bajo crecimiento económico, baja reducción de la pobreza y pobreza extrema, y ampliación de las desigualdades. Esta nueva “década perdida” está motivada además por los altos niveles de informalidad, una alta desocupación, y la baja productividad (CEPAL,2021c). Si bien la región realizó grandes avances en materia de pobreza y desigualdad durante la primera década del milenio, éstos fueron estancándose desde el 2010 en adelante, e incluso aumentando levemente para el caso de la tasa de pobreza, hasta antes del impacto de la pandemia por COVID-19 (gráfico 2). El impacto de la pandemia supone grandes desafíos para retomar una senda de recuperación que se haga cargo tanto de las situaciones preexistentes, como aquellos que surgen producto de la crisis sanitaria (CEPAL, 2021d).

Gráfico 2
América Latina (18 países): coeficiente de Gini (eje izquierdo) y población en situación de pobreza, 2001-2019

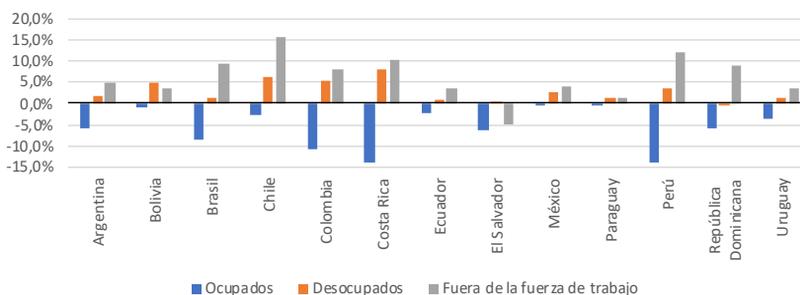


Fuente: Maldonado y otros (2021a)

En efecto, la pandemia ha afectado fuertemente el mercado del trabajo de los países de América Latina y el Caribe. La región ha sufrido una reducción del número de personas ocupadas, una ampliación de la tasa de desempleo, y un crecimiento del porcentaje de personas que salen de la fuerza de trabajo para la mayoría de los países (gráfico 3). Durante el 2020, en comparación al año anterior, la reducción de personas ocupadas ha sido especialmente significativa en países como Colombia, Costa Rica

y Perú, en que supera el 10%. En este aspecto, Argentina, El Salvador y la República Dominicana también han sido afectados de forma importante, superando el 5%. Por otro lado, el aumento del desempleo ha sido especialmente relevante en países como Chile, Colombia, y Costa Rica, en donde ha ascendido sobre un 5%. Por último, la salida de la fuerza laboral ha sido notoriamente importante en Chile, donde alcanza cerca de un 15%. Países como Costa Rica y Perú sostienen cifras por sobre el 10%, y la República Dominicana con un 8%.

Gráfico 3
América Latina (12 países): variación del número de personas ocupadas, desocupadas y fuera de la fuerza de trabajo, 2020a
(En porcentajes del número de personas ocupadas en 2019)



Fuente: CEPAL (2021a).

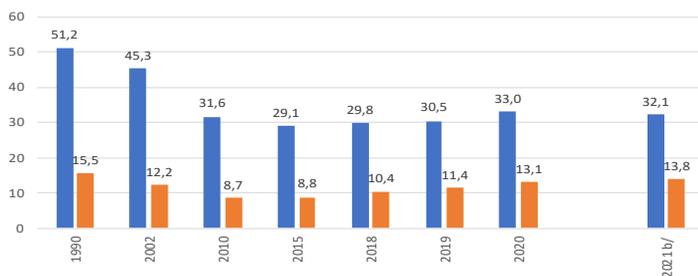
^a La variación corresponde al período 2017-2020 en Chile y 2018-2020 en México.

En concordancia con los impactos en el mundo del trabajo, durante 2020 la mayoría de los países vieron disminuidos sus ingresos en comparación al año anterior. Las caídas fueron especialmente importantes en el Perú (-28%), la República Dominicana (-19%), Colombia y Costa Rica (-18%), y la Argentina (-15%). Los ingresos del trabajo se mantuvieron solo en el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, aunque en este último caso la variación corresponde al período 2017-2020, por lo que, además del año de la pandemia, incluye la variación de los años anteriores. Dada la gravedad de la emergencia y su impacto en los ingresos de los hogares, los Gobiernos adoptaron medidas de mitigación de sus efectos, basadas principalmente en políticas de protección del empleo y transferencias a los sectores más afectados de la población. Esto ayudó a disminuir los efectos de la crisis sobre el bienestar de los hogares.

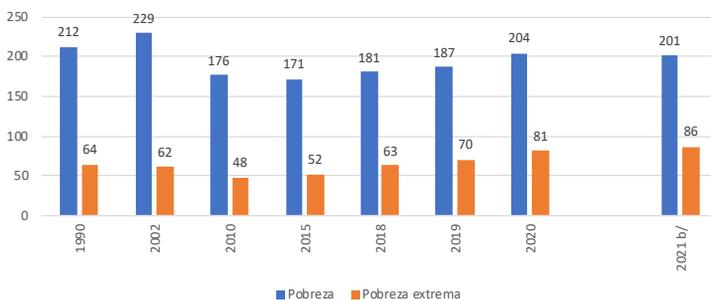
A pesar de ello, hubo repercusiones en las tasas de pobreza y pobreza extrema en los países de la región. En 2020, el 32,2% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza y un 12% vivía en condiciones de pobreza extrema (gráfico 4). Aquello significa que aproximadamente 199 millones de personas no tuvieron ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y que, de ellas, 74 millones de personas carecieron de los recursos incluso para adquirir una canasta básica de alimentos (CPEAL, 2021c). En comparación al año anterior, en 2020 la tasa de pobreza se ubicó en un nivel similar al de inicios de la década pasada, mientras que la pobreza extrema se elevó a niveles registrados 20 años atrás.

Gráfico 4
América Latina (18 países)^a: tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021^b
(En porcentajes y millones de personas)

A. En porcentajes



B. Millones de personas



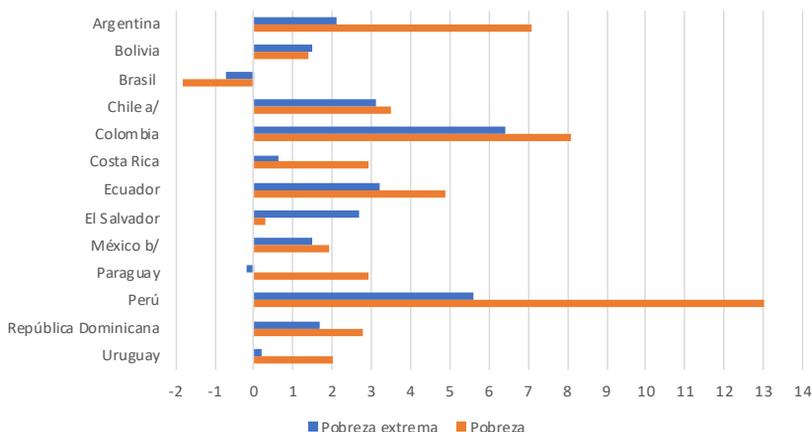
Fuente: CEPAL (2021a).

^a Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los valores de 2021 corresponden a proyecciones.

En comparación a años previos, la variación anual de pobreza entre 2019 y 2020 se caracterizó por ser generalizada para los países de la región. De los 12 países con datos disponibles a ese año, en 9 se registraron aumentos de la tasa de pobreza extrema de al menos un punto porcentual y en 11 países los aumentos de la pobreza fueron superiores a dicho umbral. Los mayores incrementos de la pobreza tuvieron lugar en la Argentina, Colombia y el Perú, donde alcanzaron o excedieron los 7 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de pobreza creció entre 3 y 5 puntos porcentuales en Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay. Todos estos países también registraron aumentos de al menos 2 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Las excepciones son Costa Rica, donde la pobreza extrema varió 0,6 puntos porcentuales, y el Paraguay, donde el indicador se mantuvo prácticamente sin cambios (gráfico 5). Entre los países con menores aumentos de la pobreza extrema y la pobreza están Bolivia (Estado Plurinacional de), México y la República Dominicana, donde estos indicadores crecieron menos de 2 puntos porcentuales, y El Salvador, donde el aumento de la pobreza extrema excedió los 2 puntos porcentuales, pero la tasa de pobreza prácticamente no varió.

Gráfico 5
América Latina (12 países):
variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2020
(En puntos porcentuales)



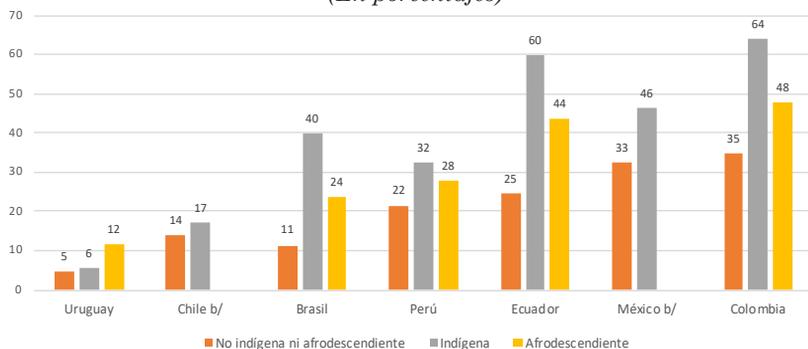
Fuente: CEPAL (2021a).

^a La variación corresponde al período 2017-2020, por lo que no permite apreciar totalmente los cambios a consecuencia de la pandemia.

^b La variación corresponde al período 2018-2020, por lo que no permite apreciar totalmente los cambios a consecuencia de la pandemia.

Al desglosar las tasas de pobreza en 2020 según grupos de edad, es posible observar que los niños, jóvenes y adolescentes entre 0 a 14 años son los conglomerados etarios que más se encuentra viviendo en hogares en condición de pobreza, para todos los países analizados. Las tasas de pobreza de las personas menores de 15 años son entre 1,3 y 1,8 veces más altas que las del siguiente grupo etario (15 a 39 años). Las tasas de pobreza también difieren según la condición étnico-racial de las personas, siendo los pueblos indígenas quienes exhiben una mayor probabilidad de encontrarse en dicha situación, en comparación al resto. En seis de los siete países en los que se cuenta con información sobre la condición étnica o racial, los pueblos indígenas tienen tasas de pobreza considerablemente mayores que las de la población no indígena ni afrodescendiente. Por su parte, la población afrodescendiente también presenta mayores tasas de pobreza, aunque las brechas suelen ser un poco menores. Solo en el Uruguay, la pobreza entre los afrodescendientes es mayor que entre los indígenas (gráfico 6).

Gráfico 6
América Latina (7 países): tasas de pobreza según
condición étnica y racial, alrededor de 2020a
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2021a).

^a Países ordenados según la incidencia de la pobreza total.

^b En Chile y México, la información disponible en la encuesta de hogares no permite identificar a las personas afrodescendientes.

Junto con el aumento de la pobreza, los países han experimentado un crecimiento de la desigualdad vinculada al impacto del COVID-19 en la región, con un aumento del Coeficiente de Gini de 0,7 entre 2019 y 2020. Los efectos nocivos de la pandemia en la distribución de los ingresos están mediados por diversos factores, como el efecto directo de las restricciones en el empleo (y

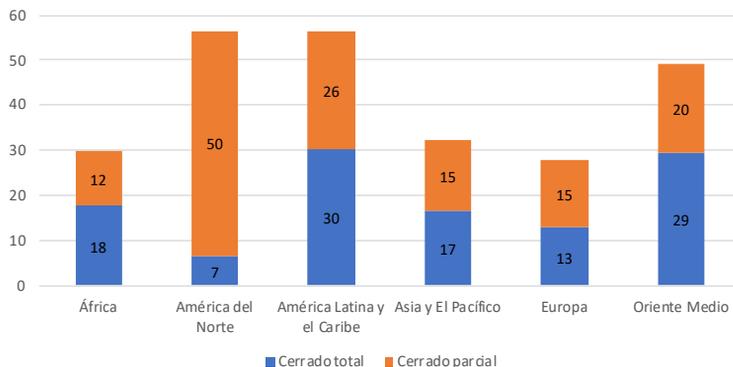
especialmente la distribución de dicho efecto entre las distintas ocupaciones) y la magnitud y distribución de las políticas de respuesta a la crisis económica (CEPAL, 2021a).

C. Los daños y desigualdades que se proyectan hacia el futuro apuntan a retrocesos y usura de avances previos: ¿Hacia una generación perdida con la Agenda 2030 en juego?

Pese a que la mortalidad y reacción sintomática del COVID-19 se ha concentrado en personas adultas, los niños jóvenes y adolescentes han sido una de las poblaciones más afectadas por el impacto de la pandemia, y corren el riesgo de transformarse en una generación perdida (CEPAL 2021e y 2020; Naciones Unidas, 2020). Tanto las medidas de confinamiento implementadas para controlar la transmisión del virus como sus efectos socioeconómicos han impactado particularmente en las nuevas generaciones, que hoy enfrentan mayores riesgos de rezago y abandono escolar, de malnutrición, y de deterioro de la salud física y mental, así como una mayor exposición a la violencia o el maltrato en el hogar y a situaciones de pobreza y trabajo infantil (CEPAL, 2021e).

La crisis sanitaria tuvo como consecuencia inicial la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles educativos. Los países de la región han enfrentado el cierre de establecimientos educacionales con despliegue de distintas modalidades de aprendizaje telemático, y la adopción de múltiples iniciativas de adaptación, priorización y ajuste curricular (CEPAL/UNESCO, 2020). A nivel global, la región es una de las regiones del mundo que lleva más tiempo de interrupción de clases presenciales - en promedio, cerca de 56 semanas de interrupción total o parcial (más de un año lectivo que corresponde aproximadamente a 40 semanas) (gráfico 7). Si bien la mayoría de los países contaba con recursos y plataformas digitales para educación en forma telemática, no todos han podido beneficiarse de la misma manera debido a las desigualdades que ya caracterizaban el acceso, uso y aprovechamiento de Internet en la región (Trucco y Palma, 2020).

Gráfico 7
Tiempo de cierre completo o parcial del sistema educativo presencial
(enseñanza primaria, secundaria y superior),
del 16 de febrero de 2020 al 30 de septiembre de 2021
(En número de semanas)



Fuente: CEPAL (2021a).

La educación brinda herramientas a niños, niñas y adolescentes para que puedan participar plenamente en la comunidad, al tiempo que aporta habilidades cognitivas, digitales y socioemocionales que son fundamentales para el desarrollo de las personas y la vida en sociedad. La interrupción de este aprendizaje tendrá consecuencias en la formación de habilidades en las distintas etapas del desarrollo. Además, la interrupción de la educación y formación de las personas jóvenes plantea grandes obstáculos frente a la búsqueda del primer empleo o al cambio de trabajo, afectando así también sus proyecciones de laborales y percepción de ingresos en el corto plazo.

La escuela es también un espacio donde se protegen otros derechos fundamentales de la infancia, como la alimentación, la salud y la recreación, y se previenen y detectan de manera temprana las vulneraciones o violencias a las que pueden estar expuestos niños y niñas, por lo que se trata de un lugar fundamental para su bienestar integral. El cierre de escuelas también puede tener consecuencias en términos de seguridad alimentaria (OIT/CEPAL, 2020). Antes de la pandemia, cerca de 85 millones de niñas y niños en América Latina y el Caribe recibían un desayuno, un refrigerio o un almuerzo en la escuela (FAO/PMA, 2019). Si se interrumpen los programas de alimentación escolar, junto con la caída de los ingresos de los hogares, aumenta el riesgo de malnutrición o desnutrición infantil, especialmente en sectores más vulnerables y de menores ingresos.

Por último, el cierre de las escuelas, la crisis económica y social, la desocupación y la falta de acceso a la protección social generan las condiciones para que las familias vulnerables y de menores ingresos privilegien enviar a sus hijas o hijos a trabajar (CEPAL/UNICEF, 2020; OIT/CEPAL, 2020). En el caso de las niñas y las adolescentes, es posible que también experimenten un aumento de la carga de trabajo doméstico y de trabajo de cuidados no remunerado. En este sentido, el riesgo de trabajo infantil no se distribuye de manera homogénea entre la población y los territorios, y es especialmente relevante en zonas rurales, donde existe un menor dinamismo económico, hay déficits tradicionales de trabajo decente y se registran índices más elevados de aislamiento.

2. El complejo escenario previo: un malestar social extendido, con serios desafíos institucionales y de cohesión social

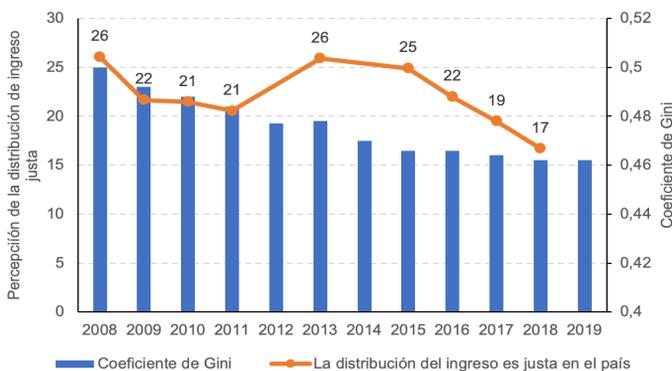
Como se ha detallado anteriormente, América Latina y el Caribe afronta los impactos de la pandemia por COVID-19 sobre la base de desafíos previos que la región ha mantenido, y que han marcado la última década, entre los que destacan el bajo crecimiento, y el estancamiento en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. Estas problemáticas persistentes se enmarcan en lo que la CEPAL ha denominado la “matriz de la desigualdad social”: en la cual las personas enfrentan múltiples fuentes de exclusión de manera tanto fortuita como motivada por discriminaciones y relaciones asimétricas de poder que se potencian entre sí, como ocurre en el caso de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, que además de la exclusión por discriminación étnica, sufren muchas veces la exclusión por territorio (rural) y/o la identidad de género, en el caso de mujeres indígenas y/o personas LGBTI, entre otros (CEPAL, 2016).

Esta situación de frustración y expectativas incumplidas (entre otros factores), conllevan a formas generalizadas de malestar social, una vivencia subjetiva negativa con múltiples expresiones y que resulta inseparable de las condiciones objetivas y materiales que caracterizan la vida cotidiana de las personas (PNUD, 2012). En sus diferentes manifestaciones, el malestar puede ser factor de transformación y de progreso social, y dar origen a movimientos sociales y demandas de cambio compartidas por amplios sectores de la sociedad. No obstante, también puede generar apatía o desafección política. Asimismo, la falta de respuesta al malestar por parte de gobiernos e instituciones, así como las respuestas

que no son sostenibles en el tiempo, pueden generar grandes tensiones y dañar la cohesión social, lo cual a su vez dificulta aún más la resolución de las causas del malestar (CEPAL, 2021c; Maldonado y otros, 2021a y b).

A continuación, se detallan algunas manifestaciones de dicho malestar, comenzando por la insatisfacción de la ciudadanía frente a los cambios en la distribución de ingresos en los últimos años. A nivel regional, la percepción de que la distribución de ingresos es justa se ha mantenido debajo del 26% desde 2008 hasta 2018. Dicha percepción ha decrecido paulatinamente desde el año 2013 hasta el año 2018 en que se reporta su nivel más bajo, con tan sólo un 17% (gráfico 8). Este descenso en la percepción justa de la distribución de ingresos ocurre al mismo tiempo que se estancan los avances en la reducción de la desigualdad, que sólo se reducen marginalmente desde el año 2014 hasta el 2019.

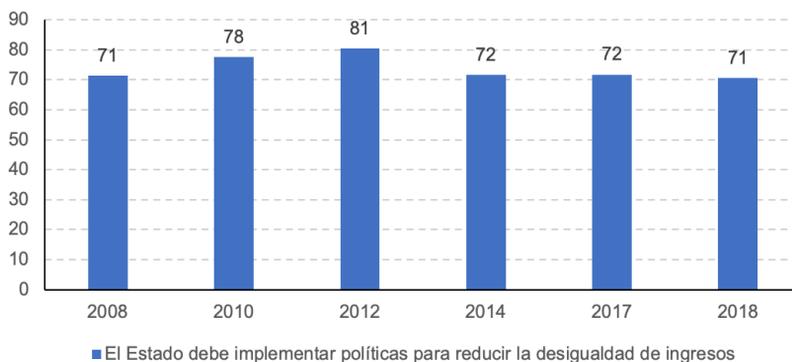
Gráfico 8
América Latina (18 países): coeficiente de Gini y
percepción de la distribución de los ingresos, 2008-2019



Fuente: Maldonado y otros (2021a)

La baja percepción de que la distribución de su país es justa se conjuga con las altas expectativas del rol del Estado en materia redistributiva. Desde el año 2008 hasta 2018, dicha expectativa se ha mantenido sobre un 71% en la región, llegando a un máximo de 81% para 2012 (gráfico 9). Estos resultados ponen en perspectiva las altas demandas de la ciudadanía en materia de reducción de la desigualdad, la esperada primacía del Estado ejerciendo dicho rol, y la importancia de continuar desarrollando políticas para atender esta demanda, altamente insatisfecha.

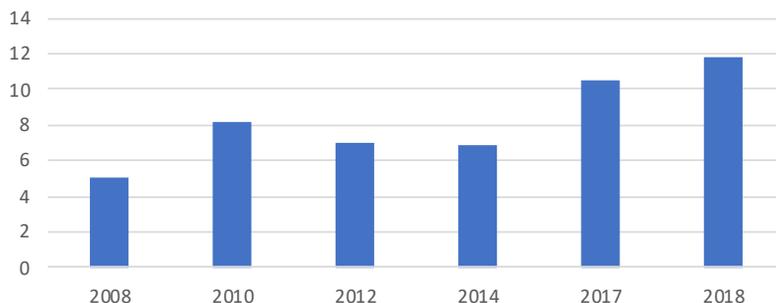
Gráfico 9
América Latina (18 países): expectativa ciudadana con respecto a la redistribución de ingresos por parte del Estado, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Maldonado y otros (2021a)

Tanto la demanda redistributiva, como otras grandes expectativas del estado se enmarcan en un contexto institucional débil para la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, y de gran desconfianza en las instituciones y su probidad. En específico, la percepción de ausencia de corrupción de los funcionarios públicos se ha mantenido por debajo de un 7% entre 2008 y 2018, sin una gran heterogeneidad entre los países de la región en este respecto (gráfico 10).

Gráfico 10
América Latina (18 países): percepción de ausencia de corrupción de los funcionarios públicos, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Sumado a la gran percepción de corrupción, las instituciones han sufrido una pérdida importante de confianza en los países de la región entre 2015 y 2018. Las instituciones que más han decrecido su nivel de confianza por parte de la ciudadanía son las Instituciones Electorales, seguido por el Gobierno Nacional, y el Poder Judicial. 2018, destacaba el bajo nivel de confianza en los partidos políticos con un 14% a nivel regional, seguido por un 22% de confianza para el Congreso Nacional, un 23% en el Gobierno Nacional, un 25% en el Poder Judicial, un 30% para las Instituciones Electorales, y un 35% para la Policía Nacional (gráfico 11). Estos resultados muestran una desconfianza institucional generalizada en la región, que ha venido empeorándose en los últimos años.

Gráfico 11
América Latina (18 países): confianza institucional según institución,
2015-2018 (En porcentajes)



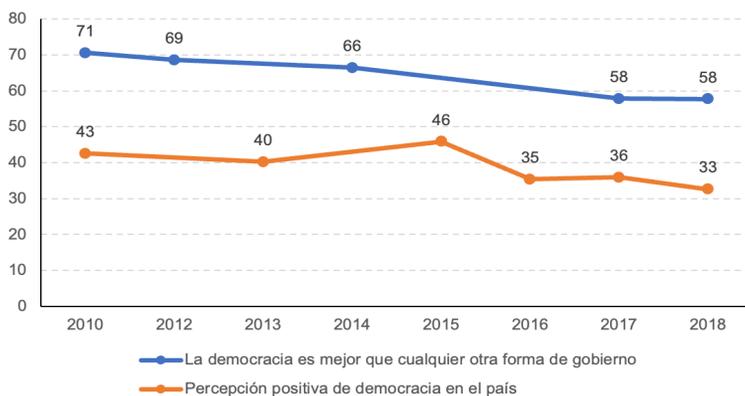
Fuente: Maldonado y otros (2021a)

Justo con problemas institucionales, la región ha mantenido bajos niveles de ingreso y una alta percepción de insuficiencia de ingresos para satisfacer sus necesidades. Entre 2013 y 2018, entre un 45% y 48% de las personas consideran que sus ingresos han sido insuficientes, en promedio, sin grandes variaciones entre años (CEPAL, 2021c). Entre los países en donde ha crecido la insuficiencia de ingresos destaca Venezuela, Argentina, Bolivia y Brasil, el cual puede tener un cambio abrupto frente a una crisis como la pandemia de COVID-19. La insuficiencia de ingresos puede llevar a otros problemas asociados, como el sobreendeudamiento de las familias, que es particularmente elevado en países como Chile y Colombia, que puede llevar a una mayor sensación de

inseguridad que tiene un efecto negativo en la calidad de vida (CEPAL, 2021c).

En forma conjunta, la perpetuación de condiciones socioeconómicas desfavorables, y la suma de percepciones críticas de los latinoamericanos y caribeños contribuyen a el crecimiento de una sensación de malestar, y al deterioro de la cohesión social. A ello se le agrega una baja percepción positiva del funcionamiento de la democracia en sus países, la cual no ha superado un 46% entre el 2010 y el 2018 (gráfico 12). Pese a aquello, es importante recalcar que la mayoría de las personas en la región considera que la democracia es la mejor forma de gobierno, aunque dicho porcentaje ha ido en descenso en los últimos años, desde un 71% en 2010 a un 58% en 2018.

Gráfico 12
América Latina (18 países): evolución de la valoración de la democracia como mejor forma de gobierno y la evaluación positiva de su funcionamiento, 2010-2018 (en porcentajes)



Fuente: Maldonado y otros (2021a)

3. Prioridades, aciertos y limitaciones de las políticas implementadas ante la Pandemia y sus secuelas

Sin duda, la pandemia de COVID-19 impactó a América Latina y el Caribe en un contexto de grandes desafíos preexistentes, marcados por un creciente malestar, avances deficientes, y una deteriorada cohesión social. Esta situación hace la superación de la pandemia una un reto aún más importante, y que se entremezcla con las deficiencias previas de los países en materia

de protección social, inclusión, y brechas de acceso al bienestar. En 2022, América Latina y el Caribe sigue registrando altas cifras de contagios y pérdidas de vidas por la pandemia, en un contexto de avances desiguales en los programas de vacunación de los países. Si bien en 2020 los países de la región realizaron una destacable inversión en las medidas de protección social de emergencia para hacer frente a la pandemia (CEPAL, 2021c), en 2021 se observa una importante disminución. En los últimos diez meses de 2020, las transferencias de emergencia anunciadas por los países de América Latina para mitigar el efecto de la crisis representaron un gasto de 89.700 millones de dólares, mientras que en los primeros diez meses de 2021 el gasto en estas medidas fue de 45.300 millones de dólares. Por lo tanto, el gasto anual de 2021 solo alcanzaría a la mitad del registrado el año anterior.

Además de crear nuevas transferencias monetarias, o fortalecer las que ya existían, desde el comienzo de la pandemia, los Gobiernos de la región han implementado transferencias en especie, dando continuidad a la distribución de la alimentación escolar y entregando cajas de alimentos a los hogares, han asegurado y facilitado el acceso a servicios básicos, principalmente mediante la suspensión o exoneración del pago de cuentas de servicios de agua y electricidad, y han mitigado, desde el pilar contributivo de los sistemas de protección social, la pérdida total o parcial de ingresos de los trabajadores formales (CEPAL, 2021b; CEPAL/UNICEF, 2020). Sin el desarrollo de estas políticas, el impacto de la pandemia habría sido considerablemente mayor.

Una de las políticas centrales en la protección de la población frente al COVID-19 son los programas de vacunación. Hasta el 20 de noviembre de 2021, un 52,1% de la población de América Latina y el Caribe, equivalente a cerca de 341,5 millones de personas, contaba con un esquema de vacunación completo, lo que significa que aproximadamente 86 millones de personas aún esperan recibir la segunda dosis y completar su esquema, asumiendo que los países de la región están implementando vacunas que, en su mayoría, deben administrarse en dos dosis y más de 31,2 millones de personas aún no han iniciado su proceso de vacunación. Por lo tanto, la mayoría de los países sigue estando lejos de vacunar al 70% de su población total.

Las vacunas contra el COVID-19 son una herramienta central para el control de la crisis sanitaria, al prevenir el contagio y el riesgo de hospitalización y muerte. De esta forma, es también

una medida central para superar la crisis económica y social generadas por la pandemia en conjunto con otras medidas como las transferencias monetarias, y las restricciones de movilidad, entre otras. La baja velocidad de los procesos de vacunación para ciertos países puede significar una prolongación aún mayor de la pandemia, además del riesgo de aparición de nuevas variantes del virus que podrían amenazar la efectividad de las vacunas ya utilizadas. Aunque en algunos casos la vacunación ha generado resistencia por parte de ciertos grupos, la mayoría de los países informan tasas de aceptación de la vacunación superiores al 65%, por encima de regiones como América del Norte y Europa (UNESCO, 2021).

Por otra parte, las transferencias monetarias han sido fundamentales para reducir el impacto de pandemia. Pese a su menor participación respecto del ingreso laboral, las transferencias no contributivas fueron muy relevantes para evitar un mayor aumento de la pobreza en la región. Según estimaciones de CEPAL (2021c), las transferencias monetarias previnieron el aumento de la pobreza en la región en 3,5 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en 3,3 puntos porcentuales. Es decir, en 2019-2020 el número de personas en situación de pobreza habría sido 230 millones en lugar de 209 millones y en pobreza extrema 98 en lugar de 78 millones (gráfico 13).

Gráfico 13
América Latina: Pobreza y pobreza extrema con y sin transferencias monetarias, 2019 y 2020* (En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2021c), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La simulación no toma en cuenta cambios en las remesas a los hogares.

La entrega de transferencias monetarias fueron muy necesarias, pero estuvieron constreñidas por la situación financiera de los países, tanto antes del impacto de la pandemia, como por los menores ingresos de los países durante la toma de medidas contra el COVID-19. Las modalidades de transferencias fueron heterogéneas en la región, aunque destacan la entrega de bonos extraordinarios para los jubilados que cobran las pensiones más bajas del sistema previsional, a veces complementados con bonos; el anticipo de los pagos de las pensiones durante un número definido de meses; el retiro de fondos de las cuentas de capitalización individual, y la suspensión del pago de las contribuciones por parte de los empleadores.

Las transferencias de emergencia también fueron muy importantes para evitar un mayor aumento de la desigualdad. Aunque no todos los países de la región recogieron información detallada sobre las transferencias de emergencia entregadas a los hogares para mitigar los efectos de la crisis, los datos sobre siete países latinoamericanos muestran que estas disminuyeron la desigualdad. En el promedio de dichos países, entre 2019 y 2020, el coeficiente de Gini hubiera aumentado un 4% sin las transferencias de emergencia, mientras que con las transferencias este incremento solo llegó al 1% (cuadro 1). Asimismo, el índice de Atkinson, hubiera aumentado un 13,8% sin las transferencias de emergencia, lo que contrasta con el crecimiento del 5,1% observado con las transferencias.

Cuadro 1
América Latina (7 países): índices de desigualdad con y sin transferencias monetarias de emergencia. 2019 y 2020^a

País	Coeficiente de Gini			Índice de Atkinson 1,5		
	2019	2020 con transferencias	2020 sin transferencias	2019	2020 con transferencias	2020 sin transferencias
Bolivia (Est. Plur. De)	0,43	0,449	0,457	0,421	0,46	0,52
Chile ^b	0,454	0,475	0,488	0,394	0,461	0,501
Costa Rica	0,495	0,49	0,514	0,475	0,468	0,516
Ecuador	0,456	0,466	0,475	0,404	0,418	0,433
Paraguay	0,473	0,452	0,458	0,432	0,411	0,426
Perú	0,429	0,464	0,477	0,39	0,469	0,502
Rep. Dominicana	0,432	0,405	0,427	0,355	0,331	0,369
Promedio simple	0,453	0,457	0,471	0,41	0,431	0,467
Variación 2019-2020 (en porcentajes)		1	4		5,1	13,8

Fuente: CEPAL (2021a).

^a Países que incluyeron en sus preguntas específicas para identificar los ingresos recibidos por transferencias de emergencia.

^b El valor de 2019 corresponde a 2017.

Aunque no es posible desarrollar todas las medidas adoptadas ante esta crisis, sí cabe mencionar una tendencia general. Desde una mirada de largo plazo, la crisis está revalorizando el papel del Estado en tres grandes aspectos: para frenar la contracción y relanzar la actividad económica desde la política fiscal y apelando a la movilización del gasto público según el margen posible de cada contexto nacional; para fungir como garante último del ingreso de las personas, mediante las transferencias y los apoyos dirigidos a los sectores afectados, incorporando a sectores medios y de la economía informal; como garante de servicios sociales públicos universales, destacando la garantía del derecho al cuidado, a la salud y a la educación mediante políticas universales y sensibles a las diferencias, adaptadas a la nueva realidad sanitaria y tecnológica.

Conclusión: claves para un giro con bienestar cohesión, igualdad y sostenibilidad

La gravedad y complejidad de los desafíos no debe desviarnos de ambicionar la construcción de un futuro distinto. En el caso de nuestra región, y por contraste a algunos de estos desafíos, nuestro horizonte debería estar marcado por el camino hacia la igualdad, la inclusión y la cohesión social sobre una base sostenible y centrada en el goce efectivo de los derechos de las personas. De ahí se desprenden algunas líneas estratégicas que deberían orientar a las políticas públicas y a la conversación pública que subyace a su adopción. En efecto, si hay una tarea urgente con respecto a los altos niveles de desconfianza ciudadana, la renovación o el reencantamiento de la política requiere de una conversación pública renovada que de manera transparente procure atender las fuentes del descontento social y plantee grandes objetivos en los que se reconozcan las personas. En tal sentido, atender el malestar social y, por el contrario, fomentar la cohesión social deberían ser referentes de una acción pública orientada a la igualdad.

Más allá de esa orientación general, en primer lugar, la agenda institucional en torno a la reforma del estado no puede postergarse más, pues es un medio y fin para una mayor legitimidad y eficacia de la acción pública. A pesar de las elevadas percepciones de corrupción por parte de los funcionarios públicos, la desconfianza en los poderes del estado, los latinoamericanos esperan que el Estado desempeñe un papel central en el combate a la desigualdad y el bienestar. Esto supone no un retiro del Estado, sino una reforma profunda de este precisamente para poder elevar sus capacidades y llevarlo hacia mayores niveles de eficacia, rendición cuentas y de transparencia.

En segundo lugar, ante las múltiples fuentes de incertidumbre y riesgo al bienestar y derechos de las personas, la construcción de un nuevo Estado de Bienestar aparece como imperativo para una recuperación transformadora y sostenible. El rezago histórico de América Latina en esta materia es un lastre que debe llegar a su fin, no apelando a los modelos del pasado, sino a un nuevo Estado de Bienestar adaptado a los riesgos y ambiciones de hoy, en especial a una sociedad del cuidado con la igualdad de género en el centro.

El camino hacia ese estado de bienestar comienza con la construcción de sistemas de protección social universales, integrales, y sostenibles y resilientes. Su objeto esencial consiste en encarar tanto los problemas estructurales de pobreza y desigualdad como toda una serie de riesgos que enfrenta el conjunto de la población y que ponen en peligro su bienestar y efectivo goce de derechos. La protección social es clave para enfrentar riesgos macrosociales vinculados al cambio climático, desastres y otros choques, los vaivenes del ciclo económico y el empleo, y choques individuales relacionados con la enfermedad, los accidentes y otras vulnerabilidades vinculadas al ciclo de vida. Asimismo, el tránsito a un modelo de desarrollo sostenible exigirá profundos cambios en los patrones de producción y consumo que son difíciles de imaginar en ausencia de una garantía universal de un nivel básico y suficiente de bienestar que compense la reconversión laboral y productiva hacia nuevos sectores y empleos verdes y de mayor productividad. La protección social no debe ser solo reactiva, preventiva y adaptativa, sino que también debe ser cada vez más anticipatoria. En todos es necesario adoptar sistemas innovadores para garantizar los ingresos de las personas ante diversas situaciones y riesgos que puedan enfrentar a lo largo del ciclo de vida, construir sistemas de cuidado, fomentar el trabajo decente y universalizar el acceso a la salud y a la educación, incluyendo a los grupos de la población que tienden a ser excluidos y discriminados de manera estructural.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina 2021* (en prensa), Santiago, Naciones Unidas, diciembre.
- (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago, en prensa.
- (2021c), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, Naciones Unidas, marzo.
- (2021d). “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Espacial COVID 19*, No. 11, Santiago, Naciones Unidas, julio.
- (2021e), *Observatorio Demográfico, 2020* (LC/PUB.2020/20-P), Santiago.
- (2020a), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*, CEPAL.
- (2016), “La matriz de la desigualdad social en América Latina” (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), “Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, diciembre.
- FAO/PMA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Programa Mundial de Alimentos) (2019), *Fortaleciendo los Programas de Alimentación Escolar: el trabajo conjunto de FAO y WFP en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- Hanlon, P. y otros (2021), “COVID-19 - exploring the implications of long-term condition type and extent of multimorbidity on years of life lost: a modelling study”, *Wellcome Open Research*, vol. 5, N° 75 [en línea] <https://wellcomeopenresearch.org/articles/5-75>.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Maldonado, C. y otros (2021a), *Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/205)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- ____ (2021b), *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres (LC/TS.2021/133/Rev.1)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Meyerowitz-Katz, G. y L. Merone (2020), “A systematic review and meta-analysis of published research data on COVID-19 infection fatality rates”, *International Journal of Infectious Diseases*, vol. 101, diciembre.
- Naciones Unidas (2020), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Children*, abril [en línea] <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-children>.
- Nepomuceno, M. y otros (2020), “Besides population age structure, health and other demographic factors can contribute to understanding the COVID-19 burden”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 117, N° 25, junio.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris.
- OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), “La pandemia por Covid-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”, *Nota Técnica*, N° 1, Santiago, junio.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), “Seguimiento de las variantes del SARS-CoV-2” [en línea] <https://www.who.int/es/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants/tracking-SARS-CoV-2-variants>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2021), “Red Regional de Vigilancia Genómica de COVID-19” [en línea] <https://www.paho.org/es/temas/influenza-otros-virus-respiratorios/red-regional-vigilancia-genomica-covid-19>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*, Santiago.
- Trucco, D. y A. Palma (eds.) (2020), “Infancia y adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/18/Rev.1)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), COVID-19 y vacunación en América Latina y el Caribe: desafíos, necesidades y oportunidades, Montevideo.

¿Crisis de la cooperación regional o crisis de la cooperación?: Repensar la cooperación regional para la era pospandémica¹

Melisa Deciancio, Diana Tussie

Introducción

En este trabajo nos proponemos detenernos en la gravitación de la reconfiguración económica regional acelerada por la irrupción de la pandemia, pero presente con anterioridad frente a la expansión de China como jugador global y el reordenamiento geoeconómico que lo acompaña. Junto con la guerra desatada en Ucrania el 24 de febrero del 2022 estamos frente a una serie de crisis en cascada con ramificaciones en la cooperación internacional y regional. Todo ello ha contribuido notablemente al debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos. Sin embargo, la pandemia ha puesto en vilo a todos los países del globo, llevando la obvia y documentada crisis sanitaria, junto con crisis económica y política extendida, a América Latina. Con esta apertura nos proponemos analizar la cooperación regional no como modelo cerrado y basado en supuestos axiomáticos, sino como un fenómeno abierto en el cual el comportamiento de los actores se sitúa en un determinado contexto internacional que brinda incentivos tanto positivos como negativos.

Previo a la crisis del COVID-19, la cooperación regional latinoamericana ya se encontraba en una situación frágil. La pandemia no sólo agravó esa situación, sino que puso de manifiesto las dificultades para respuestas coordinadas, rápidas y efectivas para enfrentar la crisis. La polarización ideológica entre los gobiernos nacionales y la agitación sociopolítica interna afectaron gravemente a las agrupaciones regionales que se encontraban

1 Este tema es abordado en profundidad en el libro “Regional and International Cooperation in South America After COVID: Challenges and Opportunities Post-pandemic” publicado por Melisa Deciancio y Cintia Quiliconi (2022).

frecuentemente superpuestas y en competencia. Un contexto global marcado por fronteras cerradas, cadenas de suministro interrumpidas, competencia por las vacunas y una redefinición de liderazgos y alianzas agregaron nuevas complejidades y oportunidades a la cooperación regional e internacional en y de América Latina. La realidad del presente latinoamericano es que la región enfrenta mal parada la marea de transformaciones sistémicas. El contexto en que estalló la pandemia era uno de desilusión frente al estado de la cooperación regional afectada tanto por la preeminencia de diferencias políticas como por los diferentes tipos de inserción económica externa. El escenario regional está muy fragmentado, los gobiernos tienen diferentes orientaciones y el final del ciclo progresista no ha sido reemplazado por otro tipo de hegemonía, sino más bien por una fragmentación político económica. Como destaca Nolte (2019), reforzar y enfocarse en la cooperación funcional podría facilitar la coordinación entre gobiernos ideológicamente opuestos en agendas políticas particulares, pero excluye otras como la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia o el monitoreo de elecciones. La falta de cooperación regional durante la crisis del COVID-19 demuestra cuán compleja podría ser la coordinación dentro de la región en diversas áreas de política.

Este contexto lleva a reflexionar sobre lo que podría traer un momento pandémico y pospandémico a medida que las regiones se conviertan en el terreno de ambiciones en competencia entre Estados Unidos que recupera el ritmo en la política global y el multilateralismo, mientras la Unión Europea (UE) enfrenta sus propios desafíos de desintegración (agravados por la guerra en Ucrania) y China impulsa nuevas formas de diplomacia y cooperación internacional. La inestabilidad y la falta de coordinación dentro de la región traen desafíos y oportunidades para las estrategias de cooperación emergentes a nivel global, bilateral y subregional en agrupaciones más informales de lo que solían ser, lo que plantea profundos retos a las organizaciones regionales existentes que han demostrado ser muy limitadas para abordar las necesidades de cooperación ante una pandemia. Este trabajo busca reflexionar sobre esta cuestión.

La redefinición sistémica y la cooperación regional: estrategias multicapa

La última década del siglo XX, con el fin de la Guerra Fría y la hegemonía indisputada de Estados Unidos, vio nacer una ola

expansiva de regionalismo que se mantuvo sostenidamente en los siguientes lustros, hasta que la emergencia de China puso en jaque las creencias sobre los beneficios de la globalización y cuestionó las políticas de mercados abiertos. Es sabido que la evolución del regionalismo y la cooperación regional es particularmente sensible a choques exógenos, experimentando un comportamiento adaptativo a tales impactos (Gonzalez Jauregui & Tussie, 2022). Esos choques pueden ser negativos, como son las crisis de deuda; como positivos, como fue la acelerada expansión económica de China, resultando en una variedad de procesos adaptativos que han ido reconfigurando tanto las relaciones intrarregionales como las relaciones de la región con actores extrarregionales. Durante el gobierno de Donald Trump, por ejemplo, Estados Unidos se retiró de los llamados acuerdos megarregionales, torpedeó a los organismos multilaterales, entre ellos la Organización Mundial del Comercio y renegoció las reglas de juego del acuerdo con Canadá y México (Office of the United States Trade Representative, 2022). En 2021 se encuentran vigentes según la OMC, 354 acuerdos regionales, aunque en los últimos años el dinamismo cambió de occidente al indo pacífico (WTO, 2022).

La expansión de China se manifiesta en la reconfiguración del orden económico global con ineludibles impactos estructurales en la inserción internacional de la región. Antes de la pandemia, los ya conocidos elevados índices de competitividad industrial del gigante asiático, más allá de la constante suba salarial que los afecta, han impactado muy fuertemente en el desarrollo de la industria regional (que por cierto es estratégica para diversos países) pero especialmente en los niveles de comercio intrarregional (CEPAL, 2019). Las relaciones bilaterales de cada país con China difieren sustancialmente, ya sea desde el punto de vista político como económico, lo que impide alcanzar posiciones comunes y tiene un impacto en la profundización de las relaciones en clave regional. Asimismo, las oportunidades comerciales identificadas en el gigante mercado asiático son estratégicas para muchos países como Chile, Brasil o Ecuador, pero una vez más, distintas entre ellos.

Como se manifestó en las últimas décadas, la creciente participación china en la región también se ha visto influenciada por el espacio geopolítico dejado por Estados Unidos. A medida que crecía la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos, América Latina evolucionó como un escenario de ambiciones

en competencia antes y durante la pandemia. Asimismo, el escalonamiento de esa rivalidad ha generado crecientes presiones sobre el multilateralismo. Esto se puso de manifiesto de manera concreta en la decisión de Donald Trump de imponer por primera vez un presidente estadounidense en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), rompiendo una tradición de más de 60 años de un pacto no escrito entre sus miembros según el cual el presidente de esa institución debe ser un latinoamericano y el vicepresidente, un estadounidense. La llegada de Mauricio Claver Carone, un anticastrista de la línea dura evidenció la intensión de Trump de reducir precisamente la presencia de inversiones chinas en la región e impedir su acceso a licitaciones con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Antes de la crisis del COVID-19, China ya había desplegado y consolidado un compromiso de múltiples niveles con los países de América Latina que se expandió a través del fortalecimiento de los canales de cooperación ya existentes y la generación de nuevas vías dentro de la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* (IFR) y sus subprogramas. Lejos de la cooperación institucionalizada tradicional marcada por las organizaciones multilaterales y regionales occidentales, la estrategia china carece de un gran diseño institucional pero ha sido más activa y vocal que la establecida con los Estados Unidos y la UE. Su estrategia involucró a múltiples actores, cubrió muchos aspectos e intereses, y no ha seguido coincidencias ideológicas o políticas con líderes específicos. Aun así, su interés funcional radica en potenciar su plan de modernización, objetivos de desarrollo y posicionamiento global. A través de diferentes iniciativas, China expandió su infraestructura relacionada con la salud y su capacidad de innovación a través de la IFR, presionando para posicionarse como líder mundial antes, durante y después de la pandemia. Su objetivo fundamental en la región ha sido aumentar sistemáticamente su compromiso económico como una forma de asegurar un suministro constante de productos básicos, como minerales, alimentos y recursos energéticos, para apoyar y desarrollo nacional a través de la cooperación internacional funcional (Gonzalez Jauregui & Tussie, 2022).

En otras agendas más allá de los temas de salud, el bilateralismo fue preponderante. Los diálogos entre la UE y los países sudamericanos dieron como resultado la redirección de fondos asignados a programas existentes hacia agendas relacionadas

con COVID-19, reforzando las agendas de cooperación a través de mecanismos y estrategias bilaterales con la participación de gobiernos nacionales, sociedad civil, expertos y técnicos, y regionales. instituciones financieras. De acuerdo con el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, estas estrategias y mecanismos promueven un enfoque “hecho a medida” e involucran el diálogo sobre políticas públicas y el intercambio de conocimientos al tiempo que enfatizan los elementos clave de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Bianculli & Pascullo, 2022). Con China, los países de América Latina han buscado activamente desarrollar lazos más fuertes. Aún así, a través de enfoques diversos e incluso antípodas por divergencias ideológicas, diferentes prioridades y preferencias, así como diferentes estrategias de inserción internacional, con escasa coordinación para desarrollar una agenda conjunta hacia China, se mostró no solo el pragmatismo chino en términos ideológicos sino también sudamericano a falta de mecanismos regionales para lidiar con poderes externos (Gonzalez Jauregui & Tussie, 2022).

En tiempos de crisis del multilateralismo construido bajo la Pax Americana, de polarización ideológica y ausencia de un líder claro, la cooperación funcional y pragmática en agendas específicas sigue siendo un punto de partida relevante para la cooperación regional. Experiencias pasadas como el éxito de UNASUR en áreas como salud, defensa e infraestructura son prueba de ello, pero también han sufrido reveses significativos. El gran desafío es encontrar un equilibrio entre un regionalismo político y uno más técnico o funcional que pueda traccionar la cooperación. Si bien la cooperación funcionalmente diferenciada dentro de los consejos sectoriales de UNASUR se estancó por conflictos político-ideológicos, la racionalidad técnica conjunta de los tomadores de decisiones políticas en áreas específicas facilitó el avance de la cooperación regional. En los años previos a la pandemia la cooperación regional fue reemplazada por el bilateralismo, dinámicas de desintegración y medidas *ad hoc*, como agendas de salud, seguridad, infraestructura y migración.

La crisis de legitimidad que la región venía atravesando previo a la pandemia se puso de manifiesto en un fuerte cuestionamiento a los gobiernos de turno, con importantes movilizaciones sociales que llevaron en muchos casos a la militarización de la seguridad interna y consecuente cierre de fronteras bajo el argumento

de la seguridad pública, que se vieron agravados durante la pandemia. Antiguos aliados como Estados Unidos reaparecieron en las agendas de seguridad como el principal socio en la lucha contra el crimen, confirmando así su liderazgo en el hemisferio en materia de seguridad y defensa en países de derecha que volvieron a las tradicionales alianzas de seguridad. En la región andina, la cooperación con Estados Unidos en seguridad se volvió importante. Revivió con la administración Biden, y la relación entre seguridad y defensa; el pragmatismo se convirtió en patrón como resultado de la propagación del crimen organizado transnacional transfronterizo. En una línea similar, la gobernanza de la migración volvió a las respuestas unilaterales cuando los países sudamericanos enfrentaron el éxodo de venezolanos debido a su crisis política. En suma, la cooperación bilateral funcional se convirtió en la principal respuesta para abordar la urgente crisis generalizada provocada por la pandemia y continuar la coordinación en las agendas de cooperación en un contexto en el que las tendencias de desintegración ya estaban en aumento antes y durante la pandemia.

Cooperación multilateral, regional y bilateral en tiempos del COVID-19: la diplomacia en salud

La cooperación bilateral ha estado a la vanguardia de las estrategias regionales e interregionales. La falta de acuerdos regionales unificados y coordinados para hacer frente a las necesidades de la pandemia llevó a muchas iniciativas bilaterales tanto dentro de América Latina como entre países de América Latina y actores extrarregionales como China, Rusia, India y la UE. La diplomacia de la salud y las vacunas estuvo a la vanguardia de esa cooperación cuando, en 2020, las vacunas eran limitadas y restringidas para la región. Contra el unilateralismo estadounidense durante la administración Trump, China, Rusia e India firmaron acuerdos para proporcionar a los países sudamericanos vacunas y suministros de salud. Como principal productor mundial de suministros médicos, la diplomacia china donó cantidades significativas a la mayoría de los países de la región y distribuyó casi la mitad de su producción de vacunas al mundo. La abundancia y los precios competitivos hicieron que las vacunas chinas estuvieran disponibles para los países de América Latina.

Hasta el 2021, se administraron más de 109 millones de dosis de las vacunas Sinovac, Sinopharm y CanSino en 15 países de

América Latina, superando con creces los 87 millones de dosis fabricadas en Estados Unidos distribuidas en los mismos países (Voss et al., 2021). En el mismo lugar, la vacuna rusa Sputnik fue la primera vacuna administrada en Argentina, Bolivia, Venezuela, Paraguay y Nicaragua a fines de 2020 y principios de 2021 a través de negociaciones bilaterales entre Rusia y esos países (AS/COA, 2021a). Además, la diplomacia india firmó acuerdos con Brasil, México y Argentina para proporcionar la vacuna AstraZeneca de producción india durante 2021 (Gobierno de la India, 2021). Con la pandemia en curso, China se convirtió en el principal productor mundial de vacunas COVID-19 con 597 millones de dosis, seguida de Estados Unidos con 333, la UE con 319, India con 249 y Rusia con 35. El resultado es una redistribución del poder tecnológico de las vacunas que se refleja en el aumento relativo bastante marcado de China y Estados Unidos, junto con un declive relativo de la UE e India y un ligero aumento en el peso de Rusia (Malacalza & Fagaburu, 2021).

Aunque el compromiso tradicional de Estados Unidos en la región ha tendido a ser bilateral, la cooperación durante la pandemia se centró principalmente en estructuras multilaterales como la Organización Panamericana de Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, la histórica cooperación regional en salud existente entre ambos desde mediados del siglo XX (Herrero & Tussie, 2015) fue prácticamente inexistente durante la administración Trump, al tiempo que él mismo negaba la gravitación de la pandemia. Así, la gestión de la administración Trump de la crisis del COVID-19 y su unilateralismo impidieron la cooperación con América Latina. Sin embargo, durante el auge de la pandemia y con la llegada de Joe Biden a la presidencia, la presencia de Estados Unidos en la región se vio modificada sustancialmente en términos de donaciones de suministros médicos y préstamos. Es así que fue solo en el segundo año de la pandemia que el compromiso de Estados Unidos comenzó a cambiar, principalmente en la retórica pero también con las donaciones de salud y vacunas a unos pocos países políticamente amigables. No obstante, en la práctica, dado que Estados Unidos, priorizó la distribución nacional a principios de 2021, realizó donaciones o ventas limitadas de vacunas en América Latina, y las presiones sobre las patentes y contratos de vacunas limitaron su regionalismo multilateral.

En pocas palabras, en la “diplomacia de las vacunas”, EE. UU, tardó en lanzarse y recién envió su primera donación de una

vacuna producida en Estados Unidos a América Latina en junio de 2021, mucho más tarde que Rusia, que envió su primera donación en febrero de 2021, y China en marzo de 2021, ambos antes que Estados Unidos y la UE. Ese antecedente dañó la imagen de Estados Unidos en la región, que ya se vio perjudicada por la lenta respuesta del gobierno de Trump a principios de la pandemia cuando América Latina, muy afectada, tenía una gran necesidad de suministros médicos. A pesar de esto, Estados Unidos comenzó a ponerse al día y donó millones de dosis de las vacunas de ARN Moderna, Johnson & Johnson y Pfizer a Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay una vez que Biden asumió el cargo. Aunque Estados Unidos se convirtió en el principal donante de vacunas de la región, su imagen ya estaba dañada. Muchos países de América Latina ya estaban produciendo sus vacunas con tecnología importada y la escasez de vacunas ya estaba superada.

La cooperación entre América Latina y la UE también ha adoptado una estrategia de varios niveles basada en acuerdos interregionales anteriores. Cuando ocurrió la pandemia, la UE todavía se enfrentaba a varios desafíos relacionados con el débil crecimiento económico, las crisis de migrantes y refugiados, el aumento del nacionalismo y el populismo, las negociaciones del Brexit y las secuelas de la crisis de la eurozona de 2007-2008. La UE fue una de las regiones más afectadas (y más tempranamente) durante el primer año de la pandemia. Por ende, la crisis del COVID-19 sorprendió a la UE “bajo presión” (Nolte & Weiffen, 2021), afectando su papel en la arena internacional y su capacidad para cooperar con áreas del mundo con las que existen vínculos de larga data. Como señalan Bianculli y Pascullo (2022), la cooperación interregional durante la pandemia demostró que el diálogo político (tanto bilateral como entre bloques regionales), las relaciones horizontales entre ambas regiones y el espacio para el trabajo coordinado en la gobernanza global son fundamentales para un mundo pospandémico donde los estados siguen siendo actores importantes, pero se han visto limitados en términos de cooperación durante la pandemia debido a las propias presiones intrarregionales de la UE.

La UE utilizaron organizaciones multilaterales como la OMS y el COVAX para distribuir vacunas. Juntos, la UE y los EEUU son los principales donantes de COVAX, con 298,3 millones de dosis de vacunas donadas por la UE y 193,4 millones donadas por los Estados Unidos para noviembre de 2021 (Grupo de

trabajo COVID-19, 2021). Si bien la expectativa era que COVAX distribuyera alrededor de 280 millones de vacunas en América Latina para fines de 2021, para septiembre de 2021, esa expectativa disminuyó en un 25% (AS/COA, 2021b). Paralelamente, la administración Biden también lanzó una serie de acuerdos bilaterales para distribuir 20 millones de dosis sin pasar por COVAX para asignarlas en prioridades regionales para Estados Unidos, Incluidos Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Haití, México y Panamá (AS/COA, 2021a). En este sentido, si bien las organizaciones multilaterales estaban en el centro de la diplomacia sanitaria de la UE y los Estados Unidos, la coordinación y presencia bilateral con los países individuales de América Latina fue fundamental.

Aunque China se vio obligada a responder a las acusaciones occidentales de que no solo había exportado el virus, sino que también encubierto sus orígenes, el país pudo desarrollar una política de donación de suministros de salud y posicionarse como líder en la diplomacia global de máscaras (Urdinez, 2021), emergiendo como gran jugador. Sin embargo, su papel no se basó en una selección ideológica o política, sino principalmente en la complementariedad funcional. Su “diplomacia de vacunas” fue fundamental para los países de la región, en momentos en que el acceso a las mismas estaba completamente restringido y el unilateralismo del resto de las potencias dejó a la región frente a una gran incertidumbre.

Dentro de la región, como las organizaciones regionales no lograron abordar la urgencia y los desafíos de la crisis de COVID-19, el bilateralismo se convirtió en la estrategia principal y la herramienta más rápida para encontrar suministros y asistencia en una región ya fragmentada. La divergencia ideológica entre los países sudamericanos afectó seriamente la coordinación y contribuyó a la fragmentación. Los modelos anteriores de cooperación regional, como la desmantelada UNASUR, dejaron escasas capacidades en la coordinación de la salud, aunque, a través de CARICOM y la OPS, hubo aportes significativos. Una vez que las campañas de vacunación avanzaron y las vacunas estuvieron disponibles, los países de la región iniciaron o anunciaron donaciones a otros países en desarrollo y países de América Latina. México donó más de 400.000 vacunas a Belice, Bolivia, Paraguay, Honduras, Guatemala y El Salvador a mediados de 2021 y Argentina y Brasil anunciaron sus donaciones a otros países para fines de 2021. A pesar de estas iniciativas, lo que prevalece son respuestas

aisladas y unilaterales más que una concepción de la salud como una responsabilidad regional (Herrero & Oliveira, 2022).

Estrategias cambiantes -y adaptativas- de la cooperación regional latinoamericana

La reconfiguración global, por estar en marcha, es transitoria y confusa, pero ya deja ver pistas relevantes. Algunas de las características en Occidente son el agotamiento de la actual fase neoliberal, una tendencia a la des-globalización y el retorno al nacionalismo político y económico. Al mismo tiempo, Estados Unidos siente amenazada su hegemonía, lo que incrementa su necesidad de fortalecerse en nuestra región. En este escenario la puja por la hegemonía tiene un capítulo intenso y convulsionado en América Latina. La pandemia sacó a la luz las estrategias cambiantes -y adaptativas- de cooperación internacional de América Latina y la forma en que las perspectivas ideológicas contrastantes dieron forma a la cooperación intrarregional y extrarregional (Deciancio & Quiliconi, 2022). La ausencia de Brasil, la desconexión de Estados Unidos con la región e incluso la crisis política venezolana impactaron la posibilidad de encontrar acciones coordinadas para abordar la pandemia. Ninguno de ellos hizo esfuerzos significativos para liderar o catalizar respuestas regionales a la pandemia o, más tarde, para coordinar la distribución de vacunas. Jair Bolsonaro (2019-2022) y Trump incluso negaron durante un tiempo la relevancia del COVID-19 y lanzaron sus políticas de salud más tarde que el resto de la región. Como resultado, también se encuentran entre los países con las tasas de mortalidad más altas del mundo (Our World in Data, 2021).

Como señalan Nolte y Weiffen (2021), las instituciones importan, pero la política y la ideología son más importantes. La llegada al poder de gobiernos de derecha y centro-derecha en países clave de América Latina (incluidos Argentina y Brasil) exacerbó la divergencia de preferencias preexistente entre los países capitalistas de estado y las economías de mercado liberales en la región (Quiliconi & Espinoza, 2017). La profundidad, la forma y el contenido de la cooperación regional son a menudo ortogonales al espectro ideológico de izquierda/derecha en términos de ideología doméstica y principalmente en términos de ideologías de regionalismo. En este sentido la convergencia facilita la cooperación pero no garantiza un compromiso profundo ni en el caso de Estados Unidos el compromiso de recursos.

Si bien Estados Unidos ha perseguido, a menudo de manera agresiva, enérgica y unilateral, el liderazgo hegemónico global, la importancia de América Latina en su visión geopolítica ha sido limitada y marcada por patrones cíclicos de atención. Esto produjo momentos de atención para invertir en la construcción de instituciones regionales, pero períodos de desinterés más prolongados (Deciancio, 2016). Más recientemente, el interés de Estados Unidos se ha centrado en la competencia con China, instrumentando promoción del comercio y la democracia.

Brasil, el líder regional natural en América Latina, ha pasado de una posición de liderazgo regional disputado a una actitud de antagonismo regional bajo el presidente Bolsonaro. La política exterior de Bolsonaro, apodado el Trump de los Trópicos, ha adoptado una postura marcadamente anti-latinoamericanista. A diferencia de sus predecesores, que construyeron activamente las organizaciones regionales más importantes de América Latina (UNASUR y MERCOSUR) y buscaron el liderazgo regional de Brasil, la administración de Bolsonaro tuvo como objetivo desestabilizar estas instituciones y disminuir por completo la participación del país. En este sentido la cosmovisión antiglobalista de Bolsonaro conlleva el aislamiento regional de Brasil

La confrontación ideológica, los gobiernos de derecha y las instituciones regionales débiles también afectaron la participación de la sociedad civil en los procesos formales de cooperación regional. Sin embargo, por el otro lado, la participación fortaleció sus vínculos supranacionales a través de las fronteras, asumiendo un sentido de pertenencia regional preexistente. Mientras las iniciativas regionales intergubernamentales evidencian una severa crisis, la sociedad civil fortaleció sus lazos regionales a través de la cooperación transnacional, enfrentando el escenario post-COVID (López & Loza, 2021). La crisis desatada por el COVID-19 tuvo un impacto diferencial en diferentes sectores sociales, mostrando más claramente que nunca la estructura desigual de la sociedad. Entre los movimientos sociales, sindicatos y organizaciones sociales de diferentes países, como Colombia, Honduras, Ecuador, Bolivia, Brasil, Perú, Chile, Argentina se pudo instalar una plataforma común, desde la cual avanzar con otra agenda al calor de las luchas ecoterritoriales, feministas, indígenas, campesinas, y de trabajadoras del hogar. Es posible observar que la convergencia ideológica se ha mantenido a nivel

subnacional e internacional de la sociedad civil y ha facilitado la cooperación durante el encierro y la crisis del COVID-19. En 2022 Honduras se proclamó país libre de minería a cielo abierto (DW, 2022) mientras que en Argentina los movimientos sociales lograron lo mismo en siete provincias.

Las movilizaciones sociales han tenido impacto en los cambios ideológicos dentro de los gobiernos nacionales a través de procesos electorales, como se vio en la elección de Gabriel Boric en Chile a fines de 2021, de Xiomara Castro en Honduras en 2022, y el ascenso de Gustavo Petro en Colombia, un exmilitante de la guerrilla izquierdista del M-19, complicando el equilibrio entre los gobiernos de izquierda y derecha en América Latina. En Colombia por primera vez en su historia democrática, la izquierda colombiana tiene posibilidades reales de ganar unas elecciones. De lograr el triunfo, la candidatura de Luiz Inacio Lula Da Silva a las elecciones de Brasil en octubre de 2022 también agrega a estos cambios ideológicos.

Si bien las iniciativas regionales de América Latina oscilan entre la resiliencia y las dinámicas de desintegración, la pregunta abierta para la región es si alguna vez será posible consolidar la cooperación regional enfrentando los desafíos internacionales a pesar de las diferencias ideológicas. Al fin y al cabo, el regionalismo no es un proyecto de derecha o de izquierda; de hecho, debe ser un proyecto regional sin importar las diferencias ideológicas, ya que fue el antecedente de la UNASUR liderada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso.

Conclusión

La crisis de COVID-19 impactó masivamente en la dinámica global. Procesos en curso como la redefinición de los liderazgos globales y las relaciones de poder, el aparentemente imparable crecimiento chino y su creciente participación en los asuntos internacionales, el aislamiento de Estados Unidos, la debilidad de la integración europea y el regionalismo sudamericano ya fragmentado enmarcaron el contexto regional. Como resultado, la cooperación internacional cambió de ropaje. Las principales potencias implementaron estrategias cooperativas de varios niveles para continuar con los arreglos prepandémicos y hacer frente a los que emergen de ellos. En el caso de China, prevalecieron las relaciones bilaterales. Dado que durante la presidencia de Trump Estados Unidos se centró en el control interno del virus,

con ello dejó la puerta abierta a la gravitación de la diplomacia sanitaria de China, Rusia e India en la región y la provisión de vacunas en los países en desarrollo, lo que impulsó la cooperación internacional para abordar la emergencia sanitaria en una “diplomacia de vacunas” que buscó cubrir la demanda mundial de ayuda y apoyo. Con el inicio de la presidencia de Joe Biden en Estados Unidos parecieron resurgir las relaciones multilaterales con ese país, mientras con la Unión Europea (UE) continuó una dinámica de desconexión en tanto la cooperación interregional con dicho bloque fue limitada en un momento en que ambas regiones enfrentaban sus propios desafíos de desintegración. Aun así, esas contribuciones obtuvieron menos atención que otros proveedores globales como China.

Como señalan Malacalza y Fagaburu (2021), la distribución de vacunas se convirtió en un asunto geopolítico en el que es posible destacar al menos cinco cambios observables en el contexto pandémico. En primer lugar, la característica principal del período es que China y Estados Unidos concentran más de la mitad de la capacidad tecnológica mundial para la producción de vacunas COVID-19 en una pandemia. En segundo lugar, solo cuatro países (Estados Unidos, China, India y Rusia) y la UE son las principales potencias productoras. En tercer lugar, China se ha convertido en el principal exportador de vacunas COVID-19, desplazando a India como principal proveedor de países de ingresos bajos y medios. En cuarto lugar, la UE está orientada principalmente a su mercado interno, con una ligera proyección en sus exportaciones de la firma AstraZeneca (Reino Unido / Suecia) y sus aportaciones a la facilidad multilateral COVAX. Por último, las exportaciones de Rusia fueron tanto ágiles como gravitantes. Sin embargo, su peso sigue siendo considerablemente menor que el resto de potencias productoras en términos de volumen de producción y exportaciones (Malacalza & Fagaburu, 2021).

En suma, las perspectivas de cooperación regional en América Latina se han visto seriamente dañadas por la falta de liderazgo y la polarización ideológica frente a la reconfiguración geopolítica. La pandemia llegó cuando la región ya vivía un severo debilitamiento de sus instituciones regionales e impulsó medidas bilaterales y nacionales para enfrentar el COVID-19 por sobre la cooperación regional. La soberanía y las medidas descoordinadas reinaban *frente a la* dinámica de desintegración. El escenario actual presenta severos desafíos en los que la cooperación

transfronteriza es fundamental en áreas de políticas como salud, migración y seguridad, particularmente en relación con los desafíos clave que emergen del crimen organizado. Esas cuestiones necesitan seriamente una gobernanza regional o al menos una cooperación técnica concertada para hacer frente a las amenazas que plantean. Lamentablemente, la cooperación regional seguirá siendo insuficiente para abordar los desafíos transnacionales sin atisbos de afinidades políticas frente a un orden que sufre crisis tras crisis en cascada. América Latina reside en el espacio estratégico de Estados Unidos con intereses puntuales con Rusia, China, África, y Europa ¿Cuánta cohabitación será posible en este escenario de competencia geopolítica?

Bibliografía

- AS/COA. (2021a). *Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination*. <https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination>
- AS/COA. (2021b). *Tracker: U.S. Vaccine Donations to Latin America*. <https://www.as-coa.org/articles/tracker-us-vaccine-donations-latin-america>
- Bianculli, A. C., & Pascullo, M. (2022). Regional and interregional relations between EU and South America: Weathering the COVID-19 storm? In M. Deciancio & C. Quiliconi (Eds.), *Regional and International Cooperation in South America After COVID Challenges and Opportunities Post-pandemic*. Routledge.
- CEPAL. (2019). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019. In *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019*. <https://doi.org/10.18356/9789210055680>
- Deciancio, M. (2016). International relations from the south: A regional research agenda for global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106–119. <https://doi.org/10.1093/isr/viv020>
- Deciancio, M., & Quiliconi, C. (2022). *Regional and international cooperation in South America after Covid: challenges and opportunities post-pandemic*. Routledge. <https://www.routledge.com/Regional-and-International-Cooperation-in-South-America-After-COVID-Challenges/Deciancio-Quiliconi/p/book/9781032129457>
- DW. (2022, March 1). *Honduras se declara "país libre de minería a cielo abierto" | 01.03.2022*. <https://www.dw.com/es/honduras-se-declara-país-libre-de-minería-a-cielo-abierto/a-60954221>
- Gonzalez Jauregui, J., & Tussie, D. (2022). China's BRI extension to South America: Challenges and Opportunities for the Regional Order in the Post-pandemic. In M. Deciancio & C. Quiliconi (Eds.), *Regional and International Cooperation in South America After COVID Challenges and Opportunities Post-pandemic*. Routledge.
- Herrero, M. B., & Oliveira, B. N. L. de. (2022). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(1). <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/wMxMpmQ7gcn6FL6XMTm9DCs/abstract/?lang=en>
- Herrero, M. B., & Tussie, D. (2015). UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, 15(3), 261–277. <https://doi.org/10.1177/1468018115599818>
- López, M., & Loza, J. (2021). Organizations, representations and strategies of the mobilization against abortion in argentina (2018-2020). *Poblacion y Sociedad*, 28(1), 131–161. <https://doi.org/10.19137/PYS-2021-280107>

- Malacalza, B., & Fagaburu, D. (2021). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro Internacional*, 247, 05–46. <https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2866>
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo - y lo necesario: Pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131–156. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.5>
- Nolte, D., & Weiffen, B. (2021). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (D. Nolte & B. Weiffen (eds.)). Routledge.
- Office of the United States Trade Representative. (2022). *United States-Mexico-Canada Agreement | United States Trade Representative*. Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>
- Our World in Data. (2021). *Coronavirus (COVID-19) Deaths - Statistics and Research*. <https://ourworldindata.org/covid-deaths>
- Quiliconi, C., & Espinoza, R. S. (2017). Latin American integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15–41. <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01>
- Urdinez, F. (2021). *China's Improvised Mask Diplomacy in Chile*. http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/otras-publicaciones/2021/Urdinez_ChinasMaskDiplomacy.pdf
- Voss, G., Zhou, J., & Shuldiner, H. (2021). 'Vaccine Diplomacy' in Latin America. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/vaccine-diplomacy-latin-america>
- WTO. (2022). *WTO | Regional trade agreements*. World Trade Organization (WTO). <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

Cambio Climático y medio ambiente en América Latina: retos, oportunidades y soluciones holísticas

María Pía Carazo Ortiz

Esta es la “Década Decisiva”. La década de 2020 a 2030 es catalogada por algunos como decisiva, puesto que es el último momento en que – según el consenso científico – la humanidad podrá detener la destrucción de nuestra biodiversidad y nuestro clima, y evitar mayores daños. Vivimos en el Antropoceno (Issberner & Léna, 2018 / Kolbert, 2022), calificado así debido al impacto que el ser humano está teniendo sobre el planeta. Si analizamos el desarrollo de la humanidad a partir de finales del siglo XIX podemos notar grandes avances en distintas áreas (Dasgupta, 2021:25). Logramos dejar atrás la forma y calidad de vida que había sido similar durante milenios. Para dar algunos ejemplos: la expectativa de vida se ha más que triplicado de 33 años promedio en 1870 a 70 años promedio en el 2020, esto unido a un decrecimiento marcado en la mortalidad infantil y materna (Pinker, 2018, 53). La muerte por hambre se ha convertido en la excepción, la malnutrición ha disminuido, y el porcentaje de la población mundial en pobreza extrema ha bajado de 90% en 1820 a 10% en 2020. Sin embargo, todo esto ha venido con un costo: el deterioro de nuestro medio ambiente: contaminación (atmosférica, acuática y terrestre), deforestación y degradación forestal (FAO, 2022), afectación de los hábitats y biodiversidad, y calentamiento de la atmósfera, para mencionar algunos.

Este artículo tiene como propósito dar un vistazo general del estado del ambiente y los impactos del cambio climático en la región de América Latina y el Caribe, así como soluciones que se han estado gestando en las décadas pasadas. El artículo no pretende ser exhaustivo, sino más bien ilustrar caminos y actividades que nos beneficiarían como región y nos ayudarían a superar nuestros retos y vivir de manera más sostenible, tanto para en lo ambiental como en lo social.

A. Un corto vistazo al estado del ambiente y el clima en la región

América Latina y El Caribe es una de las regiones con mayor variedad biológica y geográfica del planeta, entre otras razones por lo que cubre distintas zonas climáticas. Tenemos glaciares, humedales, pastizales, arrecifes de coral, bosques tropicales, bosques templados, el desierto de Atacama, etc. Seis de los diez países más biodiversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) están en América Latina. Asimismo, otros países de la región tienen una gran concentración de biodiversidad en comparación a su territorio (Costa Rica, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, El Salvador y Panamá).

América Latina es hogar del Amazonas, el bosque tropical más grande del mundo y uno de los estabilizadores del clima planetario. Los bosques tropicales son hogar de más de la mitad de todas las especies del planeta. Al destruirlos, perdemos esta biodiversidad además de la posibilidad de capturar dióxido de carbono. Tristemente, el 59% de la deforestación de bosques tropicales se lleva a cabo en América Latina (Our World In Data, s/f), impulsada en parte por las necesidades y el consumo de países industrializados, sobre todo carne de res (responsable del 80% de la tierra deforestada), soja y aceite de palma (Sandy, s/f).

Lastimosamente, el estado del medio ambiente en la región deja mucho que desear. El Amazonas ha sufrido recientemente la mayor deforestación en décadas (The Guardian, 2022), los grados de contaminación atmosférica (Ospina, 2019) y del recurso hídrico son altos (Prashad, 2020), la presión del crecimiento de la población sobre los recursos naturales es fuerte, y los impactos climáticos se sienten cada vez más, causando considerables daños humanos y económicos.

El cambio climático amplifica los demás retos ambientales y sociales. La región de América Latina y el Caribe es una de las más vulnerables del planeta ante los impactos del cambio climático. La sequía es una primera manifestación del cambio del clima. Recientemente, hemos podido observar graves sequías en Centroamérica, el sur de Chile, Paraguay y Bolivia; así como escasez de agua en México. Asimismo, en años recientes también se han visto olas de calor en Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil. Las sequías y las olas de calor afectan a la agricultura y los mantos acuíferos, lo cual a su vez disminuye la calidad y cantidad del agua y pone en riesgo nuestra seguridad alimentaria (IPCC, 2022).

El cambio climático también causa una mayor cantidad e intensidad de eventos climáticos extremos, como lo son los incendios y las lluvias torrenciales. El aumento de la temperatura del agua del Mar Caribe tiene como consecuencia huracanes con mayor frecuencia y más poder destructivo. Los daños humanos, de propiedad e infraestructura de lluvias torrenciales y huracanes son altos.

Esto sin olvidar los impactos y daños que causan cambios constantes del aumento del nivel y de la temperatura del mar, como la reducción y la migración de especies marinas. Lo anterior afecta a los ecosistemas marítimos y reduce nuestra seguridad alimentaria. El aumento en el nivel del mar causa la pérdida de territorio y hogares. Para algunas islas del Caribe, el aumento del nivel del mar presenta una amenaza existencial.

Como si todo lo anterior fuera poco, el cambio climático impacta directa e indirectamente nuestra salud física y mental debido a las consecuencias de sequías, inundaciones, desastres naturales, enfermedades respiratorias y cardiovasculares, deshidratación, mayor exposición a enfermedades tropicales y transmitidas por insectos y animales (como el zika, dengue, chikunguña).

La degradación ambiental, el cambio climático y el desarrollo no sostenible representan una de las mayores y más urgentes amenazas a la habilidad de presentes y futuras generaciones para disfrutar el derecho a la vida (Comité de Derechos Humanos ONU, 2018). Se calcula que entre 2030 y 2050 veremos 250.000 muertes adicionales por año a causa de desnutrición, malaria, diarrea y estrés por calor, y que el cambio climático puede empujar hasta a 132 millones de personas a la pobreza para el 2030, si no tomamos medidas adecuadas pronto (Arga Jafino, Walsh, Rozenberg & Hallegatte, 2020). Según la Organización Mundial de Migración, los desastres naturales son la mayor causa de desplazamiento. En estos momentos, entre 50 de los 70 millones de desplazados han dejado sus países por causas ambientales (OIM, 2022: 243). 23,7 millones de personas se desplazaron dentro de sus países por desastres naturales en el año 2021 (IDMC, 2022:1). Dependiendo del grado de calentamiento, el mundo podrá ver entre 25 y 120 millones de migrantes adicionales.

Finalmente, el deterioro ambiental y el cambio climático afectan desproporcionalmente **a los más vulnerables**: niños, mujeres, migrantes, indígenas, personas con discapacidad, y minorías – en

especial aquellos que habitan países en vías de desarrollo. El cambio climático tiene consecuencias devastadoras para la gente viviendo en la pobreza. Los que menos han contribuido a crear el problema son y serán los más afectados.

No podemos continuar en esta trayectoria. Los costos de nuestra inacción terminarían mucho mayores que los costos de la transición energética y la descarbonización (Revista Summa, 2022). Eso aplica para todos los continentes y países: grandes, medianos y pequeños emisores. Sobre todo, sabemos que un modelo de desarrollo limpio y sostenible es posible – y que nuestra región tiene todo lo necesario para lograrlo.

B. Recursos naturales, energía y emisiones de gases de efecto invernadero

En un primer paso, es relevante echar un vistazo a las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) de la región de América Latina y el Caribe. La región es responsable de aproximadamente el **8,3% de las emisiones mundiales de GEI**. (Climate Watch, 2018) Históricamente hablando, la región ha contribuido con menos de 3,7% de las emisiones generadas desde 1850 (Our World In Data - CO2 emissions, s/f). Somos entonces, una región que poco ha contribuido al problema, pero que sufre grandes afectaciones.

Para identificar cómo puede contribuir el continente a la solución del problema, y al mismo tiempo beneficiar a su población, es relevante conocer la procedencia de las emisiones GEI y cómo se puede mejorar en cada sector. Según fuentes de la CEPAL, un 46% de las emisiones GEI provienen del sector energía, 23% de la agricultura, 19% del cambio de uso de suelo (por ejemplo, deforestación) y silvicultura, 6% de desechos, 4% de procesos industriales y 2% de combustibles de caldera (Ruiz Müller, Trinidad & Vargas, 2020:6). Históricamente hablando, la mayoría de las emisiones GEI en la región han provenido del uso del suelo, del cambio de uso del suelo y silvicultura, y de la agricultura.

Ahora bien, ¿de dónde proviene la energía causante del otro 52% de las emisiones de la región (energía + industria + combustibles de caldera)? Adentrándonos en la producción de energía, según datos de 2018/19 de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), actualmente la **principal fuente de energía** de América Latina y el Caribe es el gas natural (comprendiendo

un 34% de la matriz energética), seguido por el petróleo (representando el 30%), el carbón mineral y el coque (con un 6%), la hidrológica (con un 8%), la energía nuclear (con 1%), la geotérmica (con 1%) y otras (biogás, solar, viento, biomasa con un total de 20%) (OLADE, 2019:49).

Al analizar el **consumo** de energía de los países de América Latina y El Caribe podemos ver que **el transporte es el rubro más alto** (OLADE, 2019:57) requiriendo 52% de la totalidad de la energía, seguido por la industria con 18%, el sector residencial con 13%, comercio y servicios con 12%, agricultura, pesca y minería con 3% y por último, la construcción con 2%.

Un logro de América Latina y el Caribe es que la región posee **uno de los sectores eléctricos más limpios del mundo**. Actualmente, alrededor del 55% de la electricidad proviene de fuentes renovables (OLADE, 2019:50). Algunos países como Costa Rica y Uruguay pueden incluso abastecer cerca del 100% de sus necesidades eléctricas de esta manera. Este éxito es relativizado con el hecho de que el sector eléctrico en ALC representa menos del 20% del consumo final de energía.

C. Soluciones holísticas a retos ambientales y climáticos

Los datos anteriores nos ayudan a identificar las áreas donde se puede tener el mayor impacto positivo, idealmente con medidas que también traigan la mayor cantidad de beneficios secundarios. Es decir, las actividades que traerían soluciones a varios problemas al mismo tiempo. De ahí la utilización de la palabra 'holísticas'.

La primera área con gran potencial de impactos en varios niveles es la del uso del suelo (conservación, reforestación, agricultura y silvicultura regenerativa, etc.). La segunda área es la de energía (transformación energética a energías limpias, reforma urbana y de movilidad). Aun cuando el área de desechos es responsable solamente del 6% de las emisiones GEI, es la tercera área de mayor relevancia por las consecuencias nocivas para el ambiente y la salud humana de un mal manejo de los mismos.

En los últimos veinte años, la región ha experimentado avances y retrocesos en la protección del ambiente y del clima. Podemos afirmar, sin embargo, que la última década ha sido testigo de grandes cambios y una evolución generalmente positiva en

términos de la protección del clima y la lucha contra el cambio climático. No es posible incluir todos los desarrollos y avances en la región para el combate del cambio climático en el espacio de este artículo. A continuación, nos enfocaremos en la energía, en las soluciones basadas en la naturaleza y, por su potencial de albergar soluciones holísticas, en ciudades.

1. Energía

Una de las áreas donde se ha visto el mayor avance en la reducción de emisiones GEI en la región es en el área de energía. En general, en el sector energía las medidas de mitigación se han concentrado en el transporte, la transición a fuentes de energía renovables y la eficiencia energética. A continuación, presentaremos algunas de los éxitos y pronósticos alrededor de las últimas dos.

a) Transformación energética y energías renovables

Un hecho que muchos ignoran es que **América Latina es líder global en la producción de energía eléctrica renovable**. Más aun, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) **pronostica que la región tiene el mayor potencial de capacidad renovable del mundo** (AIE, 2022:11). En el 2014, más de la mitad inversión mundial en fuentes de energía renovable se llevó a cabo en países de América Latina. Como bien lo indica, la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA por sus siglas en inglés), América Latina alberga algunos de los **mercados de energía renovable más dinámicos del mundo** (IRENA, 2019). La región ha visto inversiones considerables en energías renovables, posicionándola dentro de los diez mercados de energía renovable más grandes del mundo.

A continuación, algunas de las fuentes de energía de la región y su potencial para la descarbonización del continente. En primer lugar, podemos mencionar la energía hidrológica o hidráulica. América Latina es **la región que más energía hidrológica produce en el mundo**. 45% de su electricidad es producida de esta manera, en algunos países aún más (Costa Rica, Paraguay, Brasil). Si bien esta fuente de energía permite un suplemento relativamente estable de la electricidad, también puede tener impactos ambientales y sociales negativos (sobre todo las megarepresas). La solución podría estar en la generación eléctrica futura en mini-represas, tomando en cuenta su impacto ambiental y social.

La energía solar tiene el mayor potencial de crecimiento de todas las fuentes de energía limpia. Hasta ahora, el enorme potencial de energía solar en la región ha sido poco explorado y utilizado. **Varios países de Latinoamérica cuentan con el máximo posible de horas de sol del mundo.** Según el atlas solar interactivo y el informe ‘Global Photovoltaic Power Potential by Country’ (BM, 2020:31), el 20% de la población mundial vive en 70 países que cuentan con excelentes condiciones para la energía fotovoltaica. Entre ellos se encuentran Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú. La región de Los Andes es la región con mayor potencial para la producción de electricidad fotovoltaica en el mundo, 20% más que todas las demás. México y Centroamérica también tienen buen potencial, al estar situados en el llamado “cinturón solar” (“*sunbelt*”).

Otra fuente de energía todavía no utilizada según su potencial es la eólica. **Latinoamérica cuenta con muchas zonas que se benefician de vientos constantes** (Schuschny, 2020) como en Brasil, Chile, Uruguay, México, Argentina, Perú, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Un ejemplo de éxito es la llamada “Revolución eólica” en Uruguay (Deutsche Welle, 2019). En menos de 10 años se logró que casi 40% de su electricidad provenga del viento, solo superado por Dinamarca. Actualmente Brasil, México, Argentina, Chile y Uruguay son los países Latinoamericanos con mayor capacidad instalada.

Otra fuente de energía sub-utilizada actualmente es la energía geotérmica, la cual cuenta con un alto potencial de crecimiento en los muchos países de América Latina y el Caribe posicionados sobre el anillo de fuego. En la actualidad Costa Rica, El Salvador, México y Nicaragua producen parte de su electricidad de fuentes geotérmicas (IRENA, 2017). Los países con mayor potencial geotérmico en la región son Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua.

Aproximadamente 10% de la energía mundial proviene de la biomasa (C2ES, 2020). La AIE calcula que la **utilización de formas modernas y sostenibles de aprovechamiento de la biomasa contribuirían con la descarbonización de la matriz energética** (por ejemplo, la producción de biogás), al reducir también las emisiones provenientes del uso de suelos y cambio de uso de suelos (IEA Suelos, 2021:168). Aquí también nuestra región tiene amplio potencial. Uno de los mayores

retos para algunos países de la región, es reducir el consumo de biomasa tradicional, por ejemplo, leña para cocinar (AIE Suelos, 2021: 111).

Si bien la energía nuclear no produce emisiones de GEI (están limitadas a la construcción de las plantas), sus **elevados riesgos** medioambientales y de seguridad la convierten en la forma de energía más cara en la actualidad. En nuestra región, México, Brasil y Argentina cuentan con centrales de energía nuclear. No se vislumbra la expansión de la energía nuclear en nuestra región, sobre todo ante todas las otras fuentes de energía renovable disponibles.

Otras potenciales futuras fuentes de energía renovable son la mareomotriz y el **hidrógeno verde**. El hidrógeno se considera como la mejor opción para sustituir combustibles fósiles con gran contenido energético y calórico. Cuando es producido con energía renovable se denomina “hidrógeno verde”. La AIE pronostica que el hidrógeno verde será clave para la descarbonización, tanto de América Latina misma, como del resto del mundo (Schneider, 2021). **América Latina tiene el potencial para convertirse en la principal región productora de hidrógeno verde del mundo** (AIE Hidrógeno, 2021 / CEPAL, 2021) gracias en parte a su geografía, pero también debido a que es una de las regiones con mayor producción de energía renovable del mundo. Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad and Tobago y Uruguay han publicado o están preparando estrategias nacionales de hidrógeno. También México tiene potencial para desarrollar una industria de hidrógeno verde competitiva. Sin embargo, de estos países solamente cuatro cuentan ya con proyectos para la producción de hidrógeno verde. Estos son Chile, Costa Rica, Argentina y Uruguay. IRENA publicó recientemente un informe el cual contiene los resultados más importantes de dos estudios sobre los pasos necesarios que se deben tomar a cabo para reducir los costos de la producción de hidrógeno verde y para establecer las políticas requeridas (IRENA, 2021).

En suma, la abundancia y variedad de fuentes renovables de energía que posee nuestra región permitirían sin lugar a duda la descarbonización del sector energético a futuro, así como su independencia energética. A pesar de este gran potencial renovable, es preocupante la tendencia de construcción de plantas eléctricas

de gas natural y la expansión de gas licuado natural en la región. Estas inversiones no sólo van en la dirección opuesta, sino que también presentan un riesgo de usos energéticos innecesarios y de convertirse en activos varados. Se presenta al gas natural como el combustible de transición, pero esto solamente aplica a países que hoy en día dependen de combustibles fósiles como carbón y los derivados del petróleo para producir mucha energía y, sobre todo, mucha energía calórica. Esto no es aplicable a muchos países de nuestra región. Estamos fomentando un negocio para pocos que terminará postergando la verdadera transición energética.

b) Algunos de los retos de la transición energética

El sector energético es responsable de cerca de las tres cuartas partes de las emisiones de GEI en la actualidad, y por ende también la clave para evitar los peores efectos del cambio climático (AIE Cero Neto, 2021:13). Para poder reducir las emisiones globales de GEI al “cero neto” (balance entre emisiones y captura) para el año 2050, se requiere, nada más ni nada menos, de una **transformación completa de la manera en que producimos, transportamos y consumimos energía**. Requerimos el despliegue inmediato y masivo de todas las tecnologías energéticas limpias y eficientes disponibles, además de una reducción radical del consumo.

La transformación del transporte hacia uno basado en energías limpias es clave para nuestra región, siendo este sector el que más emisiones de GEI produce. Limpiar el sector transporte también reduciría el alto costo a la salud y a los sistemas de salud que resultan de la contaminación atmosférica producida por la quema de combustibles fósiles (OPS, 2021). Más allá de esto, según datos publicados por la OMS en 2018, 320.000 muertes prematuras en la región son atribuibles a la contaminación atmosférica. A esto se le deben sumar las distintas enfermedades, muchas de ellas crónicas, resultantes de la contaminación y los costos asociados en el sector salud. Los países de la región con peor calidad del aire son Perú, Chile, Guatemala y México. Seguidos por Uruguay, Colombia, Brasil, Honduras y Ecuador (Vera, 2022). Junto con la transformación del transporte a uno sostenido por energías limpias, es esencial reducir nuestra necesidad de transportarnos. Algunos pasos son readecuar y regenerar nuestros pueblos (ver abajo) y ciudades y facilitar teletrabajo.

La transición a sistemas energéticos nulos o bajos en carbono es una tarea que urge apoyar a través de la cooperación internacional, construyendo una ruta con bases mínimas para su desarrollo. La transición energética no debe imponerse a cualquier costo (Jiménez, 2021). Los procesos que involucran su gestión, de ningún modo pueden reproducir el estilo de generación de energía basado en fuentes fósiles. Por el contrario, deben **alinearse con el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos** para que pueda lograr verdaderamente la transformación a todo nivel.

Entre las políticas, objetivos y medidas mencionadas por la AIE para poder mantener el aumento de la temperatura global a un máximo de 1,5 grados centígrados (AIE Cero Neto, 2021:13) y aplicables a nuestra región se encuentran: a) aumentar la eficiencia energética a través de medidas promocionales y educativas, fomentando la movilidad eléctrica, la modernización de viviendas y edificios, utilizando tecnologías y equipos de bajo consumo, b) aumentar la producción de energía solar fotovoltaica y de otras fuentes alternativas, c) limitar o desincentivar el uso de combustibles y tecnologías, como las centrales eléctricas de carbón, las calderas de gas y los vehículos convencionales con motor de combustión interna, d) eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles, e) priorizar en innovación y desarrollo como elementos claves de las políticas energéticas y climáticas, f) desarrollo de infraestructuras de transmisión, distribución y puntos de carga para vehículos eléctricos, g) incentivar y reducir los riesgos a las inversiones en energías limpias y renovables a través de políticas públicas y marcos normativos seguros.

Asimismo, **nuestro comportamiento como consumidores es clave para el éxito de la transición**: Cerca del 55% de las reducciones de emisiones de GEI en la ruta cero emisiones al 2050 están relacionadas con el comportamiento del consumidor (AIE Cero Neto, 2021:17). Es decir, cada una y cada uno puede contribuir a la transición energética con su comportamiento y sus escogencias. Si bien es importante el comportamiento de los consumidores, para transitar el camino hacia la descarbonización al ritmo y a la velocidad adecuada se requiere la promoción y ejecución de políticas nacionales efectivas. Solo con cambios estructurales a gran escala lograremos la transición.

2. Soluciones basadas en la naturaleza

Una segunda área con gran potencial transformador es el área de suelos. Los procesos agrícolas y forestales pueden optimizarse para reducir emisiones, ser menos contaminantes y asegurar servicios ecosistémicos e ingresos a comunidades a través de distintas soluciones basadas en la naturaleza (SBN).

a) Conservación, regeneración natural y/o asistida, forestación y reforestación

Todo está interconectado: La supervivencia humana depende de la naturaleza. **Si no logramos proteger al menos 30% de nuestras tierras y nuestros mares enfrentaremos una crisis de biodiversidad de dimensiones potencialmente catastróficas para la humanidad.** La crisis de biodiversidad es aún más seria y más existencialmente importante que la crisis climática. Por eso, y para lograr el mayor número de co-beneficios a partir de una acción específica, en la última década el número de soluciones basadas en la naturaleza ha aumentado considerablemente. A continuación, se presentan ejemplos de acciones de alto impacto positivo y multi-nivel basadas en la naturaleza.

La preservación de nuestros bosques es esencial para la supervivencia de la especie humana. Los bosques regulan el ciclo hidrológico, conservan la calidad del agua, reducen la erosión y sedimentación del suelo, mantienen hábitats acuáticos en el caso de los manglares, proveen madera y otros productos forestales, conservan la biodiversidad y mitigan impactos de eventos climáticos extremos (como por ejemplo el rol protector que cumplen los manglares ante huracanes y tormentas).

Algunos países de la región han implementado planes con objetivos más conservacionistas, como Costa Rica. Otros lo han hecho bajo una lente principalmente productiva a través de la siembra de plantaciones forestales. Entre los países que han aumentado su cobertura boscosa gracias a plantaciones tenemos a Chile y Uruguay, los cuales han impulsado las actividades AR con incentivos económicos.

Un ejemplo interesante es el de República Dominicana, la cual tiene problemas considerables por causa de erosión, baja cobertura boscosa, derrumbes, sequía y problemas de abastecimiento de

agua. Esto aumenta la vulnerabilidad de poblaciones con altos niveles de pobreza, quienes dependen de la agricultura. En el 2003 se inició un esfuerzo para aumentar la cobertura boscosa y preservar el recurso hídrico. A través de una innovadora alianza público-privada, el gobierno, organizaciones comunales, el sector privado y la academia han llevado a cabo más de 600 micro-proyectos forestales, ayudando a plantar más de 2 millones de árboles, creando miles de empleos, reduciendo la erosión y protegiendo los recursos hídricos de los distintos lugares. Debemos mencionar que estos proyectos no sólo contribuyen a mejorar la resiliencia ante el cambio climático, sino que también contribuyen con los esfuerzos nacionales de mitigación a través de la absorción de CO₂.

b) Programas por servicios ambientales o ecosistémicos forestales

Las principales medidas que se han tomado tienen como objetivo preservar la capacidad de los bosques para capturar y almacenar carbono mediante la reducción de la deforestación, el mantenimiento de la superficie boscosa y/o su incremento. Debido a la gran cantidad de medidas relacionadas al sector forestal, a continuación presentaremos solamente un vistazo panorámico de algunas medidas exitosas.

Entre los programas más exitosos de reforestación y, en algunos casos, conservación, podemos nombrar los **sistemas de pago por servicios ambientales (PSA) o servicios ecosistémicos (PSE)**. Entre los servicios normalmente remunerados podemos nombrar el almacenamiento de carbono, la protección del recurso hídrico, protección de hábitats y biodiversidad, etc.

En Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala se han establecido esquemas de PSE financiados, los cuales han logrado una mayor conservación y restauración del bosque y los ecosistemas. En Brasil, a través de Bolsa Floresta fueron beneficiadas 2.700 familias indígenas con PSE a cambio de asegurar la no deforestación en sus selvas primarias. En Ecuador, el programa Socio-Bosque ha logrado conservar más de 0,5 millones de hectáreas con más de 60.000 beneficiarios. Guatemala logró la reforestación de más de 95.000 hectáreas de bosque junto con la protección de 155.000 hectáreas de bosque natural. Costa Rica debe mencionarse aquí en más detalle como en caso ejemplar. La experiencia costarricense con su sistema de PSE ha sido muy exitosa, con más de 7000

contratos y la reforestación del 30% del territorio nacional. Luego de tener una de las tasas de deforestación más altas del mundo en los años 80 del siglo pasado, **Costa Rica es el único país tropical del mundo que ha logrado detener y revertir la práctica de deforestación**, hasta llegar a poco más de un 50% en 2005 (y que se ha mantenido hasta la actualidad (Canet, 2015: 17).

c) Pagos por servicios ecosistémicos agropecuarios

El pago por servicios ecosistémicos puede cumplir el doble propósito de lograr reforestación y conservación, asegurando mitigación y absorción de CO₂, a la vez que ayuda a las comunidades locales a adaptarse al cambio climático. En este siglo, se inició la ejecución de programas de pago por servicios de conservación de paisajes agropecuarios y silvopastoriles, como por ejemplo en Colombia, Nicaragua y Costa Rica (FAO, 2007). En el programa piloto de Costa Rica, se logró una reducción significativa en la superficie de pastos degradados (más de 40%), un aumento de más de 75% de pastos con cobertura arborea, un aumento de 3,5 veces en la longitud de cercas vivas, un incremento de 22% en el depósito de carbono, creación de hábitat, mejoras en la seguridad hídrica y disminución de escorrentía superficial (Villanueva, Casasola & Detlefsen, 2018).

Un programa financiado por el Global Environmental Fund (GEF) y ejecutado en Colombia, Nicaragua y Costa Rica, logró una reducción de 60% de pasturas degradadas en los tres países, con un aumento significativo de áreas silvopastoriles. Se calcula que el proyecto logró un aumento de 71% en el secuestro de carbono, mayor producción de leche, un aumento de 115% en los ingresos del establecimiento. Debemos también mencionar el proyecto REGATTA (Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático) en el cual se ve el PSE como un componente de adaptación basada en ecosistemas (FAO, 2014). Existen actualmente proyectos en Centroamérica, el Caribe, y el Gran Chaco Americano.

d) Adaptación basada en ecosistemas (ABE)

Por lo general, las medidas de adaptación al cambio climático se dirigen a reducir los impactos de eventos climáticos específicos. Podemos mencionar medidas de conservación del agua, eficiencia

en uso de fertilizantes y cambios de hábito (uso de cultivos distintos, cambio de calendario de siembra, entre muchos).

En años recientes se han creado e implementado medidas de adaptación más holísticas, como lo es la **adaptación basada en ecosistemas (ABE)**: la utilización de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas como parte de una estrategia de adaptación. Este enfoque más amplio de adaptación permite integrar medidas de mitigación y adaptación en un mismo proyecto, así como la creación y el fortalecimiento de capacidades, el aumento de la resiliencia de los ecosistemas, y la incorporación de las comunidades y actores importantes en los procesos. A continuación presentaremos algunos ejemplos de proyectos y medidas de adaptación novedosas en este respecto.

La ABE comprende distintas actividades de manejo de ecosistemas, como lo son: manejo integrado del recurso hidrológico, reducción del riesgo de desastres con la restauración de hábitats costeros, establecimiento de sistemas agropecuarios, manejo de matorrales y arbustos para evitar incendios, establecimiento y manejo de sistemas de áreas protegidas, etc. Un buen proyecto de ABE debería seguir ciertos principios básicos: a) centrarse en la reducción de las presiones no climáticas que han degradado el ecosistema, b) involucrar a las comunidades locales, con sus necesidades específicas y modo de vida, c) desarrollar estrategias y alianzas con varios socios, d) aprovechar las buenas prácticas existentes en la gestión de recursos naturales, e) adoptar enfoques de manejo adaptativo, f) integrar la ABE con estrategias de adaptación más amplias, g) comunicar y educar.

Existen varios proyectos y acciones basados en ABE en la región (UICN, s/f). En cuanto a agricultura y recursos hídricos en los Andes de Colombia, Ecuador y Perú se han llevado a cabo medidas de ABE para reducir la vulnerabilidad. Esto se ha hecho conservando y restaurando las partes altas de las cuencas hidrográficas, fomentando la agricultura de conservación, fomentando las prácticas tradicionales de agricultura, y prácticas de manejo de suelo.

Un ejemplo ilustrativo de una buena aplicación de ABE es el **Parque Andino de la Papa**, en Cusco, Perú. La seguridad alimenticia de las comunidades andinas del Parque de la Papa se ve afectada por la disminución de glaciares y fuentes de agua, temporadas de lluvia distintas a lo normal, temperaturas

más extremas e inundaciones. Las comunidades han logrado aumentar las variedades de papa cultivadas, pasando de 200 a 650 variedades cultivadas. Esta práctica ancestral reduce el riesgo utilizando distintos tipos de papa en distintos microclimas y tiene como co-beneficio el aumento de la biodiversidad genética. A través del proyecto también se ha empoderado a las comunidades y más específicamente a las mujeres.

Otro proyecto interesante es el **proyecto CASCADA** (Café y Agricultura de Subsistencia en Centroamérica y la adaptación basada en ecosistemas), manejado por Conservation International (CI) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con la colaboración de CIRAD (Agricultural Research for Development), y apoyado por el Ministerio Federal Alemán del Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. El proyecto CASCADA se lleva a cabo en Guatemala, Honduras y Costa Rica. Una meta del proyecto es contribuir a la adaptación de pequeños productores de café y el aumento de capacidades en las comunidades, con el involucramiento también por parte de la sociedad civil, tomadores de decisiones, y otros. Una segunda meta de CASCADA es reducir la emisión de GEI originadas en cultivos tradicionales de café. El proyecto intenta así empoderar e incorporar a las poblaciones del lugar y a otros actores relevantes, en un círculo virtuoso.

Uno de los sectores que ha visto gran innovación es el sector hídrico. Varios países de la región han logrado crear **nuevas estructuras y alianzas para una mejor protección del recurso**. Un ejemplo más reciente de un proyecto con gran potencial para la protección del agua, así como mitigación y adaptación ecosistémica es el fondo de Agua Tica, recientemente creado en Costa Rica. Esta novedosa alianza público-privada tiene como objetivo asegurar el suministro de agua a la Gran Área Metropolitana (GAM), zona donde vive más de la mitad de la población del país y en la cual se denota una gran presión sobre el recurso hídrico debido a la urbanización sin planificación suficiente, deforestación y degradación de suelos. El Fondo es una alianza público-privada, con participación de instituciones públicas, la sociedad civil y la empresa privada. Agua Tica tiene un enfoque completo, cubriendo todos los sectores relevantes y con la posibilidad de tener un alto impacto positivo tanto en la seguridad del recurso hídrico, como en lo que respecta a mitigación por reducción y captura de emisiones.

3. Ciudades resilientes y sostenibles: soluciones concentradas

La región de América Latina y el Caribe es la segunda región más urbanizada del planeta. Se calcula que aproximadamente el 80% de la población de la región vive en áreas urbanas (CEPAL, 2012: 125). Se espera que para el 2050 esa cifra llegue a 86% de la población. Las ciudades son responsables de aproximadamente 70% de las emisiones mundiales de GEI, así como de grandes problemas ambientales por contaminación de aire, agua y desechos. Pero, gracias a su densidad y a la concentración de la población, las ciudades pueden ser también la fuente de la solución de muchos de estos problemas de forma efectiva y eficiente, pudiéndose llevar a cabo grandes cambios en un espacio relativamente pequeño. Algunas de las medidas de mayor impacto que se pueden llevar a cabo en las ciudades es la descarbonización del transporte público y privado, la creación de eficientes y accesibles sistemas de transporte público y la reestructuración urbana creando espacios para otros medios de transporte sin emisiones, mejoría de la calidad de vida y soluciones basadas en la naturaleza. A continuación se mencionan algunos ejemplos de programas exitosos en relación con ciudades.

El Programa Emerging and Sustainable Cities del Banco Interamericano de Desarrollo, le da asistencia a 55 ciudades de tamaño intermedio (entre 100.000 y 2 millones de habitantes) con el propósito de identificar, priorizar y estructurar proyectos para mejorar su sostenibilidad. La ciudad de Barranquilla, Colombia, por ejemplo, ha creado un parque urbano con manejo de aguas pluviales y auto-irrigación, ahorrando agua y energía.

En el marco de C40, una red de más de 90 ciudades dedicadas a combatir el cambio climático, se llevan también a cabo muchas medidas efectivas. Las ciudades latinoamericanas que son miembro de esta red son Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Curitiba, Guadalajara, Medellín, Lima, Medellín, Quito, Rio, Salvador Bahía, Santiago de Chile y Sao Paulo. Los ejemplos presentados a continuación son la punta del iceberg de la acción climática en estas ciudades.

La Estrategia de Resiliencia Rio fue creada en el año 2016, con el propósito de convertir a Rio de Janeiro en el líder global en asuntos de resiliencia para el año 2035. Para su elaboración se contó con la participación de la sociedad civil, empleados

municipales y actores del sector privado. La ciudad de Quito, Ecuador, está reduciendo su nivel de emisiones gracias a un mejor procesamiento de la basura: generando energía limpia, creando compost y reciclando papel y cartón. Hasta el día de hoy, en Quito se produce un promedio de 1,8 toneladas de basura sólida enviada a rellenos sanitarios. Dichos rellenos son fuente del 13% de la huella de carbono de la ciudad, incluyendo una generación alta de metano.

En Medellín, Colombia, los problemas más salientes son las inundaciones y derrumbes causados por el crecimiento de la ciudad ocupando las lomas aledañas., así como la degradación ambiental y el decrecimiento de los recursos hídricos. La solución ha sido el Jardín Circunvalar de Medellín, creado en el 2012. El jardín cubre 65 hectáreas y contiene senderos, ciclovías y corredores de movilidad limpios, a la vez que facilita la recuperación ecológica, la conservación ambiental y la construcción de vivienda sostenible. Se han plantado miles de árboles nativos. Los habitantes de las zonas por las cuales atraviesa el jardín han sido incluidos en el proceso, creando así oportunidades de trabajo y educación.

En el marco de un programa transformativo de movilidad urbana, México D.F. lanzó el programa Calle Verde para mejorar los drenajes, añadir espacios verdes, amentar la seguridad vial y crear espacios urbanos más agradables. El proyecto es financiado por el sistema de transporte rápido de bus, Metrobus. Más allá del mejoramiento de las calles, México D.F. está transformando su red de transporte público hacia un sistema mejor interconectado, coordinado y accesible. El Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México representa un cambio de paradigma en la planificación de la ciudad. Se desea darle la prioridad a los peatones, ciclistas y usuarios del sistema de transporte público sobre los automóviles privados.

D. Conclusiones

Las soluciones están. Igualmente tenemos los recursos humanos y naturales para llegar a ellas. América Latina y el Caribe cuenta con lo necesario para cubrir todas sus necesidades energéticas de manera renovable. Tenemos lo que se necesita para ser verdaderamente independientes energéticamente. El potencial de energía solar, eólica y biomasa moderna es enorme. También muy prometedor es el potencial para la producción de hidrógeno verde, requerido para la sustitución de hidrocarburos en industrias o actividades de alta demanda energética.

Se ha avanzado en la transición energética, pero no lo suficiente. Es incomprensible como ante el potencial solar y eólico actualmente todavía se financien y construyan plantas eléctricas de gas natural o incluso de carbón como en República Dominicana. La visión de desarrollo extractivista sigue siendo la predominante, y la que beneficia económicamente a grupos de influencia en los distintos países. La recién invasión rusa de Ucrania nos demuestra lo doloroso de la dependencia en hidrocarburos, los cuales en su gran mayoría son producidos por países con poca estabilidad. Es momento de decisiones valientes: nuestra región puede saltarse un estilo de desarrollo que tiene consecuencias negativas para la salud, el ambiente y el bienestar general, y acelerar la transición hacia una economía regenerativa. Claro que también esta economía regenerativa debe ser justa y equitativa. La descentralización de la producción de electricidad puede tener grandes ventajas para poblaciones pequeñas y contribuir significativamente en la reducción de la pobreza.

Asimismo, los muchos ejemplos de soluciones basadas en la naturaleza llevados a cabo en nuestra región, tanto para reducir nuestras emisiones, como para adaptarnos a los impactos del cambio climático y para reducir la destrucción de nuestra biodiversidad, nos muestran que somos una región de soluciones holísticas. Hemos logrado avances pioneros en distintos proyectos, abriendo la puerta para que la naturaleza – en su infinita abundancia – nos ayude a reparar el daño que hemos causado. Las soluciones basadas en la naturaleza traen beneficios en muchos niveles y mejoran la calidad de vida de las comunidades en las cuales se llevan a cabo. Los beneficios de poder vivir con aire, agua y suelos libres de contaminación son ya por sí mismos inmensos. Es hora de dejar de consumir como si nuestros recursos no tuvieran fin. Cada uno de nosotros puede hacer grandes diferencias y tener un impacto positivo al transformar su modo de vida, dejando atrás el consumismo. Para salvar nuestro planeta,

menos es más.

Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía (AIE), Informe Cero Neto 2050, 2021, disponible en https://iea.blob.core.windows.net/assets/20959e2e-7ab8-4f2a-b1c6-4e63387f03a1/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf, visitado en mayo de 2022 (AIE Cero Neto).
- Agencia Internacional de la Energía, Hydrogen in Latin America, 2021, disponible en <https://www.iea.org/reports/hydrogen-in-latin-america>, visitada en abril de 2022 (AIE Hidrógeno).
- Agencia Internacional de la Energía, Renewable Energy Market Update 2022, disponible en <https://iea.blob.core.windows.net/assets/d6a7300d-7919-4136-b73a-3541c33f8bd7/RenewableEnergyMarketUpdate2022.pdf>, visitado en mayo de 2022.
- Agencia Internacional de la Energía, What does net-zero emissions in 2050 mean for bioenergy and land use?, 2021, disponible en <https://www.iea.org/articles/what-does-net-zero-emissions-by-2050-mean-for-bioenergy-and-land-use>, visitado en abril de 2022 (IEA Suelos).
- Arga Jafino, Bramka, Brian Walsh, Julie Rozenberg & Stephane Hallegatte. Revised Estimated of the Impact of Climate Change on Extreme Poverty by 2030, Policy Research Working Paper 9417, Poverty and Shared Prosperity 2020, World Bank Group, 2020, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34555/Revised-Estimates-of-the-Impact-of-Climate-Change-on-Extreme-Poverty-by-2030.pdf>, visitado en mayo de 2022.
- Atlas Solar Interactivo, disponible en <https://globalsolaratlas.info/map?c=-9.622414,-74.882813,3>, visitado en abril de 2022.
- Banco Mundial. Global Photovoltaic Power Potential by Country, 2022, disponible bajo <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/466331592817725242/global-photovoltaic-power-potential-by-country>, visitado en mayo de 2022.
- Canet, Gilbert. Recuperación de la cobertura forestal en Costa Rica, logro de la sociedad costarricense, en: *Ambientico* 253, 2015, disponible en: https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/26433/253_17-22.pdf, visitado en marzo de 2022.
- Capacidad instalada de energía eólica en algunos países y territorios de América Latina y el Caribe en 2021, disponible en https://es.statista.com/estadisticas/1237334/capacidad-instalada-energia-eolica-america-latina-caribe/_ visitada en abril de 2022.

- Center for Climate and Energy Solutions (C2ES), 2020, disponible en <https://www.c2es.org/content/renewable-energy/>, visitado en marzo de 2022.
- CEPAL, América Latina tiene todas las condiciones de convertirse en un hub de energía renovable con gran potencial en hidrógeno verde, 2021, disponible en <https://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-caribee-tiene-todas-condiciones-convertirse-un-hub-energia-renovable-gran>, visitado en abril de 2022.
- Climate Watch, 2018, disponible en <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=regions®ions=WORLD%2CLAC&source=CAIT>, visitada en abril de 2022.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, General Comment No. 36 – artículo 6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2011, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_GC_36_8785_E.pdf, visitada en mayo de 2022.
- Dasgupta, Pharta. *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, Londres, HM Treasury, disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962785/The_Economics_of_Biodiversity_The_Dasgupta_Review_Full_Report.pdf, visitado en mayo de 2022.
- Deutsche Welle, La revolución del viento, 29 de mayo de 2019, disponible en <https://www.dw.com/es/la-revolución-del-viento/av-48849775>, visitado en mayo de 2022.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement, 2022, disponible en https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf, visitada en mayo de 2022.
- IRENA, Geothermal Power, Technology Brief, 2017, disponible en https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Aug/IRENA_Geothermal_Power_2017.pdf, visitado en abril de 2022.
- IRENA, Making the breakthrough: Green hydrogen policies and technology costs, International Renewable Energy Agency, 2021, disponible en: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Nov/IRENA_Green_Hydrogen_breakthrough_2021.pdf?la=en&hash=40FA5B8AD7AB1666EECBDE30EF458C45EE5A0AA6, visitado en mayo de 2022.
- IRENA, Plan de Acción Regional: Acelerando el Despliegue de Energía Renovable en América Latina, 2019, disponible en https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Regional-Group/Latin-America-and-the-Caribbean/IRENA_LatAm_plan_de_accion_2019_ES.PDF?la=en&hash=5DE35BAFD5941A43F110B7E6F0B88B5B5FC26C5D, visitado en mayo de 2022.
- Jiménez Guanipa, Henry: La transición energética es mucho más que sustituir fuentes de energía, 24 de mayo de 2021, en Agenda de Estado de

- Derecho, disponible en <https://agendaestadodederecho.com/la-transicion-energetica-es-mucho-mas-que-sustituir-fuentes-de-energia/>, visitado en marzo de 2022.
- Kolbert, Elizabeth. “The Age of Man: Enter the Anthropocene”, *National Geographic*, disponible en <https://education.nationalgeographic.org/resource/age-man-enter-anthropocene>, visitado en mayo de 2022.
- Liz-Rejane Issberner y Philippe Léna. “Antropoceno: la problemática vital de un debate científico”, *Correo de la UNESCO*, 2018-2, disponible en <https://es.unesco.org/courier/2018-2/antropoceno-problematica-vital-debate-cientifico>, visitado en mayo de 2022.
- Organización Internacional de Migración, Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022, disponible en <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>, visitado en mayo de 2022.
- Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), Panorama Energético de América Latina y El Caribe, 2019.
- Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 2007, disponible en: <https://www.fao.org/3/a1200s/a1200s06.pdf>, visitado en abril de 2022.
- Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura, (FAO) Los Pagos por Servicios Ecosistémicos, disponible en <https://www.fao.org/3/ar584s/ar584s.pdf>, visitado en mayo de 2022.
- Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura. (FAO). *Regatta: transferencia de tecnología y acción frente al cambio climático en América Latina y el Caribe*, 2014, disponible en <https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/515232/>, visitado en abril de 2022.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 9 de cada 10 personas viven en ciudades que ya superaron las directrices de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS), disponible en <https://www.paho.org/es/noticias/22-9-2021-nuevas-directrices-mundiales-oms-sobre-calidad-aire-buscan-evitar-millones>, visitado en mayo de 2022.
- Ospina Valencia, José. “Las capitales y países de América Latina más contaminados”, *Deutsche Welle*, 16 de mayo de 2019, disponible en <https://www.dw.com/es/las-capitales-y-pa%C3%ADses-de-am%C3%A9rica-latina-m%C3%A1s-contaminados/a-48768155>, visitado en mayo de 2022.
- Our World in Data, CO2 emissions, disponible en <https://ourworldindata.org/co2-emissions>, visitada en mayo de 2022.
- Our World in Data, Deforestation, disponible en <https://ourworldindata.org/deforestation>, visitada en mayo de 2022.
- Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC), *Climate*

- Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Decisionmakers*, 2022, disponible en https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf, visitado en mayo de 2022.
- Pinker, Steven. *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*, Nueva York, 2018, Penguin Books.
- Prashad, Jennifer. “La crisis de la contaminación del agua en América Latina y sus efectos en la salud de los niños”, 28 de julio de 2020, disponible en: <https://www.humanium.org/es/la-crisis-de-la-contaminacion-del-agua-de-america-latina-y-sus-efectos-en-la-salud-de-los-ninos/>, visitado en mayo de 2022.
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), Latinoamérica pisa fuerte en el ránking de los países más biodiversos del mundo, 2021, disponible en <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/radar/latinoamerica-pisa-fuerte-en-el-ranking-de-los-paises-mas-biodiversos-del-mundo/>, visitada en mayo de 2022.
- Revista Summa, FMI: el mayor riesgo para el mundo financiero es no afrontar el cambio climático, 2 de junio 2022, disponible en: <https://revistasumma.com/?s=cambio+climático>, visitada en abril de 2022.
- Ruiz Müller, Manuel, Carlos Trinidad y Samín Vargas, Políticas Públicas y Cambio Climático en América Latina, Boletín Política Comercial y Ambiental, No 10, 2020, disponible en https://www.kas.de/documents/273477/5442457/Politicasypublicasy+Cambio+Climatico+en+ALC_Vf.pdf/95e5118f-0de9-5e31-884a-e8b565da221a?version=1.0&t=1592926315552, visitado en mayo de 2022.
- Sandy, Matt. “The Amazon Rain Forest is Nearly Gone”, *revista Time*, s/f, disponible en <https://time.com/amazon-rainforest-disappearing/>, visitado en mayo de 2022.
- Schneider, Heloisa. Hidrógeno verde en América Latina: Posibilidades, barreras y oportunidades, setiembre de 2021, Fundación Konrad Adenauer, disponible en: <https://www.kas.de/documents/273477/14464285/HIDROGENO+VERDE+EN+AMERICA+LATINA.pdf/876ad1e8-7989-6a16-174e-9f42f3e53910?version=1.0&t=1631648470139>, visitado en mayo de 2022.
- Schuschny, Andrés. Energy Outlook of Latin America and The Caribbean, 2020, disponible en https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2020/11/2020_REN21_Academy-Americas-ASchuschny_Olade.pdf, visitado en mayo de 2022.
- The Guardian, “Record after record: Brazil’s Amazon deforestation hits April high, nearly double previous peak,” 7 de mayo de 2022, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2022/may/07/record-after-record-brazils-amazon-deforestation-hits-april-high-nearly-double-previous-peak>, visitada en abril de 2022.

- The State of the World's Forests 2020, <https://www.fao.org/state-of-forests/en/>, visitada en abril de 2022.
- Unión Mundial para la Naturaleza. *Catálogo de Adaptación basada en Ecosistemas*, s/f, disponible en <https://www.iucn.org/es/regiones/mexico-america-central-y-el-caribe/productos-de-conocimiento/catalogo-de-adaptacion-basada-en-ecosistemas>, visitada en mayo de 2022.
- Vera, Imelda. Estos son los países con mejor y peor calidad de aire de América Latina Bloomberg En Línea, 22 de marzo 2022, disponible en <https://www.bloomberglinea.com/2022/03/22/estos-son-los-paises-con-mejor-y-peor-calidad-de-aire-de-america-latina/>, visitado en mayo de 2022.
- Villanueva, Cristóbal, Francisco Casasola y Guillermo Detlefsen. *Potencial de los sistemas silvopastoriles en la mitigación al cambio climático y en la generación de múltiples beneficios en fincas ganaderas de Costa Rica*, CATIE, Costa Rica, 2018, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/324005563_Potencial_de_los_sistemas_silvopastoriles_en_la_mitigacion_al_cambio_climatico_y_en_la_generacion_de_multiples_beneficios_en_fincas_ganaderas_de_Costa_Rica, visitado en abril de 2022.

Educación en América Latina | **4**

Educación en América Latina: Más allá de la escolarización para Impulsar un nuevo ser humano y una sociedad sana, inclusiva y sostenible

M.Sc. Cinthya Fernández Lépiz

Coordinadora Académica Regional de la Secretaría General
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

La educación, es decir, la forma de estructurar la enseñanza y el aprendizaje a lo largo de la vida, ha desempeñado durante mucho tiempo un papel fundamental en la transformación de las sociedades humanas. Nos conecta con el mundo y entre nosotros, nos abre a nuevas posibilidades y refuerza nuestras capacidades de diálogo y acción. Pero para forjar futuros pacíficos, justos y sostenibles, es necesario transformar la educación misma.

UNESCO

La educación es la clave para no tener otra década perdida luego de esta pandemia. La educación es un derecho humano que es un medio, no un fin en sí mismo, que tiene como objetivo desarrollar en cada persona una serie de habilidades y conocimientos, que apoyen a su desarrollo personal y al bienestar social. El fin de la educación es el aprendizaje que busca desarrollar la capacidad de selección, análisis y crítica; no es solo un tema curricular, lo cual sería una visión muy pragmática y simple.

Esta pandemia vino a recordar que el ser humano debe ser el centro de la vida y de la política, y no solo un medio que el Estado requiere para desarrollar políticas ligadas al desarrollo de su matriz productiva o laboral. Los procesos educativos responden a intereses y su estructura da cuenta de ello, pero ahora nos encontramos en un debate donde el principio del interés superior de la persona menor de edad se reposiciona.

En el presente texto se quiere resaltar la educación más allá del tema escolarizado, manteniéndose siempre como la clave para disminuir la desigualdad. Se ven sociedades enfermas que no

saben cómo encausar sus crisis. Homicidios por intolerancia, femicidios, suicidios, depresiones, desintegración familiar, corrupción, sistemas políticos autoritarios que llegan al poder mediante el apoyo popular y la demagogia, pobreza, desigualdad, crimen organizado que cada vez va tomando más poder y noticias falsas que van socavando las bases democráticas y por tanto el bienestar social. Un panorama desalentador que evidencia una desconexión entre los fines de la educación y los resultados que se obtienen en indicadores sociales, culturales y económicos. ¿Qué se está haciendo mal? ¿Es que no sabemos qué sucede o queremos ignorarlo? ¿Seguimos buscando respuestas con métodos del pasado?

Al finalizar el texto, luego de definir y analizar algunos temas importantes del sistema educativo, se llama a trabajar de manera conjunta, a buscar un diseño de política más ético, colaborativo, disruptivo, focalizado, emprendedor, que promueva la motivación y esperanza de que siempre es posible trabajar por una sociedad más libre y sana, que mantenga al ser humano como fin último de todas las acciones.

Hacia un nuevo contrato social

La educación es el medio más efectivo y seguro para mejorar la calidad de vida de una persona. Es el principal instrumento de movilidad social ascendente, es decir, de la mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias. Es por ello que hay dos elementos que le deben acompañar: la calidad y gratuidad y acceso a becas de manera focalizada.

En muchos países no se está viendo que la educación sea realmente el motor de cambio. América Latina y el Caribe sigue siendo desigualdad y si esta pandemia ha traído algo positivo, es el llamado a hacer un alto en el camino y reposicionar nuevamente al ser humano, analizar lo que ha pasado y dar un cambio en el timón.

En el año 2000, cuando se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el segundo objetivo planteaba “lograr la enseñanza primaria universal”, y al año 2015, la tabla de progreso mostraba que la Región de América Latina y el Caribe tenía un “progreso pasable” de matriculación, pasando del 86% en 1991 a 93.6% en 2015. (Naciones Unidas, 2015a). El alfabetismo pasó de 93.1% en 1991 a 98.3%, siendo un poco más bajo para el Caribe con 93.5%.

Para las mujeres entre los 15 y 24 años, el alfabetismo pasó de 93.4% a 98.5% y el de hombres de 92.8% a 98.1% (Naciones Unidas, 2015b).

En este último punto, son importantes los avances en educación de las mujeres y en cómo ellas han tomado espacios claves en la toma de decisiones, aunque se sigue manteniendo una estructura machista y patriarcal que ha hecho mucho más lento los cambios que faciliten el trabajo conjunto entre hombres y mujeres, y la mejora en la calidad de vida de estas últimas.

En conclusión, el Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestra que el trabajo conjunto permite alcanzar resultados muy favorables, y que, aunque los indicadores en educación aumentaron de manera muy positiva y considerable, cuando se habla de educación no solo se puede centrar en cuestiones de acceso y a la necesidad de aumentar la tasa de alfabetismo, sino que se debe poner más atención en la calidad de educación, su enfoque y el papel fundamental que debe jugar el Estado para garantizar su acceso, sea mediante becas o establecer y cumplir con la gratuidad, pero también mediante políticas de acción afirmativa que permitan una educación más inclusiva y equitativa.

Si se compara la definición de este objetivo del año 2000 con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) del año 2015, se puede constatar la ampliación de variables a tomar en consideración. La gran meta del cuarto ODS definido como “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, muestra cómo se pensó el algo más amplio. Para cumplirlo, establece siete grandes metas relacionadas con los distintos niveles educativos, desde primera infancia, pasando por la educación técnica y hasta llegar a la educación universitaria; como lo son: crear condiciones especiales para las mujeres y poblaciones en estado de vulnerabilidad; educación para el desarrollo sostenible, que derriben barreras impuestas y autoimpuestas (bloqueos mentales negativos); educar para el trabajo; entre otros. (Naciones Unidas, 2015c).

Y es que la educación se debe entender desde un concepto más amplio, porque en ella está la clave para que otros objetivos de desarrollo sostenible también se cumplan. Así lo muestra la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

mediante un ejercicio con el cual constataron que una mejora en la educación influye directamente en el cumplimiento efectivo de ocho diferentes ODS (Véase CEPAL, 2022: 65).

“El incremento del 10% en las variables educativas produce un efecto positivo en la disminución de los accidentes de tránsito, el incremento del número de mujeres en posiciones de liderazgo, el uso eficiente del agua, la oferta de energía renovable, la eficiencia energética, el crecimiento económico per cápita, las políticas de protección social y fiscal, la vivienda y los servicios básicos, el beneficio del uso sostenible de los recursos marinos en los pequeños Estados insulares en desarrollo, la reducción de la explotación y trata de personas, las instituciones efectivas y la recaudación de impuestos. (...). En un escenario con un esfuerzo mayor que alcance un incremento del 20%, se agregan a la situación óptima las metas referidas a acceso a servicios básicos y alfabetización de la población adulta.” (CEPAL, 2022: 51).

Si entonces existe un acuerdo que la educación es la base y clave para bajar la desigualdad en América Latina ¿Por qué no se ven cambios considerables en la situación socioeconómica de la región y más bien se ven retrocesos hasta en la democracia de estos países? ¿Qué elementos pueden ayudar a comprender esta situación? Algunos podrán hacer referencia a las cuestiones estructurales, pero se podría también señalar que hay un tema de voluntad política, rendición de cuentas, acuerdos nacionales y legitimación de procesos deficientes; o como lo indica la UNESCO “los rápidos cambios tecnológicos están transformando muchos aspectos de nuestra vida, pero estas innovaciones no están orientadas como deberían a la equidad, la inclusión y la participación democrática.” (2021: 6).

Decía Albert Einstein que, si se quieren resultados diferentes, hay que hacer las cosas diferentes; y que las crisis son lo mejor que puede pasar porque obliga a la inventiva, ha reconceptualizar. No se puede obviar que la pandemia sumió en la pobreza a millones de personas, agravando lo que ya se tenía desde antes del año 2020 y retrocediendo en dos décadas los avances alcanzados. Pero también permitió que se hiciera un alto en el camino. Como lo apoya CEPAL “Esta crisis presenta una oportunidad para la reconstrucción de sistemas educativos más inclusivos, lo que es imperativo ante las consecuencias de la pandemia.” (CEPAL, 2022).

Muchos indicadores muestran que se sigue teniendo considerables deficiencias en la lectura y las matemáticas, pero más allá de la educación escolarizada, hay otros temas igual de importantes que se dejaron por fuera del foco por mucho tiempo y ahora se ven las consecuencias con ciudades cada vez más violentas, desiguales, sin esperanza de un futuro prometedor.

La meta siete del ODS se puede decir que llama a esos otros temas igual de importantes, como lo son “la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.” (Naciones Unidas, 2015c).

La UNESCO llama a que la educación debe ser transformadora, que refuerce las capacidades de diálogo y acción, y eso implica que el sistema educativo debe comprender y estar en constante retroalimentación en cómo se dan los procesos comunitarios, sociales, económicos, culturales y productivos, es decir, que juegue una mediación pedagógica.

La calidad de y en la educación se puede definir en ciertos aspectos clave, pero el fundamental e imprescindible debe ser siempre tener al estudiantado en el centro del sistema. Teniendo esto presente, el norte que debe guiar la toma de decisiones debería ser más claro, lo cual no significa que el camino vaya a ser simple o corto. Los datos luego de la pandemia son preocupantes. El Banco Mundial señala que ante “la ausencia de educación presencial debido al cierre de escuelas podría llevar a que, aproximadamente, dos de cada tres estudiantes no sean capaces de leer o comprender textos adecuados para su edad” (2021: 9), es decir, con la pandemia retrocedimos varios años de avances lentos pero constantes y por ello es imperativo tomar acciones que no nos lleven a tener nuevamente una década perdida.

La pandemia aportó mucho en esta línea de reposicionar al ser humano en el centro de la política, a activar discusiones y en algunos campos a impulsar el salto cualitativo a la virtualidad, porque tampoco se trata de “satanizarlo”. A continuación, se abordarán algunas variables fundamentales cuando se habla de educación.

Retos que profundizó la pandemia

Los centros educativos en la mayoría de los casos representan el lugar seguro dentro de zonas o casas que representan un gran riesgo social para las personas menores de edad; así como pueden ser la única oportunidad en el día para tener alimentación, elemento fundamental para el desarrollo física y cognitivo de las personas. A esto se le debe sumar que los centros educativos propician la socialización, elemento fundamental para el desarrollo adecuado de la personalidad de cada estudiante, que aprenda a relacionarse, a expresarse mejor, a tomar decisiones, trabajar en equipo, ser más colaborativos, bajar ansiedad, entre otros.

Todos estos beneficios se vieron seriamente disminuidos o anulados con los cierres de los centros educativos. Aunque en el tema de la alimentación muchos centros educación buscaron la manera de entregar alimentos a las familias en situación más vulnerable, la socialización no se puede sustituir por nada. Este último punto aunado a un mayor uso de medios electrónicos sin restricciones, tendrá efectos difíciles de medir y manejar. Si ya el acoso escolar y la violencia en los centros educativos se presentaba, lo que se viene ahora que se regresó a la presencialidad, requiere de un programa de contingencia bien articulado.

Otro gran problema es el abandono escolar, que desde antes de la pandemia venía afectando seriamente al sistema educativo, en especial a la educación secundaria (Núñez, Pedro y Pinkasz, Daniel (2020). Y es que existen muchas causas que le dan origen, siendo la principal la situación socioeconómica de la familia y si se vive en la zona rural o urbana. Naciones Unidas lo registra de esta manera:

“los datos de una encuesta realizada entre 2008 y 2012 en 63 países en desarrollo muestran que los niños de los hogares más pobres tienen cuatro veces más probabilidades de no asistir a la escuela en comparación con los niños de los hogares más ricos. Más específicamente, el 21,9% de los niños en edad de recibir educación primaria en el quintil más pobre no asistieron a la escuela, en comparación con el 5,5% del quintil más rico.” (2015: 26).

Al presente se le suma que muchas familias no tenían las condiciones físicas, tecnológicas, de acceso a internet y hasta de

soporte familiar, para poder recibir las lecciones o competir con el teletrabajo del padre o la madre, sin ahondar en la recarga en el trabajo de cuidado que esto significó.

Todo esto denota que la situación económica de cada familia es una variable que influye de manera directa, por esto la importancia de ampliar y declarar la educación secundaria gratuita y obligatoria, y de que el Estado garantice conexión y acceso a internet en todo su territorio, para de esta manera disminuir las brechas entre las zonas rurales y urbanas.

Señala el Dr. Juan Pablo Pérez Sáinz, que cuando se estudia la permanencia de las desigualdades en América Latina no se está hablando de las mismas desigualdades de toda la vida, porque éstas se van transformando, aunque persiste la marginación, vista desde sus dimensiones de carencias, descuidadización e invisibilización.

Abordando de manera más directa el tema de la virtualización, la pandemia aceleró procesos que se venían planificando de manera paulatina, por lo que no es culpa en sí de lo virtual los problemas que han surgido. Sus usos y efectos pueden ser distintos si se está en la escuela o cursando un posgrado. Esto quiere decir que la discusión no debe centrarse en sí lo presencial o lo virtual es lo mejor o no. Pedagógicamente hablando, los estudios y prácticas deberían enfocarse en la búsqueda de la aplicación de nuevas formas de combinar ambas y de esta manera aprovechar sus virtudes para un incentivo un aprendizaje más creativo, dinámico, disruptor, que se enfoque en desarrollar las habilidades, capacidades y conocimientos que se requieren para rediseñar una nueva persona.

No se puede obviar que la virtualización de la educación y del trabajo trajo todo un impacto en la salud física y mental de las personas. Agotamiento mental, depresión, agresividad, pocas habilidades de relacionamiento público, ansiedad, sacrificios familiares por falta de más computadoras y condiciones adecuadas en las casas; pero se deben buscar maneras de combinar ambas formas de educación, así como sus maneras pedagógicas. Podría más bien enfocarse la discusión sobre su acceso equitativo y de calidad.

Un reto innegable ha sido la brecha digital, no solo en el sentido del acceso a tecnologías y una buena conectividad, sino también a la

alfabetización digital de las personas docentes para transformar los procesos formativos. Se podría señalar que existe un acuerdo en que se deben mejorar las capacidades de uso y apropiación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, porque si no se tiene el conocimiento para usarlas y aplicarlas, el proceso educativo se puede dificultar aún más.

Y es que la calidad de la persona docente es un elemento muy ligado con cuestiones pedagógicas. La educación requiere de una persona que sea inquieta por aprender, innovadora, con vocación, motivada, estudiosa, preparada en contenidos y de conocer cómo aprenden los seres humanos (la epistemología). Esto convoca a cuestionar la formación de las personas docentes; llama al compromiso que deben adquirir para estar investigando y de esta manera mantenerse actualizados, o como mínimo que haya una oferta de formación continua bajo principios pedagógicos y de criticidad de los métodos de comprensión de la realidad.

Porque el sistema educativo no puede desligarse de su contexto político, social, económico o cultural. Aun sabiendo que los recursos son escasos, es importante que cada centro de estudio tenga espacios de análisis más allá de ver la eficiencia terminal de su alumnado, y analizar con mayor interés qué están aprendiendo, por qué no lo están haciendo, dónde están los incentivos y los frenos, qué se requiere impulsar, entre otros.

Cuando se evalúan políticas públicas, se trata no solo de ver sus resultados, sino el impacto que han tenido. No se trata de verificar el cumplimiento más o menos aceptable de indicadores. La educación es el motor de transformación de la vida de cada ser humano y mientras sigan existiendo toda clase de violencias y marginalidad, quiere decir que seguimos haciendo algo mal. Entonces, ¿Cuál es la educación que queremos? ¿A qué tipo de educación le estamos dando mayor énfasis? ¿Cómo construimos una sociedad mejor? ¿En dónde radica la motivación de las personas docentes?

Y bueno, esta tarea disruptiva de las personas docentes debe generar nuevos planes de estudios (reforma curricular) y lógicas de evaluación innovadoras. Se requiere realmente de una reforma curricular, que al mismo tiempo vaya ligada con cambios que promuevan el pensamiento crítico como mecanismo para lidiar con una sociedad irreflexiva, intolerante, agresiva y poco solidaria. Habrá momentos o temas donde la memorización sea

lo que se debe hacer, pero se deben fomentar seres humanos pensantes que ayuden a mejorar procesos. Se debe trascender del modelo educativo prusiano.

Esto también requiere de adaptar planes de estudios para los estudiantes migrantes. Cada vez este fenómeno mueve a millones de personas, sea por voluntad propia o no, y se debe llamar a la comprensión de esto y darle soluciones efectivas.

De igual manera, se debería apostar por los saberes interculturales, que den sentido a la vida, articulando saberes, enseñando a aprender, a valorar la diferencia, inculcando la ética y el respeto, promoviendo la negociación y la escucha activa. Hay que sembrar el gozo por aprender. Hay que emocionar, aprender más sobre las artes plásticas, la educación cívica, la educación financiera, la protección del medio ambiente, la educación física, la historia. Y esto no puede seguir siendo privilegio de sistemas educativos privados.

Dos años de pandemia han dado muchos elementos por aprender. Ha sido el momento que le ha dado mayor valor o posicionamiento al principio de interés superior del menor de edad, y ha quedado en manos de tomadores de decisión aprovechar este momento para resignificar la educación.

Efecto en la educación de posgrado: caso de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Como lo indicaba al inicio de este texto, dependiendo del nivel educativo en que la persona se encuentre, esta tiene objetivos distintos. En este apartado quiero mostrar de manera muy resumida el caso de la FLACSO como ejemplo del nivel de posgrado.

La FLACSO, con más de 65 años de estar en la Región de América Latina y el Caribe, se ha reconocido por su resiliencia histórica, y en el marco de esta pandemia, tuvo uno de sus mayores retos, mostrando que su estructura es fuerte y flexible.

Durante el año 2020 y 2021 FLACSO convirtió toda su oferta docente y realizó múltiples actividades de extensión de manera virtual, permitiéndole continuar con su trabajo y aportando análisis de este contexto tan incierto y desafiante, labor que le corresponde como uno de los cien mejores centros de pensamiento del mundo y entre los diez mejores de la Región (según el último Global Go To Think Tank Index de la Universidad de Pensilvania).

Las Unidades Académicas de FLACSO que tenían una oferta docente virtual desde hace años, les fue relativamente más rápido hacer el cambio, porque cuentan con departamentos más completos de apoyo para el desarrollo virtual, plataformas con sus campus virtuales implementados desde hace varios años, así como con un mayor número de personas docentes capacitadas en la modalidad pedagógica virtual. En otros casos, este cierre de actividades presenciales les obligó a dar un mayor impulso en estos temas, pero nunca dejó de trabajar.

Centrado en las personas estudiantes, se tomaron diferentes acciones: como prórrogas para la entrega de los trabajos finales de graduación y rediseños metodológicos, por las dificultades que trajo no poder realizar trabajo de campo; seguimiento a estudiantes infectados en su convalecencia, especialmente en el caso de estudiantes extranjeros que estuvieran solos en el país; flexibilizar los plazos de entrega de trabajos y las ausencias en las lecciones, las cuales no fueron consideradas como faltas; a todas las personas que lo requirieran se les dio opciones para la atención psicológica y talleres colectivos virtuales, ya que hubo un aumento de casos por condiciones de ansiedad. Desde el aspecto económico, se tomaron algunas medidas más flexibles como facilidades y planes de pago y descuentos en la matrícula o en la colegiatura.

Desde un punto de vista de género y cuidados, el efecto de la pandemia también se vio reflejado en las estadísticas de las personas dadas de baja en el nivel de posgrado, donde se puede vislumbrar este impacto por la recarga del cuidado en las mujeres de los hogares.

Dentro de los aspectos importantes y positivos de resaltar, está el aumento de la matrícula, especialmente de personas fuera de las ciudades en las cuales FLACSO tiene sede; el mayor acceso sin costo a las conferencias, presentaciones de investigaciones, defensas de tesis; se han enriquecido los debates porque se han logrado conformar mesas de diálogo con personalidades expertas de varios países a un costo menor para la institución.

Allado de todas estas actividades, y dentro de las responsabilidades a las cuales está llamado un centro de pensamiento como FLACSO, cada Unidad Académica desde sus espacios ha hecho múltiples y diversos aportes que suman al análisis de lo que está sucediendo, no solo caracterizando y monitoreando situaciones

sociales, económicas, culturales, ambientales, entre otros, sino también promoviendo una reflexión más profunda que impulse el diseño de políticas públicas novedosas centradas en el bienestar del ser humano.

El Estado como actor clave en una dinámica de gobernanza en múltiples niveles

En esta labor el Estado es un actor clave, que debe jugar en un proceso de gobernanza, aun siendo un actor central llamado a impulsar acciones para desarrollar una ciudadanía estudiada, motivada y comprometida con el desarrollo sostenible.

Como lo indica Guy Peters “... el Estado ha cobrado importancia en cuento a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar” (2007: Pág. 47). No se requiere pasar por políticas neoliberales que llamen hacia un achicamiento del Estado sin contemplación de criterios, sino que se debe buscar un mejor Estado, eficiente, presente y flexible que realmente responda a las dinámicas sociales. Debe ser un Estado que garantice una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que promueva oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas.

Y es que, dentro de los ámbitos fundamentales de todo Estado, el de educación es el que siempre debería tener garantizado un buen presupuesto. Es imperioso que vaya ligado con una política pública bien diseñada, de lo contrario serán fondos mal utilizados.

El Estado sigue siendo el actor central de la esfera pública que gobierna y la pandemia lo vino a visibilizar. Puede llamarse a la realización de alianzas público-privadas para el desarrollo y de esta para facilitar la implementación de planes, porque no es un secreto que los recursos son escasos y los problemas muchos y complejos; pero sin engañarnos.

Es decir, el llamar hacia una gobernanza en niveles múltiples, referida a “los procesos interconectados de gobernanza que incorporan tanto a los actores públicos como a los privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración” (Peters y Pierre, 2002: 433), puede ser un espejismo que lleve a un pacto fáustico, por lo que debe verse como un complemento en la solución de problemas públicos o en la definición de acciones estratégicas estatales, sin socavar las bases de la democracia debido a la inacción (Peters y Pierre, 2002).

Por tanto, los formuladores de políticas públicas del sector educativo deben tener un fin claro, e ir construyendo o reconstruyendo los medios para llegar a él, y eso se puede hacer mediante políticas públicas focalizadas, ya que la política educativa es compleja (para su diseño involucra numerosos actores y programas), además que debería incluir políticas de acción afirmativa que utilicen la diferencia como un potenciador.

Es por ello que esta fase de formulación de la política pública es tan importante. El diseño de políticas es una manera de formular una política en la cual se está consciente de los objetivos y de los efectos que se prevén y de ahí se hace una selección y conexión más adecuada de los instrumentos de política (Howlet, 2011). Es por ello tan importante contar con información actualizada, completa y oportuna; tener mecanismos de monitoreo y una constante rendición de cuentas que ayude a perfeccionar las políticas educativas a tiempo de manera efectiva.

Un tema importante de destacar en este punto es la seguridad que da la institucionalidad de los procesos, pero la flexibilidad con que también todo funcionario público debería estar convocado a trabajar para hacer que sus labores avancen con efectividad promoviendo el respeto y desarrollo de los derechos humanos, dejando de lado las excusas que alegan que “no lo hago porque la ley no me lo permite” o porque no se tienen los recursos.

Respaldando totalmente la cultura de la legalidad, producto de “... lógicas que legitiman las normas que regulan la conducta de las personas, determinan los mecanismos de acceso al poder, la forma de los procesos de toma de decisiones y de localización de recursos en una sociedad” (Wences, Conde y Bonilla, 2014: 299), es también importante lo que Alejandro Calvo denomina levantar el velo al principio de legalidad (2015). Con esta idea, el autor denuncia que se pasa de la “legalidad a literalidad, con un impacto negativo por cuanto la mala interpretación de la ley se materializa en retardos para la prestación de servicios esenciales o la denegación de derechos del ciudadano.” (Calvo, 2015: 16).

Con esto, el llamado es a tener claro que en las manos de funcionarios públicos y tomadores de decisión está el futuro de millones de niños en la región, que lo único que quieren es tener acceso a una educación de calidad sin mayores preocupaciones que esta. Que la pobreza familiar que lleva al trabajo infantil, la desnutrición, la falta de dinero para tener infraestructura o

material didáctico adecuado, sean problemas públicos que, entre diferentes actores con agencia, públicos, privados, internacionales, solucionen con toda la acción e intensidad de resolver, más allá de centrarse en las carencias, problemas y la poca disposición de algunos en trabajar por el bien común.

Conclusiones

Gobernar no es un asunto sencillo. Es un proceso complejo que en ciertas coyunturas resulta más crítico para identificar de manera adecuada actores, intereses, definir prioridades, estrategias, recursos, entre otros.

Aun siendo el ámbito educativo uno de los pilares más importantes de un Estado, el cual no puede quedar “a la libre”, la gobernanza, entendida como “proceso de coordinación más amplio, incluyente y comprensivo que el que comprende la noción convencional de gobierno” (Peters y Pierre, 2007: 432), debería ser el mecanismo que ayude y acompañe al Estado a definir prioridades, programas y proyectos bajo un mínimo de acuerdos que permita avanzar en la atención efectiva del sector educativo.

Se deben diseñar proyectos sistemáticos y focalizados que potencien los recursos con que se cuentan, crear las oportunidades y reformas estructurales que permitan aumentar el impacto de la inversión hecha en educación de manera inclusiva, responsable y abierta a tratar temas más allá de la escolarización como fin último.

Debemos responder al llamado de promoción de un nuevo contrato social hecho por la UNESCO, donde todas las personas, de cualquier edad, género, posición social, raza y religión, instituciones públicas, organizaciones privadas, entre otras, aporten con su grano de arena a crear soluciones innovadoras que permitan diseñar un nuevo futuro más prometedor para la educación en América Latina y el Caribe. No nos podemos quedar con datos alarmantes, hay que reaccionar. Hay que sembrar amor para cosechar paz social. En nuestras manos está aportar para que esto se dé, sin excusas, con convicción.

Bibliografía

- Banco Mundial (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Calvo, Alejandro (2015). *Las Asociaciones público-privadas: instrumento para la eficacia y eficiencia en la gestión pública*. En ALIARSE. Antología. La dimensión legal de las alianzas público-privadas en Costa Rica. Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad. San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2022). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2021). Informe Académico 2020. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General.
- Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London and New York: Routledge.
- Peters, Guy. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Revista del CLAD Reforma y Democracia 39.
- Peters, Guy y Pierre, Jon (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015. Nueva York.
- Naciones Unidas (2015a). Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso hacia los ODM 2015. División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015b). Annex. Millennium Development Goals, targets and indicators, 2015: statistical tables. En: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015.
- Naciones Unidas (2015c). Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Núñez, Pedro y Pinkasz, Daniel (2020). *Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional. I Informe Regional del Sistema FLACSO*. San José, Costa Rica: FLACSO.

UNESCO (2021). *Reimaginar juntos nuestros futuros: Un nuevo contrato social para la educación. Informe de la Comisión Internacional sobre los futuros de la educación*. Francia: UNESCO.

Wences, Isabel; Conde, Rosa y Bonilla, Adrián (2014). *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*. San José, Costa Rica: FLACSO.

Las juventudes en la incertidumbre

Miriam Abramovay¹ y Ursula Zurita Rivera²

Introducción

La importancia de la juventud en América Latina recibió mayor prioridad durante la crisis de la pandemia del Covid 19. Esto se debe a la situación de vulnerabilidad que viven las juventudes y que empeora con desigualdades sociales existentes. Se puede observar que, durante este período, los jóvenes se vieron profundamente afectados, perdiendo sus espacios de placer, oportunidades de trabajo y acceso a la escuela, considerados locales de protección, socialización y recreación, además de espacios de aprendizaje. Vale la pena señalar que la socialización es una etapa primordial en el “ser joven”, que consiste en el reconocimiento de la propia identidad, la identificación con sus pares y grupos, marcada por la búsqueda de nuevas experiencias, probando sus límites, construyendo expectativas y proyectos futuros.

La pérdida de la posibilidad de establecer relaciones, ser gregarios y estar presentes en distintos espacios, además de los familiares y privados donde diariamente se convive, ha traído severas implicaciones emocionales para ellos. Muchos se sintieron solos, abandonados, privados de sus sueños y de su libertad, marcándolos significativamente. Aún en este contexto, existen altas tasas de desempleo, abandono escolar, desafiliación privación de consumo, depresión, estrés, angustia, incluso suicidios.

Cada país ha experimentado esta crisis social a su manera, según sus peculiaridades, pero parece que el reto es el mismo después de dos años de incertidumbre: reavivar los sueños de las juventudes. Para examinar este tema, presentamos un análisis y reflexión a partir del impacto de la pandemia por el Covid en las juventudes de nuestra región, especialmente en dos países con similitudes y diferencias: Brasil y México. La selección de estos casos nos

1 Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Brasil.

2 Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.

permiten ejemplificar las formas en que el Covid 19 transformó la vida de millones de jóvenes en torno a su educación, trabajo, familia, relaciones familiares, amistades, noviazgos.

La juventud en Brasil

En América Latina mucho se ha discutido lo que es ser joven y se considera que no se puede llevar en cuenta solamente la cuestión de la edad, es importante singularizarlos como parte de una generación en un determinado período histórico. En este contexto son determinantes las cuestiones de clase, género, raza/color que marcan las distintas desigualdades de una generación. Para Breton y Marcelli (2010) no se puede hablar de los jóvenes en América Latina sin pensar que es una categoría cultural que puede cambiar en las distintas sociedades y épocas históricas y que es una etapa de socialización, aprendizaje en que viven buscándose a sí mismo con diversas peculiaridades.

La pandemia ha causado varios cambios e impactos en la vida de las juventudes, en su cotidianidad y en el mundo del trabajo y de la educación, con cambios profundos sobre la ocupación y el desempleo. Además, el aislamiento ha traído problemas como de la movilidad, de la sociabilidad, mostrando de forma más amplia la desigualdad social, la fragilidad, exponiéndolos a la falta de acceso a la educación, al trabajo, y a la dificultad de lidiar con la distancia física. La condición juvenil busca autonomía, movimiento, probar lo nuevo, la temporalidad inmediata, la sociabilidad en grupos, el uso del espacio público. Todo lo que les fue vedado en esta crisis social.

La limitación de la movilidad causada por la imposibilidad de transitar por la ciudad ha interferido en la autonomía de los jóvenes para forjar sus propios procesos de placer como una forma de expresarse. Reveló también una faceta más visible de la desigualdad social, mostrando cómo y dónde viven los jóvenes, precarias condiciones de vivienda -casas pequeñas, falta de saneamiento básico, aglomeración; condiciones económicas y condiciones de trabajo- los jóvenes son los más vulnerables con una mayor dificultad para su inserción en el mercado laboral, exclusión aún mayor por los que se encuentran en situación de pobreza. También son difíciles las condiciones de acceso a la internet y tener un equipo adecuado; dificultades con el estudio, que es valorado tanto por los jóvenes como por sus familias y muestra una esperanza en la posibilidad de mejor escolarización para el futuro.

Las varias dimensiones de la vida de las juventudes solo empeoraron, porque sin un trabajo y con las escuelas cerradas, las trayectorias teniendo en cuenta las expectativas del futuro basadas en la educación y/o el trabajo, imponen a los jóvenes una serie de obstáculos relacionados con las condiciones impuestas por el impacto económico de la pandemia. La falta de continuidad o la interrupción curricular y de los procesos educativos aumenta las brechas en el aprendizaje y las habilidades, la progresión a lo largo de la trayectoria formativa y la conclusión de los distintos niveles educativos, particularmente a partir de la enseñanza secundaria y, con mayor profundidad, en la enseñanza superior” (CEPAL, 2021a, pág. 23). Según estimaciones de la UNESCO, aproximadamente 3 millones de estudiantes de todos los niveles educativos a nivel regional están en riesgo de abandono producto de esta crisis (CEPAL, 2021a y 2021b).

La Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes en América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del Covid 19 (2021) nos proporciona datos valiosos que reafirman lo que fue antes señalado: se ha reducido el empleo de los jóvenes y 16% han perdido su trabajo y la jornada laboral ha sido reducida. De los encuestados el 29% no estudia y el 42% estudia a tiempo completo y 30% medio tiempo. Cuanto a las clases en línea consideran que han sido muy exigentes y que ellos no han podido corresponder. Otra dificultad fue tener una computadora que debería ser compartida (28%) o no tener computadora (11%), pero hay muchos de los jóvenes que dicen tener una personal (68%). Uno de los problemas apuntados fue el estrés y la ansiedad que alcanzó 52% de los entrevistados. Sobre la violencia de género más de la mitad de los jóvenes consideran que ha aumentado y esta percepción es más alta para los jóvenes LGTBIQ.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (IESALC-UNESCO, 2020) documentó que en más de 192 países, que cerca de 1.600 millones de niños y jóvenes, correspondientes al 91,4% de los estudiantes, se encontraban fuera de los entornos educativos, debido al cierre parcial o total de las universidades y escuelas en todas las modalidades y niveles educativos, tanto públicos como privados. De este total, en particular, se identifica que, en América Latina y el Caribe, aproximadamente el 97% de los 137 millones de estudiantes en las escuelas públicas no tenían acceso a los recursos tecnológicos

mínimos para seguir clases a distancia (Seusan y Maradiegue, 2020).

En Brasil, una cuarta parte de su población está compuesta por jóvenes. Sin embargo, como en todos los países, su población experimenta cambios cuyas tendencias asumen un proceso de envejecimiento en curso. Estamos viviendo el final del bono demográfico, y es probable que en ningún otro momento de la historia tengamos de vuelta un volumen de población joven como se ha tenido hasta ahora. La pirámide de edad está cambiando pero, por otro lado, no hay duda de que los jóvenes son actores estratégicos para el desarrollo del país. El Atlas de la Juventud (2021) caracteriza la situación de la juventud en Brasil mostrando que la mayoría de los jóvenes brasileños son negros, lo que corresponde a la suma de jóvenes mestizos y negros (IBGE, 2020), con un 51% de mestizos, sumado al 10% de negros, 38% blancos, 0,5% amarillos y 0,4% indígenas; la mayoría de los jóvenes brasileños se encuentran en áreas urbanas (IBGE, 2012); Según datos del Censo Demográfico de 2010, había 7,8 millones de jóvenes de 15 a 29 años en Brasil viviendo en áreas rurales.

El país vive una situación dramática donde la pandemia ha acentuado las desigualdades ya existentes, se reitera la lógica excluyente del acceso a la cultura, educación y salud, cercenando expectativas de la juventud brasileña. Según Reguillo, la pobreza y la desigualdad pueden ser pensadas como categorías socioculturales que modelan cuerpos de los que no tienen lugar en los nuevos territorios neoliberales” (2013:78).

El Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021) relata que 92,7% de los estudiantes de 6 a 7 años, en el primer año de la pandemia de la red educativa pública no han tenido clases presenciales, lo que significó un gran impacto en sus vidas al quedarse más de año sin clases. A ello se suma que, de acuerdo con la UNICEF (2021), el 10% de los estudiantes entre 10 y 15 años no va a volver a las escuelas.

El análisis de los efectos de la pandemia en la condición juvenil, principalmente en los aspectos relacionados con la educación y trabajo, ha mostrado un contexto complejo para las juventudes, marcado por las desigualdades sociales. Con relación a la educación, se ha documentado que se esperan efectos muy negativos por las diferencias entre escuelas públicas y privadas, la falta de acceso a los recursos digitales, el poco espacio en sus

hogares, debido al aislamiento social, inseguridades, miedos, dificultad para concentrarse y ansiedades.

La carencia del espacio escolar ha evidenciado otro problema para los que se preparaban para entrar en la Universidad. En una investigación realizada por CONJUVE (2020), 74% de los entrevistados no se sentían preparados para el examen de ingreso en la Universidad y 43% no querían más estudiar lo que trae mucha tristeza y frustración. La escuela tiene como papel motivar y presentar estrategias para que se aproveche la disponibilidad de los jóvenes y, según Pais, “los futuros trabajos dependen de la educación” (1990). Esta situación trae incertidumbre, angustia, inestabilidad y tristeza entre el presente y el futuro, alejando cada vez más la posibilidad que los jóvenes se tornen autónomos.

Por ejemplo, los estudiantes de 15 a 17 años, el 54,0% del total tenía acceso simultáneo a internet y una computadora o *notebook* en casa en 2019, el año anterior al inicio de la pandemia de COVID-19, ilustrando el desafío presentado para el sistema educativo brasileño para garantizar una educación de calidad para todos. Sin embargo, la desigualdad de acceso simultáneo a una computadora o *notebook* e internet en el hogar fue más del doble en el área rural, 56,0% contra 23,3% en el área urbana. (IBGE, 2021).

De esta forma, el IBGE destaca:

La pandemia de la COVID-19 no solo representó una crisis sanitaria de proporciones históricas, sino que resultó en la mayor adversidad, hasta entonces, enfrentada por la educación básica brasileña para garantizar el acceso a la escuela de todos los niños y adolescentes de 4 a 17 años. [...] Las históricas desigualdades educativas del país se agudizaron tanto por factores internos al sistema educativo en su capacidad de proponer actividades alternativas, como externos, debido a las diferentes realidades de acceso a estas actividades por parte de estudiantes con diferentes características socioeconómicas. (2021: 75).

Los jóvenes siguen trayectorias diversas en sus vidas y, según Pais (1990), estas no tienen secuencias lineales y transitan muchas veces entre la escuela y el trabajo de manera concomitante. Seussan y Maradiegue (2020) documentaron cómo las diversas dimensiones de la vida de los jóvenes, sea escolar, familiar y

profesional pueden cambiar los rumbos de su existencia y la pandemia nos ha dejado claro el lado más cruel de los cambios y las dificultades de ser joven con falta de escuela, desempleo y trabajos informales como los de entrega a domicilio.

En 2019, Brasil tenía 47,2 millones de jóvenes de 15 a 29 años, lo que representa el 28% de la población activa mayor de 15 años. No obstante, los jóvenes simbolizaban en ese entonces, más de la mitad de los trabajadores desempleados (54%). Con la pandemia se ha producido un aumento de la inactividad, sobre todo del número de jóvenes desesperanzados, que han renunciado a buscar trabajo y a continuar sus estudios.

El empleo informal para los jóvenes es la principal puerta de entrada al mercado laboral. Según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020), en los últimos años, incluso antes de la pandemia, se ha producido una fuerte caída en el ingreso al empleo formal - caracterizado por el contrato de trabajo. Para reemplazar los vínculos formales, las actividades profesionales se volvieron cada vez más flexibles e informales, con trabajadores por cuenta propia desempeñando sus actividades, principalmente en “Apps” de entrega y transporte privado, como *Ifood* y *Uber*.

De acuerdo con el análisis de datos de la Pesquisa Nacional por Amostra Contínua (PNAD) realizado por Costa et al. (2021), los jóvenes fueron los más afectados por el desempleo provocado por la pandemia, con trabajos informales y sin contrato formal. Con la alta tasa de desempleo, los jóvenes terminan siendo los principales actores en los trabajos informales, estando actualmente casi nueve de cada diez en la informalidad.

La dificultad para acceder a rentas calificadas y sostenibles suele ser más grave en la población joven, ante los problemas a que se enfrenta, como, por ejemplo, la insuficiente formación y la estagnación económica. Habría que crear nuevos puestos de trabajo para hacer frente al gran flujo de jóvenes que llegan al mercado, y este no parece ser un camino posible ante el avance tecnológico cada vez más complejo, lo que dificulta la obtención de la plena autonomía de este joven. La intensa rotación laboral ha formado parte de las trayectorias de los jóvenes (Guimarães, 2006; Ribeiro y Neder, 2009; Ferreira, 2014; Ribeiro y Macedo, 2018).

La pandemia ha traído impactos sociales y emocionales en un momento de vida que los jóvenes necesitan ser acogidos y cuidados y surgen sentimientos negativos y desafiantes. El impacto de no tener acceso al espacio físico y de la protección de las escuelas puede significar un importante soporte relacionado a denuncias sobre violencia doméstica. Perder los espacios públicos significó un daño también para las mujeres jóvenes y los datos sobre feminicidio³ llaman la atención como muestra el documento “Violência contra as mulheres em 2021”⁴. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública:

En 2021 hubo un total de 1.319 feminicidios en el país, una disminución de 2,4% en el número de víctimas registradas con relación al año anterior. En total, hubo 32 víctimas menos de feminicidios que en 2020, cuando fueron asesinadas 1.351 mujeres. En 2021, en promedio, una mujer fue víctima de feminicidio cada 7 horas. La tasa de mortalidad por feminicidio fue de 1,22 muertes por cada 100.000 mujeres, un 3% menos que el año anterior, cuando la tasa fue de 1,26 muertes por cada 100.000 mujeres habitantes.

Los datos presentados anteriormente caracterizan un contexto preocupante para los jóvenes. Es necesario pensar métodos para enfrentar todos los desafíos creados y acentuados por la pandemia, especialmente los que se refieren a la educación en todos los niveles, el trabajo y el estado emocional de agotamiento y vulnerabilidad. Es un consenso que estos sujetos son los principales actores para promover la transformación social. Sin embargo, la sociedad necesita hacerse responsable de la situación de la juventud, que enfrenta las desigualdades sociales y las violencias.

La juventud en México

Unos meses antes de la implementación de las primeras acciones para enfrentar la pandemia por Covid-19 en marzo 2020, se presentaron los resultados de la Encuesta de Jóvenes en México 2019 que mostraban una situación difícil en todos los espacios e instituciones donde transcurre la vida cotidiana para esta

3 El feminicidio es un acto misógino que resta la vida a las mujeres em América Latina. Este concepto se hizo visisble em la década de 1990, luego de lo que se denominó “Las muertas de Juárez”, una imagen que comovió el mundo entero. (Valenzuela, 2018)

4 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contra-mulher-2021-v5.pdf>

población, ocasionada principalmente por las deficiencias del sistema educativo y su tendencia expulsora, los trabajos escasos y precarios, la exposición cotidiana a la violencia y la inseguridad, entre otras cuestiones (Nares *et al.*, 2019). Estas dificultades habrían de agudizarse para una cuarta parte de la población nacional, que representan los 31 millones de personas de 15 a 29 años de edad según datos del Censo de Población y Vivienda 2020 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021). De modo tal que la expansión de la crisis sanitaria habría de agudizar los desafíos educativos, laborales, políticos y sociales de formas insospechadas; los cuales todavía se intensifican más de acuerdo con ciertas características especiales asociadas al sexo, la condición socioeconómica, la escolaridad, la edad, la pertenencia étnica, la condición laboral, entre otras.

El Censo (INEGI, 2021a) muestra que, al considerar tres subgrupos de la población juvenil mexicana -a saber: 15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años-, entre los más jóvenes es mayor el porcentaje de quienes viven en hogares encabezados por padres y/o abuelos y en su gran mayoría son solteros. Quienes están unidos (10%) son fundamentalmente mujeres y sólo una de cada 10 de estas mujeres ha tenido un hijo. Respecto a la escolaridad, prácticamente todos asisten a la secundaria y al bachillerato. En estas edades, es reducida la participación laboral; en cambio, quienes no reportaron alguna actividad económica son en su mayoría estudiantes, aunque las mujeres cumplen con importantes responsabilidades domésticas en mayor medida que los hombres.

Ahora bien, entre los jóvenes de 20 a 24 años, se identifican proporciones importantes -en un 17% de ellos y 25% para ellas- como jefes de hogar y/o esposas y cuatro de cada diez de estas mujeres han tenido al menos un hijo. En este grupo se advierte un descenso en la asistencia a la escuela, pero una tercera parte está cursando una licenciatura o un posgrado. En lo concerniente a la actividad laboral remunerada, se hallan diferencias notorias entre hombres (78%) y mujeres (52%) al respecto. La condición de inactividad reitera las diferencias asociadas al sexo, pues son más los hombres que continúan sus estudios (70%) y escasos aquellos que realizan labores domésticas (5%); mientras que las mujeres se dedican fundamentalmente a dichas tareas (56%) y un reducido porcentaje continúa sus estudios (36%) (INEGI; 2021a).

Por su parte, entre los jóvenes de 25 a 29 años se encuentra el menor porcentaje de quienes viven con sus padres y/o abuelos y, en

consecuencia, mayor es la proporción de unidos/casados, así como de las separaciones, especialmente entre mujeres. De igual modo, 6 de cada 10 mujeres ha tenido al menos un hijo. La asistencia a la escuela es reducida a esta edad y poco más de la mitad señaló estudiar algo más que la secundaria. En este grupo se hallan las tasas más altas de participación; pero, de nuevo, especialmente entre los hombres. Respecto a la condición de inactividad, aquí se ve una diferencia sustancial respecto a las labores domésticas a cargo del 85% de las mujeres y sólo del 11% de los hombres.

Datos como éstos habrían de experimentar cambios profundos en cuestión de meses y conforme avanzó el Covid hasta llegar a arrebatarse la certidumbre que, aunque mínima, se podía manifestar en los planes que jóvenes hacían no sólo para un futuro próximo, sino en el propio presente. Evidentemente, los jóvenes fueron los primeros en sentir de forma más marcada la salida del mercado laboral, la interrupción de los estudios, el replanteamiento de sus responsabilidades en las familias de origen, así como la transformación de las interacciones con sus pares en diferentes espacios de esparcimiento, recreación y cultura. Esta pérdida de la certidumbre ha conducido a los jóvenes a asumir con urgencia el cuidado y atención de los integrantes de sus familias, ya sea de menor y/o mayor edad que, por su situación singular, reclamaban su ayuda para poder llevar a cabo sus tareas y satisfacer sus necesidades de cuidado diario. Si, como se veía arriba, las labores domésticas suelen estar bajo la responsabilidad de las mujeres jóvenes, habría de calar hondo la advertencia de la CEPAL en abril del 2020 “es importante que el tiempo de las mujeres no se convierta, como ha sucedido a lo largo de la historia, en un factor de ajuste del que los Estados disponen para afrontar la crisis y los nuevos escenarios económicos” (2020: 4). Conforme la crisis avanzó, esta tendencia se agudizó pues las mujeres asumieron numerosas actividades en los hogares que multiplicaron sus responsabilidades remuneradas y no remuneradas dentro del hogar (CEPAL-OEI, 2020: 22).

En México, la Alianza de Jóvenes con Trabajo Digno señaló a fines del 2020 que antes de la crisis sanitaria había 12.1 millones de personas de entre 15 y 29 años con condiciones laborales desfavorables: 5.6 millones que no estudian ni trabajan y 6.5 millones tienen trabajos con alta precariedad. A estos jóvenes, se estimaba que se sumarían otros 4 millones que quedarían fuera de la escuela o del trabajo debido a esta crisis. En total, serían

alrededor de 16.1 millones de jóvenes en situación de desventaja que se esperaba al inicio de la pandemia, es decir, un poco más del 50% de la población joven mexicana. No obstante, la duración más allá de lo imaginado de esta crisis provocaría mayores efectos en la participación económica de jóvenes pues, ante la suspensión y cancelación de numerosas oportunidades en el mercado laboral, no fue menor la incorporación y diversificación en la economía informal como una fuente central para obtener ingresos.

Por su parte, la *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación* (INEGI, 2021b) proporcionó información valiosa que complementa el acervo de investigaciones cualitativas que desde el inicio de la implementación de las clases a distancia en marzo de 2020, han identificado los problemas de interrupción, abandono, desafiliación, rezago, reducción en los niveles de aprendizaje, además de otras afectaciones en la interacción, socialización, bienestar emocional, construcción de identidad y pertenencia a las comunidades escolares. Dicha Encuesta reveló, por ejemplo, que de los 7.1 millones de estudiantes en el nivel superior en el ciclo escolar 2019-2020, 89.9 mil estudiantes no lo concluyeron y de los 10.2 millones en educación media superior, tampoco terminaron 181.3 mil estudiantes en este nivel. En cuanto al ciclo escolar 2020-2021, 5.2 millones (9.6%) no se inscribieron por el Covid (2.3 millones), por la falta de recursos (2.9 millones) o porque tenía que trabajar (3.6 millones).

El abrupto tránsito a la nueva realidad impuesta por la crisis sanitaria se expresó en la alteración de las rutinas cotidianas pero pronto mostraría que más allá de la pérdida de horarios y de espacios fuera de la casa para desempeñar diversas actividades, generaría transformaciones hasta entonces desconocidas. Así, el ámbito familiar, concebido como el referente de la vida privada por antonomasia, habría de alojar buena parte de las actividades del espacio público. Si bien cada persona y colectivo, según su biografía, condición e identidad, han vivido de forma singular la pandemia, las investigaciones y estudios enfocados en las juventudes mostrarían en México, como a nivel global, los altos e históricos costos que la pandemia ha provocado en estas generaciones configuradas en diferentes rubros de sus experiencias individuales, familiares, comunitarias y sociales.

Ante esta situación, se reclaman acciones urgentes porque la superación de los problemas requiere, hoy más que nunca, políticas eficaces, integrales y con enfoque de derechos humanos

dirigidas a los jóvenes a quienes la pandemia les arrebató en no pocos casos, no sólo a varios de los integrantes de sus familias, sino también los dejó con efectos colaterales en la salud, niveles de vida menguados por la disminución de ingresos, la precariedad laboral, el desempleo, con expectativas y oportunidades escolares disminuidas, una situación emocional alterada y un futuro borroso.

El confinamiento social en México constituye una experiencia insólita para la población nacional, a diferencia de otras sociedades donde dictaduras, conflictos bélicos e, incluso, otras epidemias, habían establecido alguna experiencia previa en el aislamiento obligatorio o voluntario, toques de queda, estados de excepción, etc. En este país, los problemas comunes que han vivido los jóvenes y otras poblaciones en años recientes son la violencia, la inseguridad, el crimen organizado, la delincuencia común, la pobreza, entre otros. No obstante, serán los años próximos donde veremos si la incertidumbre, la desolación o el enojo provocados por el covid-19 tendrán un correlato en las siguientes contiendas electorales y en otras vías de participación, que potencialmente podrían sumarse a la ola de protestas políticas forjada antes de la pandemia en contra de la creciente violencia hacia las mujeres y de género que se suma al feminicidio, secuestro y extorsión volcados hacia la juventud mexicana.

Reflexiones finales

Desde el 2020, las Naciones Unidas señalaron que diversos países de América Latina y el Caribe se estaban transformando en zonas críticas de la pandemia de Covid-19 debido a la existencia de frágiles estructuras de protección social, sistemas de salud fracturados y desigualdades históricas (Naciones Unidas, 2020). En Brasil y México, como en otros países de nuestra región, la pandemia se ha vivido en un contexto que, de partida, ya mostraba señales del agotamiento del modelo de desarrollo y que terminarían por evidenciar la urgencia de su replanteamiento con la intención de revertir las limitaciones previas, pero, sobre todo, para remontar las desigualdades y brechas profundizadas por la crisis sanitaria.

Por lo pronto, los datos más recientes manifiestan ya las tendencias de los graves efectos de la pandemia entre las juventudes de nuestra región (Naciones Unidas, 2021). Así, además de los desafíos en materia de educación, trabajo, salud, cultura, entre

otras; y, frente a problemáticas comunes asociadas a “la seguridad alimentaria, violencia de género, acceso a la salud y salud mental, educación, empleo, situación financiera y cuidados” (Naciones Unidas, 2021) que afectan el ejercicio absoluto de los derechos de las juventudes y, todavía más, a quienes por su histórica condición vulnerada -como la población femenina, indígena, afrodescendiente, migrante, en condiciones de discapacidad o la comunidad LGTBIQ-, expresan que las dimensiones y alcances de estas consecuencias, difícilmente podrán ser revertidas sólo por la juventud, a pesar de tener una alta capacidad de transformación y múltiples habilidades para enfrentar todo tipo de adversidad.

Referencias bibliográficas

- Abramo, Laís (2021). *Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Abramo, Laís, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, André Espejo (2021). *Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión*. Santiago: Cepal.
- Alianza Jóvenes por el Trabajo Digno (2020). *¿Por qué una Alianza por el Trabajo Digno para jóvenes?* México. Octubre. Visitada en marzo, 01, 2022.
- Altmann Borbón, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.). (2018). *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*. San José, Costa Rica FLACSO Secretaría General - Universidad para la Paz.
- Atlas da Juventude (2021). *Evidências para a transformação das juventudes*. www.atlasdasjuventudes.com.br. Visitada en marzo, 03, 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (2020). *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*. Santiago. Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*.
- Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) (2020). *Juventudes e a Pandemia do Coronavírus*. https://atlasdasjuventudes.com.br/wp-content/uploads/2021/08/JuventudesEPandemia2_Relatorio_Nacional_20210702.pdf. Visitada en marzo, 03, 2022.

- Costa, Joana Simões, Ana Luiza Neves De Holanda Barbosa e Marcos Hecksher (2021). *Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19* (No. 2684). Texto para Discussão.
- Ferreira, M. D. P. (2014). “*Juventude, escola e trabalho: uma aproximação necessária*”. *Boletim CEDES*, 35, 1-7.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2020). COVID-19: más del 97 por ciento de los estudiantes aún no regresan a aulas en América Latina y el Caribe. <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/covid-19-mas-del-97-por-ciento-de-los-estudiantes-aun-no-regresan-a-las-aulas-en-alc>. Visistada en marzo, 03, 2022.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2021). Los niños no pueden seguir sin ir a la escuela, afirma UNICEF. <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/los-ninos-no-pueden-seguir-sin-ir-la-escuela-afirma-unicef>. Visistada en marzo, 03, 2022
- Guimarães, Nadya. (2006). “Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais” En *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Ana Amélia Camarano (Org.): 171-198. Rio de Janeiro: IPEA.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012). *Censo demográfico 2010: população residente, por cor ou raça, segundo a situação do domicílio, o sexo e a idade*. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3175>. Visistada en marzo, 03, 2022.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020). *Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019* (PNAD Contínua). https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo. pdf. Visistada en marzo, 03, 2022.
- IESALC-UNESCO (2020). *El coronavirus-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones*. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/04/02/el-coronavirus-covid-19-y-la-educacion-superior-impacto-y-recomendaciones/>. Visistada en marzo, 03, 2022.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2020). *Diagnóstico da inserção dos jovens brasileiros no mercado de trabalho em um contexto de crise e maior flexibilização*. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200707_ri_diagnostico_de_insercao_de_jovens.pdf. Visistada en marzo, 03, 2022.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IPEA (2020). *Ipea e OIT avaliam o impacto da pandemia sobre jovens no mercado de trabalho do Brasil*. http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36998&Itemid=9. Visitada en marzo, 03, 2022.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI) (2021a). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021b). *Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVIED-ED)*. México.
- Le Breton, David y Daniel Marcelli (2010). *Dictionnaire de l'adolescence et de la jeunesse*. Paris: PUF.
- Naciones Unidas (2021). *Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19*. Santiago: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. 29 p.
- Nares, Yamil, Jesús Alfredo Chaparro, Lorenzo Gómez Morin, Rogelio Gómez, Daniela Dorantes, Teresita Lazagorta, Miriam Ceballos, Cecilia Espinosa y Martha Rocío Estrada (20219). *Encuesta de jóvenes en México 2019*. México: Fundación SM, Observatorio de la Juventud en Iberoamérica.
- Pais, José (1990). "A construção sociológica da juventude: alguns atributos". *Análise Social*, 25: 139-165.
- Reguillo Cruz, Rossana. (2000). *Emergencia de culturas juveniles: Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.
- Ribeiro, E., & S. Macedo (2018). "Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios". *Revista de Ciências Sociais*, 31(42), 107-126.
- Ribeiro, R., & H. D. Neder (2009). "Juventude (s): desocupação, pobreza e escolaridade". *Nova Economia* 19(3), 475-506.
- Seusan, Laura Andreea y Rocío Maradiegue (2020). *Educación en pausa: Una generación de niños y niñas en América Latina y el Caribe está perdiendo la escolarización debido al COVID-19*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

América Latina en su literatura, del realismo mágico al realismo trágico

Karina Sainz Borgo (*)

Un recorrido por la literatura escrita en América pasa por la necesaria pregunta acerca de cómo hay que nombrarla. ¿De qué forma debe enunciarse una tradición intelectual y literaria que incluya a la región entera? ¿Iberoamericana, hispanoamericana o latinoamericana acaso? La elección de una opción en detrimento de otra implica un punto de vista que condiciona cualquier análisis.

América Latina inauguró la reflexión sobre sí misma cuando España perdió Cuba en 1898. A partir de ahí, la identidad ya no se configuraría en relación con la metrópoli colonial, sino en relación a un nuevo imperio: los Estados Unidos. Esa es la tesis de la que parte el escritor Carlos Granés en 'Delirio americano' (Debate), un ensayo sobre la historia cultural y política de América Latina, y que propone una relectura urgente de un continente que desde hace más de dos siglos no ha parado de preguntarse quién y qué es.

Las distintas formas de enunciar un continente como América Latina en lugar de Hispanoamérica o Iberoamérica apuntan la magnitud de la escisión cultural que supuso la pérdida de Cuba para España y la reconfiguración cultural del territorio. «En 1898 se produjo un vuelco en los intereses de los intelectuales, artistas y creadores, que a partir de ahí buscan la esencia latinoamericana. El trauma español aún está muy cerca. Por eso apelan a la herencia de Grecia y Roma, que es una forma de marcar una distancia contra lo sajón», escribe Granés en 'Delirio Americano'.

La reflexión sobre tal cosa como una identidad latinoamericana ha condicionado el quehacer intelectual y ha tenido como resultado la aparición de manuscritos fundacionales que van desde el 'Ariel', de José Enrique Rodó, hasta tesis como las que desarrolla Octavio Paz en 'Los hijos del Limo', Carlos Fuentes en el 'Espejo enterrado' o Carlos Monsiváis en 'Aires de familia'.

A lo largo del siglo XX, los países del continente asumieron las formas más radicales de la vanguardia europea al mismo tiempo que apelaron a sus raíces criollas, razas originarias y mitos locales, como los del gaucho o el llanero, para dar respuesta a las preguntas sobre qué es América Latina. En el camino, lo propio acabó en delirio. Desde un Leopoldo Lugones fascinado por el fascismo de Benito Mussolini Mussolini, y cuya influencia, propició el abocetamiento de lo que devendría en peronismo hasta un Diego Rivera patrocinado por una Revolución convertida en gobierno.

En aquel entonces, escritores, intelectuales y pensadores se empeñaron en la construcción de una identidad americana, cósmica y nacionalista, revolucionaria y popular. Una deriva telúrica. De ahí surge la acostumbrada trampa de los creadores del siglo XX americano: en nombre de la libertad que los empujó a la acción, acaban al servicio de dictadores y populistas. A la mayoría los asedia e interpela la realidad de la que forman parte, incluso cuando los sobrepasa.

Del Revolucionario al Neopopulista

El poeta José Martí, caído en la guerra de Cuba y en cuyo nombre Fidel Castro empujó su Revolución, fue el primero en advertir la presencia depredadora del capitalismo anglosajón sobre América Latina. Aquel rechazo por lo estadounidense prendió como la pólvora entre los poetas, los pintores y los pensadores, que abandonan la torre de marfil para plantar cara al expansionismo e imperialismo norteamericano. De ahí surge una estela de supuestos representantes de las esencias de América Latina. Después de la Segunda Guerra Mundial, y afiebrada por la ansiedad sobre su identidad, la búsqueda de América Latina coincide con la mutación del hombre de letras en hombre de acción, un elemento que condiciona la iconografía y el relato literario e intelectual del continente.

El paso del siglo XIX al XX centrifugó esa pulsión. Erigido como concepto, el revolucionario o tal cosa como la revolución se convirtió en espejismo para los intelectuales europeos y latinoamericanos. La Habana quedó convertida en meca cultural de los años sesenta hasta sufrir su gran cisma con el caso Padilla, cuando Mario Vargas Llosa y Gabriel García Márquez se distancian no sólo por la oposición del peruano al régimen de Castro, sino por la concepción diametralmente distinta de lo que cada uno pensaba que debía ser América Latina.

La erótica del revolucionario fue desmantelada por autores como Octavio Paz, Mario Vargas Llosa o Carlos Rangel. Sin embargo, obró una ilusión en la intelectualidad romántica. Hizo creer que la utopía era posible y que América Latina era el freno al imperialismo y el capitalismo. Tras el periodo especial cubano y en medio del estallido de las guerrillas en Centroamérica, Colombia y Perú con Sendero Luminoso, América Latina se convirtió en santuario ideológico de quienes seguían pensando que un proyecto revolucionario era posible.

La alternancia de dictaduras en el cono Sur durante los años ochenta y las secuelas políticas de la intromisión de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe condicionó no sólo la mirada histórica de América Latina sobre sí misma, sino también la configuración de un mapa literario cuya expresión canónica pasó de las vanguardias de los años treinta, y su correspondiente predominio de los movimientos modernos, a la centralidad de la novela como recipiente y artefacto cultural.

La novela latinoamericana alcanza su apogeo como género total en el siglo XX. Adquiere su versión más sofisticada con los autores del Boom Latinoamericano y el predominio de su naturaleza política en la producción literaria de aquellos autores lo demuestra. Uno de sus ejemplos icónicos es 'La ciudad y los perros', un libro cuya aparición marcó un paso importante en la superación de la temática indigenista, de la búsqueda de raíces y valores prehispánicos, según indica Marco Martos, presidente de la Academia Peruana de la Lengua, en la edición aniversario de esa novela que publicó la RAE. El relevo generacional, los cambios políticos y la cronificación de la violencia dieron paso con el tiempo a otras formas de relato. Ya no se trataba sólo de la novela realista, sino que se abrió paso a la metaliteratura, mayormente, y también a la autoficción.

El intelectual moderno latinoamericano

La segunda mitad del siglo XX se asentó sobre la tradición del hombre de letras en su sentido moderno y modernizador: aquel que ilustra a las masas con sus opiniones y juicios, ya fuese desde la literatura o el estrado, y que se siente obligada a asumir un compromiso ético en sus gestos públicos. Una de las figuras decisivas sobre las que se levanta esa tradición fue el mexicano Octavio Paz. Nada le fue ajeno. Poeta, ensayista, diplomático, editor y polemista. Premio Nobel en 1990 —el primer (y único) mexicano y el quinto latinoamericano en recibirlo— y Cervantes

en 1981, Paz escribió libros esenciales como *El arco y la lira* (1956) y *Los hijos del limo* (1974). Por sus venas y su prosa corría una sangre mixta, bulliciosa. Su madre era española. Su familia paterna, liberal e indigenista. Su padre participó en la Revolución Mexicana y su abuelo luchó contra la intervención francesa y la dictadura de Porfirio Díaz. Estudió Derecho, Filosofía y Letras, y empezó trabajando en las misiones educativas de Lázaro Cárdenas.

La relación de Paz con la política sentó un precedente y resulta un ejemplo elocuente de cómo otros creadores y pensadores establecerían posiciones públicas. En su juventud fue un entusiasta de la izquierda, aunque ya en la veintena, tras su visita a Europa –concretamente a la España de 1937, en plena Guerra Civil- comenzó a mirar con escepticismo sus ideas esenciales. El desencanto definitivo ocurrió entre 1939, con el pacto de no agresión entre Joseph Stalin y Adolf Hitler, y en 1949, cuando descubrió la existencia de los campos de concentración soviéticos. Las dudas se convirtieron finalmente en ruptura.

Fue desconfiado y crítico con las deformaciones del socialismo en el que había creído. Hizo de la revisión y el pensamiento político uno de los capítulos más valiosos de su obra. Después de separarse del servicio diplomático tras la matanza de Tlatelolco –de la que responsabilizó a Díaz Ordaz-, Octavio Paz regresó definitivamente a México –había vivido en Estados Unidos, París, la India...-. Decepcionado, cargó tintas contra el PRI, un partido en cuya renovación había creído. Se ganó por ello los reproches de muchos, incluyendo su ex esposa –Elena Garro- y su hija, Helena Paz Garro -quien falleció ayer, un día antes del centenario-, quienes le señalaron públicamente por sus críticas. Sobre ese episodio da cuenta Christopher Domínguez Michael ‘Octavio Paz en su siglo’, biografía publicada por Aguilar en 2015.

Paz es el epicentro del intelectual latinoamericano del siglo XX. No le bastaba su obra, tenía que sobrepasar la frontera del libro y llevarla a la calle. Fue el creador de dos de los artefactos de mayor potencia y resonancia en América Latina: las revistas *Plural* (1971) –junto a Julio Scherer- y *Vuelta* (1976). Aquel fue un momento como pocos: el caso Padilla (el encarcelamiento, en 1971, del poeta Heberto Padilla) había dividido a quienes hasta ese entonces apoyaban la Revolución Cubana y la Primavera de Praga seguía fresca cuando en las páginas tanto de *Plural* como *Vuelta* una nueva izquierda se abría paso con críticas a sus mentores.

En Vuelta Octavio Paz reunió autores fundamentales de la disidencia del Este como Milan Kundera o Adam Michnik; divulgó la Carta de los 77 en Checoslovaquia; reivindicó a los primeros críticos del marxismo e incorporó a aquellos contemporáneos que, como él, habían tenido un pasado marxista que sometían entonces a revisión, entre ellos el polaco Leszek Kołakowski o el francés Alain Besançon. Paz no sólo publicó en aquellas páginas a los filósofos Bernard-Henri Lévy o André Glucksmann, que, como cuenta Krauze, habían roto con Sartre; también los llevó a México. Implantó la reflexión liberal como una contestación a la pesadilla revolucionaria y en cuya senda se inscriben muchos otros.

El intelectual moderno, que igual opta a crear una cosmovisión como a presidir un país -Mario Vargas Llosa lo intentó en 1991 en unas elecciones contra Fujimori que le valieron el exilio-, tuvo un influjo decisivo en la generación intermedia del Boom Latinoamericano, en la que se ubican figuras como Enrique Krauze o Héctor Aguilar Camín, por ejemplo, y precipitó una reacción en quienes habían crecido a la sombra de sus libros o ideas. Recoge el testigo un grupo de narradores que salieron a la palestra con la reivindicación de ser una generación reactiva, anti-boom. Eso, en sí mismo, suponía no sólo una contestación generacional e histórica, sino identitaria. América Latina es mucho más amplia y compleja que la idea que el Boom ofreció de ella.

Post-Boom

Cuando el mercado editorial prefería publicar las obras de escritores representativos del realismo mágico de Gabriel García Márquez y a autores como Alejo Carpentier, Carlos Fuentes o Mario Vargas Llosa, Ignacio Padilla junto a los (entonces) novísimos autores de la Generación del Crack (Jorge Volpi, Palou, Eloy Urroz o Ricardo Chávez y en la que entraron también autores como el colombiano Santiago Gamboa), dio un vuelco al mundo literario.

Los integrantes del Crack no estaban dispuestos a tributar en la catedral literaria de los sesenta y setenta latinoamericanos. Ellos -la generación literaria de los años noventa en México- eligieron ser su propia grieta. Quisieron romper. Y como toda rebeldía es adánica y pretenciosa, decidieron bautizarse con un anglicismo: crack.

En aquel entonces todo en América Latina se rompía: la economía, la socialdemocracia, el futuro, los plazos para pagar las deudas al FMI. A los que habitábamos el continente, el mundo se nos venía encima. Las herencias eran peso, lastre. Todo hacía crack. Ellos fueron el sonido de esa fractura que no llegaría a producirse de manera definitiva hasta la aparición más adelante del chileno Roberto Bolaño. Sin embargo, su irrupción era sintomática.

El Crack y todo lo que giró su alrededor fue espontáneo, voluntarioso y grandilocuente. Llegó a tener incluso relación indirecta con aquella antología titulada *MacOndo*, un volumen de relatos coordinado por Alberto Fuguet para refutar el realismo mágico y la concepción exotista y pintoresca que supuso para aquella generación que los asimilaban como una prolongación del Boom. En aquel volumen coincidieron los que se convertiría en los referentes de una literatura que puede definirse como Iberoamericana y en la que se mezclaron españoles y latinoamericanos: Alberto Fuguet, Andrés Caicedo, Edmundo Paz Soldán, Jorge Franco, Giannina Braschi, Pedro Juan Gutiérrez, Mario Mendoza, Sergio Gómez, Leonardo Valencia, Rodrigo Fresán, Martín Rejtman, Jaime Bayly, Naief Yeyha, Juan Forn, Santiago Gamboa, Rodrigo Soto, Ray Loriga, José Ángel Mañas, Antonio Domínguez, Jordi Soler, Gustavo Escanlar, Martín Casariego Córdoba y Marlon Ocampo. Algo había comenzado a cambiar.

Capítulo Bolaño

El chileno Roberto Bolaño dividió en dos la historia de la literatura. Con él se rompe, al fin, la relación con el Boom Latinoamericano. Refutó al realismo mágico, hasta darlo incluso por extinto. Aunque había publicado con anterioridad, el escritor se hizo visible tras la concesión, en 1998, del Premio de Novela Rómulo Gallegos. Aquel galardón, con el que habían reconocido a los autores más importantes como Guillermo Cabrera Infante o Vargas Llosa, le fue concedido a Roberto Bolaño por 'Los detectives salvajes', su quinta novela. En ella, Roberto Bolaño revisita los mitos fundacionales literarios a través de sus dos jóvenes escritores protagonistas: Arturo Belano y Ulises Lima, los detectives salvajes, quienes salen a buscar las huellas de Cesárea Tinajero, la misteriosa escritora desaparecida en México en los años inmediatamente posteriores a la Revolución, y esa búsqueda -el viaje y sus consecuencias- se prolonga durante veinte años, desde 1976 hasta 1996. La novela avanza y se fragmenta a través de múltiples personajes y continentes.

Bolaño murió prematuramente un 15 de julio de 2003, a los 50 años, luego de pasar diez días en coma. Diagnosticado en 1992 de una dolencia hepática degenerativa que sólo podía solucionarse con un trasplante de hígado, Bolaño esperó durante más de una década un donante que nunca llegó. La obra que siguió a ese diagnóstico está marcada por ese hecho. Apenas un mes antes de fallecer, entregó a su editor Jorge Herralde el manuscrito de su último libro de cuentos, *El gaucho insufrible*, que se convertiría en su primera obra de ficción póstuma. Uno de sus libros más conocidos, la ciclópea 2066, un compendio de cinco novelas, la escribió justamente durante la fase final de su enfermedad. Su mayor obsesión era dejarla lista. El manuscrito estaba acompañado de instrucciones precisas: cada libro debía publicarse por separado, para asegurar el bienestar económico de sus hijos, Lautaro y Alexandra, y de su mujer Carolina. Bolaño escribió, siempre, como quien intenta evitar una demolición.

Hay un episodio en la vida del escritor que explica muy claramente su relación con el continente y su concepción literaria. Aunque nació en Santiago y vivió sus primeros años en el sur de Chile, Bolaño se trasladó a México con sus padres a los 15. Cursó sus estudios secundarios en la Ciudad de México, en pleno gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Todo cuanto ocurrió en esos años, sus largas peregrinaciones por bibliotecas públicas, sus trabajos como periodista en suplementos literarios y hasta los oficios alimentarios que le permitían ganar algún dinero.

En 1973, Bolaño decidió viajar a Chile para vivir en primera persona el proceso político de Salvador Allende. Atravesó América Latina en un largo viaje. Avanzó por tierra, hizo autostop y abordó un barco. Un mes después de llegar a Chile, mientras viajaba en autobús para visitar a una parte de su familia, fue apresado por las fuerzas de Augusto Pinochet. Fue liberado luego de 8 días — uno de los soldados que lo vigilaba había ido con él a la escuela— y finalmente expulsado. Roberto Bolaño nunca volvió a Chile, hasta noviembre de 1998. Lo hizo ya entronizado como la figura de un relevo, la metáfora fugaz de que el Boom ya tenía quien diera por cerrado aquel ciclo histórico.

El policiaco, la nueva novela política

Desde hace una década, la literatura latinoamericana ha refundado el realismo y se ha vestido de 'noir' para contar sin ser vista. La novela del dictador que cultivaron autores como Mario Vargas

Llosa fue desdibujándose para dar paso a un ciclo intermedio que refleja los temas más urgentes de la región: violencia, impunidad, crimen organizado, desmantelamiento del Estado, cronificación de la corrupción, conflictos irresueltos, desmemoria y olvido, migración, desigualdades sociales, reflexión histórica y revisión de la figura del héroe.

El zurdo Mendieta permitió a Elmer Mendoza explorar las entrañas del narcotráfico mexicano. Remil, «hijo de las remil putas», mercenario y ex combatiente de las Malvinas, sirvió a Jorge Fernández Díaz para narrar el desmoronamiento argentino. El Dolores Morales de Sergio Ramírez ha contado la violencia, la corrupción y el fracaso del sueño revolucionario del sandinismo, así como la periodista Julieta Lezana y su ayudante, la exguerrillera Johana, asoman el paramilitarismo y la impunidad en ‘Colombian psycho’, la más reciente novela de Santiago Gamboa. Todos tienen en común un territorio, América Latina. Y una verdad: la debilidad del Estado y la ausencia de justicia.

La galería de periodistas desencantados, comisarios escarmentados y policías de moral laxa reconvertidos en investigadores de ficción componen un árbol genealógico. Son gente rota que busca justicia con los métodos de quienes saben que no la encontrarán. En un lugar donde los crímenes los cometen los policías y el Estado opera en la sombra, el justiciero y el investigador incorruptible son criaturas inverosímiles. «Si Holmes hubiese ocurrido en México o Colombia, al tercer día haciendo preguntas incómodas contra los poderosos habría acabado en una zanja», ha dicho el mexicano Jorge Zepeda, creador de *Los Azules*, los protagonistas de una trilogía dedicada a un México sin redención posible.

El paso de las dictaduras militares a la democracia encontró en el policiaco un territorio fértil. Uno de los autores ‘noir’ más conocidos es Jorge Fernández Díaz

Mientras la novela política se fraguaba en la obra de escritores como Vargas Llosa, Carlos Fuentes e incluso el propio García Márquez, en los años sesenta y setenta surgió una corriente paralela al boom cuyos argumentos se desarrollaron en las fisuras de las incipientes democracias de la región. En ese entonces, autores como el brasileño R. Fonseca y el argentino Osvaldo Soriano echaron mano de la violencia, el crimen y el periodismo para construir un retrato de las sociedades en las que vivían. También se atribuye influencia al mexicano Paco Ignacio Taibo

II y al Padura de los noventa, aunque sobre este último existen discrepancias, porque su detective Mario Conde tiene más del Montalbano de Camilleri o el Wallander de Mankell. Hoy, las cosas han cambiado. Y mucho.

Argentina ha sido el país sudamericano con mayor cercanía al policiaco canónico. Borges y Bioy Casares se convirtieron en estudiosos y traductores del género. No sólo lo incorporaron a su obra, también crearon la colección 'El séptimo círculo' y editaron dos antologías con los mejores relatos. Autores como Ricardo Piglia siguieron aquella estela marcadamente europea. Emilio Renzi, ese investigador que apareció por primera vez en 'Respiración artificial', sirvió a Piglia como un álter ego, al mismo tiempo que recuperó el pulso del relato policiaco borgiano.

El paso de las dictaduras militares a la democracia encontró en el policiaco un territorio fértil. Uno de sus autores más conocidos es el periodista y escritor Jorge Fernández Díaz, que comenzó como reportero de sucesos, dirigió la sección política de 'La Nación' y hoy firma una obra narrativa que lo ha convertido en el autor 'noir' más conocido. Su novela 'El puñal', protagonizada por un sujeto de moral elástica que igual salva la vida a puñetazos en un calabozo como recita a Ovidio, demuestra de qué forma la novela negra retrata la política argentina. «La práctica de gobierno en ese país es el calco del quehacer matonil y por tanto propicia para narrar la criminalidad perpetrada desde el Estado». La tesis de Fernández Díaz se confirma en 'El decálogo del relato policial argentino', un texto en el que el crítico Carlos Gamerro desgrana una serie de máximas sobre el género en ese país, la primera y más imponente de todas: «El crimen lo comete la policía». A esa continúan los siguientes imperativos: «El propósito de la investigación policial es ocultar la verdad»; «las pistas e indicios materiales nunca son confiables: la policía llegó primero. No hay, por lo tanto, base empírica para el ejercicio de la deducción». Sin duda, la novena y décima aportan los rasgos esenciales del policiaco latinoamericano: «Los detectives privados son indefectiblemente ex-policías», por lo que se investiga con el propósito de descubrir «la verdad, nunca obtener justicia».

A diferencia de Europa, donde el policiaco y el negro cuentan con una amplia nómina de autoras, en América Latina hay pocas. Destaca Claudia Piñeiro por la contundencia de su escritura. Ganadora de los premios LiBeraturpreis, Sor Juana Inés de la Cruz, Pepe Carvalho de novela negra y Dashiell Hammett de la

Semana Negra de Gijón, Piñeiro tiene una visión certera sobre la naturaleza híbrida del género. «Dice Mempo Giardinelli que cualquier escritor latinoamericano atento, que mire hacia los dos lados cuando escribe, termina haciendo una novela social, policial y yo agregó novela política. Sherlock Holmes es otra cosa, la que se hace en América Latina tiene que ver con la realidad. Pienso en el ‘Abril rojo’, de Santiago Roncagliolo, es una novela más política, pero indudablemente negra, porque da cuenta de una violencia que es común a toda la región».

En el relato negro anglosajón, un policía o un investigador tienen el respaldo de las leyes y las instituciones judiciales, explica Sergio Ramírez a propósito de su trilogía de novela negra protagonizada por el ex guerrillero y comisario Dolores Morales, una serie que relata la violencia y corrupción en Nicaragua. La saga comenzó con ‘El cielo llora por mí’, en 2008, continuó con ‘Ya nadie llora por mí’, en 2017, y continuó con ‘Tongolele no sabía bailar’, que le valió al escritor una orden de detención emitida por el régimen de Daniel Ortega.

«Para mí la novela negra se vuelve un método de explorar la realidad contemporánea. Siempre que la realidad política sea anormal, esa será la atmósfera en que mi inspector Morales se moverá, como personaje que tiene una historia ligada a la revolución, y debe vivir la contradicción entre lo que esa revolución fue, y el remedio que ahora es. Y enfrenta la corrupción, el abuso de poder, desde una perspectiva que deberíamos llamar ética», explica el Premio Cervantes al ser consultado para este texto.

Santiago Gamboa, que no pertenece a esa generación, comparte algunos puntos de vista con el nicaragüense. «De un modo más amplio, diría que es hoy la forma más común y verosímil de la novela realista. En el caso de Colombia, y supongo que también en Centroamérica, México o Venezuela, por poner sólo algunos casos, el escritor que indaga e interroga la realidad en la que vive acaba sumergido en una tal marea de crímenes, corrupción, cinismo y violencia que es imposible abstraerse de esto. Su anhelo estético de realismo acaba teñido por el ambiente que lo circunda».

Identificada con la denuncia social y la posibilidad de arrojar luz sobre las desigualdades, la novela negra es una mirada crítica. Refleja aquellos aspectos de la realidad que son incómodos. Donde no llega el periodismo lo hace ella y así ha sido desde sus inicios. En tiempos de crisis, el negro se fortalece, pero cuando una sociedad vive inmersa en la violencia y la impunidad, en el

desmán y el exceso, en la corrupción moral y política, pasa de ser una corriente literaria a transformarse en indicio de algo más profundo. Parece periodismo, pero no lo es.

Una genealogía del realismo

En América Latina, un territorio acostumbrado a la violencia institucional y privada, el mapa de autores es inagotable. Están Mario Mendoza, con su vertiginoso descenso a las entrañas de Bogotá, o Antonio García, que lo hace además con humor. Gílder Mesa, un sobreviviente de la violencia de Medellín que escribe sus historias negras en clave de crónica familiar, como en 'Las Travesías', algo parecido a lo que hizo Sara Jaramillo Klinkert en 'Cómo maté a mi padre'.

Los editores de Planeta Colombia y México, Juan David Correa Ulloa y Carmina Rufrancos, así como la directora literaria de Penguin Random House México, Mayra González, aportan teselas para componer un mosaico del negro latinoamericano del que forman parte las novelas 'Luna caliente', de Mempo Giardinelli; 'El gran arte', de Rubem Fonseca; 'Cuarteles de invierno', de Osvaldo Soriano; 'Perder es cuestión de método', de Santiago Gamboa; 'El capítulo Fernelli', de Hugo Chaparro; 'El informe Galvez', Roberto Rubiano Vargas; 'Un asesino solitario', de Elmer Mendoza; 'Días de combate', de Paco Ignacio Taibó II y 'Las viudas de los jueves', de Claudia Piñeiro.

Queda por cubrir una zona híbrida, a mitad de camino entre el 'noir' y el realismo, y que incluye casi toda la obra de Horacio Castellanos Moya, 'Una novela criminal', de Jorge Volpi, lo más reciente de Rodrigo Rey Rosa, todo Fernanda Melchor, el Juan Gabriel Vásquez de 'El ruido de las cosas al caer' y 'Mujeres que matan', de Alberto Barrera Tyszka. Todos estos libros forman parte, en palabras de Santiago Gamboa, de una «novela negra involuntaria».

La mirada histórica, volcada en la reflexión sobre la memoria que caracteriza la obra de Juan Gabriel Vásquez, así como del propio Héctor Abad Faciolince con 'El olvido que seremos', aporta una reflexión histórica sobre América Latina: desde lo biográfico se despliegan algunos de los principales episodios de conflicto con la historia colectiva. La indagación de la memoria, de aquello que se esconde o se busca, adquiere en Juan Villoro un trabajo profundo con su libro 'El testigo', publicada por Anagrama hace ya más de una década.

Voces femeninas

Los cambios en el debate público sobre la igualdad de género, la eclosión del movimiento MeToo contra el acoso y la discriminación contra las mujeres, así como una predisposición natural a abordar lo femenino en el debate político, ha coincidido con la consolidación de una nueva generación de autoras que visibilizan las relaciones con la familia, la violencia, los feminicidios y la situación política.

Destacan por su mirada incisiva y profundamente literaria. Entre sus nombres destacan las argentinas Selva Almada, Mariana Enríquez, María Gainza, Samanta Schweblin o Ariana Harwicz, las mexicanas Fernanda Melchor, Guadalupe Nettel y Valeria Luiselli, las colombianas Margarita García Robayo o Pilar Quintana, así como la peruana Gabriela Wiener y las ecuatorianas María Fernanda Ampuero o Mónica Ojeda. Nacidas entre finales de la década de los sesenta y finales de la década de los ochenta, sus obras no sólo han alcanzado una enorme visibilidad internacional, sino que mezclan en sus tramas abiertamente contemporáneas la violencia, la poesía, la locura, el erotismo, la corrupción, la desigualdad, pero también el folklora, la fantasía, el terror e incluso el sincretismo y la hibridación entre realidad y fantasía. El recorrido a lo largo de más de cien años de escritura e historia política e intelectual latinoamericana proponen una novela realista que muta en su naturaleza, pero no es sus propósitos: interpelar y sintetizar la realidad de la que forman parte, ya sea como refutación, parodia, denuncia o metáfora.

Karina Sainz Borgo (Caracas, Venezuela, 1982) Escritora y periodista afincada en España desde 2006. Su primera novela, 'La hija de la española', ha sido traducida a treinta idiomas y reconocida con el Premio Prix de L'Heroine 2020. Su segunda novela, 'El Tercer País', ha sido traducida a nueve idiomas. Publicó el libro de crónicas *Crónicas Barbitúricas* (Círculo de Tiza) y fue galardonada con el O. Henry Prize a los mejores relatos cortos de 2021 en los Estados Unidos por su relato 'Tijeras', publicado en la revista *Granta*. Esta es la primera vez que se premia a la literatura extranjera. En la actualidad trabaja como periodista en el diario ABC.

Seguridad en América Latina | **5**

Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Cambios y continuidades

Fredy Rivera Vélez^{1*} Renato Rivera Rhon^{2**}

El narcotráfico y sus conexiones de variada geometría criminal continúa consolidándose como la principal amenaza estratégica para los Estados y las democracias en América Latina. La capacidad invasiva de sus tentáculos delincuenciales está cooptando las debilitadas estructuras nacionales de seguridad, administración de justicia, organismos de control y servicios de inteligencia en la región. Definitivamente, los despliegues criminales en varios países son responsables de las principales olas de violencia, afectación ambiental, desintegración social, corrupción y vulneración de derechos humanos en las zonas que directa o indirectamente participan en la cadena de valor de las drogas ilegales.

El narco-mundo, asumido como un problema de seguridad multidimensional e interdependiente que vincula sistémicamente esferas externas e internas de pueblos y naciones, está caracterizado por un amplio modelo de negocios ilegales orientados a la maximización de beneficios económicos y políticos por intermedio de una variada gama de actores e instituciones. La acumulación de poder y riqueza del narcotráfico propone una constante innovación en sus respectivas facetas de cultivo, manufactura, tecnología, distribución, protección y venta. El objetivo principal, fijado en los distintos mercados y consumidores, catapultó una serie de mecanismos y estrategias operativas para lograr el éxito de las operaciones criminales.

La perversa relación existente entre infiltración delincencial, cooptación de los estamentos estatales y, su constante dinámica de innovación, ha posicionado al tráfico de drogas y sus entornos

1 * Dr. en Sociología, Profesor principal e Investigador de Flacso Sede Ecuador. Director de la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad URVIO <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio>

2 ** Dr. (c) en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca. Investigador de la Red Latinoamericana de Estudios de Seguridad y Delincuencia Organizada RELASEDOR <http://www.relasedor.org/>

sociopolíticos como la economía ilícita más rentable a nivel global, con réditos económicos por más de 200 mil millones de dólares anuales (The Havocscope Report, 2017). Otros estudios realizados por las Naciones Unidas (2003) plantean que el mismo fenómeno representaba ingresos estimados de 321 mil millones de dólares (Pollard, 2005 en Lyman y Potter, 2015: 147). Estas cifras, a las que debemos agregar el rendimiento anual creciente de la oferta de cocaína por un aumento de rentabilidad de la hoja de coca (UNODC, 2021) afirman que el narcotráfico en sus distintas modalidades y conexiones se posiciona por delante de otras actividades delincuenciales organizadas como la minería ilegal y el tráfico de personas que hacen parte de complejas redes criminales que mueven cuantiosos recursos financieros multimillonarios anuales en América Latina.

La conjugación de estos factores está promoviendo que los gobiernos responsables en muchos países de la región realicen importantes modificaciones en las políticas públicas de seguridad interna y defensa nacional. De hecho, los libros “blancos” latinoamericanos de la defensa han incluido el problema del narcotráfico como una amenaza estratégica que requiere ser atendida en varios momentos y dimensiones. La elaboración de dichas respuestas significó, además, afrontar el reto de construir una política vinculante que revise y modifique las tradicionales doctrinas militares ancladas en el realismo clásico porque son incapaces de comprender las amenazas a la soberanía e integridad territorial por parte de actores, unidades u organizaciones que no sean estatales (Rivera V. y Sansó R., 2021: 52).

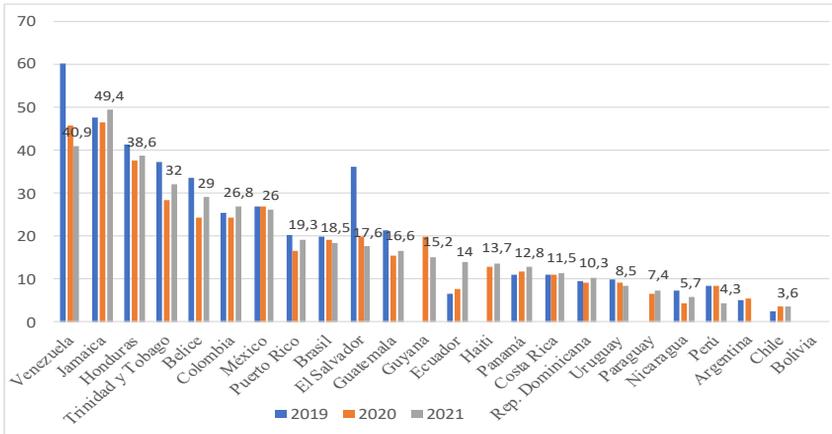
Hay que notar que en los informes de las agencias multilaterales presentan con mucha frecuencia el “problema” de la oferta de drogas de los países productores, de tránsito o con soporte logístico para la actividad del narcotráfico. El otro “tema” o cara simétrica de la misma ecuación problemática, en este caso la demanda en países con alta capacidad adquisitiva que poseen complejos sistemas financieros para procesar la economía criminal y una población con un creciente consumo, constituye una faceta poco invisibilizada en los reportes anuales que por lo general tiene un lenguaje eufemístico a través de prácticas políticas y un tratamiento mediático que minimiza el carácter interdependiente del narcotráfico y las economías criminales.

En 2021, el espacio informativo español “El Periódico” aseveró que el narcotráfico genera entre 80.000 y 90.000 millones de

dólares anuales en el continente americano. Tomando como referencia el informe anual de la organización Global Financial Integrity, el mencionado rotativo asegura que los flujos financieros ilícitos relacionados con las drogas que afectan a los Estados Unidos, México y Colombia, los principales actores del problema “latinoamericano” fluctuarían “entre 42.300 y los 121.600 millones de dólares anuales, pero que la mejor estimación estaría entre 80.000 y 90.000 millones” (El periódico, 2022).

Las ganancias extraordinarias, asociadas a las actividades del narcotráfico hacen que esta compleja trama criminal se convierta en una apetitosa fuente de poder para obtener influencias políticas, protección estatal e impunidad en las esferas públicas y privadas. La disputa entre diferentes organizaciones que hacen uso de la violencia preventiva, selectiva y focalizada, ha traído consigo el crecimiento de bandas transnacionales o grupos mafiosos territoriales locales que participan en la cadena de logística y distribución de drogas en América Latina.

Con el paso del tiempo y el incremento de consumidores en distintos países, principalmente en los EEUU, Europa y últimamente Asia, las organizaciones de narcotráfico han adquirido mayor potencia de fuego que incluye el uso sofisticado de armamento militar; son capaces de alterar la gobernabilidad democrática de países como en El Salvador, México, Colombia, Honduras, Venezuela, Guatemala y, paralelamente, desarrollan mecanismos de control social y autonomía criminal que se incrementaron durante la pandemia COVID-19. Estos elementos, conjugados entre sí, son responsables del incremento de las tasas de homicidios y violencia criminal en la mayoría de los países de la región.

Gráfico 1: Tasa de homicidios en América Latina y el Caribe (2019-2021)

Fuente: Insight Crime (2022)

Considerando ese panorama, tanto las actividades directas de la cadena del narcotráfico como sus actividades paralelas operan similarmente en otros mercados ilícitos que aprovechan la “libertad de movimientos, los avances de las telecomunicaciones, las debilidades de los Estados, la pobreza y la miseria de sus sociedades para medrar y expandirse por todo el orbe con la utilización de sus incalculables medios económicos” (Zúñiga, 2019: 177). Es así como la globalización asimétrica de la economía, los tratados de libre comercio y la interdependencia de los mercados poco regulados han facilitado la transacción ilegal de una serie de *commodities* ilícitos (Andreas, 2014 en Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2020).

Desde nuestra perspectiva, el incremento de la acción del narcotráfico que hace parte de un complejo y denso entramado tipológico criminal, conectan territorios nacionales, subregionales y hemisféricos en una suerte de “régimen internacional informal” que opera muchas veces en la clandestinidad y constituye, a la vez, un constante reto teórico y metodológico para las políticas públicas de seguridad y para quienes, desde la academia, tratan de generar respuestas en el campo de las definiciones teóricas de las Relaciones Internacionales. Las distintas modalidades de operación y despliegue territorial del narcotráfico se encuentran vinculadas con la conjunción de varios factores que poseen varias aristas interdependientes:

La primera se relaciona con las condiciones favorables para la producción de drogas en sus distintas presentaciones y escenarios. Para algunos países como Colombia, Perú y Bolivia, será el beneficioso factor agroecológico de sus suelos el que contribuye a mantener extensas zonas de cultivos e innovaciones fitosanitarias del complejo coca-cocaína, situación asociada a la falta de presencia estatal en amplias zonas internas y fronteras desprotegidas. Para otros Estados como México y Argentina, se presenta la capacidad industrial química-farmacéutica instalada y la infiltración en sus entidades de control que, mediante prácticas corruptas, hacen parte de la red productora clandestina de drogas sintéticas y de exportación. En otras naciones como Paraguay se mezcla la debilidad institucional del Estado, el déficit de políticas agrarias que regulan la propiedad de la tierra rural y la incapacidad para reducir la tradicional corrupción dentro de las fuerzas armadas y de la policía; de hecho, la conjunción de estos elementos hace que la producción y distribución de marihuana en varias zonas del Cono Sur aparezca como una constante en esos lados de América meridional.

La segunda arista se relaciona con las ventajas geográficas-estratégicas asociadas a la existencia de buenas condiciones de infraestructura vial, puertos marítimos y fluviales, comunicaciones digitales y una economía dolarizada -declarada o encubierta- que facilita las transacciones económicas informales legales e ilegales. En países como Panamá, Ecuador y El Salvador esta condición es visible. En menor medida se presenta en Argentina y México, y con bajos parámetros de desarrollo relativo de cobertura nacional aparecen Honduras, Guatemala y Nicaragua. Estos países combinan diversas formas de narcotráfico que van desde la tolerancia al lavado de activos en instituciones financieras con reducido control gubernamental y la convivencia acordada entre bandas criminales con las organizaciones políticas.

La tercera arista, entre las varias que pueden existir, nos conduce al tema de la desinstitucionalización y la corrupción paulatina en los organismos de justicia, inteligencia y seguridad de los gobiernos que actúan sobre el problema del narcotráfico. En este plano, la corrupción no es vista como causa, sino como la expresión amplificada de la infiltración y cooptación del Estado, del sector empresarial y de segmentos de la sociedad civil por parte del narcotráfico que despliega constantemente su poder criminal y una serie de amenazas sistémicas que desestabilizan a la democracia y la economía.

Cambios y continuidades: Una interpretación más allá de la criminología.

Hace más de cuatro décadas empezó la guerra contra las drogas y el narcotráfico. En años recientes, las políticas públicas, la cooperación multilateral y las agencias regionales de seguridad y defensa reenfocaron sus objetivos al combate contra el crimen organizado transnacional en sus distintos orígenes y modalidades. Sin embargo, podría sostenerse que América Latina, en general, ha sufrido pocos cambios significativos en esa problemática porque si bien ha ratificado una serie de iniciativas y convenciones internacionales referentes al tráfico y consumo de drogas, la realidad plantea otra lectura. En grandes rasgos, los gobiernos de la región han optado por una estrategia punitiva, feroz y funesta que ha estado presente en los ciclos electorales que operan a favor de la mano dura (Tokatlian, 2017), especialmente sobre el microtráfico, los agricultores y la destrucción de cultivos; eslabones que son fácilmente reemplazables por otros que rara vez producen un shock de oferta que logre reducir la disponibilidad de drogas en el mercado (Bergman, 2016).

La región no está aislada de la interdependencia compleja global porque luego de cuatro décadas de una lucha incesante para reducir la oferta y demanda de drogas ilícitas, las organizaciones de narcotráfico han generado la mayor rentabilidad de su historia. Autores como Lyman y Potter (2015) y Giménez-Salinas (2020) argumentan que el narcotráfico ha optado por un tipo de organización discreta, formada por redes que carecen de liderazgo y que facilitan la reducción de costos de operaciones como la corrupción a funcionarios que forman parte del sector seguridad y justicia. Es así como la globalización asimétrica, la liberalización de tarifas y aranceles entre Estados, y el incremento de los acuerdos de libre comercio asociado a políticas neoliberales han facilitado la creación de nuevos mercados ilícitos promovidos por una coordinación entre organizaciones criminales a nivel mundial (Andreas, 2006; Ballesteros, 2016; Lyman y Potter, 2015; Berdal y Serrano, 2017). Sin embargo, se observa que las organizaciones de narcotráfico en América Latina han sufrido pocos cambios en su estructura y despliegue, puesto que, si bien muchas de estas se han fragmentado o mimetizado en el tiempo y evitan el enfrentamiento directo con la fuerza pública, todavía prevalece una tendencia criminal de tipo “mafiosa” enfocada al control territorial donde se concentra la producción y suministro de drogas ilícitas en la región.

La pandemia global por COVID-19 acentuó las problemáticas sociales y económicas existentes y profundizó las desigualdades evidenciadas en los últimos años. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “únicamente la tasa de pobreza extrema aumentó de 13,1% de la población en 2020 al 13,8% en 2021” (CEPAL, 2022); paulatinamente, se experimentó en términos generales un incremento de las tasas de homicidio y acentuó aún más los graves problemas de criminalidad que vive América Latina por más de tres décadas. Dicha relación es tal, que podríamos afirmar que la región presenta los niveles más altos de criminalidad a nivel mundial, tomando como referencia la evaluación del Índice Global de Criminalidad Organizada (GITOC)³

Cuadro 2: Puntuaciones de criminalidad por Continente

Continente (región)	Criminalidad	Mercados ilegales	Actores Criminales	Resiliencia
Asia	5,30	5,21	5,38	4,46
África	5,17	4,94	5,40	3,80
América Latina y el Caribe⁴	5,24	4,85	5,63	4,63
América	5,06	4,70	5,43	4,83
Europa	4,48	4,21	4,76	6,23
Oceanía	3,07	2,98	3,16	5,46
Promedio Global	4,87	4,65	5,09	4,82

Fuente: GITOC (2021)

De acuerdo con los índices del cuadro 2, América Latina y el Caribe presenta los niveles más altos de criminalidad, mercados ilegales y actores a nivel mundial (GITOC, 2021: 57). Estas variables evidenciadas en dicho índice nos permiten afirmar que la relación entre el tipo de crimen organizado -generalmente asociado al narcotráfico y sus enlaces mafiosos-, los altos niveles de criminalidad en varios países, las elevadas tasas de homicidios -mencionadas en el cuadro 1- así como la desigualdad social y económica, construyen en conjunto un panorama donde la región aparece como la más violenta e inequitativa del mundo.

3 GITOC (por sus siglas en inglés) refleja, entre otros, el nivel de criminalidad de los Estados, la influencia de los mercados ilícitos, la dinámica de los actores criminales y la eficacia de los países para establecer mecanismos de defensa y respuestas para garantizar la resiliencia operativa frente al crimen organizado bajo una escala de 1 a 10.

4 Categoría agregada por los autores para este análisis que no se refleja en el Informe Global.

Al desagregar la información desde una perspectiva geográfica subregional, tal como se puede observar en el siguiente cuadro, América Central tiene el nivel de criminalidad más alto a nivel subregional y el Caribe aparece como la subregión menos afectada por el crimen organizado. En el caso caribeño, existirían una serie de factores relacionados a su tamaño, población y su baja representación de mercado de consumo potencial considerablemente más pequeño para la mayoría de los mercados ilícitos (GITOC, 2020: 55).

Cuadro 3: Puntuación subregional de criminalidad para América Latina y el Caribe (GITOC)⁵

Subregión	Criminalidad	Mercados Ilegales	Actores Criminales	Resiliencia
América Central	6,16	5,72	6,61	4,05
	Influencia considerable	Influencia moderada a considerable	Influencia considerable	Moderadamente eficaz
América del Sur	5,51	5,19	5,82	4,87
	Influencia Moderada a Considerable	Influencia moderada	Influencia moderada a considerable	Moderadamente eficaz
Islas del Caribe	4,05	3,65	4,45	4,96
	Influencia moderada	Influencia escasa a moderada	Influencia moderada	Moderadamente eficaz
América Latina y el Caribe	5,24	4,85	5,63	4,63
	Influencia moderada	Influencia moderada	Influencia moderada a considerable	Moderadamente eficaz

Fuente: GITOC (2021)

Volviendo a América Central, dicha subregión condensa la más alta problemática relacionada con el crimen organizado y el narcotráfico. La presencia y acción de padillas mafiosas desde hace aproximadamente 30 años en distintos países, ha impactado la estabilidad de los Estados y sociedades. En la actualidad, la inseguridad general tiene un efecto devastador por los niveles de violencia, armamento sofisticado y un mayor despliegue de los mercados ilícitos que incluye un enorme portafolio de actividades

5 “Para la criminalidad, una puntuación de 1 significa el mejor escenario posible, en el que un tipo de mercado o actor es inexistente o insignificante en su impacto, o no hay evidencia o información disponible que sugiera que existe; una puntuación de 10 significa el peor de los casos, en el que ningún aspecto de la sociedad queda al margen de la criminalidad. En el caso de la resiliencia, se aplica lo contrario: los países altamente resilientes tienen puntuaciones altas y viceversa” (GITOC, 2020: 29).

criminales como el tráfico ilícito de migrantes, extorsión, intimidación, sicariato y el tráfico ilícito de armas.

Asociado a esa situación se encuentra la reducida acción preventiva y persecutoria de los Estados catalogados como débiles porque facilitan la penetración y la ampliación del narcotráfico y el crimen organizado. De hecho, recientes acontecimientos han demostrado que altas esferas de los gobiernos hacen parte de las redes del narcotráfico regional y mundial⁶.

La rentabilidad del narcotráfico ha llegado a tal magnitud en América Latina que puede ser considerado como portal principal de otras actividades del crimen organizado y agente multiplicador de sus componentes que incluye el tráfico de armas, lavado de dinero y comercialización de precursores químicos (Serrano y Toro, 2005). En grandes rasgos, en lo que respecta al aumento de la cocaína, ésta droga ilegal se encuentra asociada a la atomización de los grupos criminales que controlan los cultivos de hoja de coca, un incremento sostenido de la producción, la constante sustitución de precursores químicos utilizados en la elaboración del alcaloide y, la innovación en mejores tecnológicas como en Colombia que aumentó su producción potencial de 6,7 kilogramos por hectárea procesada en 2019 a 7,9 kilogramos en 2020 (UNODC, 2021).

Las organizaciones de narcotraficantes han aprendido y corregido los errores cometidos por los grandes carteles de droga de los años noventa. Actualmente, el crimen organizado asociado al mercado de las drogas ilícitas ha optado por un proceso de atomización que reduce el control vertical de las organizaciones tipo mafia mediante la inclusión de un sinnúmero de participantes que forman parte de la cadena de valor del narcotráfico. Este factor dificulta que los Estados puedan capturar a los grandes líderes y logren reducir las operaciones encubiertas del narcotráfico; no obstante, la atomización de la organización no siempre tuvo esta lógica porque en los años ochenta existía un mercado oligopólico caracterizado por una “cartelización” de la producción y tráfico de cocaína por intermedio de una integración vertical entre sus

6 Los últimos años América Latina ha observado la participación directa o complicidad de altas autoridades gubernamentales de Panamá, México, Colombia y Guatemala en casos de narcotráfico que fueron procesados por la justicia nacional e internacional. La prisión y extradición a los EE.UU del expresidente de Honduras a inicios del 2022 confirma la gravedad de la penetración del narcotráfico en las esferas del poder estatal.

participantes. Esto quiere decir que los carteles de la droga tipo mafia trabajaban coordinadamente para proteger su riqueza extrayendo la mayor rentabilidad posible (Kassab y Rossen, 2019). Dicha coordinación permitía a los productores incrementar los márgenes de ganancia y controlar los precios en los principales mercados de consumo.

El desmantelamiento de los carteles de Cali y Medellín en la década de los noventa y la persecución de los grandes “capos” trajo consigo una desconcentración del narcotráfico que vino de la mano con la delegación o subcontratación de organizaciones mexicanas en la distribución de cocaína colombiana hacia Estados Unidos. A partir de este fenómeno, surgieron nuevos grupos criminales pequeños, flexibles y con una alta expansión territorial que nacieron como facilitadores logísticos de la droga producida en Colombia hacia los Estados Unidos como las organizaciones mexicanas, cuyos brazos de negocio se extendieron por toda la región.

La expansión y consolidación de las organizaciones mexicanas ha sido demoledora para la seguridad latinoamericana al punto que desde el año 2009, el Departamento de Estado estadounidense cataloga a las organizaciones de narcotráfico de dicho país como la mayor amenaza criminal organizada (Centro Nacional de Inteligencia del Narcotráfico en: Lyman y Potter, 2015: 251). Esta consolidación, surgió inicialmente mediante una participación marginal en el negocio de la cocaína mediante el cobro de una tasa por cada envío de cocaína producida en Colombia hasta Estados Unidos. Posteriormente se incrementó hasta un 50% del costo total del envío debido al rápido crecimiento de los carteles mexicanos que llegaron a operar hasta en 230 ciudades de Estados Unidos (Lyman y Potter, 2015).

Actualmente, las organizaciones de narcotraficantes en América Latina optan por una colaboración entre distintas redes criminales interregional para mantener cierto control territorial. Esta operación está asociada a una coordinación interesada en mantener la rentabilidad que requiere cada faceta de la cadena de valor del narcotráfico que no elimina disputas violentas en dicho procedimiento. Las organizaciones de narcotráfico en la región presentan las siguientes características:

- Alto poder, legitimidad interna, una dirección de mando y control del territorio con capacidad de enfrentar directamente a la fuerza pública;

- Una logística capaz de movilizar droga, dinero ilícito, armamento sofisticado, mercancías sujetas a control en el territorio (incluido el espacio marítimo);
- Ejercer violencia preventiva y selectiva en las zonas en las cuales dichos grupos influyen o tienen presencia en el cometimiento de delitos;
- Alta coordinación con organizaciones de narcotráfico en los mercados de consumo;
- La capacidad de infiltrar y cooptar a los estamentos de seguridad, justicia e inteligencia en aquellos espacios de producción, tránsito y almacenamiento de drogas ilícitas.

Con el aumento de la demanda de drogas ilícitas a nivel mundial y el apareamiento de nuevas sustancias sintéticas, las cadenas de valor del narcotráfico han buscado una especialización dividida entre aquellas actividades de producción, logística y transporte, así como la distribución y venta en los países de consumo. Esto quiere decir que existe un sinnúmero de organizaciones criminales en toda la región que también agregan valor y se especializan en la cadena de suministro de drogas ilícitas, maximizando la rentabilidad al tiempo que reducen el riesgo asociado a los cambios del mercado, controles institucionales y disputas entre organizaciones criminales que ofertan sus bienes hacia los variados y diversificados consumidores. Esta amplificación del narcotráfico capta, con paso acelerado, la participación cada vez mayor de países que tenían un rol marginal en la cadena de valor del narcotráfico, especialmente los países del Mercosur (Sampó y Troncoso, 2022).

Respuestas estatales: mucho ruido y pocas nueces

El narcotráfico y, en general, todos los mercados ilícitos, prosperan en Estados débiles debido a las fallas permanentes de gobernanza securitaria y vulnerabilidad sistémica en sus políticas públicas de control, inteligencia y justicia. El escenario negativo se agrava debido a la propensión a la corrupción, la impunidad y la ineficiencia política de las instituciones porosas que facilitan el narcotráfico y el crimen organizado.

Las fluctuaciones evidenciadas en los últimos años surgen por un efecto globo del control de las autoridades. Si bien el monitoreo y controles presentan oscilaciones en el tiempo, podría afirmarse que

a mayor presión sobre las organizaciones criminales se diversifica la estrategia operativa y diversificación del riesgo en los envíos de drogas; razón por la cual, los países de tránsito han ganado importancia en el tráfico marítimo de cocaína, especialmente los Estados que no son considerados países de origen crítico de producción de drogas por parte de las instituciones policiales y los servicios aduaneros en puertos de salida y entrada.

Desde la última década del siglo pasado, el trabajo funcional de las aduanas se caracteriza por presentar bajos niveles de inspección aleatoria a la carga exportable y una política laboral poco exhaustiva sobre la contratación del personal que maneja información sensible en puertos, aeropuertos y dependencias estatales encargadas del control comercial y exportable. Esta debilidad institucional y de seguridad pública ha sido utilizada por las organizaciones criminales de los países productores de cocaína para transportar grandes cargamentos desde Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia hacia mercados norteamericanos, asiáticos y europeos. Según las Naciones Unidas, aproximadamente 500 millones de contenedores son contaminados anualmente para satisfacer a un mercado de consumo global de más de 20 millones de personas; únicamente el 2% de estos contenedores son inspeccionados para verificación de drogas u otros bienes ilícitos (UNODC, 2014), asunto trascendental que supone la obtención de rentas millonarias para toda la cadena global del narcotráfico y un aprovechamiento mayor de los puertos marítimos latinoamericanos que abastecen de materia prima y alimentos a todo el globo.

Si bien hemos evidenciado que el narcotráfico ha optado por un giro de negocios y una desconcentración del mercado, los gobiernos continúan utilizando la misma fórmula punitiva para enfrentar el problema invasivo de las drogas ante un mercado ilegal que ha tenido enormes transformaciones. No existe país latinoamericano donde el tema escape a posiciones políticas tradicionales y poco consensuadas que pretenden “seguritizar” un asunto que por su complejidad y expansión presenta un carácter interdependiente y sistémico.

Esta continuidad también se observa en la cooperación internacional contra la producción y distribución de drogas en la región, que mantiene los intereses hemisféricos y de doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos. Ha pasado medio siglo y continúan las prácticas y presiones unilaterales para

obtener supuestos resultados exitosos en las incautaciones de drogas hacia el exterior. El paso del tiempo ha demostrado más bien consecuencias adversas a las políticas hemisféricas diseñadas contra el narcotráfico como los evidentes fracasos del Plan Mérida para Centroamérica y México, y las consecuencias nefastas en derechos humanos propiciada por la implementación de la Iniciativa Regional Andina, denominado popularmente Plan Colombia- que hasta la actualidad sigue envuelto en un círculo vicioso de corrupción en todos los ámbitos, impunidad en altas y medias esferas gubernamentales y serios cuestionamientos sobre los resultados de mantener una política exterior dependiente y con poca autonomía.

Este tipo de política asistencialista de seguridad evidencia principalmente la falta de capacidad y negligencia de los gobiernos latinoamericanos -especialmente de corte neoliberal- de generar reformas en el sector de justicia y seguridad que distinga las funciones militares y policiales, tenga un financiamiento adecuado de acuerdo con objetivos estatales y opere bajo un sistema de control interno y externo bajo un direccionamiento civil. En síntesis, esta cooperación asistencialista que poco o nada contribuye a proteger a las personas y sus libertades, se traduce en presentar resultados de decomisos de drogas al exterior a cambio del acompañamiento, asistencia técnica y financiamiento de equipos y vehículos por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, donde hay ausencia del Estado, las organizaciones criminales tienen la capacidad de crear normas, reglas informales, brindar seguridad, servicios y recaudar impuestos en los territorios que controlan mediante diversos mecanismos incluida la fuerza (Feldmann y Mantilla, 2021). No basta con enarbolar la soberanía nacional como un slogan cliché por parte de los gobiernos de turno. Por ese motivo, la desarticulación de las grandes organizaciones y líderes de narcotraficantes, así como los grandes operativos de decomisos de drogas no aseguran sustancialmente la reducción de la oferta de drogas sin existir una orientación de política criminal encaminada a estrangular las finanzas del crimen organizado (Tokatlian, 2017). Es mediante este entramado que, mientras existan países que mantengan resultados deficientes en sus legislaciones y las respuestas judiciales que emiten frente al lavado de activos es débil o confusa, el narcotráfico encontrará el escenario ideal para incrementar su rentabilidad y enquistarse en un mundo cada vez más interdependiente.

Conclusión: ¿Qué esperar de la región luego de cuatro décadas de lidiar con el narcotráfico?

La guerra contra las drogas evidenció el fracaso cuando se militarizó el combate contra el narcotráfico. Sin embargo, muchos gobiernos latinoamericanos siguen apostando a esa receta debido a la facilidad que significa depender de un líder externo que financia las operaciones contra este fenómeno traducido en el empleo interno de las fuerzas armadas como un remedio necesario ante las amenazas emergentes (Vazquez, 2011).

Los Estados mantienen respuestas securitarias y punitivas ante un negocio que ha cambiado exponencialmente y que se caracteriza por una tipología difusa, desconcentrada y, que prefiere evitar el enfrentamiento directo con las fuerzas del Estado. El narcotráfico ha mutado sustancialmente en las últimas décadas, ha perdido su lógica oligopólica y de tipo cartel para convertirse en un modelo organizativo basado en encadenamientos interdependientes entre diversas organizaciones que priorizan la rentabilidad de sus operaciones, el camuflaje de sus actividades, el uso de tecnología de última generación y, mediante formas encubiertas pero efectivas, penetran profundamente en los estamentos políticos y empresariales de varios países de la región.

Frente al fracaso de los resultados esperados de la relación exigida por la cooperación internacional, algunos Estados han optado por ejecutar estrategias en solitario o un tipo de seguridad interméstica que ha minimizado la dependencia hacia la cooperación regional para no mantener esperanzas en pactos regionales o hemisféricos. Al parecer, prevalece la apuesta por un bilateralismo práctico, caracterizado por la ejecución de acciones, operaciones conjuntas y otras estrategias de cooperación y seguridad en las fronteras o en aquellas zonas limítrofes definidas como de interés bilateral estratégico. Este remozado tipo de seguridad “interméstica”, resulta de especial atención ante la falta de interés de los estudios de las relaciones internacionales y su paradigma cooperativo que venía resultando incómodo para los estudios de seguridad sudamericano. (Rivera Vélez y Rivera Rhon, 2022).

En otro orden de temas, la región tiene el denominador común de difundir en cada período o ciclo político la perorata discursiva en torno a planes y programas para la modernización de la administración de justicia y de los ministerios públicos. Reforma

y modernización que se queda en deseos e imaginarios sociales porque los resultados distan mucho de las aspiraciones y los discursos demagógicos que satisfacen principalmente a la dirigencia partidaria de turno.

Casi todos los países han demostrado que gran parte de la corrupción asociada al narcotráfico está vinculada al sector de justicia, a los cuerpos de seguridad pública y de inteligencia; sin embargo, este diagnóstico no ha tenido decisión política concreta para transformar profundamente el problema, exigir mecanismos de control internos y externos y, eliminar las anomalías ante el personal encargado de investigar a las organizaciones vinculadas en la cadena de valor del narcotráfico.

No es exagerado afirmar que América Latina, en conjunto, debe ser asumida como la gran perdedora frente a la expansión de los poderosos tentáculos del narcotráfico. Basta con analizar algunos datos y cifras contundentes que con certeza nos harán reflexionar frente al espejo de nuestras propias y asombrosas realidades.

Bibliografía

- Ballesteros Sánchez, Julio (2016), “Las rutas de la cocaína hacia Europa: la seguridad en África” en *Política criminal ante el reto de la delincuencia transnacional*. Pérez Cepeda, Ana Isabel (Eds.): 913-94. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Berdal, Mats y Serrano, Mónica (2005). “Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: La Nueva Tipografía en *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad*. Berdal, Mats y Serrano, Mónica (Comp): 293-308. Fondo de Cultura Económica: México.
- Bergman, Marcelo (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). “Panorama Social de América Latina”. Disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sub-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la> (visitado el 15 de abril de 2022).
- El Periódico (2022). “El narcotráfico genera entre 80.000 y 90.000 millones de dólares al año en América”. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200909/narcotrafico-millones-dolares-america-8105055> (visitado el 14 de abril de 2022).
- Feldmann, Andreas y Mantilla, Jorge (2021). “Criminal Governance”. *Oxford Research Encyclopedias, Criminology and Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.697> (visitado el 28 de marzo de 2022).
- Giménez-Salinas, Andrea (2020). *Delincuencia Organizada Transnacional*. Madrid: Síntesis.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GITOC) (2021). “Índice Global de crimen organizado 2021”. Disponible en <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf> (visitado el 15 de marzo de 2022).
- Kassab, Hanna y Rosen, Jonathan (2019). *Illicit markets, Organized crime, and Global Security*. Palgrave: Switzerland.
- Lyman, Michael y Potter, Gary (2015). *Organized Crime*. Sixth Edition. Pearson: New Jersey.

- Rivera-Rhon Renato y Bravo-Grijalva Carlos (2020). “Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico”. *Revista de Estudios de Seguridad-URVIO*, 28, <http://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410> (visitado el 4 de abril de 2022).
- Rivera Vélez F, y Rivera Rhon, R. (2022). “South America under the pendulum: bilateralism, intermestic security and the return of old practices”, *Regional and International Cooperation in South America After COVID. Challenges and Opportunities Post-pandemic*, Edited By Melisa Deciancio, Cintia Quiliconi, Routledge, <https://www.routledge.com/Regional-and-International-Cooperation-in-South-America-After-COVID-Challenges/Deciancio-Quiliconi/p/book/9781032129457#>
- Rivera-Vélez, Fredy y Sansó, Rubert Pascual, Daniel (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Rivera, Vélez Fredy (2012). “Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina”. *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Memorias: 41-49. Quito, FES ILDIS.
- Sampó, Carolina y Troncoso, Valeska (2022). “Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile, and Uruguay. *Trends in Organized Crime*, enero, <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09441-y> (visitado el 11 de abril de 2022).
- Serrano, Mónica y Toro, María Cecilia (2005) “Del narcotráfico al crimen organizado transnacional en América Latina” en *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad*. Berdal, Mats y Serrano, Mónica (Comp): 233-273. Fondo de Cultura Económica: México.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2017). *Qué hacer con las drogas: Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Siglo XX: Buenos Aires.
- UNODC (2014). “UNODC-OMA Programa Global de Control de Contenedores”. Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/container-control/ccp.html> (visitado el 17 de marzo de 2022).
- UNODC (2021). “Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2021”. Julio. Disponible en dirección electrónica: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf (visitado el 16 de marzo de 2022).

UNODC (2021). “Informe mundial sobre drogas 2021”. Disponible en <https://dataunodc.un.org/data/drugs/Global%20Seizures> (visitado el 7 de abril de 2022).

Vázquez, Juan Cruz (2011). *La sombra del narcotráfico: Una amenaza global*. Capital Intelectual: Buenos Aires.

Zúñiga Rodríguez, Laura (2020). “La captura del Estado peruano por el narcotráfico: el caso de los “cuello blanco de puerto”. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*. Vol. 6. No. 2: 175-191.

Crimen organizado en América Latina: Un análisis sobre la fragilidad del Estado

Maurício Vieira¹ y Emma Farris²

La dinámica del crimen organizado en América Latina es compleja y multidimensional y evidencia una variedad de amenazas, las cuales incluyen la disrupción económica, el aumento de la criminalidad, la degradación del medio ambiente, los altos niveles de corrupción y la crisis de la democracia. Al paso que estas amenazas fragilizan las estructuras políticas, económicas, sociales y ambientales de cualquier estado, también afectan a la capacidad del Estado en cuanto a mitigar el crimen organizado. En consecuencia, a lo largo de los años se ha vuelto aún más difícil diseñar una estrategia eficaz sobre el combate al crimen organizado y a sus derivaciones, como las prácticas del comercio ilícito. En este escenario, se argumenta que el crimen organizado tiene una relación directa con la fragilidad del Estado. Este capítulo no afirma que los estados son frágiles o fallidos en su totalidad, sino que la fragilidad de los estados es un reflejo del vacío generado por la ineficiencia estatal de gestión y de oferta de servicios, la cual contribuye a la criminalidad organizada de manera que ocupe un espacio cada vez más profundo y marcado en las estructuras estatales.

El término *fragilidad* apareció por primera vez en el léxico político en la década de los 90 (Call, 2008). Entró en uso, primero, para justificar la incapacidad de algunos estados en cuanto a su participación como miembros constructivos de la comunidad internacional, destacando que descienden hacia la violencia, ponen en peligro a sus propios ciudadanos y amenazan a sus vecinos a través de flujos migratorios, inestabilidad política

- 1 Profesor asistente, Coordinador de la Cátedra sobre el Combate del Comercio Ilícito y la Prevención del Crimen Organizado Transnacional, Universidad para la Paz (Costa Rica). Doctor en Política Internacional y Resolución de Conflictos (Universidad de Coimbra). | mvieira@upeace.org
- 2 Asistente de la Cátedra sobre el Combate del Comercio Ilícito y la Prevención del Crimen Organizado Transnacional, Universidad para la Paz (Costa Rica). *Bachelor of Arts* (cum laude) en Relaciones Internacionales de *The George Washington University* en Washington, DC. | efarris@upeace.org

y guerras aleatorias (Helman and Ratner, 1992). Segundo, el término surgió para reforzar las etiquetas geopolíticas, las que comprenden los estados en base de las reglas del juego occidental (Albright, 1997). Dentro del sistema internacional, Albright (1997) entiende este etiquetamiento por tres categorías de Estados: los que están en transición a la democracia, los que son rebeldes y hacen lo posible para socavar las reglas del sistema internacional y los estados fallidos pertenecientes a la última. El surgimiento del término, por lo tanto, reflejó un problema conceptual con respecto al significado del Estado y a las capacidades y los deberes estatales (García y Perafán, 2018; Sanín, 2010; Di John, 2010; Sánchez, 2020). Al momento que adoptaron el concepto de fragilidad en el léxico político, tanto Helman y Ratner (1992) como Albright (1997) estaban limitados a reproducir este concepto sin considerar las diferentes dimensiones y características de este, el cual quedó entendido por una sola definición, que categoriza a los estados por sus capacidades internas y externas. Tal límite creó una narrativa de intervención que se aplicaba a estados con altos niveles de fragilidad por su propósito que buscó restablecer y fortalecer las instituciones fragilizadas por los estados (García y Perafán, 2018), a la vez que ayudó a los expertos políticos dar sentido a un contexto internacional nuevo, ambiguo y abierto a distintas interpretaciones (Paris, 2011).

Estas interpretaciones van desde la conceptualización del término hasta el análisis cuantitativo sobre la fragilidad, con respecto a cuáles indicadores mejor reflejan la incapacidad estatal (Sanín, 2010; García y Perafán, 2018). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), el término, *fragilidad*, se refiere a la combinación de dos factores: la exposición al riesgo y la incapacidad del Estado responder de forma eficaz a las comunidades en cuanto a la gestión de mecanismos para la absorción y la mitigación de los riesgos identificados. Tal definición permite comprender no solo el concepto sino también los factores que evidencian la fragilidad estatal en este contexto. Estos factores se complementan a partir de atributos estructurales tales como la pérdida del control físico del territorio o del monopolio del uso legítimo de la fuerza; la erosión de la autoridad legítima para tomar decisiones colectivas; la incapacidad de proporcionar servicios públicos básicos; y la incapacidad de interactuar con otros estados como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional (Fund for Peace, 2022). Súmese a eso, otro factor es la dinámica de la violencia que, una vez que agrave la fragilidad

y se convierta en un problema para el desarrollo, pone en peligro los esfuerzos para acabar la pobreza extrema (World Bank, 2022).

Estos atributos, por lo tanto, constituyen un alcance multidimensional de la fragilidad. Es decir, la fragilidad no es estática, sino parte de un proceso multifactorial. Distinto a Di John (2010), quien argumentó que es difícil determinar qué causa la fragilidad (2010), este capítulo adopta las contribuciones de Call (2010), que se centran en un análisis alternativo sobre fragilidad en cuanto a las distintas brechas que genera, y de Sánchez (2020), quien afirma que “la mejor manera de abordar las consecuencias de [los] desafíos de seguridad y desarrollo depende de la función de la capacidad del Estado que se vea afectada”. Sobre las brechas, Call (2010) afirma que estas son los niveles de capacidad, seguridad y legitimidad en los países. En su conjunto, estas se refieren, respectivamente, a los espacios vacíos generados por la incapacidad del Estado de brindar bienes y servicios públicos básicos a la población, tales como la seguridad adecuada para afrontar los grupos armados organizados y los bajos niveles de legitimidad (Call, 2010). Estas brechas no están aisladas, como señala Call (2010), estas se superponen y son útiles para comprender “los nuevos desafíos de seguridad y de desarrollo del orden internacional actual” (Sánchez, 2020).

Las tres brechas propuestas por Call (2010) son el punto de partida para comprender la fragilidad como un proceso sistémico en un marco más amplio que en otras interpretaciones académicas anteriores. En este análisis, por lo tanto, se utiliza la contribución de dos índices sobre la fragilidad del Estado: uno, producido por la OCDE (2016); y otro, publicado anualmente por Fund for Peace (2022). Tanto la OCDE (2016) como el Fund for Peace (2022) posibilita, de forma pragmática, una comprensión sobre la fragilidad, sin considerar puntos abstractos sobre su conceptualización. Por eso, la OCDE (2016) amplía el concepto de fragilidad a partir de la combinación de cinco dimensiones: la economía, la política, el medio ambiente, lo social y la seguridad; a la vez que el Fund for Peace (2022) basa su índice de fragilidad en cuatro indicadores: la cohesión, la economía, la política y lo social. El punto de encuentro entre ellos se refiere a la evidencia de riesgos a estos ámbitos, los que evidencian la fragilidad de los estados y que pueden ser los siguientes:

- i. el número de desempleados (Fund for Peace, 2022), principalmente jóvenes, quienes son impulsados a unirse a

- las organizaciones criminales por razones económicas y de identidad (OCDE, 2016);
- ii. los niveles de transparencia y de corrupción (Fund for Peace, 2022; OCDE, 2016), lo cual contribuye a la inestabilidad política y a la presencia de actores híbridos que tanto pertenecen a la estructura del Estado como a la criminalidad organizada (Piedrahita, 2020; Sanín, 2010; Cirino y Elizondo, 2003);
 - iii. la presencia de violencia directa, la cual es medido por los índices de homicidios, crimen organizado, muertes ocasionadas por actores no estatales y terrorismo (OCDE, 2016; Di John, 2010);
 - iv. la presencia de milicias, grupos paramilitares o guerrillas y la práctica de violencia política (Fund for Peace, 2022); y
 - v. las vulnerabilidades y desigualdades verticales y horizontales (OCDE, 2016), las cuales son consecuencia de la concentración de riqueza en pocas manos (Fund for Peace, 2022; OCDE, 2016).

A pesar de que estos riesgos evidencian la amplitud de la fragilidad, no relacionan el crimen organizado con el medio ambiente. Para la OCDE (2016), los riesgos se refieren a desastres naturales y calidad del aire y del agua; a su vez, el Fund for Peace (2022) destaca la competencia territorial y la lucha por recursos naturales (Fund for Peace, 2022). Sin embargo, la OCDE (2016) y el Fund for Peace (2022) no consideran la explotación de los recursos naturales, el tráfico de especies y las economías ilegales cometidas por grupos criminales como potenciales riesgos a la fragilidad del Estado (Jones, 2021). Tal perspectiva abre el espacio para nuevos abordajes sobre la dimensionalidad de la fragilidad del Estado y su relación con el crimen organizado. En este contexto, Rojas Aravena (2008) ya alertaba sobre una crisis del Estado marcada por tres aspectos: un estado de derecho débil por la falta de imperio de la ley, una incapacidad del Estado de asegurar los bienes públicos básicos, y una erosión de sus sistemas políticos, en particular en las democracias jóvenes. Según su análisis, “la debilidad institucional de las democracias refuerza cada uno de los elementos referidos y posibilita una mayor erosión del Estado por parte del crimen” (Rojas Aravena, 2008: 96). La complejidad de la dinámica del crimen organizado y su relación con la fragilidad del Estado es resultado de una combinación de otros factores tales cuales el contexto, los actores involucrados en las economías criminales, el mercado y el impacto de la criminalidad

a nivel comunitario (Walker y Restrepo, 2022). Eso explica, por ejemplo, la prioridad que algunos gobiernos tienen en construir o salvaguardar la estabilidad en las capitales y las principales ciudades, al paso que desprotegen las zonas rurales y otras áreas de la periferia (Walker y Restrepo, 2022). Esto genera espacios de pérdida de control y posibilidades de una mayor incidencia del crimen organizado en estas zonas.

La fragilidad del Estado en América Latina

En el contexto latinoamericano, los riesgos identificados permiten un análisis de fragilidad como resultado de un proceso de fragmentación del poder estatal a diferentes niveles. En este capítulo, se consideran los países de las subregiones continentales de América Latina: América del Sur y América Central, que fueron analizados de 2011 a 2021, por el Fund for Peace (2022), que publica el Índice de fragilidad del Estado (ver Tabla 1). A lo largo de una década, se pueden destacar tres observaciones a partir del índice. La primera observación es que hay países que tuvieron un incremento en sus niveles de fragilidad, reflejados por variaciones positivas mayores que diez, como son los casos de Brasil (10.7) y Venezuela (14.4) (Fund for Peace, 2022). La variación positiva quiere decir que la fragilidad aumenta, generando una comprensión negativa sobre el papel del Estado en esta materia (ver Tabla 1).

Tabla 1: Consolidado de fragilidad de países latinoamericanos (2011-2021)

		América del Sur	2011	2021	v	América Central	2011	2021	v
Variación	Negativa	Bolivia	82.9	74.9	-8	Belice	67.7	64.2	-3.5
		Colombia	87	79.3	-7.7	Costa Rica	50.6	42.5	-8.1
		Ecuador	82.2	71.2	-11	El Salvador	76	71.6	-4.4
		Guyana	72.6	66.1	-6.5	Guatemala	80.1	79.4	-0.7
		Paraguay	72.4	66.4	-6	Nicaragua	81.2	77.1	-4.1
	Positiva	Perú	73.6	71.4	-2.2	Panamá	57.8	48.7	-9.1
		Suriname	71.1	61.5	-9.6	México	75.1	69.9	-5.2
		Uruguay	40.4	35.9	-4.5				
		Argentina	46.8	50.1	3.3	Honduras	78.3	79.4	1.1
		Brasil	65.1	75.8	10.7				
Chile	40.7	44.1	3.4						
Venezuela	78.2	92.6	14.4						

Fuente: Fund for Peace (2022)³. En la tabla, v representa la variación en el nivel de fragilidad del país en la década.

En Brasil, el deterioro del Estado se registra desde 2016 como resultado de una recesión económica, la corrupción y la destitución política de la presidente Dilma Rousseff (Fund for Peace, 2017). Además, la tasa de desempleo se disparó a lo largo del año, y se cayó el PIB, ambos fenómenos sumando a la disminución en la oferta de servicios públicos y en la gestión estatal, particularmente en los sectores de educación y de salud (Fund for Peace, 2017). En los años siguientes, las tasas de criminalidad continuaron ser altas, y se registraron disturbios contra refugiados venezolanos, una elección marcada por un asesinato político⁴ y revueltas en prisiones controladas por pandillas en la provincia de Ceará (Fund for Peace, 2019). El contexto brasileño evidencia que la dinámica de la criminalidad organizada afecta diferentes sectores de la seguridad pública, resultado sistémico de “deficiencias de la política del gobierno en el sector, el colapso de las ultrapasadas estructuras policiales heredadas del régimen militar (1964-1985), el descontento popular y el atemorizante poderío del crimen organizado” (Bandeira, 2008: 230).

El contexto venezolano refleja una fragilidad todavía más complicada, producto de un proceso continuo que comenzó en los últimos años del gobierno de Hugo Chávez, pero que se acentuó en 2013, cuando Nicolas Maduro asumió el poder, después de la muerte del expresidente (Fund for Peace, 2018). El deterioro de

Venezuela en el índice recalca las señales de alarma, que ya han sonado, sobre el éxodo masivo de solicitantes de asilo que huyeron del país y un declive en las áreas de los derechos humanos, del estado de derecho y de la legitimidad del Estado (Fund for Peace, 2018). La gestión de Maduro, marcada por la corrupción, agravó la crisis y creó un vacío, permitiendo el crecimiento de un mercado negro de dólares estadounidenses (Fund for Peace, 2018). Esta relación entre los gobiernos de Chávez y Maduro no solo construyeron una idea equivocada de la democracia, sino también contribuyeron al crecimiento de la criminalidad organizada y al deterioro de la seguridad en Venezuela. Un ejemplo de esto es en la presencia de los “colectivos”, grupos armados que participaron en las guerrillas urbanas de los años 60 y que se dedican actualmente a otras actividades paramilitares que ejercen control sobre muchos barrios, principalmente en Caracas (Transparencia Venezuela, 2020a;⁵ InSight Crime, 2018), los cuales tuvieron mayor incidencia en la época de Hugo Chávez, consolidándose durante el régimen de Nicolás Maduro, quien ha tenido que depender más de ellos para mantenerse en el poder (Transparencia Venezuela, 2020a)⁶.

Los grupos armados creados por el expresidente Hugo Chávez se han convertido en una mezcla de bandas criminales y paramilitares, a menudo con estrechos vínculos con grupos guerrilleros colombianos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Fund for Peace, 2019), los cuales han establecido una fuerte presencia⁷ en Venezuela y han asumido varias funciones estatales en algunas áreas del país (Fund for Peace, 2019). A lo largo de los años, la fragilidad estatal venezolana aumentó, debido al vínculo lucrativo entre el gobierno de Maduro y el crimen organizado. Hasta funcionarios de alto rango ocupan puestos simultáneos en el Cartel de los Soles (Fund for Peace, 2019). Como indica el estudio de InSight Crime (2018), “con tantos actores estatales con intereses en la actividad criminal (...), solamente este factor es suficiente para considerar a Venezuela como un Estado mafioso” (InSight Crime, 2018).

La segunda observación se refiere a cuatro países de la región que experimentaron tanto un aumento como una disminución de la fragilidad, cuyos niveles no representan cambios drásticos, sino evidencian que desafíos estructurales obstaculizan, a lo largo de

5 Los datos en este informe reflejan información de 2019.

6 Ibid.

7 El ELN tiene presencia en 13 de los 24 estados de Venezuela (Fund for Peace, 2019).

la década, un fortalecimiento del Estado ante el combate al crimen organizado. En este grupo, se destacan Argentina (3.3), Chile (3.4) y Honduras (1.1), con variación positiva y, en el sentido opuesto, Guatemala, con la menor variación negativa de la región, de -0.7. En el caso de Argentina, uno de los riesgos para la fragilidad es la dinámica de la Triple Frontera, o sus límites con Brasil y Paraguay. Como destaca Devia y Ortega (2018), “la zona de tres fronteras es una de las más significativas de la región, por su ubicación y demás características, y por ende se presentan más desafíos para su control y para la articulación de cualquier tipo de políticas por parte de los países limítrofes”. Relacionar esta fragilidad con el crimen organizado es comprender que, en la Triple Frontera, el crimen organizado “obedece a una lógica de retroalimentación, en donde el contrabando y el lavado de dinero se destacan por ser los que [facilitan] a los grupos criminales para poder aumentar sus otras acciones delictivas” (Devia y Ortega, 2018). Esto, según Ceballos (2018), es resultado de una confluencia de factores tales como “el crecimiento poblacional, las características geográficas que dificultan el control espacial de la zona, las escasas iniciativas conjuntas, la ausencia de control y de políticas globales, además del carácter híbrido de estas organizaciones”.

La porosidad de las fronteras es una fragilidad evidente en toda la región latinoamericana. Por más que Chile no tenga “ningún grupo criminal importante con presencia internacional” (InSight Crime, 2022a), el país se encuentra vulnerable a las diversas actividades ilícitas practicadas por organizaciones criminales de otros países, como Colombia, Perú y Bolivia, particularmente el tráfico internacional de drogas facilitado con la ayuda de organizaciones locales (InSight Crime, 2022a). En el caso de Honduras, la fragilidad del país en materia de crimen organizado se evidencia a partir de las estructuras criminales que continúan operando en el país y penetran hasta las esferas más altas del poder político (InSight Crime, 2022b). Por más que “los grupos criminales tradicionales de Honduras hayan sido, en su mayoría, desmantelados en la última década, ya que sus líderes fueron arrestados y extraditados a Estados Unidos” (InSight Crime, 2022b), como fue el caso reciente del expresidente del país, Juan Orlando Hernández, detenido y extraditado⁸ a Estados Unidos (García, 2022), aún se mantiene firme el vínculo entre la política y el crimen organizado en Honduras. Además de la relación

8 Se confirmaron la detención y la extradición de Juan Orlando Hernández a los Estados Unidos el 15 de febrero de 2022 (García, 2022).

entre el crimen organizado y las élites políticas en Honduras, otros dos factores contribuyen a la fragilidad del país: el primero, la porosidad de la frontera entre Honduras y El Salvador y, el segundo, el control que tienen las pandillas sobre los centros penitenciarios. Las pandillas del MS13 y del Barrio 18 operan tanto en zonas rurales fronterizas, donde buscan refugio, como en zonas urbanas tales como Tegucigalpa y San Pedro Sula (InSight Crime, 2022b). Guatemala, por su vez, posee las organizaciones criminales más sofisticadas y peligrosas de América Central durante años, las cuales llevan décadas en operación (InSight Crime, 2022c). Como destaca Piedrahita (2020) sobre la existencia de actores híbridos como un reflejo de la corrupción sistémica ante el crimen organizado transnacional, el escenario de Guatemala es complejo por evidenciar una estructura de la cual las organizaciones criminales se componen por antiguos miembros del ejército, organismos de inteligencia y miembros de la policía, así como narcotraficantes y otros funcionarios públicos (InSight Crime, 2022c).

La tercera observación sobre la fragilidad se refiere a los países que registraron una disminución en el índice de fragilidad. Es posible que la fragilidad disminuya como resultado de una diferencia entre logros puntuales en la capacidad del Estado y los desafíos estructurales en el ámbito de seguridad. Sobre este tercer grupo, se destacan dos países: Colombia (-7.7) y México (-5.2). Se eligieron estos países debido al contraste que existe entre la disminución de la fragilidad y sus respectivos riesgos en cuanto a la criminalidad organizada. Colombia y México son los únicos países latinoamericanos identificados por el Índice global de crimen organizado con la mayor puntuación en criminalidad, compartiendo sus respectivas clasificaciones con la República Democrática del Congo, Myanmar, Nigeria e Irán⁹ (Global Initiative, 2021). Como destaca el índice, “los países con los niveles más altos de criminalidad son aquellos que experimentan conflictos o fragilidad” (Global Initiative, 2021).

El acuerdo de paz de 2016 entre las FARC y el gobierno nacional, también, evidencia riesgos en cuanto a la fragilidad colombiana. En este contexto, el ELN ha aprovechado la desmovilización de las FARC, el colapso de Venezuela y el fracaso del Estado

9 Según el Índice global de crimen organizado, la República Democrática del Congo (7.75) se identifica como el país más afectado por el crimen organizado, seguido por Colombia (7.66), Myanmar (7.59), México (7.56), Nigeria (7.15) e Irán (7.10) (Global Initiative, 2021).

colombiano para pasar de 1.400 miembros en 2017 a más de 4.000 en 2020, transformándose en un ejército revolucionario híbrido colombiano-venezolano (Fund for Peace, 2020). Con relación a México, la criminalidad organizada, también, es un desafío a la estabilidad del país. Todas las 32 provincias del país registran delitos relacionados al crimen organizado, particularmente las provincias de Baja California Sur, Zacatecas, Baja California, Querétaro, San Luis Potosí, y Colima¹⁰ (Institute for Economics and Peace [IEP], 2021). La presencia de delitos relacionados al crimen organizado en todas las provincias mexicanas es una señal de que el país sufre de una fragilidad sistémica, principalmente porque México posee las “organizaciones criminales más grandes, sofisticadas y violentas del hemisferio” (InSight Crime, 2022d), convirtiéndose en una amenaza regional con redes que se extienden desde Argentina hasta Canadá e incluso Europa (InSight Crime, 2022d). Esta amplitud del crimen organizado es parte de su principal característica: su carácter transnacional, la cual evidencia la sofisticación de redes y diversas prácticas de violencia.

Las tasas de resiliencia y de criminalidad en América Latina

Desde la perspectiva de que es posible analizar las capacidades estatales para identificar las dinámicas más dañinas para la democracia y el estado de derecho en América Latina, se puede desglosar el fenómeno del crimen organizado en dos indicadores contundentes: las tasas de resiliencia y de criminalidad (Global Initiative, 2021). Estos indicadores señalan a la fragilidad del Estado en el contexto del crimen organizado, aunque valga resaltar que la *criminalidad* en sí, o el delito, no es sinónimo a la *criminalidad organizada*, cuya definición, aunque no exista consenso sobre sí (Cordini, 2017), puede ser interpretada por la identificación de “asociación ilícita o asociación criminal” o un fin delictivo organizado (Cordini, 2017). Como explican Arquilla y Ronfeldt (2001), “hay un reconocimiento creciente de que el crimen organizado opera, cada vez más, a través de estructuras fluidas de redes, en lugar de jerarquías más formales”. Este carácter emergente del crimen organizado requiere un desglose de medición que examina la *criminalidad* en el marco de la

10 El Índice de paz de México se compone por indicadores calificados entre uno y cinco, donde uno representa la calificación más pacífica y cinco es la representación menos pacífica. Con relación a los delitos de carácter organizado o con vínculo a la criminalidad organizada, las puntuaciones de las seis provincias más arriesgadas son Baja California Sur (5), Zacatecas (5), Baja California (5), Querétaro (4.084), San Luis Potosí (4.167) y Colima (4.224) (IEP, 2021).

organización (Escobar, 2012), junto con la resiliencia de controles estatales y no estatales para combatirla (Global Initiative, 2021), lo cual justifica un análisis sobre la fragilidad del Estado para mejor comprender el crimen organizado. El Índice global de crimen organizado, compuesto por las tasas de resiliencia y de criminalidad (Global Initiative, 2021), permite una comprensión de la incidencia del crimen organizado en el mundo, pero que puede ser aplicado en América Latina. La aplicación del índice a la región es posible por su reconocimiento de la resiliencia como factor determinante del crimen organizado, en cuanto a identificar la fragilidad del Estado en casos de baja resiliencia y altos niveles de criminalidad, además por su división de los actores en la *composición de la criminalidad*, lo que señala a un carácter *organizado* (Global Initiative, 2021). En este contexto, se divide la criminalidad entre *actores*¹¹ y *mercados*¹² (Global Initiative, 2021).

La resiliencia evalúa los “mecanismos de defensa del Estado”, luego mencionando su carácter estatal y no estatal (Global Initiative, 2021). Esta definición de resiliencia es distinta a la que se puede considerar ser la tradicional: una que, aunque se toma en cuenta la fragilidad de los países, se enfoca casi exclusivamente en el contexto del estado de democracia (IDEA, 2021). No obstante, esta interpretación, que se refleja en el Estado global de la democracia de 2021¹³ (IDEA, 2021), no se enfoca en el estado del crimen organizado, como hace el Índice global de crimen organizado¹⁴ (Global Initiative, 2021), en el contexto de las formas de gobierno y la fragilidad del Estado. Es primordial que se posicionan el crimen organizado y su nexa con el Estado como la base para comprender la esencia de la resiliencia en este contexto. El Índice global de crimen organizado sí examina esta

11 Global Initiative (2021) divide los actores entre las mafias, las redes criminales, los extranjeros y el Estado.

12 Global Initiative (2021) define los mercados criminales por trata y tráfico de personas; tráfico de armas; crímenes ambientales a la fauna y flora y a los recursos no renovables; y tráfico de heroína, cocaína, cannabis y drogas sintéticas.

13 El Estado global de la democracia analiza los siguientes indicadores de resiliencia: el gobierno representativo, los derechos fundamentales, los controles sobre el gobierno, la administración imparcial y el compromiso de participación (IDEA, 2021).

14 El Índice global de crimen organizado considera los siguientes indicadores para medir la resiliencia en el contexto del crimen organizado: el liderazgo político y la buena gobernanza, la transparencia y la responsabilidad estatal, la cooperación internacional, las políticas y leyes nacionales, el sistema y la detención judicial, la aplicación de la ley, la integridad del territorio, la política en contra del lavado de dinero, la capacidad regulatoria estatal, el apoyo a víctimas y testigos, la prevención y los actores no estatales (Global Initiative, 2021).

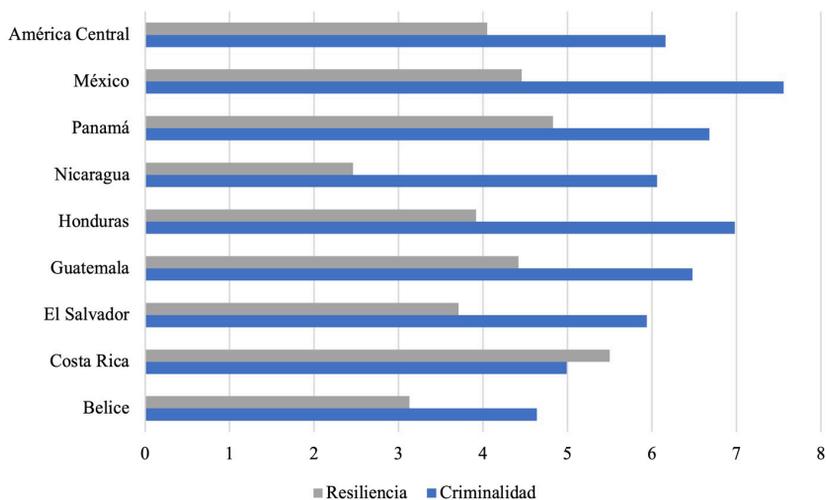
relación, aunque todavía no existe causalidad (Global Initiative, 2021), solo correlación entre la resiliencia y la *criminalidad*, lo que considera el presente análisis ser una justificación para que los controles estatales sean mejor habilitados para afrontar al factor más debilitante para el Estado, que es su fragilidad, posibilitada, en gran parte, por el crimen organizado.

Ante la revelación que los “actores estatales son el tipo de actor criminal más dominante en el mundo” (Global Initiative, 2021), enfocarse en la criminalidad con una mirada al Estado permite la afirmación que “el crimen no es un problema de los pocos”, sino un fenómeno que afecta a la “mayoría de la población mundial”, que “vive en países con altos niveles de criminalidad (79.2%) y en países con bajos niveles de resiliencia (79.4%)” (Global Initiative, 2021). Y evidencia una correlación entre los actores estatales involucrados en actividades ilícitas y la baja resiliencia. Este tipo de correlación señala a las posibles consecuencias de la hibridad de los actores y de la fluidez de las redes en la robustez del Estado, específicamente “la capacidad y resiliencia estatal de prevenir los flujos ilícitos” (Global Initiative, 2021).

Por otro lado, resiliencia se encuentra en estados donde hay tanto insatisfacción como satisfacción de parte de la ciudadanía por la gestión del Estado, la que puede ser impactada de manera negativa por la infiltración de redes criminales organizadas en forma de la corrupción y del enriquecimiento ilícito. La criminalidad organizada no perdona a ningún estado en América Latina, de democracias consolidadas y democracias no consolidadas a otras formas de gobiernos autoritarios (Venezuela y Nicaragua). Sin embargo, la resiliencia es más alta en los estados democráticos que en los estados autoritarios (Global Initiative, 2021). En este contexto, se valora, no solo en el contexto de *criminalidad*, sino también en el marco de *resiliencia*, la dinámica estatal y no estatal, llamando la atención, una vez más, a la importancia de comprender las dinámicas ilícitas *organizadas* desde el epicentro del fenómeno: la fragilidad del Estado. Las tasas de resiliencia y de criminalidad posibilitan analizar la dinámica del crimen organizado en América Latina desde una mirada crítica al Estado. Es la brecha entre la resiliencia estatal y la criminalidad que dice mucho sobre la fragilidad del Estado, sobre todo en los distintos mercados y actores que analiza el índice (Global Initiative, 2021). Las calificaciones globales reflejan esta perspectiva: para América Central y América del Sur, los puntajes en cuanto a la

criminalidad fueron 6.16 y 5.51, respectivamente, y 4.05 y 4.86, respectivamente, con respecto a la resiliencia (Global Initiative, 2021), como ilustran los gráficos 1 y 2 (ver abajo).

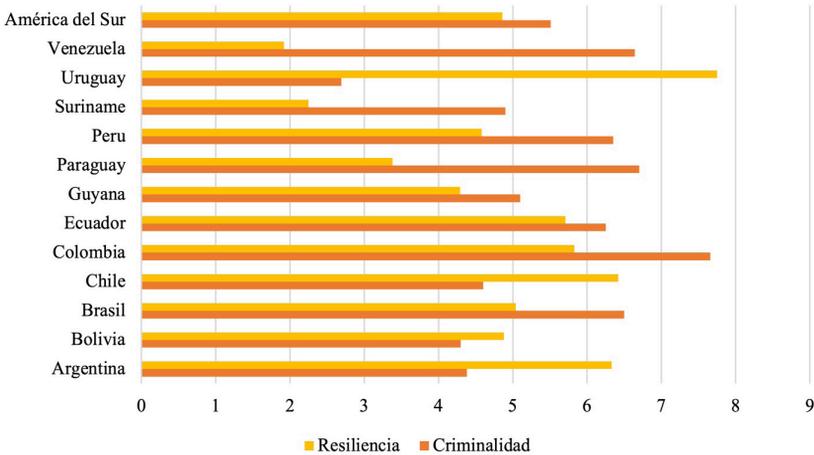
Gráfico 1:
Resiliencia vs. Criminalidad en América Central



Fuente: Global Initiative (2021)¹⁵

15 Se basó este análisis de datos en el Índice de crimen organizado publicado por Global Initiative (2021). En este caso, América Central hace referencia a América Central continental.

**Gráfico 2:
Resiliencia vs. Criminalidad en América del Sur**



Fuente: Global Initiative (2021)¹⁶

En el caso de América Central, la brecha entre la criminalidad y la resiliencia es más evidente que la de América del Sur, con una diferencia entre estas de 2.11. Se puede notar, en cambio, una diferencia de 0.65 entre la criminalidad y la resiliencia para América del Sur. Comparando ambas subregiones, América del Sur parece tener mayor capacidad estatal para combatir la criminalidad, incluyendo a las actividades con carácter *organizado*. También, se puede utilizar el Índice global de crimen organizado para análisis más granulares sobre los países o las regiones (Global Initiative, 2021), lo cual es relevante porque deja el espacio abierto para interpretar los puntajes de los países en América Latina. México (8), Honduras (7), Panamá (6), Guatemala (5) y Nicaragua (4) tienen los peores niveles de criminalidad en América Central.¹⁷ Como se aprecia en la clasificación, Panamá recibe una tasa de criminalidad de 6.68, la cual es más alta que las de Guatemala y de Nicaragua. En América del Sur, Colombia (12), Paraguay (11), Venezuela (10), Brasil (9) y Perú (8) son los cinco

16 Se basó este análisis de datos en el Índice de crimen organizado publicado por Global Initiative (2021). En el gráfico, América del Sur se refiere a América del Sur continental.

17 Los números en paréntesis reflejan la clasificación, de los peores países a los mejores países, para la subregión. Son ocho países analizados en total en América Central.

países con las incidencias más altas de criminalidad.¹⁸ Similar a la de Panamá, la clasificación de Paraguay puede parecerse como un resultado inesperado. Sin embargo, lo que las clasificaciones de Panamá y Paraguay quieren decir es no solo que la criminalidad es una reflexión de los crímenes violentos sino también que hay otros delitos, por ejemplo, el lavado de dinero, que juegan un rol importante en las dinámicas criminales de la subregión.

El caso de las zonas francas en Panamá

Lo que tal vez es sorprendente es la presencia de Panamá dentro de los países con los niveles más altos de criminalidad en América Central. Mientras se puede hablar del crimen violento (por ejemplo, los homicidios) impulsado por las pandillas, el narcotráfico, la corrupción y la violencia electoral para los países del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador) y México, Panamá se arriesga por ser el foco financiero de la región (Yansura et al., 2021). Las amenazas principales a la seguridad y al país son el lavado de dinero, con la mayoría de los fondos provenientes del exterior, y la corrupción (Yansura et al., 2021). En particular, las zonas de comercio libre in Panamá (por ejemplo, la Zona Libre de Colón, el Área Económica Especial de Panamá Pacífico y cinco nuevas zonas desde febrero de 2020) (International Trade Administration, 2021), específicamente los puertos francos (Korver, 2018), son más susceptibles a la criminalidad, a través de la evasión fiscal y el lavado de dinero (Korver, 2018), como señala el escándalo de los Panamá Papers¹⁹. La Zona Libre de Colón es la más importante, “por su cercanía con el canal de Panamá, que ve pasar por sus esclusas aproximadamente el 5% del comercio mundial cada año” (Neale, 2019). Además, “para el año de 2020, el movimiento comercial de la Zona Libre de Colón alcanzó \$14.419 millones de USD; las importaciones sumaron \$6.662 millones de USD y las reexportaciones [llegaron a] 7.757 millones de USD” (Georgia Tech, 2020). Los altos niveles de comercio en esta zona se prestan para el lavado de dinero basado en el comercio que, según el Financial Action Task Force (2010), “facilita el tráfico de drogas y el terrorismo, entre otros crímenes”, generando un efecto

18 Ibid. Se analizaron 12 países de América del Sur.

19 Los Panamá Papers “fue una filtración de 11,5 millones de documentos del gabinete de abogados panameño Mossack Fonseca que permitió una gigantesca investigación que reveló el dinero oculto de decenas de responsables políticos, millonarios y estrellas de fútbol, así como la implicación de grandes bancos en la creación de sociedades offshore” (“De los ‘Panama papers’ a los ‘Pandora papers’, ¿qué cambió”, 2021).

multiplicador para la región, con un factor denominador: capital en Panamá.

Paraguay: La hermana del alma de Panamá

En América del Sur, Paraguay, otro país que vuela bajo el radar de forma frecuente, comparado con otros países en la subregión, se encuentra en segundo lugar para el índice, anidado entre Colombia (1) y Venezuela (3) (Global Initiative, 2021). Los otros dos países que caen dentro de los principales cinco con los niveles más altos de criminalidad son Brasil (4) y Perú (5). Paraguay tiene dos zonas francas en Ciudad del Este, la ciudad fronteriza más grande en la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil): Zona Franca S.A. Global y Zona Franca Internacional, “con la mayoría de las reexportaciones con destino a Brasil” (Neale, 2019). Las zonas francas de Paraguay no le hacen al país tener altos niveles de criminalidad, sino es la convergencia de varios factores: los flujos comerciales, los bajos controles estatales, la cercanía a la frontera y al punto turístico, las Cataratas de Iguazú y la presencia de bandas criminales y poderosos clanes familiares, que arriesgan Paraguay más a la evasión fiscal, al lavado de dinero, al contrabando, al tráfico de drogas y a la financiación del terrorismo. La corrupción en Paraguay posibilita esta criminalidad, con el ejemplo tal vez más importante y reciente de esto siendo el caso del expresidente Horacio Cartes, cuya familia encabeza la tabacalera más grande de Paraguay y quien ha sido denunciado por el lavado de dinero y el contrabando de este producto, entre otras acusaciones (“Última Hora”, 2022).

La complicidad criminal del Estado venezolano

Venezuela, en cambio, sufre altos niveles de criminalidad por el fracaso estatal y por la *complicidad* del Estado en las actividades delictivas. Transparencia Venezuela (2020b) cita “la existencia de al menos nueve grandes redes de crimen organizado, que implican más de 13.000 organizaciones criminales, [donde] algunas tienen vínculos con políticos y funcionarios públicos”. El mismo Estado venezolano es la banda criminal más ominosa en el país, cuya participación en las economías ilícitas se manifiesta en el Cartel de los Soles (InSight Crime, 2021), junto con la corrupción organizada. Transparency International (2021) califica Venezuela como un país “altamente corrupto” y uno de los países tanto con los niveles más altos de corrupción en el mundo como el país con la menor capacidad para combatir esta amenaza, según el Índice

de capacidad para combatir la corrupción (Control Risks y AS/COA, 2021). Esta corrupción es agravada por las organizaciones criminales, nacionales y extranjeras (por ejemplo, las FARC), quienes operan la industria de minería ilegal, en zonas donde no hay una presencia estatal. Además, las bandas criminales transnacionales aprovechan tanto la ausencia del Estado para mover las drogas y financiar el comercio ilícito en otras partes de América Latina, a través del lavado de dinero, como la *complicidad* del Estado en el narcotráfico²⁰ para lograr sus fines delictivos.

La hibridad del Estado latinoamericano

En América Latina, la dinámica de violencia es distinta por “la amplitud y porosidad de las fronteras, tanto terrestres, como marítimas y aéreas, la fragilidad estatal de algunos países, los conflictos internos, la corrupción y la desigualdad social y económica” (Catarino et al., 2021). Esto crea, en su conjunto, las economías paralelas e ilícitas que abren un espacio transversal para los actores criminales, cuya participación económica aumenta los niveles de violencia y perpetua una dependencia de poblaciones vulnerables, en particular las mujeres. Es un ciclo perpetuo que comienza por el concepto de necesidad, que crea vulnerabilidad a través de la dependencia, y que acaba con la vida, a través de la violencia. Se aprovecha de estas vulnerabilidades de varias formas que señalan a las redes del crimen organizado transnacional: el reclutamiento de jóvenes para las bandas criminales y de las mulas de tráfico de drogas, la manipulación de los centros penitenciarios, la política a través de la corrupción y el financiamiento ilícito de campañas políticas y la disrupción en las cadenas de distribución formales.

La manipulación de la política por los grupos criminales y la disposición de los políticos de enriquecerse de los bienes ilícitos hacen que los oficiales públicos sean cómplices, si no los grandes maestros de estas redes organizadas, y se normaliza la violencia desde el nivel más alto de la sociedad latinoamericana. Por eso, la política de la violencia²¹ es una de las principales amenazas

20 United States Department of Justice (2020, 26 de marzo). Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges. US Department of Justice Office of Public Affairs. <https://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism>

21 Se comprende la política de la violencia, según Trejos (2012) en su análisis del contexto colombiano, como un fenómeno continuo y, para algunos ciudadanos, algo “efectivo, normal y lógico,” que se centra “en la libertad con lo que operan los

para América Latina, tanto impulsor del crimen organizado transnacional como beneficiario de sí. Las dificultades del Estado como proveedor y protector, tanto en lo socioeconómico como en el ámbito de seguridad ciudadana, son agravadas por la corrupción que alimenta a las dinámicas criminales en la región. Difícilmente, las autoridades pueden separar el poder político del poder económico por una “cercanía peligrosa entre las organizaciones criminales y poder político” (Dammert y Medina, 2021), debilitando el Estado y, en algunos casos, dando paso a un involucramiento más directo de las organizaciones criminales en la política (Dammert y Medina, 2021). Esto se genera un espacio completamente gris donde el Estado legítimo se desaparece y en su lugar, se interactúa una plétora de actores criminales estatales y no estatales. Mejías (2014) profundiza sobre esta dinámica entre el Estado frágil y el crimen organizado, afirmando que,

en el contexto de un Estado débil, caracterizado por la falta de institucionalidad y la excepcionalidad ante la ley, el crimen organizado, mediante la corrupción, tiene más posibilidades de influir en las decisiones estatales y de lograr la protección de sus representantes, [un desafío existencial] para su implantación y desarrollo (Mejias, 2014).

La consolidación democrática juega un rol importante en avanzar los intereses de las bandas criminales, a través de la interacción entre los ciudadanos y el Estado. Cuando la democracia no sea consolidada, es decir, cuando el Estado no utilice mecanismos de control, aplicación de la ley o transparencia (Mejías, 2014), el Estado establece precedentes de impunidad y alternativas al liderazgo estatal, creando un espacio para los actores criminales donde el área se encuentra tan gris que no se puede separar los actores no estatales de los actores estatales. Lo preocupante de la corrupción y la impunidad en América Latina es que habilitan una zona de confort, ubicada entre la impunidad y el apoyo de los actores criminales. Este modelo, empleado en una región con fronteras porosas y grandes desigualdades, tiene un carácter híbrido por la dimensionalidad del vínculo estatal con el crimen organizado transnacional. Según Piedrahita y Ponce (2020), esta relación se manifiesta en dos formas: “una que funciona contra el Estado”, que debilita a la soberanía de sus instituciones a través

agentes violentos, una especie de garantía tácita en cuanto a la impunidad ante el uso ilegal de la violencia”. Esta “situación” se entiende por ser un “estado de la sociedad,” donde existe una “falta de una sólida estructura normativa (obligatoria y legítima), debida a la fragilidad del Estado...” (Trejos, 2012).

de actores híbridos que alimentan las redes delictivas, y otra, donde se beneficia el Estado a través de financiación electoral “y empresarios que sobornan (Piedrahita y Pronce, 2020). Estos son los actores híbridos quienes fragilizan aún más la estructura del Estado.

Los impulsores de la violencia

La pandemia arrojó luz sobre las desigualdades socioeconómicas y rupturas en el tejido social en América Latina. Estos fenómenos son precursores para la violencia y la criminalidad organizada. Sin embargo, es importante hacer la distinción que “el empobrecimiento y la desigualdad, más que la pobreza, combinados con otros factores de tipo social y cultural, [son los] elementos generadores de violencia” (Fernández, 2006). En este contexto de altos niveles de desigualdad, la injusticia ha aumentado las demandas del pueblo latinoamericano para los gobiernos en la región (Corporación Latinobarómetro [Latinobarómetro], 2021). En algunos casos, esto ha generado una insatisfacción de la democracia y en otros, ha provocado niveles de insatisfacción entre demócratas (Latinobarómetro, 2021). Por ende, se revela una división dentro la misma democracia: la antítesis de su consolidación, cuya incidencia es fundamental para comprender el alto impacto de las dinámicas estatales en la violencia y el crimen organizado transnacional, como se base en la incapacidad estatal de satisfacer las necesidades de la población.

Los niveles de insatisfacción de la democracia ya vienen incrementando: de 2013 a 2020 la insatisfacción de la democracia aumentó del 51% al 70% (Latinobarómetro, 2021). Por otra parte, un 49% apoya a la democracia (Latinobarómetro, 2021). Estas cifras confirman la existencia de una fragilidad estatal con respecto al rol del Estado como proveedor y protector. Pero tampoco esta fragilidad ha empujado las poblaciones, en su mayoría, fuertemente al otro extremo de apoyar a los gobiernos militares. En vez del segundo, hay evidencia de un rechazo militar creciente: de 2004 a 2020, los ciudadanos que “no apoyar(aran) en ninguna circunstancia un gobierno militar” aumentó de 56% a 62% (Latinobarómetro, 2021), evidenciando una cierta resiliencia democrática en la población latinoamericana, que se refiere, una vez más, a los “mecanismos de defensa del Estado” (Global Initiative, 2021), tanto estatales como no estatales, en medio de una crisis de consolidación democrática en la región.

Mientras la democracia parece mantenerse firme, comparada con otras formas de gobierno, es posible que, debido a las rupturas sociales, se puede observar la fragilidad estatal en los altos niveles de violencia en la región. En 2017, los países de las Américas superaron el promedio mundial de homicidios, con 17.2 víctimas por cada 100.000 habitantes, o 173.471 víctimas en total para una población de un billón (UNODC, 2019). La relación de los homicidios con el crimen organizado se muestra entrelazada, como indica el UNODC,

...desde el comienzo del siglo XXI, el crimen organizado ha provocado aproximadamente el mismo número de asesinatos que todos los conflictos armados de todo el mundo combinados. Se estima que un promedio de casi 65,000 asesinatos cada año estuvieron relacionados con el crimen organizado y las pandillas durante el período 2000-2017, y que hasta el 19 por ciento de todos los homicidios registrados a nivel mundial en 2017 estuvieron relacionados con el crimen organizado y las pandillas (UNODC, 2019).

Además, de 1995 a 2017, “los países de América Latina y el Caribe tuvieron tasas de homicidio más altas que los países con niveles de desigualdad similares”, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Meléndez, 2021), cuyo análisis se basó en tasas de homicidio y desigualdad de ingresos (GINI) en el mundo. Esto demuestra que hay correlación entre desigualdad y altos homicidios, lo cual contribuye a los otros aspectos tales como la fragilidad estatal, la geografía precaria y los actores híbridos (Catarino et al., 2021), los que hacen parte de una tormenta perfecta en América Latina para la criminalidad, y, sobre todo, para el crimen organizado.

Conclusión

Tanto en América Central como en América del Sur, hay múltiples factores y dinámicas que impulsan la criminalidad. Muchos de estos crímenes no son violentos en sí, sino funcionan como delitos precursores para otros hechos más violentos. Es fundamental, en este caso, reconocer el actor siempre presente en estas dinámicas: el Estado. Por eso, vale destacar la brecha entre la criminalidad y la resiliencia como un indicador para comprender y analizar la fragilidad del Estado. La diferencia entre la criminalidad y la resiliencia en cada subregión es notable, no por una brecha enorme entre las dos, sino por lo que demuestra la mera existencia de esta

brecha: la tendencia de los niveles de resiliencia ser más bajos que los niveles de criminalidad, lo que refleja una fragilidad del Estado en cuanto a su capacidad de combatirlos, sobre todo, una dificultad de combatir el crimen organizado. Si existen controles estatales débiles, se convierte en una labor cada vez más difícil igualar la criminalidad a través de resistencia estatal y menos fácil aún, superarla. En este sentido, comprender la dinámica del crimen organizado en América Latina es parte de un análisis que requiere un abordaje integral y, principalmente, un enfoque multidimensional, dada la complejidad local, nacional, regional y global sobre el tema.

Referencias

- Albright, M. K. (1997, 18 de septiembre). *Interview with Peterson Institute for International Economics*. International Economic Leadership: Keeping America on the Right Track for the Twenty-First Century. <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/international-economic-leadership-keeping-america-right-track-twenty>
- Arquilla, J. y Ronfeldt, D. (Eds.). (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. RAND Corporation. DOI: <https://doi.org/10.7249/MR1382>
- Bandeira, A. R. (2008). El crimen organizado en Brasil. En Solís, L. G. y Rojas Aravena, F. (Eds), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, (págs. 229-252). Catalonia; FLACSO Secretaria General.
- Call, C. T. (2008). The Fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*, 29(8), págs. 1491–1507. DOI: 10.1080/01436590802544207.
- Call, C. T. (2010). Beyond the 'Failed State': Toward Conceptual Alternatives. *European Journal of International Relations*, 17(2), págs. 303–326. DOI: 10.1177/1354066109353137.
- Catarino, B., Curto, C., Villanueva, I. B., Álvaro, J., Reina, M., Benítez, P. y Romanos, Y. L. (2021). Evaluación de la amenaza del crimen transnacional organizado en Latinoamérica. *Instrumento de Documentación y Evaluación de la Amenaza en Latinoamérica 2021*, pág. 18. https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/07/Documento-web-2.MB_.pdf
- Ceballos, G. C. (2018, julio-septiembre). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). *Rev. Cient. Gen. José María Córdova*, 16 (23), págs. 43-61. DOI: <https://doi.org/10.21830/19006586.304>
- Cirino, Julio; Elizondo, Silvana. (Feb 2015). La corrupción dentro del concepto de Estados fallidos. *Revista Enfoques*, 1 (1), 169 - 180.

- Control Risks y AS/COA. (2021). *El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2021*. Control Risks y AS/COA. https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Report_2021.pdf
- Cordini, N. S. (2017). El “crimen organizado”: un concepto extraño al derecho penal argentino. *Revista Direito GV*, 13 (1), págs. 334-355. <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201713>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. Latinobarómetro, pág. 32-38.
- Dammert, L., Ávila, A. y Medina, P. (2021). Crimen organizado y política en América Latina. *Paz y seguridad, enero 2020*, pág. 4. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16104.pdf>
- De los ‘Panama papers’ a los ‘Pandora papers’, ¿qué cambió? (2021, 5 de octubre). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/que-fueron-los-panama-papers-y-como-se-relacionan-con-los-pandora-papers-622814>
- Devia, C. A. y Ortega, D. A. (2018). Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil. *Revista Criminalidad*, 61 (1), págs. 9-28.
- Di John, J. (2010). Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: Una reseña crítica de la literatura. *Revista De Estudios Sociales*, (37), págs. 46-86. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2010000300004&lng=en&tlng=es
- Escobar, C. S. (2012). La criminalidad organizada: aspectos problemáticos de su significación en el ámbito del derecho penal. *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica*, (4). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/12389>
- Fernández, I. (2006). Violencia social en América Latina. *Papeles, Verano 2006* (94), pág. 61. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/violencia-social-en-america-latina/
- Financial Action Task Force. (2010, marzo). *Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones*. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf>
- Freitas, C. (2022, 14 de marzo). Assassinato de Marielle Franco completa quatro anos sem que se conheça mandante do crime. *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/03/14/assassinato-de-marielle-franco-completa-quatro-anos-sem-que-se-conheca-mandante-do-crime.ghtml>
- Fund for Peace. (2017). *Fragile States Index. Annual Report 2017*. <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2017/05/951171705-Fragile-States-Index-Annual-Report-2017.pdf>

- Fund for Peace. (2018). *2018 Fragile States Index*. <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2022/01/fsi2018-report-updated.pdf>
- Fund for Peace. (2019). *Fragile States Index*. Annual Report 2019. <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2022/01/fsi2019-report-updated.pdf>
- Fund for Peace. (2020). *Fragile States Index*. Annual Report 2020. <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2022/01/fsi2020-report-updated.pdf>
- Fund for Peace. (2022). *What Does State Fragility Mean?* Fund for Peace. <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/>
- García, A. C. M. y Perafán, O. E. M. (2018). Los Estados fallidos: una visión desde la Geopolítica, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (junio)22, Quito, págs. 41-57. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3081>.
- García, J. (2022, 15 de febrero). Detenido el expresidente de Honduras Juan Orlando Hernández acusado de narcotráfico por Estados Unidos. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-02-15/ee-uu-solicita-la-extradicion-del-expresidente-de-honduras-juan-orlando-hernandez-por-narcotrafico.html>.
- Georgia Tech Panama Logistics Innovation & Research Center. (2020, diciembre). *Colon Free Zone*. Georgia Tech. <https://logistics.gatech.pa/en/trade/colon-free-zone#:~:text=For%20the%20year%202020%2C%20the,exported%20Costa%20Rica%20and%20Colombia>.
- Global Initiative. (2021). *Global Organized Crime Index 2021*. Global Initiative. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/GITOC-Global-Organized-Crime-Index-2021.pdf>
- Helman, G. B. y Ratner, S. R. (1992). Saving Failed States. *Foreign Policy*, Winter(89), págs. 3-20.
- IEP. (2021). *Índice de Paz México 2021: identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. Institute for Economics and Peace. <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/60a36f953c9af62b4c18e6e2/1621323709101/ESP-MPI-2021-web.pdf>
- InSight Crime. (2018). *Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* InSight Crime. <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>.
- InSight Crime. (2021, 14 de enero). *Cartel de los Soles*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-venezuela/cartel-de-los-soles-perfil/>

- InSight Crime (2022a). *Perfil de Chile*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-chile/perfil-de-chile/>.
- InSight Crime (2022b). *Perfil de Honduras*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-honduras/honduras/#Grupos%20Criminales>.
- InSight Crime (2022c). *Perfil Guatemala*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-guatemala/guatemala/#:~:text=Las%20organizaciones%20narcotraficantes%20son%20solo,comunes%20en%20este%20pa%C3%ADs%20centroamericano>.
- InSight Crime (2022d). *Perfil de México*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/mexico/#Grupos>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2021, 22 de noviembre). *The Global State of Democracy 2021: Building Resilience in a Pandemic Era*. IDEA. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.91>
- International Trade Administration. (2021, 23 de marzo). *Panama Special Economic Zones. International Trade Administration: Market Intelligence*. <https://www.trade.gov/market-intelligence/panama-special-economic-zones>
- Jones, K. (2021, 3 de marzo). Crimen organizado y medio ambiente en Latinoamérica: un encuentro fatal. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/crimen-organizado-medioambiente-latinoamerica-encuentro-fatal/>
- Korver, R. (2018, octubre). Money Laundering and Tax Evasion Risks in Free Ports. *European Parliamentary Research Service*. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155721/EPRS_STUD_627114_Money%20laundering-FINAL.pdf
- Mejías, S. A. (2014). Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia*, (124), págs. 75 y 82. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5030960.pdf>
- Meléndez, M. (2021, junio). “Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad”. En *Informe regional de desarrollo humano 2021: Atrapadas: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, pág. 206. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5493>
- Neale, D. (2019, 7 de octubre). Free Trade Zones: a Pandora’s Box for Illicit Money. *Global Financial Integrity*. <https://gfin integrity.org/free-trade-zones-a-pandoras-box-for-illicit-money/>
- OECD. (2016). *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>.

- Paris, R. (2011, marzo). Ordering the World: Academic Research and Policymaking on Fragile States. *International Studies Review*, 13(1), págs. 58-71.
- Piedrahita, P. B. y Ponce, A. L. (2020). Entre políticos y criminales: corrupción política en Colombia 2013-2018. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 6 (2), págs. 215-234. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.12.12>
- Piedrahita, P. B. (2020). La corrupción política como crimen organizado transnacional. *Revista Criminalidad*, 62 (2), págs. 233-45. <https://www.policia.gov.co/file/261621/download?token=yyK0316s>
- Rojas Aravena, F. (2008). Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley. En Solís, L. G. y Rojas Aravena, F. (Eds), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* (págs. 95-107). Catalonia; FLACSO Secretaría General.
- Sánchez, C. H. (2020). “El paradigma del estado fallido: evaluando la utilidad del concepto”, *Escenarios Actuales*, año 25, julio, n° 2 (2020), pp. 19-28.
- Sanín, F. G. (2010). ¿Estados Fallidos O Conceptos Fallidos? La Clasificación De Las Fallas Estatales Y Sus Problemas. *Revista De Estudios Sociales*, (37), págs. 87-104.
- Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index: Venezuela*. Transparency International 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ven>
- Transparencia Venezuela. (2020a). Crimen organizado y corrupción en Venezuela: Un problema de Estado. *Informe de Corrupción 2019*. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2020/12/03-Crimen-organizado-y-corrupcion-en-Venezuela.pdf>
- Transparencia Venezuela. (2020b, junio). *Organised Crime and corruption in Venezuela: A problem of State*. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2020/11/Organised-Crime-in-Venezuela-Collusion-between-Crime-and-Government.pdf>
- Trejos, L. (2012). La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano. *Persona y sociedad*, XXVI (3), págs. 33-52. <http://csociales.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2013/06/6.-Persona-y-Sociedad-2012-Diciembre.pdf#page=33>
- Última Hora. (2022, 7 de febrero). *Las investigaciones nacionales e internacionales contra Horacio Cartes*. <https://www.ultimahora.com/las-investigaciones-nacionales-e-internacionales-contra-horacio-cartes-n2985633.html>

- United States Department of Justice (2020, 26 de marzo). *Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges*. US Department of Justice Office of Public Affairs. <https://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism>
- UNODC. (2019). *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf
- Walker, S. y Restrepo, M. B. (2022). Illicit Economies and Armed Conflict: Ten Dynamics that Drive Instability. *Global Initiative*. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/GMFA-Illicit-economies-28Jan-web.pdf>.
- World Bank. (2022). *Fragility, Conflict & Violence*, Overview. www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview?msclkid=83045385b7a011ecb6a34850ada9f1c1#1.
- Yansura, J., Mavrellis, C., Kumar, L. y Helms, C. (2021). Financial Crime in Latin America and the Caribbean: Understanding Country Challenges and Designing Effective Technical Responses. *Global Financial Integrity*.

Las fuerzas armadas y la política cívico-militar en América Latina

Kees Koonings y Dirk Kruijt¹

Durante casi cien años, entre finales del siglo XIX hasta el fin de la Guerra Fría en los años noventa, América Latina ha sido una de las regiones donde los militares desempeñaron un papel substancial en la política interna. Los estamentos militares en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe solían considerar su participación en la política como parte de su deber principal, hecho estrechamente vinculado a su autodefinición como guardianes del destino nacional. Esta convicción ha sido un elemento importante en la instauración de dictaduras militares prolongadas en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Suriname y Uruguay. Adicionalmente, tiranías más personales de caudillismo habían persistido en la República Dominicana, Nicaragua y Paraguay hasta el último cuarto del siglo XX. Sólo cuando se terminó la Guerra Fría estos regímenes desaparecieron para transformarse en gobiernos civiles y democracias electorales como parte de la llamada “Tercera Ola” de democratización (O’Donnell et al. 1986; Diamond 1999).

Académicos y analistas de la dinámica política de la región cambiaron su enfoque hacia temas de transición democrática, consolidación, calidad y legitimidad a partir de los años ochenta. A la par con este cambio se reorientaron a temas como la doctrina profesional en el contexto de gobernanza democrática, la gestión

1 Kees Koonings es Profesor de la Antropología de Desarrollo y Conflicto, Departamento de Antropología, Universidad de Utrecht y Profesor de Estudios de Brasil en el Centro de Investigación y Documentación Latinoamericana (CEDLA), Universidad de Ámsterdam. Dirk Kruijt es Profesor Emérito de Estudios de Desarrollo, Universidad de Utrecht, y actualmente es investigador en el Centro de Estudios Militares (CEMIS) de la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica, y en el Centro de Estudios Internacionales (CEI) del Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL). Utilizamos en parte el texto de la Introducción y las Conclusiones y el contenido global de los demás capítulos del libro de Dirk Kruijt and Kees Koonings, Comps.. *The Latin American Military and Politics in the 21st Century: A Cross-National Analysis*. Nueva York: Routledge, 2022. Agradecemos a la casa editorial por su permiso de reusar los datos.

civil de la seguridad y el control sobre la gestión militar y su presupuesto. La tendencia general era analizar la explícita incorporación de los militares en manejo de la seguridad interna ante la escalada de violencia en América Latina en términos de “modernización” de misiones militares (Pion-Berlín 2016) o, contrariamente, como indicador del fenómeno creciente de “democracias violentas” (Arias y Goldstein 2010).

Sin embargo, en una reciente reflexión sobre lo que ella llama “diabetes democrática” en la región Marta Lagos (2019) señala la disminución gradual, pero sostenida de la confianza pública en la democracia y sus instituciones claves a partir de 2010, mientras que la confianza en las Iglesias (Cristianas y Evangélicas) y las fuerzas armadas sigue persistiendo.²

Es la razón por la que argumentamos en nuestro capítulo que desde el inicio del siglo XXI ocurrieron dos procesos opuestos: en algunos países los militares latinoamericanos se retiraron como actores políticos semiautónomos pero en otros reasumieron este papel aunque por circunstancias diferentes en cada caso. Exploramos cómo, por qué, y en qué medida, el papel político de los militares ha perdurado o resurgido en el nuevo milenio. Argumentaron que los “ejércitos políticos” del siglo anterior dieron paso a nuevas y más diferentes formas de política cívico-militar en el siglo XXI. Comenzamos, por ende, con una breve recapitulación del legado de militarismo político de América Latina.

La naturaleza y el legado del militarismo político de América Latina

América Latina se caracterizó durante las décadas de la Guerra Fría por militares políticos y políticos militares, especialmente cuando se desarrollaron dictaduras de “salvación nacional” en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Suriname y Uruguay. Con la excepción de Perú, Ecuador y Panamá todas eran regímenes conservadores o radicales de la derecha que adoptaron “doctrinas de seguridad nacional” anticomunistas. Muchos de aquellos regímenes estaban en guerra con sus propias sociedades, combatiendo “enemigos internos” y en algunos casos, participando explícitamente en conflictos armados internos - por no decir guerras civiles - con

2 Marta Lagos es la directora de *Latinobarómetro*, fundación que realiza anualmente encuesta altamente estimadas sobre tendencias sociales y políticas entre más de 20,000 encuestados en 19 países de América Latina.

grupos guerrilleros. Su ideología anticomunista ferviente se nutrió tanto de elementos de la doctrina hemisférica de la Guerra Fría de los Estados Unidos y del impacto de la Revolución Cubana (1959) como de las concepciones locales de las amenazas a la estabilidad del Estado en el amplio terreno económico, social y cultural (Menjívar y Rodríguez 2005).

Las dictaduras militares libraron una guerra contra adversarios subversivos o terroristas reales (miembros de movimientos guerrilleros) e imaginarios (líderes y miembros laborales y de asociaciones campesinas, escritores, estudiantes, periodistas y sacerdotes). Las campañas de contrainsurgencia en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y especialmente Centroamérica tomaron la forma de guerras sucias: terrorismo de Estado con tortura, asesinatos y desapariciones. El objetivo de la represión no era solo tratar con adversarios conocidos, sino también sembrar el miedo en sus ciudadanos, particularmente en Brasil y los demás países del Cono Sur. Las guerras civiles en Centroamérica se convirtieron en “proxy warfare” entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos potencias mundiales de la época (Kruijt 2008; 2017).

Stepan (1976) y Rouquié (1987) hicieron importantes aportes para entender el papel político de los militares. Stepan señaló la conexión entre el “nuevo” profesionalismo militar que acrecentaba desde la defensa territorial armada “normal” en la participación militar institucionalizada en la política y la gobernanza. Rouquié enfatizó la conexión entre esas misiones militares ampliadas y la tutela militar sobre el Estado y la gerencia militar decisiva en arenas políticas antagónicas. Este enfoque sentó las bases para el estudio del papel político de las instituciones militares en la región siendo actores semiautónomos en las dictaduras cívico-militares y el papel de actores de poder y partes interesadas en las “democracias de transición” de América Latina desde los años ochenta en adelante (Stepan 1988).

El meollo de este fenómeno eran las instituciones militares que se autodefinían como los “guardianes de la patria” en última instancia (Fitch 1998: 175-176). Implicaba que la institución militar era la esencia del Estado encarnando su coherencia, competencia y continuidad en lugar de ser simplemente su instrumento prioritario de seguridad, (Koonings y Kruijt 2002: 19-21). Una vez asumida aquella identidad a y por consecuencia

su misión política necesaria “debían” los militares comprometerse a la gerencia proactiva interviniendo en la política y entablando alianzas con segmentos civiles patrióticos que reconocieron la institución militar como eje central del poder del gobierno.

Las dictaduras cívico-militares a menudo introdujeron elaborados programas de desarrollo económico como parte de su misión de resguardar la seguridad nacional, la mayoría de las veces en alianza con las élites empresariales nacionales y el capitalismo internacional. Sin embargo, su legado se ha definido principalmente por la violencia de las guerras sucias y el terror estatal. Su músculo militar dependía de tres factores: el control sobre las agencias nacionales de inteligencia y las fuerzas de seguridad; la supremacía sobre las fuerzas policiales; y la presencia de los militares como representantes estatales en misiones de desarrollo local y regional en zonas remotas, combinando tareas convencionales de acción cívica con nuevos modos de contrainsurgencia. Los militares de aquel tiempo también fomentaron vínculos transnacionales entre sus homólogos de inteligencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que en sus respectivas guerras sucias cooperaron, incluido en acciones de escuadrones de muerte en el contexto del Plan Cóndor a mediados de los años setenta y principios de los años ochenta (McSherry 2005). Por último, había las fuerzas paramilitares como la AAA en Argentina, fuerzas similares en El Salvador y Colombia. Los 400,000 patrulleros indígenas rurales (ronderos) en Perú durante la insurgencia de Sendero Luminoso y más de un millón de patrulleros de autodefensa civil (PAC) en Guatemala que aterrorizaron al país manteniendo el “orden público” bajo comando de oficiales subalternos. Sí fueron un factor determinante en la victoria del ejército en ambos países.

Las fuerzas armadas en democracia

Cuando la democracia en América Latina fue restaurada hubo una especie de pacto cívico-militar. Un buen número de Gobiernos electos comenzó a refrenar el papel político de los militares, colocándolos bajo control civil y confinándolos a tareas estrictamente militares. Esto dio lugar a una nueva agenda de relaciones cívico-militares que por lo general incluía una serie de temas clave (Mares y Martínez 2014).

En primer lugar: los gobiernos civiles intentaron a garantizar la gestión política y administrativa civil en materia de asun-

tos militares, incluyendo la política de defensa, el presupuesto militar y la inteligencia (Cabrera Hidalgo 2021; Marcella et al. 2021). Sin embargo, en un estudio tomando los estándares de la OTAN en cuanto a la subordinación militar a la autoridad civil Pion-Berlin (2009: 581) concluyó que la mayoría de los estados latinoamericanos no cumplían estas, dejando la gestión militar y la defensa con un cierto gusto a las propias fuerzas armadas.

En segundo lugar: se establecieron nuevas misiones y funciones para los militares, estableciendo nuevos modelos de profesionalismo que no llegarían a la tutela política de entonces. Los gobiernos civiles aprobaron decretos presidenciales y/o legislación parlamentaria que establecerían también nuevas misiones de seguridad interna y desarrollo para los militares. Estas misiones llegaron a sustituir la acción cívica en regiones subdesarrolladas o remotas. Las nuevas misiones involucraron temas medioambientales, como la protección de la biodiversidad, un papel cada vez más importante en las tareas de defensa civil y asistencia en casos de desastres naturales. En la mayoría de los países estas misiones tienen una base constitucional o jurídica clara. Protección del medio ambiente y asistencia en casos de desastre natural (terremotos, huracanes, inundaciones, tsunamis y pandemias) son considerados en la actualidad (2022) como función regular de las fuerzas armadas. La pandemia de COVID-19 ha dado un impulso adicional al “humanitarismo armado”, ya que ha ofrecido a los militares incentivos adicionales para manejar la logística y planificación de intervenciones de salud pública y apoyo humanitario en áreas y poblaciones afectadas (Mani 2020).

Relativamente nuevo ha sido el énfasis en misiones de paz. Militares de muchos países latinoamericanos han participado (y siguen participando) en estas misiones bajo el mandato de la ONU en las últimas décadas. Entre 2004 y 2017, por ejemplo, Brasil y Chile lideraron la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH). Por su parte, Argentina, Brasil, Chile y Perú han creado escuelas especiales de misiones de paz.

El componente sobresaliente de las nuevas misiones militares refiere a la seguridad interna y el mantenimiento del orden público. Después de la redemocratización de toda la región y el fin de las guerras civiles en Centroamérica y los países andinos

(Colombia y Perú) surgieron nuevas olas de violencia con nuevos actores armados. Esas oleadas tomaron la forma de mini-guerras locales en barrios marginales urbanos y en los corredores rurales de narcotráfico. En muchos países los gobiernos y sus parlamentos aprobaron leyes explícitas para permitir que las fuerzas armadas participaran en misiones de seguridad interna, para asistir a la policía o incluso para asumir el mando de operaciones contra cárteles de droga y sindicatos criminales, pandillas juveniles y vigilantes urbanos.

Paralelamente, puede observarse un proceso recíproco: la militarización de la policía con unidades especiales fuertemente armadas entrenadas en la guerra urbana. Incluso el lenguaje de estas misiones está incrustado en la semántica militar: la *guerra* contra el crimen, la *guerra* contra el terrorismo y la *guerra* contra la droga. Estos violentos destacamentos militares y policiales se han convertido en actores o socios de la llamada nueva violencia y “democracias violentas” en América Latina (Arias y Goldstein 2010, Koonings y Kruijt 2015). Todas aquellas misiones son solicitadas o al menos permitidas por gobiernos democráticamente y basadas en leyes o decretos legales (Pion-Berlin 2019).

Políticos militares como presidentes civiles

Los militares no desaparecieron por completo del escenario político y público a pesar de los esfuerzos por deconstruir el modelo clásico del militarismo político. Adicionalmente, el electorado latinoamericano tiene una cierta preferencia para militares en retiro. El ejemplo más llamativo es el del entonces teniente coronel Chávez que llegó tres veces en elecciones a la presidencia venezolana entre 1999 y 2013. El éxito electoral (inicial) del proyecto revolucionario bolivariano de Chávez no puede desarticularse de su reputación como líder militar durante su golpe en los años noventa. Chávez dio a los militares venezolanos un papel fundamental en el gobierno y la administración pública (las “misiones bolivarianas”) mientras que su sucesor Maduro ha extendido aún más el rol administrativo y represivo de las fuerzas armadas.

América Latina también fue testigo de las victorias de exdictadores conservadores disfrazados de demócratas ilustrados. En Bolivia, general Banzer ganó las elecciones presidenciales en 1998. En Guatemala, El partido de su homólogo guatemalteco general Ríos Montt triunfó en las elecciones en 1999. Constitucionalmente

exdictadores no pueden ser elegidos presidente. Entonces seleccionó a Portillo como su testaferro político mientras que otro subordinado Reyes López coordinaba el gabinete. En Surinam, El dos veces golpista coronel Bouterse ganó las elecciones presidenciales de 2010 y 2015 en Suriname a pesar sus delitos de tortura y asesinato, delitos por los cuales fue condenado a 20 años de prisión por el Tribunal Militar de Surinam en 2019 mientras que ejercía la presidencia (Kruijt 2020).

Estos ejemplos de militares convertidos en políticos son más que vestigios de las antiguas dictaduras en la región. Estos “hombres fuertes cívico-militares” apelan a menudo al orden, al progreso y al patriotismo, o sea: nociones que no difieren mucho de las expresiones lanzadas durante las dictaduras del siglo XX. El éxito electoral de tales autócratas militares no ha sido obstaculizado por los lastres de su gobierno anterior. Es explicable por una combinación de factores: el prestigio militar inmanente dentro de sectores significativos del público, favoreciendo la autotransformación exitosa de “nuevos profesionales democráticos” y ayudado por el blanqueo del período de terror estatal militar. En otras palabras, los militares se reinventaron como patriotas, alejados de disputas y corrupción de las democracias electorales, maqueando su papel histórico como los guardianes últimos del bienestar y el destino de sus naciones.

Estos factores han resurgido en los últimos años como parte de un renacimiento radical de la derecha del autoritarismo militar. Brasil, el país más grande e influyente de América del Sur ha sido testigo de este populismo de la extrema derecha después de la victoria electoral del excapitán Jair Bolsonaro a la presidencia en 2018. Los regímenes populistas de la izquierda en Venezuela (desde 1999) y Nicaragua (desde 2007) han incorporado también sus fuerzas armadas como estructuras de apoyo ante el creciente descontento y la creciente polarización.

Políticas militares presentes (2020)

Si bien la prominencia política de los exmilitares llama la atención, hay un tema todavía más importante: el papel político de los militares como institución del Estado. Aquí argumentaremos que la institución militar del nuevo milenio en la mayoría de los países ha continuado nutriendo o desempeñando su papel en la política interna, a veces de modo encubierto y a veces abiertamente (Diamint 2020; Ugarte 2020, Grabendorff 2021). Sin embargo,

hay (todavía) una diferencia fundamental al comparar el presente papel de las fuerzas armadas con el militarismo político de entonces. Los militares de hoy no han optado por regímenes autoritarios basados directamente en la institución militar y la doctrina política militar. La participación militar en la política ha tenido que adaptarse a condiciones sociales y políticas nacionales e internacionales bastante diferentes. Nuestro análisis refiere a tres aspectos: (1) las instituciones fundamentales de la democracia electoral y los que manifiestan su descontento con aquellas; (2) las condiciones y limitaciones de la globalización neoliberal (incluyendo la securitización de la pobreza y la desigualdad); y (3) las variedades y el impacto de la protesta social y la violencia.

Los líderes políticos y los regímenes en la región que se navegan las olas de descontento público se han trasladados hacia regímenes iliberales, a la represión y la autocracia. Dejando al lado la división convencional izquierda-derecha los gobiernos de Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela se ingenian políticas con ingredientes de nacionalismo, populismo, egoísmo y el favoritismo. Son abiertamente hostiles frente a la disidencia, reprimen cualquier signo de oposición, desafían o subvierten los mecanismos apropiados de rendir cuentas confiando más en el uso de la fuerza de la policía, del ejército, de tropas especiales y actores armados paraestatales y extralegales. Estos arreglos han resultado en la participación de (sectores de) las fuerzas del orden público en alianzas con los políticos y legisladores electos de turno (Sanahuja y López Burián 2022).

Entonces, ¿significa esto que las fuerzas armadas estén (nuevamente o todavía) ocupando el mismo espacio, o sea que haya una renovada participación política o incluso de apoyo armado a los gobiernos como un componente legítimo de su misión institucional “bajo ciertas condiciones críticas”? ¿Cómo han afectado los 30 años de democracia formal el reposicionamiento militar? ¿Y hasta qué punto ha sido remodelado el militarismo político actual por la inestable geopolítica global, los desafíos económicos y el cambio sociocultural e ideológico, entre otros asuntos?

Nuestro enfoque es que no estamos ciertos que las instituciones democráticas y la política civil son “no problemáticas y hegemónicas”, cosa que llegaría a la conclusión que la participación

militar en la política sea solo una cuestión de ajuste institucional. Tampoco asumimos simplemente que la fragilidad y la naturaleza controvertida de la democracia en toda la región sean suficientes para explicar que los actores militares políticamente sean activos e influyentes.

Nuestra línea de argumentación es que el autoritarismo militar institucional del pasado no ha resurgido como respuesta a los problemas de la democracia. Sí, prácticas nuevas y más diversas de proximidad militar y participación en la política han emergido en las últimas dos décadas. Esto ha contribuido a lo que algunos autores han bautizado una “desdemocratización”, o sea un retroceso democrático (Bermeo 2016; Haggard y Kaufman 2021). Aunque en general las elecciones y la gobernanza civil siguen prevaleciendo, la calidad y el significado de la política democrática están erosionando gradualmente por las nuevas formas de iliberalismo y de gobiernos autoritarios represivos. Sostenemos que en América Latina el *militarismo político* del pasado ha sido reemplazado por *la política cívico-militar*.

Para fundamentar esta tesis brindamos una visión general de la política militar latinoamericana desde el año 2000 en la siguiente sección. La participación actual de los militares latinoamericanos en la política se presenta en un panorama mucho más diverso de trayectorias nacionales en comparación con la segunda mitad del siglo XX. Por lo tanto, distinguimos cuatro modalidades de política cívico-militar en toda la región.

Cuatro modalidades de política cívico-militar

Analizaremos esas cuatro modalidades en base a los mecanismos clave y los resultados de la política cívico-militar específicos como observados en cuatro grupos de países latinoamericanos.

La primera modalidad, *regresar a los cuarteles* sigue el curso y la lógica de la transición democrática en el sentido que los militares renuncian tanto a su actuación de gobernar como también a su autopercepción como actores de poder político. La desmilitarización de la política y la despolitización de los militares es parte de un retorno institucional a un gobierno democrático civil (O'Donnell et al. 1986). Esta modalidad es aplicable en Perú y tres países el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay). Estos cuatro países presentan casos paradigmáticos del alejamiento gradual de los militares de la política.

El liberalismo respaldado por los militares de la década de Fujimori (1990-2000) en Perú que produjo un proceso de desmoralización dentro de las fuerzas armadas ha sido seguido por la aparente despolitización de las fuerzas armadas. Las olas recientes de descontento popular y vulnerabilidad institucional (2021-2022) llevaron a invocaciones a la cúpula militar para convertirse en árbitros políticos, a lo cual la cúpula militar respondió con mucha moderación y poco entusiasmo. Llegó a una situación algo sorprendente: las fuerzas armadas “regresaron a los cuarteles” pero los políticos civiles comenzaron a tocar las puertas obstaculizando el abandono militar del escenario político por completo. El protagonismo institucional de las fuerzas armadas y el dominio ideológico del “pinochetismo” en los círculos de la derecha conservadora chilena contribuyó a una transición de dos décadas hacia una institucionalidad democrática bajo vigilancia militar silenciosa. A pesar de esfuerzos más ambiciosos después de 2010 para una mayor desmilitarización los militares preservaron un grado de autonomía interna que puede seguir siendo un problema para la gobernabilidad democrática de la defensa y la seguridad. Adicionalmente, las protestas masivas en 2019 y la pandemia de COVID-19 en 2020 invistieron los militares de nuevo como garantes del orden público. Aparentemente, Uruguay volvió a su estatus de democracia pacífica anterior a 1973, pero todavía enfrenta temas pendientes de justicia transicional y política de memoria. Las persistentes tensiones entre los militares conservadores y la izquierda – en el poder entre 2004 y 2019 – germinaron un “partido militar” disfrazado, Cabildo Abierto. En la actualidad este partido participa en el gobierno conservador de Lacalle Pou en base de un discurso neoconservador y una imagen de efectividad militar demostrada por acción cívica, la gestión de COVID-19 y la participación en misiones internacionales de paz.

Argentina sigue siendo dividida sobre muchos temas sociales y políticos, mientras que el legado de la dictadura y la Guerra Sucia continuaba persiguiendo los gobiernos consecutivos desde la amnesia política de Menem en los años noventa hasta la enredada crisis de principios del siglo XXI y la refundición del nacionalismo durante los gobiernos de los Kirchner. El colapso moral y militar de la dictadura de este ejército político clásico en 1982-1983 marcó el inicio de esfuerzos prolongados para alejarse del legado y la memoria de la Guerra Sucia y para el distanciamiento de los militares argentinos de cualquier papel político a través de reformas legales e institucionales. Las

fuerzas armadas argentinas dejaron sus ambiciones políticas y encontraron una nueva salida para fortalecer el Estado en las porosas tierras fronterizas con Bolivia, Paraguay y Brasil. De los países del Cono Sur solamente Perú y Argentina parece haber tenido éxito completo en la modalidad de regresar a los cuarteles.

La segunda modalidad, *potencias regionales bajo ataque* refiere al papel de los militares en la política en las dos potencias regionales: Brasil y México. Los dos países se destacan porque ambos pasaron por historias antidemocráticas diferentes (una dictadura militar versus una autocracia del partido único) y diferentes rutas hacia la democracia y un pluralismo político desde los años ochenta. La fundación de un ejército semiautónomo con un papel de moderador y el poder de veto en Brasil (1889) condujo a un prolongado gobierno militar institucional entre 1964 y 1985. Las fuerzas armadas en México surgieron en la Revolución Mexicana (1910-1917), primero como socio menor y luego como extensión de un modelo de gobierno civil de un partido único. Ambos países son potencias medias emergentes y ambos hacen frente a las consecuencias políticas del crimen organizado en los corredores de droga, cosa que está poniendo en peligro su estatus internacional y la calidad de su democracia. El resultado en ambos casos ha sido que sus presidentes actuales (abril de 2022) están recurriendo al apoyo militar. Por ende, la posición de potencia regional de Brasil y México están en la complicada situación que sus fuerzas armadas están librando una guerra interna que está redefiniendo la relación de las fuerzas armadas con el estado nacional.

Entre 1995 y 2016 Los consecutivos gobiernos federales de centro-derecha y centro-izquierda llevaron a cabo un ciclo de desmilitarización en Brasil entre 1985 y 2016. Pero la consecutiva serie de grandes crisis políticas y sociales entre 1990 y 2018 revivió el concepto del “partido militar” (Rouquié 1987) en una nueva forma. La política cívico-militar de Bolsonaro se gira alrededor de un movimiento electoral fluctuante que transfirió sectores significantes del sector público a burócratas militares. Entretanto, el presidente mantiene vivo el fantasma del autoritarismo militar ante su electorado en detrimento de las instituciones democráticas. En México la subordinación militar a la hegemonía del partido gobernante prevaleció hasta el año 2000. La ruptura del gobierno con partido único se coincidió con el avance de la “guerra contra la droga”, cosa que intensificó el papel militar en la lucha contra los cárteles. Eso contribuyó a un nuevo

perfil en su antigua misión: la seguridad interna y la gestión del orden político al servicio de los gobiernos civiles, en particular a partir de la presidencia de López Obrador en 2018.

La tercera modalidad, *pluralismo violento* refiere a las “democracias violentas” (Arias y Goldstein 2010) que recientemente han estado o siguen estando enredadas en conflictos armados con efectos complicados de violencia social, política y criminal, Así caracterizamos Colombia y el Triángulo Norte de América Central (El Salvador, Guatemala y Honduras). Estos cuatro países demuestran cómo el pluralismo violento tiene sus raíces en las décadas de conflicto armado político en el siglo XX que se intensificó y transformó durante gobiernos democráticos en múltiples centros locales de violencia con actores como pandillas, bandas de narcotráfico, fuerzas paramilitares y las de la seguridad del Estado. Los actores armados involucrados en el pluralismo violento incluyen también a la policía y al ejército. La fuerza militar y la policía en aquellos países están continuamente involucradas en campañas de contrainsurgencia bajo una forma híbrida de mantener el orden público y operaciones de seguridad nacional.

El ejército guatemalteco facilitó un campo amplio para empresarios políticos civil-militares que erosionaron la institución militar. Los militares salvadoreños sostuvieron un cierto grado de poder tutelar institucional. Los militares hondureños combinaron las dos opciones. El pluralismo violento en los tres países está conformado por redes de pandillas (maras), bandas del narco y fuerzas militares y policiales coercitivas. Eso contribuyó en gran medida a la militarización sostenida del orden público y la disponibilidad militar de servir como respaldo político. A lo largo resultó en la fragilidad de la democracia, favoreciendo un claro movimiento hacia el iliberalismo conservador o de derecha. Colombia ha sido Durante muchas décadas Colombia ha sido el país arquetípico de pluralismo violento. Entre los años sesenta hasta el comienzo de los noventa los militares tenían el control exclusivo de la seguridad pública a cambio de mantenerse fuera del poder político. Los convirtió en una máquina profesional de contrainsurgencia, controlando todo el panorama de la seguridad. Pero eso también produjo su abandono político y los hizo receptivos a la “limpieza social”, la guerra sucia y el paramilitarismo de derecha.

Finalmente, la cuarta modalidad, *bolivarianismo armado* refiere a situaciones en que las fuerzas armadas han sido instrumentales en el nacimiento, mantenimiento y desaparición ocasional de proyectos revolucionarios de izquierda. Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia representan experiencias históricas y recientes de proyectos de transformación social de izquierda. Las fuerzas armadas, aunque siguiendo itinerarios muy diferentes desempeñaron un papel claro en la constitución y consolidación de los regímenes. Cuba y Nicaragua convirtieron sus fuerzas guerrilleras victoriosas en fuerzas armadas nacionales. El régimen bolivariano de Venezuela politizó sus militares convirtiéndolos en partidarios más solidarios (especialmente después del fallido golpe contra Chávez en 2002). Después de 2006 el gobierno boliviano ha tratado de instituir el apoyo de las fuerzas armadas, pero con resultados ambivalentes como ha sido demostrado el derrocamiento de Morales del poder en 2019. La efímera membresía de Honduras en el ALBA también terminó en un golpe en 2009. En Ecuador, entonces miembro del ALBA, un intento de golpe ha sido contrarrestado por el alto mando del ejército.

Todo esto indica que el papel de las fuerzas armadas en los países del ALBA ha sido ambiguo. Los militares decidieron para (intentos de) golpe o las fuerzas armadas como tal se arraigaron profundamente en el gobierno, el partido, la administración pública y/o el manejo de la economía. En el caso de Venezuela ocurrieron ambos fenómenos. En Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia existe un pacto ambiguo entre el liderazgo político y los militares al abrazar una alternativa “bolivariana/socialista/indigenista” sustituyendo la hegemonía del capitalismo neoliberal y el poder y los privilegios de las élites nacionales. Los acontecimientos políticos en esos cuatro países demuestran como la reciente crisis económica, social e institucional del socialismo bolivariano –ya sea un modelo, un régimen o un mero servicio de boquilla– ha estado afectando la posición de los militares, desde preservar el estatus quo autoritario cubano hasta apoyar la defensa violenta de los regímenes en Nicaragua y Venezuela y por fin a la complicidad del derrocamiento de Evo Morales y el MAS en Bolivia (2019).

Observaciones finales: las huellas dactilares de la política cívico-militar

Nuestro esbozo arriba presentado nos lleva a observaciones finales sobre cinco temas que han surgido como características importantes y persistentes de las fuerzas armadas en la política latinoamericana.

En primer lugar, los ejércitos políticos del siglo XX han desaparecido en gran medida en cuanto los militares tomaron distancia en la mayoría de los casos su vocación política institucional como encarnación de la soberanía y destino nacional expresado en el poder estatal autoritario. Abandonaron los pilares de su poder en la era de las dictaduras: control sobre la inteligencia nacional, sobre la policía, y el relativo monopolio de “acción cívica”, programas sociales y la de facto administración en regiones remotas. Sin embargo, la participación militar en o incluso el control directo sobre la gestión de la seguridad pública “en asistencia a la policía” y programas sociales de emergencia (ayuda humanitaria a la población civil asistencia durante la pandemia del COVID-19) se ha preservado y en muchos casos ha sido ampliado. Mencionamos explícitamente que el objetivo de aquellas intervenciones no es respaldar a gobiernos militares sino resolver problemas de gobiernos civiles. Dicho esto, la militarización de la revolución bolivariana de Venezuela tiene el rostro de un nuevo espécimen de ejército político, mientras que la nostalgia a la vieja variedad persiste dentro de círculos militares de Brasil, Chile, El Salvador, Honduras y Uruguay. Esto ha estado ocurriendo en forma de discurso ideológico, activismo electoral o reflejos de tutela política.

En segundo lugar, la desaparición de los ejércitos políticos no ha terminado con la importancia política de las fuerzas armadas latinoamericanas. Pero ahora oficiales militares son relevantes y activos en la política a través de su articulación con políticos o gobiernos civiles. En muchos casos políticos civiles invocaron e invocan el apoyo o la participación activa de oficiales militares (retirados) en sus gobiernos: “tocar las puertas de los cuarteles”. Los estamentos militares en varios países han sido cómplices del retroceso democrático, el iliberalismo y el nacionalismo populista de la derecha y la izquierda. Teniendo en cuenta el ciclo de las recientes y (en la situación de abril de 2022 al momento de redactar

este artículo) y próximas elecciones presidenciales³, vemos que en algunos casos los militares vieron victorias de regímenes que apoyaron (Nicaragua) o el regreso al poder de aquellos a quienes ayudaron a derrocar poco antes (Bolivia, Honduras).⁴ Sin embargo, en términos más generales, la arena electoral mostró y muestra una volatilidad clara alimentada por protestas, polarización y la sombra del populismo iliberal. Explica por lo menos en parte la tendencia regional de cambiar el “regreso a los cuarteles” en “tocar a las puertas” de los cuarteles militares. Llamamos eso *una política cívico-militar* en contraste con el militarismo político.

En tercer lugar, al lado de sus misiones de defensa externa es claro que las fuerzas armadas están muy comprometidos con la acción cívica y la gestión de la seguridad interna. Adicionalmente, puede observarse que no pocas fuerzas armadas latinoamericanas han adquirido o ampliado mediante sus fondos de jubilación u otras actividades un cierto control sobre actividades económicas clave y sectores clave del aparato estatal. Esto tiene consecuencias políticamente relevantes: fortalecer su propio prestigio institucional, revisar la agenda de la política de la memoria, convertirse en socios de cogobernanza de gobiernos civiles sitiados y compensar el bajo nivel de confianza y legitimidad de gobiernos civiles. Hoy por hoy presidentes civiles se inclinan rápidamente a confiar en los servicios de los militares como una “burocracia de reserva” en una gama de asuntos políticos cada vez que el propio sector público “normal” no está a la altura de sus tareas correspondientes.

En cuarto lugar, hay un contrapunto fuerte de esas formas de cogobierno: el enredo de los militares en gobernanza criminal y pluralismo violento. Esto parece ser particularmente sistémico en Guatemala, donde *los poderes ocultos* constituyen un “Estado profundo” en connivencia con actores represivos clandestinos y bandas y carteles narcotraficantes.

3 El ciclo actual (2020-2022) comenzó con las elecciones presidenciales en Bolivia (octubre de 2020), seguido por las de Ecuador (febrero de 2021 – no incluido en este volumen), Perú (abril de 2021), Nicaragua (noviembre de 2021), Honduras (noviembre de 2021), Chile (para la asamblea constituyente en abril de 2021 y las elecciones presidenciales en noviembre y diciembre de 2021). Para 2022 están programadas las elecciones presidenciales en Costa Rica (febrero y abril), Colombia (junio) y Brasil (octubre). Además de eso, en 2021 se llevaron a cabo elecciones legislativas o regionales /municipales en Argentina, El Salvador, México y Venezuela.

4 En el caso de Honduras, las elecciones presidenciales resultaron en una victoria de la candidata reformista Xiomara Castro, cuyo esposo Manuel Zelaya fue derrocado por un golpe en 2009.

Finalmente, *en quinto lugar*, está cambiándose la dimensión internacional. Las secuelas a largo plazo del "9-11" significaron la desaparición del imperativo de la democracia liberal patrocinado por los (antiguos) Estados hegemónicos del Atlántico Norte. El ideal de paz liberal y democracia liberal del "fin de la historia" (Fukuyama 1992) ha sido reemplazado por un nuevo "realismo" económico y geopolítico. Esto se demostró a través de la respuesta considerablemente diferente al golpe de estado en Honduras (2009) y a las hazañas actuales del régimen de Maduro en Venezuela. El golpe en Honduras fue respaldado tácitamente por los Estados Unidos y fue rechazado enérgicamente por los países latinoamericanos liderados por Brasil. El régimen de Maduro fue condenado por Estados Unidos, la Unión Europea y los gobiernos conservadores de América Latina, pero ha sido apoyado por China, Rusia, Irán, Turquía y países latinoamericanos de tendencia izquierdista, incluido México.

Misiones internacionales de paz han sido consideradas originalmente como una estrategia a corto plazo para fortalecer el profesionalismo militar mientras que las fuerzas armadas latinoamericanas se sintieron felices, activas y alejadas de la política. Sin embargo, eso no contribuyó en absoluto en una reducción de las misiones militares internas excepto en el caso de Argentina. Las misiones de paz internacionales en Brasil y El Salvador dieron incluso impulso a misiones nacionales consecutivas de manejo del orden público. Paradójicamente, el conflicto armado interno en Colombia y la misión internacional de verificación y apoyo vigentes a partir de 2004 produjo un mayor enfoque en las tareas militares convencionales.

Estos cinco puntos muestran en nuestra opinión que la participación militar en la política en América Latina después del inicio del siglo XXI navega bajo condiciones sociales y políticas nacionales e internacionales muy diferentes. Los políticos que manifestaron su malestar con la democracia electoral no lograron su ruptura, pero sí involucraron las fuerzas armadas en sus maniobras. Las condiciones y limitaciones de la globalización neoliberal – incluida la securitización de la pobreza y la desigualdad – han aumentado la participación de los militares de la mayoría de los países latinoamericanos en una gama de sectores económicos y políticos, especialmente en asuntos de seguridad pública. Contestación social y violencia están íntimamente relacionadas con las tensiones entre el

neoliberalismo global y la gobernanza nacional, ya sea para gestionar o alterar el neoliberalismo. Alimentan el desencanto político y la inestabilidad que a su turno es un motivo importante para que políticos y gobiernos busquen un apoyo militar.

Por ende, contestamos la pregunta que si estamos testigos de una remilitarización de la política latinoamericana opinamos que “no”. Los ejércitos políticos de entonces con sus doctrinas de tutela nacional, dictaduras burocráticas-autoritarias, guerras sucias, terrorismo de estado y violación de derechos humanos no han emergido de nuevo a pesar de la fragilidad de la democracia en muchos aspectos. Pero tenemos que decir que sí al observar la participación continua y creciente de actores militares en gobiernos, políticas partidistas, elecciones y en el sector público.

Bibliografía

- Arias, Enrique Desmond y Daniel M. Goldstein (Comps.) (2010). *Violent Democracies in Latin America*. Durham NC: Duke University Press.
- Bermeo, Nancy (2016). “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5-19.
- Cabrera Hidalgo, Arturo (2021). “Regímenes de Cooperación internacional, paradigmas globales y redes de inteligencia en América Latina”. Disertación doctoral, Leiden University, Facultad de Humanidades.
- Diamint, Rut (2020). *Militarización, Pandemia y Democracia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fukuyama, Francis. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.
- Grabendorff, Wolf (Comp.). (2021). *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL).
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (Comps.). (2002). “Military Politics and the Mission of Nation Building. En *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Kees Koonings y Dirk Kruijt (Comps): 9-34. Londres: Zed Books.

- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (Comps.) (2015). *Violence and Resilience in Latin American Cities*. Londres: Zed Books.
- Kruijt, Dirk (2008). *Guerrillas: War and Peace in Central America*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Kruijt, Dirk (2017). *Cuba and Revolutionary Latin America. An Oral History*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Kruijt, Dirk (2020). "Suriname: The National Army in Politics". *Oxford Research Encyclopaedias, Politics*. [online] DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1855 [accedido el 27 de octubre de 2021].
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings (Comps.) (2022) *The Latin American Military and Politics in the Twenty-First Century: A Cross-National Analysis*. Nueva York: Routledge.
- Lagos, Marta (2019). El fin de la tercera ola de democracias. *Corporación Latinobarómetro, Informe 2018*. [online] <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (accedido el 7 de octubre de 2020).
- Mani, Kristina (2020). 'The Soldier Is Here to Defend You'. Latin America's Militarized Response to COVID-19. *World Politics Review*, 21 de abril. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses> (accedido el 7 de octubre de 2020).
- Marcella, Gabriel, Orlando. J. Pérez y Brian Fonseca (Comps.) (2021). *Democracy and Security in Latin America. State Capacity and Security under Stress*. Nueva York: Routledge.
- Mares, David R. y Rafael Martínez (Comps.) (2014). *Debating civil-military relations in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press.
- McSherry, J. Patrice (2005). "Tracking the Origins of a State Terror Network: Operation Condor." *Latin American Perspectives*, 29(1), pp. 38–60.
- Menjívar, Cecilia y Néstor Rodríguez (Comps) (2005). *When States Kill. Latin America, the U.S., and Technologies of Terror*. Austin: University of Texas Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comps.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Pion-Berlin, David (2016). *Military Missions in Democratic Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pion-Berlin, David (2019). "Military Use in Public Security Operations: Is it ever Advisable?" *IUS-Revista del Instituto De Ciencias Juridicas de Puebla*, 13(44), pp. 13–26.
- Rouquié, Alain (1987). *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Sanahuja, José Antonio y Camilo López Burián (2022). "Latin American neo-patriot far right: between the crisis of globalization and regional political processes." En *Global Resurgence of the Right: Conceptual and Regional Perspectives*, Gisela Pereyra Doval y Gastón Souroujon (Comps): 98-122. Milton Park: Routledge.
- Stepan, Alfred (1976). "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion". En *Armies and Politics in Latin America*, Abraham F. Lowenthal Comp.): 244-260. Nueva York: Holmes y Meier.
- Stepan, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Ugarte, José Manuel. (2020). ¿Qué cambios se están produciendo en las fuerzas armadas latinoamericanas? *Política y Estrategia*, 135, pp. 21–72.

Derechos Humanos
y Migración | **6**

Derechos Humanos en América Latina en el Siglo XXI ¿Un deterioro regional o la ruptura del consenso?

Dr. Juan Carlos Sainz Borgo

Parafraseando a un reconocido profesor de derecho internacional¹, es un buen momento para hablar de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, no porque ellos se respeten más que en otro momento de la historia, sino porque ellos se han convertido en una parte fundamental del discurso político en cada uno de los países que conforman la subregión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como único tribunal regional, ha cumplido una función de árbitro final en disputas políticas internas e incluso genera lineamientos para la buena marcha de la política en la América Latina, una realidad inédita en la historia del continente. Sin embargo, este aparente fortalecimiento institucional solo nos muestra una parte de la historia.

El presente capítulo abordará la situación de los derechos humanos en la región desde una perspectiva jurídico-institucional, para que una vez realizado el análisis podamos dibujar algunas conclusiones preliminares sobre los avances y retrocesos del mismo. Esta metodología parece favorable dado el contexto de la difícil situación que la crisis del COVID 19 está planteando en la región y que impacta de manera muy clara el desempeño en diversas áreas de los derechos humanos. La cuantificación en cifras que este descalabro en los indicadores representará, aún está por cuantificarse. Solo en áreas como la salud y la educación, tenemos algunas cifras regionales confiables². De tal forma, que en esta ocasión dibujaremos un panorama del desarrollo de los órganos y las garantías en derechos humanos en América Latina.

1 Raz, Joseph. 2010. "Human Rights without Foundations". En, *The Philosophy of International Law*. Samantha Besson y John Tasioulas. (Editores) 626 paginas. Oxford, UK. Oxford University Press.

2 Para algunas reflexiones sobre el tema, ver: Sainz Borgo, Juan Carlos. El derecho a la educación en la agenda 2030. Una visita desde la pandemia. Revista Jurídica Jalisciense. No. 63. 2020. (<http://148.202.248.171/juridicajal/index.php/RJJ/article/view/34>)

El plan del capítulo será el siguiente: introducción teórica sobre el tema; la descripción del sistema institucional en la región, desde una perspectiva histórica, pero enmarcada dentro de una visión global. A partir de allí haremos un repaso de los momentos emblemáticos en la evolución del sistema en la última década, para culminar con algunas conclusiones sobre el estado y el futuro de la agenda de derechos humanos en la región latinoamericana y del caribe.

Los derechos humanos desde la perspectiva conceptual.

Los derechos humanos pueden ser entendidos de muchas formas, desde una perspectiva filosófica, política o discursiva. Para cumplir con los objetivos del capítulo, desarrollaremos una conceptualización desde el derecho internacional de los derechos humanos, como un conjunto de "...prerrogativas que, conforme al Derecho Internacional, tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del estado de áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado..."³ Esta definición nos permite resaltar un número de elementos, como la capacidad que tienen para establecer límites a la función del estado o que tienen como objetivo preservar la dignidad del ser humano. Sin embargo, hay un componente cardinal para entender el papel de los derechos humanos: son parte del derecho internacional y como tal se colocan por encima de los estados y las administraciones locales.

Sin embargo, la idea de los derechos humanos como parte del derecho internacional y consecuentemente con un poder supra estatal es un tema siempre sujeto de controversia con las administraciones nacionales. Sin entrar a estudiar en este artículo los orígenes y teóricas que explican el derecho internacional y los derechos humanos como parte de ellos, es importante resaltar que el derecho internacional opera en un mundo globalizado o mundializado, como consecuencia de los imperativos que imponen las comunicaciones y por la propia dinámica económica. Además, "si un estado ha asumido una obligación internacional debe introducir en su legislación interna las modificaciones que sean necesarias para asegurar en este ámbito la ejecución de dicha

3 Faundez Ledesma, Héctor. 2004. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Tercera Edición. San Jose. Costa Rica. Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pagina 6

obligación (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1925)⁴ Esta perspectiva formal del derecho internacional en su relación con el derecho interno, está basado en una construcción mucho más amplia y extendida, en la cual los estados, como máximos sujetos del derecho internacional aceptan las obligaciones de forma libre y pacífica, porque consideran que su cumplimiento voluntario representa una buena causa o al menos puede representar beneficios para sus colectividades, sus intereses o en general el bien común de la sociedad internacional.

Esta teoría ha sido definida como liberal democrática o del consenso⁵, en la cual “la norma de la gobernanza democrática descansa en el consentimiento de los Estados y en el de los individuos, pero depende de una teoría de la legitimidad que sigue priorizando implícitamente a los Estados” y las decisiones que ellos pueden tomar.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que “El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”⁶

Este consenso alrededor de los derechos humanos, construido por los estados, como administraciones nacionales y con el respaldo de amplios sectores de las sociedades civiles, organizaciones no gubernamentales y académicas. Además, este consenso está administrado a través de una gobernanza regional, entendida esta como el conjunto de acuerdos, órganos e instituciones que se han establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). En el caso de la OEA esta construcción ha estado basado en el consenso de la utilización de los derechos humanos, como una herramienta de promoción de la democracia, en todos sus

4 González Campos, Julio et al. 2003. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid. Editorial Thompson-Civitas. Página 68

5 “The norm of democratic governance rest on the consent of States and the consent of individuals, but depends on a theory of legitimacy which continues to implicitly prioritize the States”. Gerry Simpson. 2000. *Imagined Consent: Democratic Liberalism in International legal Theory*. En, Martti Koskenniemi. *Sources of International Law*. 567 paginas. Inglaterra. Ashgate Publishing House.

6 El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26, y Opinión Consultiva OC- 27/21, supra, párr. 39

ámbitos; desde los estructurales procesos de lucha contra las dictaduras militares, la imposición de normas internacionales generales para el disfrute de los derechos humanos en guerra o paz, la visibilización de comunidades vulnerabilizadas o más recientemente la lucha por la calidad de la democracia en los países de la región.

Los derechos humanos están presentes en el discurso interamericano, desde antes de la propia institucionalización formal de la OEA, cuando por ejemplo en IX Conferencia Americana en 1948, se acordó “Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias”.⁷

Posteriormente, con el establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como primer órgano del sistema regional para la promoción y protección de los derechos humanos, establecido en 1959. De conformidad con el artículo 106 de la Carta de la Organización,

“Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.”

De esta manera, en el mandato de la instancia fundamental quedó marcado la visión dual: promover y apoyar a la OEA en el desarrollo de los temas de derechos humanos y defender esos mismos conceptos, ahora como garantías, en un ámbito cuasi jurisdiccional. La idea de una Corte con mandato judicial sería considerada posteriormente.

La idea de los derechos humanos como forma de promoción de la democracia está presente en sus primeros documentos, pero como un mensaje claro, eligió como su primer presidente en 1960, al expresidente venezolano Rómulo Gallegos, depuesto por un golpe de estado en 1945, enviando de esta manera un mensaje sobre la importancia del proceso democratizador en la región. Asimismo, una forma de materializar este mandato democratizador se puede

7 Resolución de la IX Conferencia Internacional Americana, Considerando cuarto. Disponible en: <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/NinthIntConfAmericanStates/Treaties/DeclaraciondelosDerechosyDeberesdelHombre.pdf>. Consultado en Abril 2022.

evidenciar en las visitas *in loco*, realizadas a Chile y Argentina en la década de los 70 del siglo pasado, como una muestra muy valiente de construcción de la democracia a través de los derechos humanos en el complejo contexto de la confrontación de la guerra fría.

La visita a Chile entre julio y agosto de 1974, transcurrido un año del golpe de estado en ese país, pudo trabajar con grandes limitaciones y en el marco de la actuación diplomática con un gobierno militar, se denunciaron muchos de hechos de tortura, que luego se demostrarían que fueron aún mucho mayores.⁸ En el caso

8 Como nota curiosa, se puede leer los hechos que ocurrieron luego de la visita de la Comisión, que son registrados por los propios miembros de la Comisión: "CAPÍTULO XVIII Es posible que algunas de las recomendaciones contenidas en el capítulo anterior de este Informe parezcan desprovistas de actualidad o ya innecesarias. Es lo cierto que, tan pronto como el Gobierno de Chile recibió nuestra nota del 29 de julio, contestada el 2 de agosto, se tuvo noticia a través de la prensa, durante los meses de agosto y septiembre, de que se habrían adoptado algunas medidas tendientes a corregir ciertos excesos y a normalizar en algún sentido la situación general. Fue así que se anunció que algunos integrantes de la fuerza pública habían sido destituidos y aún procesados, por haberse comprobado su participación en actos de tortura a personas detenidas, confirmando así la veracidad de denuncias relativas a uno de los tipos de ataques a derechos humanos más reiteradamente recibidas por la Comisión. Se anunció igualmente que algunos menores habían sido puestos en libertad o trasladados a establecimientos especiales de reeducación. Se dijo que uno de los ex-prisioneros de la Isla Dawson, el señor Orlando Letelier, había sido puesto en libertad, aunque, al parecer, por la vía de un decreto de expulsión del país. Se informó que, en algunos casos, se había permitido a detenidos, a los cuales no se les imputaban delitos, que optaran por su extrañamiento. Se difundió ampliamente la noticia de que el gobierno estaba dispuesto a permitir la salida del país de un número mayor de detenidos aunque algunas fuentes de información vincularan el alcance de esta decisión con medidas similares que pudieran ser adoptadas por la Unión Soviética y por Cuba. Según información recibida del Gobierno de Chile, por Decreto-Ley 641 de 11 de septiembre de 1974, se dejó sin efecto el estado de guerra interno subsistiendo en el interior el estado de sitio que regía desde el 11 de septiembre de 1973 y que fuera posteriormente prorrogado. La cesación del estado de guerra no había importado, según parece, el cese de la actuación ni la vigencia de los procedimientos de los Consejos de Guerra. Al mismo tiempo, se han difundido otras noticias de signo negativo, tales como una declaración atribuida al señor Presidente de la Junta en el sentido de que no se podrá restablecer la práctica del sufragio en tanto una nueva generación, educada en los principios que la Junta considera más elevados y convenientes para su país, no haya sustituido a la actual joven generación. Esta noticia, en caso de ser exacta, revelaría el propósito de desconocer por muchos años los derechos políticos del pueblo chileno y, con ello, lo dispuesto en el Artículo XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. La falta de información oficial e inequívoca acerca de todos estos hechos hace que la Comisión no pueda apoyarse debidamente en ellos. Los registra aquí, con todas las reservas del caso, pese a que no haya podido tomarlos en cuenta al redactar sus conclusiones y recomendaciones, para que no quede duda de que la Comisión desea preservar la esperanza de que nuevos actos del Gobierno de Chile importen una franca restauración de los derechos vulnerados.

de la visita *in loco* realizada a Argentina, en 1979, encabezada por su Vicepresidente Andrés Aguilar, se entrevistó con el Presidente de la Junta Militar de Gobierno, Jorge Videla y otros miembros del Gobierno, así como visitas al expresidente Héctor Campora, asilado en la Embajada de México o la expresidenta Señora Isabel Martínez de Perón, en arresto domiciliario.

Las conclusiones del Informe fueron muy claras: “A la luz de los antecedentes y consideraciones expuestos en el presente informe, la Comisión ha llegado a la conclusión de que, por acción u omisión de las autoridades públicas y sus agentes, en la República Argentina se cometieron durante el período a que se contrae este informe –1975 a 1979—numerosas y graves violaciones de fundamentales derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”.⁹

Las dos dictaduras militares del cono sur, no pudieron negarse al mandato de abrir sus fronteras a la visita de la Comisión, con todas las consecuencias que de allí podrían nacer. Sin embargo, entrado el siglo XXI, el rechazo a la acción de esta misma Comisión parecería en nuestro continente.

La creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano jurisdiccional con la función de establecer la responsabilidad internacional de los estados, fue creado mediante la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969 y solo entró en vigor en 1978, cuando se depositó la undécima ratificación de la misma, aunque tuviera que esperar hasta el año 1987 para dictar su primera sentencia en el caso contra Honduras.¹⁰ A partir de ese año, la Corte Interamericana se convertirá en un referente regional para el establecimiento de la responsabilidad internacional de los estados partes en los temas más importantes de la agenda de derechos humanos regional.

Sin embargo, la aprobación de la Corte Interamericana como un órgano separado de la Comisión Interamericana, creó un mecanismo de dos instancias que no facilita la construcción del necesario consenso internacional para el establecimiento de una agenda regional en materia de derechos humanos. Mientras que

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina. Visita in Loco 1980. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Argentina80sp/indice.htm>. Consulta Abril 2022.

10 Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=189&lang=es. Consulta Abril 2022.

la Comisión Interamericana tiene competencia para desarrollar su mandato en los 35 países miembros de la OEA, la Corte Interamericana tiene competencia plena solo en 19 países, de los cuales solo Barbados forma parte del llamado Caribe Anglópárloante. Esta diferencia entre los dos órganos del Sistema, será una fuente permanente de dificultades en la construcción de un consenso sólido en la región en materia de derechos humanos.

La actuación de los países de la región en la construcción del consenso para la construcción de la democracia basada en los derechos humanos, avanzará de forma constante a lo largo de las últimas décadas, con la obvia excepción de Cuba en el Caribe. El continente logrará cerrar el siglo XX, con un récord formal de construcción de la democracia. Durante las dos últimas décadas, en especial los años 80 abrieron espacios para revoluciones pacíficas como fue la Nicaragua Sandinista y con en el primer periodo del proceso en el marco de la solución negociada regional de la paz centroamericana, que devendría luego en el proceso de contadora y luego el grupo de Río.

En la década de los ochenta del siglo XX, “El consenso básico de la OEA en torno a la democracia se reforzó, no se contradijo (como en apariencia pudiera pensarse), (...) mediante el Protocolo de Cartagena de Indias, se reformó la Carta para confirmar el derecho que cada Estado tiene para escoger, sin interferencia externa, su sistema político, económico y social. En este punto, la organización interamericana se adelantó nuevamente al relajamiento y a la apertura de espacios que implicó el fin de la llamada guerra fría”.¹¹

La solidez del consenso sobre los valores democráticos permitió abortar el golpe de estado en Trinidad y Tobago en los 90 y crear un movimiento de carácter global para apoyar la restitución del depuesto Presidente de Haití, como consecuencia también de un golpe de estado.

Este sólido consenso regional, alrededor de la importancia de la democracia y el disfrute de los derechos humanos, expresados además en decenas de sentencias de la Corte Interamericana contra todos los países de la región, por desapariciones forzadas en diversos países, libertad de expresión en otros o derechos de

11 La promoción de la democracia en el hemisferio: consensos y límites de la acción de la OEA. José Alfredo Galván Corona. Revista Mexicana de Política Exterior. No. 54. 1998.

comunidades indígenas mostraban al inicio del siglo XXI una región dispuesta a avanzar en la profundización de esos valores, en el marco de un complejo proceso de crecimiento económico, que no parecía estar llegando a todas las clases sociales por igual.

El inicio del siglo XXI será el telón de fondo para la mayor apuesta en defensa de la democracia que región latinoamericana y caribeña se adoptó, como fue la Carta Democrática Interamericana, que aprobó el tipo de gobierno en la región¹² y las características que el mismo debía tener¹³. La Carta Democrática incluye un novedoso sistema de intervención en los asuntos internos del país, consagrado bajo la idea de la protección de la Constitución, que permite una rápida intervención para el restablecimiento de la plena democracia¹⁴. El mecanismo se activó en el año 2002 en Venezuela; 2004 en el Perú; 2004 y 2005 Nicaragua; 2005 y 2008 en Bolivia; 2009 Zelaya y el 2010 en el Ecuador.¹⁵

El gran consenso en el inicio del siglo XXI latinoamericano y caribeño, tenía un reflejo y apoyo en el marco universal, cuando en el seno del proceso de reforma del Sistema de las Naciones Unidas se aprobó la creación por parte de la Asamblea General

- 12 OEA. Carta Democrática Interamericana. Asamblea General. Lima, 11 de Septiembre 2001. Artículo 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.
- 13 Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.
- 14 Artículo 20. En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.
- 15 ¿Qué es y como funciona la Carta Democrática Interamericana?. <https://www.vozdeamerica.com/a/funciona-aplicacion--carta-democratica-oea/4736145.html>

de la ONU del Consejo de los Derechos Humanos en el año 2006 y su novedoso examen periódico universal (EPU), estableciendo por primera vez un mecanismo global de desempeño en materia de derechos humanos que incluye a todos los miembros del sistema, sin distinción de localización geográfica, cultura o religión.

Este consenso regional, también encontró apoyo en el fortalecimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en el Sistema Africano de protección de Derechos Humanos. En el caso europeo, es un tribunal de gran importancia. Durante el periodo de construcción del consenso que analizamos, el número de casos se multiplicó más de siete veces, pasando de 8.400 en 1999 a 57.000 diez años después¹⁶. y que ha venido adaptando su organización institucional a través de sucesivas reformas¹⁷, con el Protocolo 11 en 1998 y el Protocolo 14 del año 2004, otorgándole nuevas facultades y facilidades procesales para atender el creciente número de denuncias, las cuales reflejan su importancia en el discurso y la práctica política del continente europeo. En el caso Africano, en 1998 la Unión Africana aprobó el Protocolo a la Carta africana sobre el establecimiento de un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, culminando un largo proceso institucional, cuyos orígenes podrían trazarse en el propio proceso de descolonización, pero que comenzó formalmente con la Conferencia de Cape Town (Sudáfrica) en 1995¹⁸. produciéndose de esta forma un avance sustancial en la consolidación del Sistema Regional Africano de Derechos Humanos.

Este momento regional y global, podría ser calificado como el momento de mayor solidez del consenso global alrededor del papel de los derechos humanos en el proceso de democratización mundial, tomando en cuenta las diversas agendas internacionales, incluidas los temas de género, con la plataforma de Acción de Beijing aprobada en 1995; las comunidades indígenas y la aprobación del primer Relator de la ONU sobre el tema¹⁹, avances en otras áreas como el comercio global con la creación de la Organización Mundial de Comercio y en general un diálogo

16 "Profile: European Court of Human Rights". BBC News. 5 February 2015. Retrieved 29 August 202

17 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29690.pdf>

18 Juan Bautista Cartes Rodríguez. El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos: ¿hacia un África en paz? Anu. Mex. Der. Inter vol.17. Ciudad de México ene./dic. 2017 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542017000100251#fn2

19 Organización de las Naciones Unidas. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/57

de civilizaciones que en gran medida era fruto que el final de la guerra fría había traído.

Sin embargo, el consenso no duraría mucho, así como tampoco los avances en la protección de los derechos humanos.

La ruptura del consenso:

El consenso internacional es la suma de las voluntades de los estados miembros de la sociedad alrededor un conjunto de temas y valores que conforman lo que podemos llamar comunidad internacional. Este concepto ha sido señalado por la propia Corte Internacional de Justicia como la base del derecho, tal y como señalamos antes. La idea de la democratización y la utilización de los valores representados en los derechos humanos caracterizaron las últimas 3 décadas del siglo XX, uniendo sus fundamentos con el discurso democratizador global que caracterizó el fin de la guerra fría.

Sin embargo, en el continente la ruptura de este consenso se presentó de forma, quizás anticipada a otras áreas del mundo. Este abandono progresivo del consenso vino dado por los cambios en las orientaciones políticas locales, donde se abandonó el centro político enfocado en el cumplimiento de las políticas del consenso de Washington, para comenzar a pendular hacia los dos extremos políticos, tanto a la derecha como a la izquierda. Uno de los indicadores de este resquebrajamiento de las bases en el consenso fue el tema de los derechos humanos y la forma como la gobernanza internacional actuaba en su ejecución.

A medida que las comunidades nacionales, comenzaron a alejarse de los consensos relacionados con los derechos humanos, los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano comenzaron a actuar. Primero en las recomendaciones de la Comisión Interamericana, para luego pasar a las sentencias vinculantes que establecían la responsabilidad internacional de los estados. A medida que las sentencias condenaban las violaciones al interior de los estados, las víctimas y los colectivos representados en ellos, obtenían victorias que los gobiernos asumían como derrotas. De esta forma, la relación entre algunos estados y la Corte Interamericana comenzó a mostrar su debilitamiento. Las acusaciones de politización de las agendas o de los magistrados comenzaron a aparecer en los medios locales,

como respuesta al retardo en el incumplimiento de las sanciones y las reparaciones impuestas.

El primer país que rompió el complejo equilibrio fue Trinidad y Tobago que, en mayo de 1998, frustrado ante resoluciones de la Comisión en contra de sentencias de pena de muerte impuestas en violación del debido proceso, anunció su denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, “la respuesta de los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue el silencio. La Asamblea General de la OEA se reunió en junio de 1998 pero en sus resoluciones no había palabra alguna de crítica a Trinidad”²⁰. La primera evidencia que el consenso peligraba pasó por debajo de la mesa. La lógica era simple. El caribe apenas participaba del sistema de la Corte y su ingreso al mismo había sido excepcional. De tal forma que no había que prestarle atención.

El Gobierno de Alberto Fujimori en el Perú había comenzado en 1990, con un gran apoyo popular por sus reformas económicas y por la frontal lucha contra el grupo terrorista sendero luminoso. Sin embargo, el Sistema Interamericano había venido señalando graves violaciones a los derechos humanos, primero por el cierre del poder judicial, el autogolpe de estado y las condenas formales en los casos de Loayza Tamaya en noviembre de 1998 y Castillo Petruzzi de mayo 1999.

En julio de ese mismo año, el Gobierno de Fujimori, anunciaba el retiro inmediato de la Corte Interamericana, violando los propios procedimientos establecidos en la Convención Americana para el retiro de un estado. En esta ocasión, los órganos de la OEA tampoco defendieron el consenso que se debilitaba. El Secretario General Gaviria y el Consejo Permanente no condenaron la salida de Perú. Solo la Comisión Interamericana “deploró el retiro” y solicitó al Gobierno reconsiderar la medida.²¹

El vaivén político de la región comenzó a llevar la política de izquierda a dirigir los destinos de los gobiernos en la región. Quizás la muestra más evidente del cambio político en la región tuvo su escenario en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Mar del Plata en Argentina, donde los Presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, Brasil, Néstor Kirchner (Argentina),

20 Cassese. Ob. Cit.

21 Com. IADDH Comunicado de Prensa No 21/99, 9 de julio de 1999. Citado por Cassel.

Lula da Silva (Brasil), Nicanor Duarte Frutos (Paraguay) y Tabaré Vázquez (Uruguay) rechazaron la idea conformar el Área de Libre Comercio de las Américas, (ALCA) impulsada por los Estados Unidos, en un proceso negociador que había comenzado poco tiempo después de la firma del Acuerdo de Libre Comercio de Américas del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México a principios de los años 90 del siglo pasado.

El ALCA era explicado por la Comisión Económica para América Latina CEPAL en esa época en los siguientes términos: “El ALCA representa el más importante acuerdo de integración regional firmado entre países desarrollados y no desarrollados con miras a establecer el libre flujo comercial entre sus economías. Coherente con las disposiciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el acuerdo pretende incorporar a la negociación la inversión en bienes y servicios siguiendo reglas comerciales definidas y transparentes; compras del sector público y políticas de competencia; y sentar las bases para la inclusión de temas tales como la agricultura y acceso a mercados, servicios e inversión, políticas de competencia y subsidios, procedimientos antidumping y derechos compensatorios.”²²

Esta ruptura del consenso americano sobre la gobernanza regional, los temas claves de la región tuvo graves consecuencias, que exceden los límites de este artículo. Por ejemplo, en materia de comercio regional, el rechazo del ALCA activó la zona de libre comercio de América Central y República Dominicana, que como subregión quedó sola en las negociaciones globales. Pero al mismo tiempo, la ruptura del mecanismo de las cumbres americanas, abrió también la efervescencia del regionalismo regional con la revitalización de las organizaciones regionales con diversas agendas: MERCOSUR, CARICOM, ALBA, CELAC, UNASUR. En la práctica, se produjo un solapamiento de arquitecturas regionales, competencia en objetivos²³, pluralidad de escenarios que debilitaron y desgastaron el discurso de la gobernanza regional.

22 CEPAL. La conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA: aspectos institucionales y comerciales. Octubre 1999. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2729-la-conformacion-area-libre-comercio-americas-alca-aspectos-institucionales>

23 Cameron, M. 2002. «Strengthening Checks and Balances: Democracy Defense and Promotion in the Americas». Artículo presentado en la «Conference on the Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities». Liu Institute for the Study of Global Issues, University of British Columbia.

Mientras tanto, una parte de este nuevo liderazgo que había utilizado los derechos humanos para atacar a los gobiernos anteriores, ahora desde los nuevos despachos, atacaban los órganos que antes habían utilizado. Esta ruptura del consenso impactó también los movimientos sociales en el área de los derechos humanos, debilitando por diversas razones su efectividad en la agenda reivindicativa.

Los gobiernos del llamado “socialismo del siglo XXI” encontraron en la OEA y sus sistemas de protección de derechos humanos, un blanco permanente en sus ataques, llevando a solicitar en algunas ocasiones la mudanza de la Comisión de la sede principal de la OEA en Washington; la creación de un mecanismo propio de la región en el seno de la recién creada UNASUR y finalmente un intento de reforma al interior de la OEA que pretendía limitar las capacidades sancionatorias del sistema.

El Presidente de Venezuela Hugo Chávez, “vestido de uniforme verde oliva, expresó que la “tristemente célebre” CIDH forma parte de las instituciones del pasado y pidió a la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), tener pronto una corte de derechos humanos.”²⁴ El Gobierno del Ecuador, a través de su canciller, Ricardo Patiño, dijo durante su participación en una Asamblea

General que “la realidad cambió y los organismos deben también adaptarse a los cambios” y agregó “la OEA debe impulsar un espacio integral de derechos humanos al que puedan recurrir individuos y organizaciones frente a los abusos de los estados, pero también de los abusos de poderes mediáticos y las empresas transnacionales”²⁵.

Estas expresiones, por solo nombrar algunas de las que se pudieron ver en la pluralidad de foros regionales, dejaban claro que el consenso construido desde mediados del siglo XX estaba roto en las Américas.

Poco tiempo después, el 10 de septiembre de 2013, ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el entonces Ministro para las Relaciones Exteriores de Venezuela, Nicolás Maduro, siguiendo instrucciones del

24 <https://www.reuters.com/article/internacional-venezuela-chavez-cancer-fo-idLTA-SIE7A7ZFN20110917>

25 Ecuador pide a OEA abandonar Washington como sede. 5 de junio 2014. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-mundo/ecuador-pide-a-oea-abandonar-washington-como-sede/XXHPV6RY75BLPO5MS4L36AKIWM/story/>

Presidente Hugo Chávez denunció la participación del país en la Corte Interamericana. Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa amenazaban en conjunto sobre una inminente salida del sistema:

“Si no hay cambios, pues reflexionaremos seriamente sobre nuestra continuidad en ese sistema interamericano de derechos humanos, que tiene evidentes contradicciones”, afirmó Correa.²⁶

La ruptura del consenso en el derecho internacional, en especial en los derechos humanos trae como consecuencia inmediata un debilitamiento del sistema como un todo. A partir de la salida de Venezuela la eficiencia del sistema se comienza a percibir cierta debilidad que es aprovechada por los estados miembros de la organización para rechazar la actuación del organismo. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que fue capaz de plantar cara a las sangrientas dictaduras del Sur del continente, recibe el rechazo de los gobiernos de Nicaragua en el 2018²⁷ o Venezuela en el año 2019²⁸ cuando solicitaron autorización para realizar visitas in loco e incluso la propia Colombia en Colombia en el año 2021²⁹ para investigar la situación de las protestas de ese año.

La situación actual.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una opinión consultiva, es decir, no una sentencia para resolver un caso sobre desempeño en la materia por parte de un estado, sino en la oportunidad que tiene la institución para explicar el alcance de sus tratados, explicaba la situación de la región en los siguientes términos:

“...el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden

26 Rafael Correa y Evo Morales amenazan con dejar la Corte-IDH <https://peru21.pe/mundo/rafael-correa-evo-morales-amenazan-dejar-corte-idh-127031-noticia/>

27 <https://www.nacion.com/el-mundo/conflictos/gobierno-de-nicaragua-rechaza-visita-de-la-cidh/JVXL6NMAWZD7JLIGTX63KHQ4SM/story/>

28 <https://www.economista.com.mx/internacionales/Maduro-impide-a-la-CIDH-ingresar-a-Venezuela-20200204-0104.html>

29 El Gobierno dice no a la visita de la Comisión Interamericana. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/gobierno-le-dice-no-a-la-visita-de-la-cidh-por-violencia-en-las-protestas/> Visitado en Junio 2022.

conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares”³⁰

De esta manera, la Corte dejaba patente la preocupación generalizada en la región: las formas se cumplen en las distintas etapas de la elección presidencial, pero con mayores limitantes para verificar o certificar las mismas por parte de un actor relevante e independiente. En ese sentido, la OEA desarrolla desde 1962 misiones electorales para promover la participación democrática, pero también señalar si las elecciones pueden considerarse aceptables de acuerdo a los derechos humanos y las normativas internacionales.

Estas misiones electorales han enviado mensajes claros en los casos de Nicaragua que proclamó a Daniel Ortega o en Venezuela que declaró vencedor a Nicolás Maduro sobre la falta de garantías para un proceso electoral independiente y que por sobre todas las cosas respete el derecho de participación de la ciudadanía de esos países. Estos informes técnicos han sido acogidos en el caso de estos dos países, llevando incluso a Nicaragua a abandonar el órgano hemisférico o en el caso de Venezuela, a producir resoluciones de clara condena de las mismas³¹.

Pero incluso, la situación de los derechos humanos y el consenso que entendemos por su protección está tan fracturado en la región, como evidencia el fraude certificado por la Misión Electoral de la OEA en las elecciones en Bolivia en el 2019, que expresó lo siguiente:

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-28/21 de 7 de junio de 2021. Solicitada por la República de Colombia. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos. (interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, xx de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm Revisado en Abril 2022.

31 France Press. La OEA aprueba resolución de rechazo de las elecciones parlamentarias de Venezuela <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20201209-la-oea-aprueba-resolución-de-rechazo-de-las-elecciones-parlamentarias-de-venezuela>. Visitado en Junio 2022. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. CIDH reafirma su competencia sobre Nicaragua y lamenta su decisión de denunciar la Carta de la OEA en un contexto de graves violaciones a los derechos humanos. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/312.asp>. Visitado Junio 2022.

“El equipo auditor ha detectado una manipulación dolosa de los comicios en dos planos. A nivel de las actas, a partir de la alteración de las mismas y la falsificación de las firmas de los jurados de mesas. A nivel del procesamiento de los resultados, a partir del redireccionamiento del flujo de datos a dos servidores ocultos y no controlados por personal del TSE, haciendo posible la manipulación de datos y la suplantación de actas. A ello se suman irregularidades graves, tales como la falta de resguardo de las actas y la pérdida de material sensible.

Los hallazgos detallados revelan, asimismo, la parcialidad de la autoridad electoral. Los vocales del TSE, quienes debían velar por la legalidad e integridad del proceso, permitieron que se desviara el flujo de información hacia servidores externos, destruyendo toda confianza en el proceso electoral.”³²

La situación de elección en la OEA desató una oleada de reacciones en la región, que terminaron en un supuesto golpe de estado contra el presidente saliente Evo Morales y al mismo tiempo una crisis institucional que no encontraba respaldo regional para su conclusión.

Sin embargo, la fórmula denunciada por la Misión Electoral de la OEA en Bolivia, refleja una situación que se ha repetido en varias ocasiones en el continente, en especial en los países que han recibido mayor atención del órgano regional, como Nicaragua o Venezuela en la actualidad: desbalance del papel del ejecutivo, parcialidad de los órganos de escrutinio, falta de custodia del material de votación, pero por encima de todo, un esquema de trabajo político que comienza a actuar mucho tiempo antes del proceso de votación, donde los sistemas electorales son controlados por el Ejecutivo.

Por ejemplo, desde el año 2006, la OEA señalaba en el caso de Venezuela lo siguiente: “...es importante reglamentar el uso de recursos públicos y/o del Estado, de manera que se preserve el equilibrio y la igualdad de condiciones entre los participantes de un proceso electoral.”³³

32 OEA. Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia 20 de octubre de 2019. Informe Final. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)

33 Informe Venezuela. Elecciones 2006. Conclusiones. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/venezuelainformemoe2006.pdf> Página

Esta crítica se refleja de forma continua en los países con los déficits democráticos más graves en la región, control de los recursos por parte del ejecutivo, falta de independencia de los árbitros electorales y una cultura electoral que no respeta al adversario, quien entra en una diatriba dicotómica buenos-malos, que no colabora con el desarrollo de la democracia.

El sistema regional interamericano ha señalado estas tendencias desde hace muchos años, como señalamos desde la propia salida de Trinidad y Tobago hasta las primeras re-elecciones de Hugo Chávez en Venezuela. Pero como ha señalado el reconocido autor Douglas Cassel:

“Ningún sistema internacional de protección de los derechos humanos le pida más al derecho y menos al apoyo diplomático y político, que el Sistema Interamericano. La Corte Interamericana maneja los remedios legales más ambiciosos: en los casos contenciosos sus órdenes son obligatorias y ella puede exigir toda la gama de reparaciones que permite el derecho internacional.”³⁴

El hemisferio, posee refinados mecanismos jurídicos e institucionales que actúan de forma cada vez más ejemplar, convirtiéndose en referentes en el contexto interno de los países en diversos ámbitos, pero en la práctica el consenso político que les da sustento para poder actuar está cada vez más fragmentado.

El último proceso de reformas al Sistema Interamericano estuvo caracterizado, a juicio del antiguo miembro de la Comisión Interamericana Felipe González, “...por tensiones muy fuertes y en algunos momentos, pareció que serían los propios Estados los que llevarían a cabo las transformaciones.”³⁵ Sin embargo, como agrega el propio Comisionado González “...es importante resaltar aunque las reformas adoptadas implican una serie de avances, ellas difícilmente acarrearán un salto cualitativo en el funcionamiento del SIDH si no van acompañadas de una provisión de recursos adecuados para que la Comisión y la Corte IDH desarrollen sus tareas.”³⁶

34 Douglas Cassel. El Perú se retira de la Corte: ¿Afrontará El Reto El Sistema Interamericano De Derechos Humanos?. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Vol. 29. 1999. Pagina 70.

35 Felipe González Morales. El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Revista Interamericana de Derechos Humanos. Volumen 59.

36 Ibidem.

Para el año 2021, la Asamblea General de la OEA aprobó un presupuesto regular para la Comisión Interamericana de US \$ 10,081,900³⁷, de los cuales un poco más del 60% se destina a gastos de personal y el 40% restante para gastos operacionales. Los recursos adicionales del presupuesto de la Comisión se consiguen a través de proyectos específicos o donaciones, para un total de US \$ 8,100,00. Es decir que, en un ejercicio teórico, la CIDH dedicaría un promedio de US \$ 500,000 a cada uno los 35 países miembros de la OEA. Sin embargo, en la realidad el presupuesto de gastos de personal es superior al 30% de esa cifra y los proyectos están directamente comprometidos con los objetivos de los mismos. Por ejemplo, Fortalecimiento institucional por parte del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU US \$ 80,0000 y el resto de los 37 proyectos que ejecuta la CIDH en áreas tan diversas como derechos reproductivos, niñez, acceso a la justicia, justicia transicional o específicos para países como Nicaragua, Cuba o Venezuela.

En el caso de la Corte Interamericana la situación no es distinta. El presupuesto asignado el año 2021 para este organismo especializado es US \$ 5.024.000, además de US \$ 1,500,000 de contribuciones de la cooperación internacional y US \$ 514,000 por contribuciones especiales de Costa Rica, México y Perú.

La falta del consenso político encuentra su mejor reflejo en la ausencia del compromiso de la financiación de los órganos de protección y promoción de los derechos humanos en el hemisferio. Los estados han encontrado en la falta de financiamiento a los órganos de protección de los derechos humanos en la región un mecanismo efectivo de limitación de las funciones del mismo. Sin embargo, este bajo financiamiento por parte de los estados miembros de la OEA conlleva, irremisiblemente, a una incapacidad para cumplir con las funciones encomendadas por los tratados, pero lo que es aún más importante a proyectar frente a las comunidades del continente una imagen de incapacidad de cumplir con los objetivos planteados. De esta forma, el sistema se debilita de manera formal por la baja financiación y conceptualmente por la incapacidad de cumplirle a las comunidades, que en décadas anteriores fueron empoderadas por el propio sistema, cuando este representaba el consenso regional.

37 OEA. Asamblea General. Programa Presupuesto 2021. Disponible en: http://www.oas.org/budget/2021/Presupuesto_Aprobado_2021.pdf . Visitado en Junio 2022.

A manera de conclusión

La crisis de los derechos humanos en la región es profunda. No tanto por las estadísticas que pudieran mostrarse en cuanto al número de muertes violentas o de inequidad que constantemente definen al hemisferio y que caracterizan la región en el mundo. La crisis de los derechos humanos en la región tiene un origen mucho más complejo: la ausencia del consenso regional de los gobiernos de la región.

Desde la creación de la OEA a mediados del siglo pasado, los Derechos Humanos, su promoción y observancia se convirtieron en los pilares de la actuación regional, en particular en la promoción de la democracia, permitiendo alcanzar a finales del siglo XX un continente democrático, al menos en la teoría. La transición a un siglo XXI que debía fortalecer y gestionar esa democracia ha enfrentado graves problemas. Por un lado, la confrontación política hemisférica, a ambos lados del espectro político que interpretan los derechos humanos de formas distintas y utilizan sus conceptos como armas arrojadas en contra de los otros grupos. Al mismo tiempo, ambos lados de la ecuación política coinciden en la necesidad de no otorgar los fondos necesarios a la OEA para que el sistema de protección de derechos humanos pueda cumplir con su mandato constitucional. La limitación de recursos no cubre los gastos de funcionamiento que la región requiere, por ello no me refiero a que pueda crecer, consolidarse y responder a las aspiraciones de la gente.

Los movimientos de derechos humanos también se han visto perjudicados en esta confrontación política. Sin embargo, los liderazgos nacionales que en las diatribas políticas sufren los reveses políticos, en forma de negativas de gobiernos o golpes de estado, de inmediato exigen a esos mismos organismos del sistema que tanto se empeñaron en debilitar, para que los protejan en su condición de víctimas.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos consiguió grandes éxitos en el continente, desde la promoción y consolidación de la democracia, la denuncia de graves atrocidades cometidas en todo el hemisferio por ejemplo las dictaduras en el cono sur, las guerras civiles en Colombia y Centro América. El Sistema Interamericano también colaboró en el desarrollo de nuevos modelos de participación para aquellas comunidades y grupos marginalizados por el modelo de sociedad imperante,

en especial comunidades indígenas, afrodescendientes y de la diversidad sexual. Estos grupos son junto con el acervo institucional desarrollado en democracia y respeto a los derechos humanos las bases del sistema, sobre el cual deben ser evaluados los derechos humanos.

Sin duda, estamos en una crisis grave, pero no todo está perdido. Mientras cada vez más los gobiernos tratan de limitar los avances de los derechos humanos en los foros internacionales y en su gestión de gobierno, más y más jóvenes se forman en las universidades y centros de enseñanza en la importancia de los mismos. Las universidades organizan modelos de enseñanza y así cada vez más se solicita en los tribunales nacionales la tutela de esos derechos humanos, que se constituyen en la base del diálogo político y los estándares de conducta que las sociedades esperan de sus gobiernos.

El debate es evidente. Mientras el consenso se fractura, las bases teóricas de los derechos humanos se fortalecen en el discurso social. La necesidad de ajustar el debate y reconstruir el consenso son impostergables en la región.

Bibliografía

- Cameron, M. 2002. «Strengthening Checks and Balances: Democracy Defense and Promotion in the Americas». Artículo presentado en la «Conference on the Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities». Liu Institute for the Study of Global Issues, University of British Columbia.
- Cartes Rodríguez, Juan Bautista. El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos: ¿hacia un África en paz? Anuario Mexicano Derecho Internacional. vol.17 Ciudad de México ene./dic. 2017
- Cassel, Douglas. El Perú se retira de La Corte: ¿Afrontará El Reto El Sistema Interamericano de Derechos Humanos? Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Vol. 29. 1999. Pagina 70.
- CEPAL. La conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA: aspectos institucionales y comerciales. Octubre 1999. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2729-la-conformacion-area-libre-comercio-americas-alca-aspectos-institucionales>.
- Faundez Ledesma, Héctor. 2004. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales. Tercera Edición. San Jose. Costa Rica. Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Galván Corona, José Alfredo. La promoción de la democracia en el hemisferio: consensos y límites de la acción de la OEA. Revista Mexicana de Política Exterior. No. 54. 1998.
- González Campos, Julio et all. 2003. Curso de Derecho Internacional Público. Madrid. Editorial Thompson-Civitas.
- González Morales, Felipe. El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Revista Interamericana de Derechos Humanos. Volumen 59.
- Koskenniemi, Martti. Sources of International Law. 567 Inglaterra. Ashgate Publishing House.
- OEA. Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia 20 de octubre de 2019. Informe Final.

Raz, Joseph. 2010. "Human Rights without Foundations". En, *The Philosophy of International Law*. Samantha Besson y John Tasioulas. (Editores) 626 paginas. Oxford, UK. Oxford University Press.

Sainz Borgo, Juan Carlos. El derecho a la educación en la agenda 2030. Una visita desde la pandemia. *Revista Jurídica Jalisciense*. No. 63. 2020.

Mujeres al límite Interseccionalidad, movilidad humana y violencias durante la pandemia del Covid-19

Adriana Salcedo, Ph.D.

La mayoría de personas migrantes internacionales (51.7%) originarias de América Latina y el Caribe (ALC) son mujeres (UNDESA, 2020), llevándonos a examinar y cuestionar las dinámicas económicas, políticas, sociales y culturales de la región que propician dicho desplazamiento. Si sumamos a esto la llegada de la pandemia del Covid-19 a esta región en el primer trimestre del 2020, exacerbando inequidades estructurales y visibilizando una afectación diferenciada y discrecional para la población en situación de movilidad humana, el panorama regional se vuelve aún más complejo. Desde el acceso restringido a los servicios básicos (salud, transporte, saneamiento, educación, etc.) hasta las restricciones impuestas a su movilidad, las personas migrantes, y en especial, las mujeres migrantes, han sufrido desproporcionadamente los efectos de las medidas ‘biopolíticas’ como respuesta a la pandemia en diferentes ámbitos de su vida (doméstico, laboral y público, entre otros).

El presente capítulo profundiza en los principales efectos de la pandemia del Covid-19 en mujeres migrantes, entendidas estas en su diversidad (de género, racial, étnica, status legal, etc.) y las respuestas adoptadas por los diversos estados en la región para contener su avance.

Este análisis inicia pintando un panorama socio-económico y migratorio regional prepandemia, detallando los desafíos regionales y los principales movimientos migratorios en ALC desde una mirada interseccional. Esto con el fin de lograr un mejor entendimiento de los desafíos que enfrentan las mujeres migrantes en esta región y los tipos de violencias ejercidas contra estas que actúan tanto como factores detonantes para su desplazamiento como un riesgo permanente inherente al proceso migratorio. El análisis se enfoca en la seguridad humana con

perspectiva de género (entendida como la ausencia de amenazas a la dignidad humana, incluyendo la supervivencia física, el bienestar y el respeto a la identidad) y en la interseccionalidad (que nos permite visibilizar todas las formas de violencia, discriminación y poder patriarcal). El capítulo analiza la afectación que la pandemia y su manejo por parte de los diferentes estados ha impuesto en las mujeres migrantes y en sus trayectorias de desplazamiento, profundizando en las violencias experimentadas en las diferentes etapas del proceso migratorio y su agudización durante la pandemia. Por último, se extraen algunas conclusiones y recomendaciones.

Contextualización socio-económica y política de América Latina y el Caribe (ALC): una realidad desafiante

El contexto socio-económico de América Latina y el Caribe (ALC) presenta muchos desafíos. La región no ha logrado reducir la brecha en los ingresos por persona con los países más ricos durante las últimas cinco décadas. Si bien la región experimentó una fuerte reducción en la pobreza en la llamada ‘década dorada’ entre el 2003 y el 2011, de 43.4% a 26.5% de la población (Banco Mundial, 2022), en los últimos 8 años se ha visto un estancamiento en esta tendencia, y la desigualdad en los países de ALC permanece entre las más altas del mundo (Banco Mundial, 2022).

De la misma manera, la tasa de desempleo, que había bajado en la región de un promedio de 9% en 2002 a 6% en 2014, se ha disparado nuevamente, llegando a 10% en promedio en ALC a finales de 2020, como resultado de la pandemia. En el caso de las mujeres, la tasa de desempleo subió a casi 12% a finales de 2020 (Banco Mundial, 2022b). Hasta abril de 2022, según Johns Hopkins University (2022), se habían registrado casi 64 millones de casos de COVID-19 en la región, resultando en más de 1.6 millones de decesos asociados directamente con la pandemia. Asimismo, la pandemia ha contribuido a fuertes incrementos en el desempleo y en la pobreza en ALC desde marzo de 2020. Por ejemplo, en Costa Rica, uno de cada cinco empleados había perdido su trabajo a finales de 2020, siendo los jóvenes, las mujeres, y los trabajadores no calificados los más afectados, y este fuerte repunte en el desempleo llevó a una caída en los ingresos familiares por persona del 13.2% en el país en 2020. No obstante, los esfuerzos de varios gobiernos en la región de hacer frente al choque económico asociado con la pandemia a través de transferencias sociales, el golpe particularmente duro

del desempleo y de las caídas de ingresos en sectores en los que las mujeres jugaban un papel importante (como el turismo y los comercios), ha llevado a una mayor feminización de la pobreza.

Estos desafíos económicos se ven agravados por importantes desafíos sociales. ALC tiene varios países con índices de violencia muy elevados a nivel mundial, que apuntan a una falla de los estados de la región en asegurar un mínimo de seguridad para la población. De hecho, 43 de las 50 ciudades más violentas del mundo, en términos de la tasa de homicidios por población, se encuentran en la región (Statista, 2021). Además, según el Foro Económico Mundial (2019), el crimen organizado impone costos importantes para las empresas en los países de ALC. De hecho, 16 de los 20 países de la región incluidos en el Índice para 2017-18 tenían valores por encima del promedio global con relación a la problemática del crimen organizado.

Un hecho preocupante es que ALC tiene la segunda tasa más alta de femicidios en el mundo, después de África, con 8,000 casos por año (UNODC, 2019). Además, 13 de los 25 países con las tasas más altas de violaciones reportadas en el mundo se encuentran en ALC (World Population Review, 2022). Esta violencia se extiende también de manera contundente a personas trans. Por ejemplo, la esperanza de vida de una mujer trans en Honduras es de solo 33 años, es decir, menos de la mitad de la esperanza de vida de 74 años para la población en general (UNODC, 2019).

La violencia en la región toma formas que van más allá de la violencia directa (como homicidios, robos armados o agresiones sexuales), e incluyen la violencia cultural y estructural. En el caso de las mujeres, estas violencias se traducen en índices de desigualdad de género muy severos y preocupantes en los países de la región. Según el Índice de Desigualdad de Género para 2019 (PNUD, 2020), ningún país en ALC se encontraba entre los 50 países con menos desigualdad de género en el mundo. Chile es el país con la mejor calificación (en el lugar 55), mientras que Haití ocupó el último lugar en ALC, (en el lugar 152 de 162 países a nivel mundial). Así, los valores para ALC reflejan fuertes rezagos para las mujeres de la región en términos de su participación laboral, sus niveles de educación, su salud en términos de mortalidad materna y de embarazos adolescentes, y su participación política en cuanto a su representación en las asambleas legislativas. De hecho, sólo cuatro países en la región (Cuba, Bolivia, México y

Costa Rica) se acercan a una representación parlamentaria equitativa, con las mujeres representando 45% o más de los y las representantes en sus asambleas legislativas, mientras que en 9 países en la región las mujeres no alcanzaron el 20% de los y las asambleístas en los respectivos parlamentos en el 2019 (PNUD, 2020). La realidad es aún más preocupante cuando hablamos de la inclusión económica, política y social de personas trans en la región.

Es muy importante tomar en consideración el hecho de que cuando se superponen varias categorías de identidad, por ejemplo, género y etnia, la vulneración de derechos básicos se incrementa de manera significativa. Por ejemplo, en Ecuador, el 3% de niños no ha completado la educación primaria. Esta proporción sube a un 10% en el caso de las niñas, pero si estas niñas tienen algún tipo de capacidad diferenciada, esta proporción se sube a un 30% (UN Statistics Division, 2022). Si interpretamos esta realidad desde los lentes de la *interseccionalidad*, es decir, de la superposición de categorías identitarias que todos portamos, se evidencia que el ser niña en Latinoamérica y el Caribe, con una discapacidad y posiblemente, indígena y rural, influyen tremendamente en las posibilidades de esta persona de salir adelante. Esta es una realidad que se reproduce en distintos países de la región.

La combinación de inseguridad, vulnerabilidad y falta de oportunidades en la región inciden en las perspectivas sobre la democracia, manifestándose en un creciente descontento público con la democracia en la región y en las muchas crisis políticas experimentadas en países como Venezuela, Ecuador, Chile, Honduras, Guatemala y más recientemente, Perú, entre otros. Según datos de Latinobarómetro, la proporción de la población latinoamericana que considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno ha bajado de 66.1% en 2010 a 55.2% en 2020. Esta percepción pública es consistente con los análisis de Freedom House (2022), que apuntan a una reducción de derechos políticos y de libertades civiles en su Índice de Libertad en el Mundo en más de la mitad de los países en ALC entre 2013 y 2022. Además, el 77.3% de la población latinoamericana consideraba en 2020 que “su país estaba gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio y no para el bien de todo el pueblo”, proporción que ha subido de manera importante en la última década (67.7% en 2010) (Latinobarómetro, 2022). Este último dato apunta a una percepción de que existe un alto nivel de violencia estructural en la región.

Los desafíos socio-económicos y políticos se ven además agudizados por la alta vulnerabilidad de la población en ALC a los desastres naturales y a los cambios climáticos. Por ejemplo, el terremoto de 2010 en Haití provocó la muerte de 220,000 personas y daños equivalentes al 120 del Producto Interno Bruto (PIB). Las Bahamas, con su población de 400,000 personas, sufrieron daños equivalentes a US\$3.4 mil millones como consecuencia del huracán Dorian en 2019, mientras que las tormentas tropicales Eta e Iota provocaron daños equivalentes a US\$1.8 mil millones (7.5% del PIB) en Honduras en noviembre de 2020. Además, el cambio climático se está reflejando no sólo en tormentas más severas, sino también en sequías extendidas en varias partes del continente, desde Honduras hasta Chile, contribuyendo en algunos casos a fuertes presiones para la emigración. Para Eckstein, Künzel y Schäfer (2021) creadores del Índice de Riesgo Climático a largo plazo (2000-2019), 3 de los 10 países y territorios (y 8 de los 30 países y territorios) a nivel mundial con más muertes y pérdidas económicas relacionadas con el cambio climático durante los últimos 20 años se encuentran en ALC. El impacto de estos fenómenos naturales en el desplazamiento de personas en la región merece mayor estudio, pues como señala Brzoska y Fröhlich (2016), no se puede simplificar la ecuación entre desplazamiento forzado y cambio climático a una relación causal, sin tomar en cuenta factores contextuales (en origen y destino), las características poblacionales, la escasez de recursos y políticas de exclusión, entre otros.

En suma, los escenarios socio-económicos, políticos, sociales y ambientales expuestos denotan, en palabras de Sassen (2017), “una pérdida masiva de hábitat”, es decir, un déficit en términos de seguridad humana y libertades que constituyen un motor importante para la consolidación de los flujos migratorios en la región.

Contexto migratorio pre pandemia

Como hemos señalado, los conflictos políticos, la desigualdad, la falta de oportunidades, las violencias, el crimen organizado y la inseguridad, así como el cambio climático, entre otros, constituyen elementos claves para explicar los flujos migratorios que, durante los últimos años, se intensificaron en algunas zonas de Latinoamérica y el Caribe. Según los datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

(UNDESA), a mediados de 2020, habían 280.5 millones de migrantes internacionales, de los cuales 42.9 millones (15.3%) habían salido desde países en ALC (UNDESA, 2020b). Sólo 14.8 millones de personas habían emigrado hacia países en la región, por lo que la región ha generado tres veces más emigrantes que inmigrantes. Ninguna otra región del mundo ha tenido una relación tan alta de emigrantes con relación a inmigrantes. Esta relación de emigrantes comparando con inmigrantes es particularmente alta para América Central, con 16.2 millones de emigrantes vs. sólo 2.3 millones de inmigrantes (una relación de 7 a 1), y el Caribe, con 9.1 millones de emigrantes vs. sólo 1.6 millones de inmigrantes (una relación de casi 6 a 1). Además, de los 14.8 inmigrantes en países en ALC, 11.3 millones, o sea el 76%, venían de otros países en la región (por ejemplo, de Colombia a Ecuador, de Venezuela a los países andinos y Chile o de Haití a Brasil y al Cono Sur), con relativamente pocos migrantes atraídos a ALC desde otras regiones, excepto para emprender el viaje hacia los Estados Unidos.

Considerando las tendencias a largo plazo, los datos de UNDESA indican que el stock de emigrantes a nivel global ha subido un 83% desde el 1990, pero en el caso de ALC ha subido 181%, más que para cualquier otra región del mundo. Además, si bien la población migrante de ALC constituye un 6.6% de la población regional de 652 millones (Banco Mundial, 2020), según encuestas de Latinobarómetro, más de un cuarto de la población de la región (26.5% en 2020) han pensado vivir en otro país (Latinobarómetro, 2022). Esta proporción llega a 40% en el caso de Argentina, 42% en el caso de Venezuela y 50% en el caso de la República Dominicana, revelando un alto nivel de descontento con la situación socio-económica y/o política en los países de la región.

Más de la mitad de las personas emigrantes desde ALC son mujeres. UNDESA (2020) reporta que 22.2 millones de mujeres habían emigrado de la región a mediados de 2020, comparado con 20.7 millones de hombres, resultando en una proporción de 51.7% de la migración de ALC constituida por mujeres. Esta proporción es la segunda más alta en el mundo, después del 53% en el caso de Europa y Norteamérica. De hecho, las mujeres constituyen más de la mitad de las personas emigrantes desde prácticamente todos los países de la región, con las notables excepciones de México (46.8%) y Haití (45.5%). Las mujeres llegaron a constituir hasta un 59.5% de las personas emigrantes a mediados de 2020 en el caso

de Honduras, y más del 58% en el caso de varios países caribeños, incluido las Bahamas, Dominica, la República Dominicana, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago. Además, si bien a nivel global, la emigración de mujeres ha crecido menos rápidamente que la de los hombres en los últimos 30 años (79% vs. 88%), en ALC, la emigración de parte de las mujeres ha crecido más rápidamente entre 1990 y 2020 que, para los hombres, subiendo 187% en el caso de las mujeres y 174% en el caso de los hombres (UNDESA, 2020).

Una dimensión sumamente preocupante es el tráfico y la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual respectivamente. Aunque es extremadamente difícil obtener datos precisos sobre la dimensión de este fenómeno, desde el 2017 varias organizaciones han contribuido datos a la Colaboración de Datos contra la Trata y el Tráfico (CTDC), que ha documentado más de 156,000 casos específicos de trata a nivel mundial gestionados por las organizaciones contribuyentes (CTDC, 2022). Si bien Latinoamérica y el Caribe no es un destino o lugar de explotación significativo, representando el 1.4% de los casos registrados, las personas oriundas de ALC representan una proporción más alta de los casos de trata registrados, llegando al 7% de los casos registrados a nivel mundial. En el caso de Centroamérica, las personas víctimas de este fenómeno son más jóvenes (con 40% de casos entre 9-17 años), mayoritariamente hombres (58%) y predominantemente para la explotación laboral (en 80% de los casos registrados), con el destino primordial siendo Norteamérica (en más del 85% de los casos). La situación es muy distinta para las personas víctimas provenientes de Sudamérica, quienes son mayoritariamente mujeres (80% de los casos), sobre todo entre las edades de 9-38 años, y predominantemente tratadas para la explotación sexual (en el 57% de los casos), siendo además otros países en América del Sur (como por ejemplo Argentina y Brasil) los destinos principales (en 43% de los casos, con Norteamérica siendo el destino en otros 24% de los casos).

En cuanto a ALC como región de explotación de la trata y tráfico de personas, las víctimas son predominantemente intrarregionales, mujeres (en el 70% de los casos), y la explotación sexual prevalece en 49% de los casos, comparado con la explotación laboral en el 43% de los casos (CTDC, 2022). Es de recordar que los casos registrados representan solo una fracción de los probables casos de trata y tráfico a nivel regional y mundial.

Este panorama migratorio complejo esconde la realidad de miles de personas transgénero y no binarias en ALC, ya que la mayoría de bases de datos migratorios no recogen información sobre estas poblaciones, contribuyendo a una mayor invisibilización. El presente capítulo pretende rescatar algunas de estas voces en las secciones a continuación, donde se exponen también los principales desafíos de las mujeres migrantes (en su diversidad) en época de pandemia.

Entre caravanas, caminantes e (in)movilidades forzadas durante la pandemia

La pandemia del Covid-19 ha agudizado los desafíos relacionados a la migración, desatando una serie de medidas 'biopolíticas' adoptadas por gobiernos de la región en fronteras y puertos de entrada (aéreas, marítimas y terrestres) que contribuyen a ahondar las políticas securitizadoras frente a la movilidad humana, pues buscaban en nombre de la salud poblacional, la contención migratoria. La incertidumbre, la falta de protocolos de atención, el confinamiento y la xenofobia, son algunos de los elementos que marcaron la situación migratoria de miles de personas en ALC durante los períodos iniciales y más álgidos de la pandemia.

En particular, los cierres temporales de fronteras y las restricciones impuestas a la movilidad (transfronteriza e interna) dificultaron el tránsito de las personas migrantes, obligándolas a permanecer por períodos más o menos prolongados en lugares de tránsito. Por ejemplo, Tapachula (en la frontera entre México y Guatemala) y Tijuana (en la frontera mexicano-estadounidense) fueron escenarios de estancias prolongadas, al igual que los municipios colombianos de Turbo y Necoclí que experimentaron una gran concentración de personas migrantes durante la pandemia (Torrado, 2021).

Estas medidas restrictivas llevaron a muchas personas migrantes a buscar viviendas muy precarias para poder permanecer a corto y mediano plazo en determinado lugar mientras conseguían alternativas a su movilidad. En situaciones extremas, muchas de estas personas se encontraron viviendo en la calle, pues la movilidad interrumpida hizo que gasten sus escasos ahorros en estancias no anticipadas o que fueran expulsadas de sus viviendas por falta de pago. Abuelafia (2020) refiere en su estudio sobre población migrante impactada por el Covid-19, que el 16%

de personas migrantes en Ecuador se encontraban en “situación de calle”; en Panamá un 60% compartían viviendas con otros hogares; un 36% de personas migrantes en Costa Rica no tenían acceso a una vivienda aceptable, mientras que el 32% de personas migrantes en Colombia se encontraban sin acceso a ningún tipo de vivienda.

Paralelamente, las actividades económicas asociadas a las personas migrantes se vieron claramente afectadas por la pandemia. El comercio informal, la provisión de servicios, el trabajo doméstico, el sector agrícola y de la construcción, entre otros, se paralizaron durante los períodos de confinamiento prolongado, provocando la falta de ingresos generalizada. Esta grave crisis también visibilizó la carencia de cobertura en servicios sociales y de protección de las personas migrantes en varios de los países de la región, así como el acceso a los programas de vacunación contra el Covid-19 para personas en movilidad. Varios de los gobiernos de la región implementaron programas de protección social para mitigar los efectos de la pandemia. Por ejemplo, en la República Dominicana se lanzaron “Quédate en Casa” o “Pa Ti”, sin embargo, su cobertura estuvo ligada al estatus migratorio (OBMICA, 2021). Asimismo, el “Bono Proteger” destinado a familias que perdieron sus ingresos debido a la pandemia, no cubría a personas migrantes en condición de irregularidad en Costa Rica. Es importante resaltar que el estatus legal o la indocumentación no son las únicas barreras que enfrentan las personas migrantes. En el caso de personas migrantes transgénero, muchos de los estados ni siquiera las reconocen como tal, carecen de acceso a servicios básicos, muchas viven en la clandestinidad y son sujetas de múltiples violaciones y abusos durante sus trayectos migratorios. Lamentablemente, no existe una sistematización de datos a nivel regional que contribuya a visibilizar esta problemática.

Muchas de las personas migrantes buscaron alternativas para continuar su viaje a destinos más seguros. Por ejemplo, si bien las caravanas de migrantes centroamericanos con rumbo al Norte no se originaron como efecto de la pandémica del Covid-19, tampoco se detuvieron por las cuarentenas y los confinamientos a lo largo de esta ruta migratoria, ni por el elevado número de casos positivos de Covid-19 en los centros de acogida y detención en la frontera estadounidense. Así, en septiembre de 2020 y en diciembre 2020, miles de personas iniciaron nuevas caravanas migrantes desde Honduras hacia los EEUU pese a la pandemia (Arreola, 2021). La

primera caravana no llegó a superar el territorio guatemalteco, pues fue desarticulada por la fuerza. El gobierno de este país requirió la presentación de una prueba de coronavirus negativa para permitir el ingreso. Así, se alegaron “razones sanitarias” para deportar a más de 3,500 personas migrantes hondureñas en los últimos meses del 2020 (Torre, 2021).

Las caravanas continuaron durante el 2021 con respuestas adversas de los gobiernos a su paso. Por ejemplo, en enero 2021, el gobierno de Guatemala decreto el “estado de prevención” en siete de los departamentos fronterizos como medida para disolver aglomeraciones (Arreola, 2021b). Siguiendo esta misma línea, el gobierno mexicano militarizó la frontera sur para impedir el paso irregular de centroamericanos/as. Esta dura represión ha sido documentada por organizaciones de derechos humanos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Panamá, que denunciaron el excesivo uso de la fuerza por parte de autoridades fronterizas (Procuraduría de los Derechos Humanos, 2021).

Por su parte, en América del Sur, el cierre de fronteras detuvo parcialmente la llegada de miles de personas venezolanas (conocidos como “los caminantes”) que se desplazaron principalmente hacia Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Chile (R4V, 2021b). Paralelamente, los flujos de personas migrantes haitianas desde Chile hacia los EEUU continuaron a pesar de la pandemia, debido a la pérdida de sus medios de subsistencia en Chile. Según la OIM (2021), entre enero-septiembre 2021, más de 91,000 personas cruzaron irregularmente la zona del Darién, de las cuales el 62% eran de nacionalidad haitiana.

Finalmente, la pandemia también motivó una ola de retornos voluntarios e involuntarios por parte de la población migrante. Por ejemplo, en la frontera mexicano-estadounidense, las deportaciones de ciudadanos centroamericanos no pararon, a pesar de que el Servicio de Inmigración y Aduanas de los EEUU (2020) reportó un 30% menos de deportaciones comparado con lo registrado en 2019. De hecho, la vigencia del llamado Título 42 permitió la devolución de miles de personas migrantes de manera exprés hacia terceros países, bajo la consigna del riesgo sanitario presente por el Covid-19. Por otra parte, la OIM-Haití (2020) señala unos 200,000 retornos voluntarios de personas haitianas en República Dominicana entre marzo y noviembre de 2020; sin embargo, las deportaciones no se detuvieron e incluyeron a mujeres

embarazadas incumpliendo así la prohibición de deportación vigente (OBMICA, 2021). De igual manera, Abuelafia (2021b) menciona que más de 300 mil personas migrantes de Venezuela asentados en Colombia, Ecuador y Perú, habrían retornado a su país debido a la pérdida de modos de subsistencia durante la pandemia.

Finalmente, varios países de la región (Colombia, Perú, Honduras y Panamá) adoptaron medidas que restringían la circulación de personas por género, permitiendo el desplazamiento de hombres y mujeres en días alternos de la semana y otorgando a la policía el poder de confirmar el género de una persona en función de su documentación oficial. Esto llevó a episodios de discriminación y represión policial hacia las personas migrantes trans y no binarias, quienes no habrían podido cambiar su género en su identificación (sea por falta de recursos o porque las leyes de sus países de origen no lo permiten) (Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans, 2020).

Violencias y discriminación

Ser una mujer migrante (cisgénero o transgénero) en época de pandemia exacerba los riesgos ya existentes de sufrir violencias (sexual, género, psicológica, etc.) debido no solo a las desigualdades estructurales y a la discriminación sufrida por la interseccionalidad de sus identidades y experiencias sino también, por las restricciones impuestas a su movilidad debido al Covid-19. Las violencias constituyen un elemento central en el trayecto migratorio (en origen, tránsito, destino y retorno) de miles de mujeres, niñas y personas LGBTQI+, sin embargo, no se puede circunscribir dichas violencias exclusivamente al proceso migratorio, pues los esquemas de violencia patriarcal operan como un continuum. En este contexto, las mujeres migrantes deben sortear no solamente el cierre de fronteras, sino que luchan contra los esquemas de dominación impuestos en sus países de origen, buscando rutas y medios de movilidad alternos y peligrosos para alcanzar su destino.

Si bien la migración presenta altos riesgos, el hogar es también un lugar peligroso para millones de mujeres a nivel mundial. Durante el 2020, según reporta ONU Mujeres (2020), 243 millones de mujeres y niñas (entre 15 y 49 años) de todo el mundo sufrieron violencia sexual o física por parte de un compañero sentimental, familiar o conocido. Se registraron 1409 feminicidios

entre marzo y junio de 2020 en 19 países de ALC (ONU Mujeres 2020). La pandemia de violencia doméstica en la región es otra manifestación de la violencia patriarcal que la pandemia de Covid-19 contribuyó a visibilizar y al mismo tiempo a exacerbar. Incidentes de violencia física, verbal y psicológica sufridos durante el confinamiento fueron reportados por mujeres migrantes como una motivación que las llevó a migrar.

En el caso de personas trans, la situación de violencia es aún más compleja, sobre todo en países como Honduras, El Salvador, México, Guatemala, Colombia, Brasil y Venezuela, que registraron los índices de homicidios más altos contra esta población en la última década (Transrespect versus Transphobia Project, 2022), constituyéndose esto en una de las principales motivaciones para su desplazamiento. Una combinación de factores económicos, sociales y sanitarios durante la pandemia han expuesto a las personas migrantes transgénero y no binarias, particularmente las mujeres trans, a mayor riesgo de exposición a la trata de personas y la explotación sexual (UNESCO & COPRED, 2021).

Adicionalmente, el acceso a servicios de salud reproductiva para mujeres migrantes se vio afectado durante la pandemia por la priorización de pacientes Covid en los sistemas de salud pública y por la indocumentación y su condición de irregularidad. Adicionalmente, algunos gobiernos (como Perú, Paraguay y Colombia) tomaron medidas para asegurar el tratamiento de personas con VIH durante el confinamiento (Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans, 2020); sin embargo, no se pudo determinar si este beneficio cubría también a personas migrantes.

Finalmente, uno de los efectos de la securitización de fronteras fue la caracterización de las personas migrantes como portadoras del virus del Covid-19, lo que contribuyó al despliegue de manifestaciones y discursos xenófobos en varios países de la región. Por ejemplo, un monitoreo realizado por la Unidad de Migración del BID y Citibeats a las conversaciones de Twitter en 7 países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú) demostró como las expresiones de prejuicio hacia las personas migrantes se incrementaron en un 70% en los primeros meses luego de declarada la pandemia (Cortes & Rodriguez, 2020).

A pesar de esto, muchos de los gobiernos de ALC (como Belice, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guayana y Panamá) optaron

por incluir a las personas en movilidad humana en sus programas de vacunación, independientemente del status migratorio (R4V, 2021). Por otro lado, las trabas administrativas y la falta de documentación no posibilitaron una inclusión completa de las personas migrantes en los procesos de vacunación en países como México, donde las personas migrantes, sobre todo de nacionalidad haitiana, han reportaron falta de acceso a la vacunación (Agencia Efe, 2021).

Conclusiones y recomendaciones

A dos años desde que la OMS declarara la emergencia del Covid-19 como una pandemia, los llamados a restituir una “nueva normalidad” no revierten ni cuestionan viejas relaciones de poder que son centrales para entender las dinámicas del desplazamiento de mujeres y personas LGBTQI+ en la región. Este capítulo ha resaltado desafíos estructurales en ALC y señalado algunos puntos ciegos de las desigualdades y discriminaciones interseccionales experimentadas por mujeres, niñas y personas trans y no binarias en situación de movilidad humana durante la pandemia.

A pesar del despliegue de esfuerzos gubernamentales en ALC para contener la pandemia, parecería que las mujeres migrantes marginalizadas (por su género, orientación sexual, raza, clase y estatus migratorio) continúan descuidadas e invisibilizadas por las políticas y acciones públicas, que, por el contrario, en muchos casos, han ahondado su discriminación. Por tanto, reconociendo que las violencias referenciadas en este capítulo son motores de desplazamiento, pero también elementos presentes de todas las etapas migratorias, es imperativo que la gobernanza migratoria regional sea fortalecida y contribuya a su eliminación.

Los gobiernos nacionales y locales deben reconocer las contribuciones que las mujeres migrantes (en su diversidad) aportan a las economías locales y regionales, e incluirlas en la fase de recuperación económica pospandemia y en sus programas de inclusión social para combatir su discriminación y garantizar el acceso a servicios públicos y el ejercicio de sus derechos. No debemos olvidar que las personas migrantes han sido trabajadores/as esenciales de primera línea en la pandemia. Por tanto, los estados deberían garantizar su protección y derechos.

Adicionalmente, existe una brecha significativa en información e investigación sobre las personas LGBTQI+ en condición de

movilidad humana que sería indispensable cubrir, para poder formular políticas públicas que apoyen y protejan a esta población y les garantice el acceso a servicios básicos y una mayor inclusión económica y social.

Finalmente, es imperativo que los países de la región de ALC apliquen un pacto migratorio genuino y sensible al género, que incremente los canales y opciones para una migración regular, libre de discriminación y violencias.

Referencias

- Abuelafia, E. (2020). *Impacto de COVID-19 en los migrantes*. Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo). Washington, D.C.
- (2020b). *Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Agencia EFE. (2021). “Los migrantes haitianos, los rezagados en vacunación en el sureste de México”. 31 de julio.
<https://www.efe.com/efe/usa/mexico/los-migrantes-haitianos-rezagados-en-vacunacion-el-sureste-de-mexico/50000100-4599145>
- Arreola, D. (2021). “Cronología Covid-19 y Migración”. *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. El Colegio de la Frontera Norte. México.
<https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-migracion-y-covid-19/>
- (2021b). “Cronología. Caravana Centroamericana 2021”. *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. El Colegio de la Frontera Norte. México.
<https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-caravanas-centroamericanas-2021/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). “Políticas sociales en respuestas al Coronavirus. La migración en América Latina y el Caribe ante el impacto del Coronavirus.” *Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.
- Banco Mundial, (2022). “LAC Equity Lab: Poverty rate”. Washington, D.C.
<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count>
- (2022b). “Unemployment, female labor force – Latin American & Caribbean”. Washington, D.C.
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.FE.ZS?locations=ZJ>
- (2021). “Poverty and equity brief – Latin American & the Caribbean, Costa Rica”. Washington, D.C
https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global_POVEQ_CRI.pdf
- (2020). “Population Latin America and the Caribbean”. Washington, D.C.
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>

- Brzoska, M. y Fröhlich, C. (2016). Climate change, migration and violent conflict: Vulnerabilities, pathways and adaptation strategies. *Migration and Development*, n. 5 (2), 190-210.
- Cortes, C. & Rodriguez, M. (2020). “¿Qué se ha dicho en las redes sociales sobre los migrantes durante la pandemia?”. *Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.
<https://blogs.iadb.org/migracion/es/redes-sociales-migrantes-prejuicios-pandemia/>
- Counter Trafficking Data Collaborative – CTDC. (2022). *Global Data Hub on Human Trafficking*. Reino Unido.
<https://www.ctdatacollaborative.org/>
- Eckstein, D, Künzel, V y Schäfer, L. (2021). *Global Climate Risk Index 2021: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and in 2000-2019*. Bonn: Germanwatch. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1_0.pdf
- Foro Económico Mundial - FEM. (2019). “Indicador de Crimen Organizado”. *Índice de Competitividad Global*.
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ035>
- (2020). *Índice Global de Brecha de Género 2020*
<https://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/the-global-gender-gap-index-2020/performance-by-region-and-country/>
- Freedom House. (2022). *Freedom in the World*.
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>
- John Hopkins University. (2022). “Coronavirus Resource Center Dataset – Covid-19 Dashboard”. Baltimore.
<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Latinobarómetro. (2022). *Encuesta Latinobarómetro 2020*. Santiago.
<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- OBMICA. (2021). Impactos del Covid-19 en la población haitiana y sus descendientes en la zona Sur de la República Dominicana. Santo Domingo.
<http://obmica.org/index.php/publicaciones/migration-policy-briefs/353-impactos-del-covid-19-en-la-poblacion-haitiana-y-sus-descendientes-en-la-zona-sur-de-republica-dominicana>
- ONU Mujeres. (2020). “The shadow pandemic: Violence against women and girls and Covid-19”.
<https://data.unwomen.org/resources/focus-violence>

- Organización Internacional para las Migraciones – Haití. (2020). “Haití – Flow monitoring in response to Covid-19”. *SitRep n. 27* (2-15 noviembre 2020)
<https://migration.iom.int/reports/haiti-%E2%80%94-flow-monitoring-response-covid-19-sitrep-27-2-15-november-2020>
- (2021). *Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones*.
<https://publications.iom.int/books/grandes-movimientos-de-migrantes-altamente-vulnerables-en-las-americas-provenientes-del>
- Procuraduría de los Derechos Humanos – Guatemala. (2021). “Pronunciamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Panamá ante el exceso en el uso de la fuerza de las autoridades policiales y militares de Guatemala en contra de caravana de migrantes hondureños en su tránsito”. Guatemala.
<https://www.pdh.org.gt/comunicacion/noticias/10-21-pronunciamiento-de-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos-de-guatemala-el-salvador-costa-rica-honduras-y-panama-ante-el-exceso-en-el-uso-de-la-fuerza-de-las-autoridades-policiales-y-militares-de-guatemala-en-contra-de-caravana-de-migrantes-hondurenos-en-su-transito-por-dicho-pais-nos-pronunciamos-de-la-forma-siguiente.html>
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2020). *Índice de Desigualdad de Género*. Nueva York.
<https://www.hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>
- Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans – REDLACTRANS. (2020). *Primer informe sobre las violaciones a los Derechos Humanos de las personas Trans durante la pandemia de COVID-19*. Argentina.
https://issuu.com/redlactrans/docs/primer_informe_covid19_redlactrans
- R4V – Plataforma de Coordinación Inter agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2021). “Países que incluyen población migrante en sus programas de vacunación contra COVID-19”
<https://www.r4v.info/es/document/paises-que-incluyen-poblacion-migrante-en-sus-programas-de-vacunacion-contra-covid-19>
- (2021b). *La inclusión de personas refugiadas y migrantes en la respuesta al Covid-19. Medidas socioeconómicas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana*
<https://www.r4v.info/es/document/la-inclusion-de-personas-refugiadas-y-migrantes-en-la-respuesta-al-covid-19-medidas>
- Sassen, S. (2017). “La pérdida masiva de hábitat. Nuevas motivaciones para la migración”. *Iglesia Viva*, n. 270, 11-38

- Servicio de Inmigración y Aduanas de los EEUU – ICE. (2020). *FY 2020 Annual Report*. Washington, D.C.
- Statista. (2021). “Ranking of the most dangerous cities in the world in 2020, by murder rate per 100,000 inhabitants”.
<https://www.statista.com/statistics/243797/ranking-of-the-most-dangerous-cities-in-the-world-by-murder-rate-per-capita/>
- Torrado, S. (2021). “Miles de migrantes haitianos varados en la frontera entre Colombia y Panamá”. *El País*. Madrid.
<https://elpais.com/internacional/2021-07-28/miles-de-migrantes-haitianos-permanecen-varados-en-el-pequeno-municipio-colombiano-de-necocli.html>
- Torre, E. (2021). “Caravanas en tiempos de covid-19: ¿el fin de esta forma de movilidad?” *Nexos, Migraciones Vulnerables y Diversas*. México
<https://migracion.nexos.com.mx/2021/02/caravanas-en-tiempos-de-covid-19-el-fin-de-esta-forma-de-movilidad/>
- Transrespect versus Transphobia Project. (2022). “Research on murders of trans and gender-diverse people around the world”.
https://transrespect.org/en/map/trans-murder-monitoring/?submap=tmm_2020
- UNESCO & COPRED. (2021). *Movilidad Humana y Covid-19. Una aproximación a la respuesta de los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. México.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division – UNDESA. (2020). *International Migration 2020 Highlights (ST/ESA/SER.A/452)*. Nueva York.
- (2020b). *International Migration Stock 2020*. Nueva York.
<https://www.un.org/development/desa/pd/fr/content/international-migrant-stock>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Global Study on Homicide*. Vienna
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>
- United Nations Statistics Division. (2022). “Disability Statistics”.
<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/disability/statistics#!/home>
- World Population Review. (2022). “Rape statistics by country 2022”.
<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/rape-statistics-by-country>

Tendencias migratorias complejas de América Latina y el Caribe En medio de la pandemia mundial¹

Manuel Orozco

Introducción

La naturaleza, composición y escala de la migración en las Américas ha cambiado drásticamente desde 2019 hasta ahora. Los flujos migratorios hacia Estados Unidos se han duplicado hasta alcanzar casi 2 millones de personas. Esta afluencia a Estados Unidos se compone de migrantes de México, América Central -con aumentos significativos de Nicaragua- y Ecuador, así como de refugiados de Venezuela, Cuba y Haití.

Los aumentos sostenidos en los últimos dos años son excepcionales, dado que la entrada de migración a Estados Unidos en 2019 fue considerable. Al margen de Estados Unidos, la emigración está creciendo entre los países de la región.

En medio de la pandemia mundial, los migrantes -sobre todo de Venezuela y Haití- se dirigen a Colombia, Chile y Brasil. Las causas profundas de la migración actual son más complejas e incluyen crisis políticas, inseguridad económica, violencia, sistemas de protección social débiles, contagio de COVID-19, bajas tasas de vacunación y desastres naturales.

Sin embargo, para abordar con éxito las soluciones al creciente número de migrantes hacia Estados Unidos y otros países de la región de ALC se requerirán intervenciones que puedan tener un enfoque tanto regional como por países.

1 Manuel Orozco, Inter-American Dialogue with Mariellen Jewers, Center for Migration and Economic Stabilization, Creative Associates, Washington, DC February 2022.

Cuadro 1: Migración e Indicadores Sociales y Económicos

País	Apreciaciones/ encuentros en la frontera de EE.UU.	Crecimiento porcentual			Proporción de la población		Índice de Salud Global
		Aprehen- siones en la frontera de Estados Unidos	Remesas	Renta per cápita	Vacu- nados	Cubierto por la Seguridad Social	
	2021	2019-21	2020-21	2019- 21	2021	2021	2021
Colombia	20,721	1192%	21%	-12%	63%	9%	44
Costa Rica	250	3%	17%	-3%	72%	20%	45.1
Cuba	54,817	288%		-18%	87%	NA	35
Rep. Dominicana	3,000	3%	14%	-7%	54%	7%	38.3
Ecuador	91,000	527%	20%	-9%	77%	11%	50.1
El Salvador	116,477	17%	25%	-4%	65%	6%	44.2
Guatemala	311,739	9%	33%	2%	32%	4%	32.7
Haiti	57,197	1921%	17%	-8%	1%	1%	30
Honduras	352,838	31%	32%	-4%	45%	3%	27.6
Jamaica	1,000	-5%	18%	-12%	21%	40%	57.6
Mexico	706,021	177%	23%	-12%	60%	5%	35.1
Nicaragua	87,000	511%	13%	-1%	53%	NA	23
Venezuela	108,510	3826%		-24%	48%	7%	29

Fuente: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-cases.html> [semana del 31 de enero de 2022]; Global Health Security Index, <https://www.ghsindex.org/report-model/>; World Bank Dev. Indicadores; <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>.

La migración mexicana, ¿una nueva ola en ciernes?

La migración mexicana se había ralentizado desde el 2005 (véase el cuadro) y mostró un aumento repentino a partir de 2020. Los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos han permanecido más tiempo, lo que explica en parte el mayor aumento de las remesas procedentes de Estados Unidos a pesar de la ralentización de la entrada de migrantes durante este periodo. Sin embargo, en 2021, el número de encuentros en la frontera de Estados Unidos de mexicanos que intentaban entrar al país se duplicó, acercándose al número de aprehensiones de 2010. Sin embargo, es importante señalar que la tasa de "reincidencia migratoria"

entre los mexicanos fue más alta, con un promedio del 30%, frente al 26% en 2020 y el 15% en 2019.² Además, las aprehensiones del Título 8 para adultos solos y grupos fue de 117.000.

Tabla 2: Características de los inmigrantes mexicanos en EE.UU. y de la migración mexicana a EE.UU., 2010-21

Año	Inmigrantes en Estados Unidos			Migración irregular		Visados para no inmigrantes		Migración legal
	Total	Años de antigüedad en EE.UU.	Compartir +20 años viviendo en EE.UU.	Detenciones en la frontera	Entradas irregulares	H1-B, H1-B2	H2-A, H2-B	
2010	12,168,662	12	30%	632,034	94,805			66,956
2015	11,643,298	16		267,885	48,219			82,323
2018	11,500,000	17	40%	252,267	45,408	962,888	242,582	79,678
2019	11,489,684	19	44%	254,595	45,827	1,042,961	261,097	54,780
2020	11,489,684	20	48%	297,711	53,588	625,726	244,109	29,242
2021	11,600,000	20	48%	706,000	88,958			30,000

Fuente: UNDESA, DHS, Orozco, Manuel. En la cúspide del cambio, 2016. Un compromiso con la familia: Remesas y Covid-19, junio de 2021. *Nota: Según la DHS el 37% de las aprehensiones son migrantes que intentan ingresar más de una vez. Es importante considerarlo.

Dado que la mayoría de los emigrantes comienzan a enviar dinero el mismo año en que llegan, los datos de las transferencias de remesas sirven como indicadores razonables para identificar los cambios geográficos de la migración. Los datos de las remesas ofrecen una visión importante, en primer lugar, de que el flujo de dinero no está distribuido de manera uniforme y, en segundo lugar, de que no sigue su patrón regular, es decir, no va a los mismos estados que en años anteriores. De 2020 a 2021, los flujos de remesas crecieron más de 9 por ciento hacia los estados de Tabasco, Ciudad de México, Coahuila y Zacatecas. Otros estados como Durango, Yucatán, Sonora, Aguascalientes, Quintana Roo, Nuevo León y Guanajuato vieron crecer las transferencias entre 2 y 4 por ciento.

Es difícil discernir qué puede explicar estos cambios en la emigración mexicana. Al examinar la relación entre los indicadores clave (por ejemplo, los casos de COVID-19, el PIB estatal, la creación de empleo formal, los homicidios y el tamaño

de la economía informal), el crecimiento de los flujos de remesas se corresponde en gran medida con los casos de COVID-19 por estado, a diferencia del rendimiento laboral o la productividad.

Tabla 3: Crecimiento de las remesas, por Estado Mexicano, 2020 - 2021

Estado	Crecimiento de las remesas 2020-2021
Tabasco, Ciudad de México, Coahuila, y Zacatecas	Más del 9%
Durango, Yucatan, Sonora, Aguascalientes, Quintana Roo, Nuevo Leon y Guanajuato	Entre el 2% y el 8%
Chiapas, Colima, Hidalgo (30% del total de migrantes)	1% de crecimiento
Tamaulipas, Jalisco, Campeche, Oaxaca,	No hay crecimiento
Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Querétaro, Nayarit, Estado de México, San Luis Potosí, Baja California, Chihuahua, Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa, Puebla (42% del total de migrantes)	Crecimiento negativo, disminución de remesas entre -1, -4%, Puebla -14%

Fuente: Banco Central de México, diciembre de 2021.

Migración centroamericana

La migración desde Centroamérica también está mostrando lo que podría representar un flujo de salida históricamente alto. La emigración proyectada asciende a un millón de personas, según las encuestas que muestran que un gran porcentaje de ciudadanos tiene la intención de emigrar. Un estudio realizado en 2019 por Creative Associates mostró que el 25 por ciento de las personas de estos países han considerado emigrar. En 2021 en El Salvador la cifra aumentó del 24 por ciento al 36 por ciento³ Para los nicaragüenses la intención de emigrar aumentó del 19% al 65% en diciembre de 2021.

Cuadro 4: Tendencias migratorias de los centroamericanos

A. Llegadas con estatus legal permanente	2018	2019	2020	2021	2,022 est.	Intención de migrar
El Salvador	16,014	10,605	5,343	7,500	7,500	
Guatemala	9,188	5,479	2,302	3,500	3,500	
Honduras	6,997	6,045	2,250	4,000	4,000	
Nicaragua	1,972	2,248	1,077	500	500	
Cuatro países	36,189	26,396	12,992	17,521	17,522	
B & C. Estimaciones de entrada irregulares	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	
El Salvador	25,189	51,035	6,736	37,273	24,399	
Guatemala	97,107	137,145	19,676	99,756	71,289	
Honduras	70,107	140,287	16,830	112,908	81,840	
Nicaragua	1,800	8,400	960	89,051	12,102	
Cuatro países	194,203	336,868	44,203	338,988	189,630	
D. Apreheniones	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Intención
El Salvador	41,981	85,059	21,051	116,477	76,248	544,500
Guatemala	161,845	228,575	61,488	311,739	222,779	430,000
Honduras	116,845	233,812	52,594	352,838	255,749	575,000
Nicaragua	3,000	14,000	3,000	87,305	37,818	560,000
Cuatro países	323,671	561,446	138,133	868,359	592,594	2,111,521
E. Excedentes de visado***	2,018	2,019	2,020	2021 est.	2,022	
El Salvador	869	813	815	1,716	829	
Guatemala	945	1,009	815	2,832	1,030	
Honduras	730	2,128	842	2,373	2,170	
Nicaragua	389	386	228	500	394	
Cuatro países	2,933	4,336	2,699	7,421	4,423	
Migración total	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022	Intención
El Salvador	84,052	147,512	33,945	162,966	108,976	544,500
Guatemala	107,240	143,633	22,793	106,088	75,819	430,000
Honduras	194,679	382,272	72,516	472,119	343,759	575,000
Nicaragua	7,161	25,034	5,265	177,356	50,813	560,000
Cuatro países	393,133	698,452	134,519	918,529	579,368	2,111,521
Deportaciones	2,018	2,019	2,020	2021est	2022est	
El Salvador	15,445	18,981	12,590	15,786	14,188	
Guatemala	50,390	54,919	29,790	42,355	36,072	
Honduras	28,894	41,800	21,139	31,470	26,304	
Nicaragua	879	2,240	1,416	1,828	1,622	
Cuatro países	95,608	117,940	64,935	91,438	78,186	

Cambio neto (reposición de migrantes)	2,018	2,019	2,020	2,021	2,022
El Salvador	68,607	128,531	21,355	147,180	94,789
Guatemala	56,850	88,714	(6,997)	63,734	39,747
Honduras	165,785	340,472	51,377	440,650	317,455
Nicaragua	6,282	22,794	3,849	175,528	49,191
Cuatro países	297,525	580,512	69,584	827,092	501,182

Nota: US Visa Statistics, <https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports>; <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html>. *según los encuestados, el 0,9% y el 1% de sus familiares fueron a EE.UU. **Las encuestas sobre migrantes en EE.UU. señalan que el 2,5% llegó el mismo año en que fueron entrevistados. ***Entre el 0,6 y el 5% de los migrantes latinoamericanos y caribeños se exceden en su estancia https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/20_0513_fy19-entry-and-exit-overstay-report.pdf, para 2021 con las restricciones de viaje vigentes, se considera un máximo equivalente al 50% de los viajeros de 2019. Intención de migrar: Saliendo Adelante.

En general, las personas que han pensado en emigrar declaran haber estado expuestas a situaciones económicas difíciles y haber sido víctimas en mayor medida que las que no han pensado en emigrar. También tienen mayores lazos familiares transnacionales que los que no han pensado en emigrar.⁴

En toda la región, las experiencias y características individuales asociadas a la idea de emigrar incluyen ser joven, vivir en un hogar de bajos ingresos, ser un trabajador poco cualificado o informal, estar desempleado, ser un trabajador cualificado con al menos una educación secundaria, tener una perspectiva desfavorable sobre la situación económica futura, haber sido víctima y tener vínculos transnacionales. Los jóvenes tienen el doble de probabilidades de considerar la posibilidad de emigrar que sus homólogos de más edad.⁵

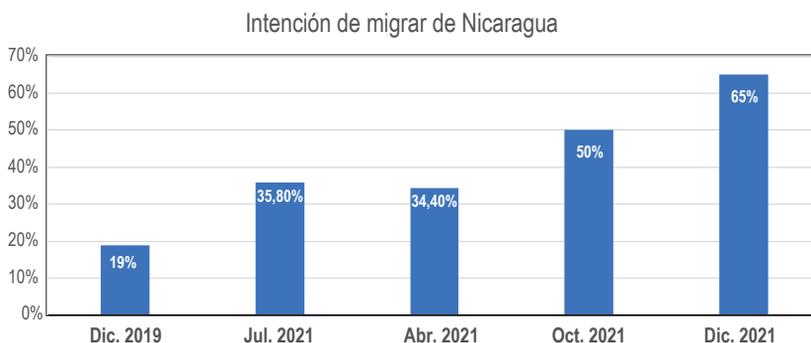
Una serie de cuestiones económicas influyen en que los residentes de estos países consideren la posibilidad de emigrar. Vivir en un hogar que gana menos de 400 dólares al mes y que no puede llegar a fin de mes hace que las personas tengan 1,24 veces más probabilidades de considerar la posibilidad de emigrar. Creer que las condiciones son peores hoy que el año pasado hace que la gente tenga 1,67 veces más probabilidades de pensar en emigrar. Las condiciones del mercado laboral también son importantes. En cuanto a los vínculos transnacionales, tener un familiar en el extranjero no aumenta la probabilidad de que una persona piense

4 “Saliendo Adelante: Why migrants risk it all,” www.saliendo-adelante.com

5 Source: Creative Associates, 2019, “Saliendo Adelante: Why migrants risk it all,” www.saliendo-adelante.com

en emigrar, pero sí lo hace recibir remesas. En los tres países, recibir remesas tiene mayor importancia estadística que tener un familiar en el extranjero. Sin embargo, la interacción estadística entre recibir remesas y tener un familiar en el extranjero es significativa y arroja un 71 por ciento de probabilidades de que la persona haya pensado en migrar. En el caso de Honduras, la intención de migrar se correlaciona con haber tenido una propiedad destruida por el huracán Eta.

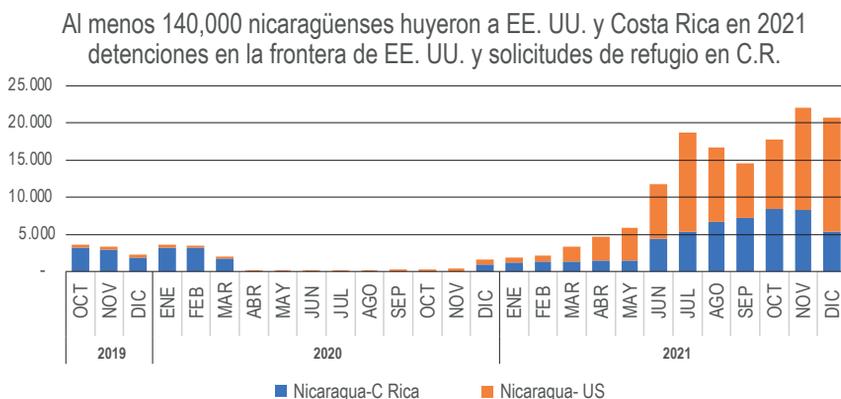
En medio de esta tendencia regional se está produciendo una ola migratoria sin precedentes desde Nicaragua. Una estimación del tamaño de la migración nicaragüense a los EE.UU. puede ser de al menos 90,000 personas, incluyendo las aprehensiones en la frontera, los que sobrepasan la visa y la migración legal. Otros 50.000 se fueron a Costa Rica en 2021. Esto se suma a una tendencia creciente de emigración que probablemente continuará, según los resultados de la encuesta de diciembre de 2021, según la cual el 65 por ciento de nicaragüenses tiene la intención de emigrar.



Orozco, Manuel. Encuesta a 700 nicaragüenses, abril de 2021. Junio de 2020; diciembre de 2019. Octubre y diciembre de 2021, CID-Gallup.

El deseo de la gente de emigrar está condicionado por su opinión sobre la política nicaragüense y el continuo deterioro de la economía. Los ingresos personales de los nicaragüenses se han estancado durante cuatro años y son aproximadamente iguales a los niveles de 2017. Si se observan los datos de la encuesta de abril de 2021, la intención de emigrar aumenta entre quienes están desempleados, trabajan en la economía informal, piensan que la crisis económica es el principal problema del país y no

pueden llegar a fin de mes⁶ Sin embargo, también son más propensos a emigrar los que piensan que habrá fraude en las elecciones y creen que las violaciones de los derechos humanos y el mal gobierno son el principal problema del país.⁷ Los datos de otra encuesta de octubre de 2021 mostraron que la intención de emigrar aumentaba entre quienes creían que el encarcelamiento político de los líderes cívicos era injusto.



Fuente: DHS y oficina de refugiados de Costa Rica.

La migración venezolana: La continuidad en medio de la pandemia

A pesar de la pandemia, la emigración desde Venezuela aumentó en más de 3800 por ciento desde marzo de 2020 hasta diciembre de 2021.⁸ La gran emigración desde Venezuela, tanto antes como durante la pandemia, ha sido impulsada por las dificultades económicas, incluyendo la inseguridad alimentaria y el desempleo.⁹ Los datos disponibles en 2020 revelaron que el 97 por ciento de los hogares venezolanos padecen inseguridad alimentaria, y que los alimentos y el combustible son aún más escasos durante la pandemia.¹⁰ Hasta junio de 2021, la Confederación Venezolana de

6 La probabilidad de migrar aumenta 2, 1.5, 1.2 y 6 veces sobre estos respectivos aspectos económicos.

7 Las probabilidades de migrar entre ellos son 1.5, 2 y 1.4 veces superiores a los que piensan lo contrario.

8 Calculations based on data from [Refugiados y migrantes de Venezuela | R4V](#)

9 [Venezuelan immigrants in Colombia Final ONLINE.pdf](#)

10 [Effect of Remittances on Food Security in Venezuelan Households | Publications \(iadb.org\)](#); [Venezuela: Temporada de mangos | Internaciona | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)

Industrias (CONINDUSTRIA) registró ocho años consecutivos de producción negativa, con un promedio de 30,6% de disminución del índice de productividad desde 2012.¹¹

La pandemia ha dejado a la mayoría de las empresas (grandes y pequeñas) sin acceso a diesel y funcionando al 20% de su capacidad. Lamentablemente, las políticas para detener la propagación del COVID-19 han limitado seriamente o eliminado las vías regulares de migración disponibles para los venezolanos antes de la pandemia.

Las trayectorias de la migración venezolana dentro de la región han cambiado de junio de 2020 a diciembre de 2021 (Tabla 5). Colombia experimentó un ligero aumento de migrantes procedentes de Venezuela. En 2020, a pesar de un número excepcionalmente bajo de migrantes durante varios meses debido a los cierres fronterizos, Colombia experimentó un aumento neto de migrantes venezolanos. Esta tendencia se invirtió de enero a julio de 2021; Colombia experimentó una reducción neta de migrantes de Venezuela, con más migrantes saliendo que entrando al país, igualándose a finales de 2021. Al mismo tiempo, hubo un aumento del 102 por ciento en los migrantes a los que se les negó la entrada a Colombia en la frontera.¹² Perú, seguido de Ecuador, acogen ahora una proporción mucho mayor de migrantes venezolanos que en junio de 2020. La migración sostenida hacia Perú -a pesar del aumento de la xenofobia, la vigilancia policial y los obstáculos a la integración económica- respalda que la emigración está impulsada por la persistente y desesperada situación económica de Venezuela.¹³

11 [Adán Celis, presidente de Conindustria: Aprobación de plan de vacunación y eliminación del esquema 7+7 permitirá reactivar parte de la producción industrial - Conindustria](#)

12 Comparison of the 2020 total migrants and the number of “inadmission” for 2020 and 2021 on Migracion Colombia. [Flujos Migratorios - 2021 | Tableau Public](#) and [Flujos Migratorios - 2020 | Tableau Public](#)

13 [Venezuelans Can Bolster Economic Recovery and Stability in Peru amid COVID-19 | Center For Global Development \(cgdev.org\); https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2021-02-06/preocupacion-por-delincuencia-en-peru-afecta-a-venezolanos](#)

Cuadro 5: Migración regional, junio de 2020 y septiembre de 2021

	Venezolanos reportados por RV en Jun-20	Venezolanos reportados por RV en Dic-21	Crecimiento Jun - Sep 2021	Cuota de junio por país	Cuota de Dic 2021 por país
Colombia	1,790,644	1,842,390	3%	42%	37%
Perú	829,677	1,286,464	55%	19%	26%
Chile	455,494	508,935	12%	11%	10%
Ecuador	362,901	448,138	23%	8%	9%
Brazsil	263,445	261,441	-1%	6%	5%
Argentina	179,069	173,248	-3%	4%	3%
Panamá	121,072	121,598	0%	3%	2%
Republica Dominicana	96,625	115,283	19%	2%	2%
México	73,115	82,976	13%	2%	2%
Costa Rica	29,813	29,906	0%	1%	1%
Otros	103,143	117,782	14%	2%	2%

Fuente: R4V <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>, Evolución de las cifras en los 17 países r4v. Los cálculos de crecimiento y cuota son de los autores. El total para junio de 2020 de la gráfica de datos era de 4.304.998 y para septiembre de 2021 es de 4,616,562.

Las tendencias migratorias sugieren que los migrantes están utilizando Colombia como punto de partida hacia otros destinos. Entre junio de 2020 y septiembre de 2021 hubo 12,386 migrantes venezolanos más que salieron que entraron a Colombia. Aunque no tenemos datos específicos sobre el destino de los migrantes que salen de Colombia, es poco probable que estén regresando a Venezuela.¹⁴

La tendencia de la migración de Venezuela a Estados Unidos parece haber cambiado considerablemente desde 2020 hasta ahora. Los venezolanos han experimentado el mayor aumento de aprehensiones en la frontera de Estados Unidos, con un incremento del 3,800 por ciento.

La migración haitiana, entre asesinatos y terremotos, aumenta

La migración desde Haití está impulsada por la persistencia de un crecimiento económico y unos sistemas sociales deficientes, salpicados por crisis políticas recurrentes y catástrofes naturales. Según la mayoría de las mediciones, Haití es posiblemente el

14 [Where Are Venezuelan Migrants and Refugees Going? An Analysis of Legal and Social Contexts in Receiving Countries - The Center for Migration Studies of New York \(CMS\) \(cmsny.org\)](#)

Estado más frágil de la región y es el decimotercer Estado más frágil, según la clasificación del Fondo para la Paz.¹⁵

Durante la pandemia, los haitianos siguieron desplazándose a la República Dominicana de forma regular como en años anteriores. Sin embargo, hacia otros países, la movilidad ha aumentado. En el primer semestre de 2021, se estima que 25,000 migrantes haitianos llegaron a Colombia como punto de tránsito; la mayoría se dirigía a Panamá.¹⁶ El número de personas que optan por la migración irregular hacia Chile, Colombia y Panamá está alcanzando cifras comparables a las del período posterior al terremoto de 2010. Mientras que muchos de los migrantes haitianos que entran en Chile permanecen en el país al menos durante algún tiempo, Colombia y Panamá son puntos de tránsito para los migrantes en viaje hacia el norte.

Haití depende de las remesas, que alcanzaron los 3.800 millones de dólares en 2020.¹⁷ De cada diez dólares remitidos a Haití en 2020, al menos ocho procedían de Estados Unidos. En línea con las remesas, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los migrantes haitianos.

La migración haitiana en los últimos tres años se ha caracterizado por la reducción de las vías de visado y el aumento de las aprehensiones en la frontera. De 2018 a 2019 los visados de inmigrantes y no inmigrantes para haitianos disminuyeron en un 35 por ciento y se redujeron aún más (50%) de 2019 a 2020. Al mismo tiempo, las aprehensiones entre 2019 y 2021 aumentaron un 1,900 por ciento. La migración irregular comenzó a oscilar al alza al mismo tiempo que aumentaban los disturbios en Haití, que más tarde culminaron con el asesinato presidencial el 7 de julio de 2021. En el plazo de un mes, Haití se vio afectado por la catástrofe natural más mortífera en el país desde el terremoto de 2010.

Aunque los datos de agosto y septiembre aún no están disponibles, la experiencia de 2010 sugeriría un nuevo aumento de la emigración a causa del terremoto de agosto de 2021. Al igual que en 2010, donde Brasil fue un destino importante para los haitianos que

15 [Global Data | Fragile States Index; Migration-Patterns-and-State-Fragility.pdf \(thedialogue.org\)](#)

16 [Miles de migrantes haitianos permanecen varados en la frontera entre Colombia y Panamá | Internacional | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)

17 [Global-Flows-of-Family-remittances.pdf \(creativeassociatesinternational.com\)](#)

trabajaron en la construcción de los Juegos Olímpicos de 2016, Estados Unidos, Chile y la República Dominicana son ahora un destino económico clave para los haitianos. Con las crisis combinadas que afronta Haití, los que entran en Estados Unidos a través de la frontera pueden solicitar el estatus de asilo.

¿Un éxodo cubano en medio de una pandemia?

Aunque Estados Unidos es el destino de la mayoría de los emigrantes cubanos, ya que acoge a más del 80 por ciento de todos los emigrantes cubanos del mundo, el crecimiento de la emigración irregular a Estados Unidos, así como a otros países, señala un patrón cambiante.

La concentración de cubanos en Estados Unidos puede atribuirse en gran medida al prolongado trato preferencial que reciben los cubanos en la política de inmigración estadounidense. Aunque las políticas estadounidenses han cambiado, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de la emigración sostenida desde Cuba.

Los indicadores económicos sugieren la persistencia de las escasas oportunidades económicas. Según fuentes de datos privadas, las remesas representan el 5 por ciento del PIB de Cuba. Tras la mala gestión del despliegue de la vacuna y los fallos del sistema sanitario para atender a las personas infectadas, el aumento de los disturbios civiles no ha hecho más que aumentar el número de personas que abandonan Cuba.

Cuadro 6: Migración cubana

Año	Puerto Rico	España	EE.UU.	Mundo	EE.UU	España	Puerto Rico
1990	19,579.00	21,854.00	736,971.00	835,796.00	88%	3%	2%
1995	19,293.00	28,314.00	815,617.00	935,463.00	87%	3%	2%
2000	19,054.00	45,738.00	894,876.00	1,049,761.00	85%	4%	2%
2005	17,039.00	71,614.00	959,480.00	1,162,586.00	83%	6%	1%
2010	12,882.00	103,189.00	1,055,229.00	1,313,321.00	80%	8%	1%
2015	13,321.00	131,134.00	1,210,674.00	1,507,660.00	80%	9%	1%
2019	13,645.00	141,447.00	1,337,371.00	1,654,684.00	81%	9%	1%

Fuente: UNDESA

De hecho, las vías de inmigración de los cubanos a los Estados Unidos han cambiado drásticamente desde la terminación de la

política de "pies secos, pies mojados" y las limitaciones a la Ley de Ajuste Cubano.¹⁸ Entre 2019 y 2021, ha habido un aumento de la migración irregular entre los cubanos, que es en gran medida un reflejo de los grandes cambios en las oportunidades de los cubanos para emigrar a los Estados Unidos realizados en 2016 y 2017.¹⁹ En 2018 se produjeron algo más de 2,000 aprehensiones, aumentando a 14,136. En 2021, el número de cubanos encontrados en la frontera entre Estados Unidos y México alcanzó más de 60,000 personas.

Cuando la resiliencia se agota en los Estados frágiles:

Algunas reflexiones

El número de personas que emigran en medio de una pandemia mundial es alarmante.

El intenso crecimiento de los migrantes procedentes de México, Venezuela, Cuba y Haití está culminando en niveles históricamente altos de migración irregular hacia Estados Unidos y otros países de la región de América Latina y el Caribe.²⁰ La migración hacia Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Panamá o Perú pone de manifiesto una preocupación humanitaria inmediata. Sin embargo, los efectos de la actual ola migratoria requerirán una atención continua mientras los migrantes se instalan en sus nuevos hogares e intentan reunir a sus familias. Más de la mitad de los venezolanos en Colombia afirman que se quedarían y traerían a sus familiares en algún momento.²¹

Independientemente de que esta afluencia a EE.UU. y a otros países sea temporal en algunos casos o de que en 2022 presente un patrón similar, es importante una respuesta humanitaria y económica a corto plazo, dada la gravedad de las condiciones a las que se enfrentan muchos de esos países de origen de los migrantes.

Estas cuestiones plantean nuevas complejidades en la migración internacional desde América Latina y el Caribe.

18 [Microsoft Word - CORREA SPAGAT PUBLICATION V.5.docx \(wilsoncenter.org\)](#)

19 Migration from Fragile States PPT

20 The figures for 2021 control for 'recidivism'; the increase of repeat encounters, that is people who have been apprehended or encountered at least once more within one year above 20% up from 14% from previous years, still points to a large inflow. <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-july-2021-operational-update>

21 Orozco, Manuel. *Venezuelan Immigration Trends, Challenges, and Possibilities for Integration*, 2021.

Abordar estas complejidades significa traer las estrategias existentes, ampliarlas y complementarlas con enfoques adicionales. Es importante tener en cuenta que estos flujos provienen de Estados predominantemente frágiles, países cuya capacidad de resiliencia se ha agotado y que ahora sufren graves crisis o incluso el colapso de sus sistemas sanitarios y económicos. A tal efecto, es importante explorar soluciones inmediatas.

En primer lugar, se necesita urgentemente una respuesta humanitaria para hacer frente a este flujo de salida y entrada, una respuesta humanitaria eficaz estaría mejor diseñada para proporcionar alivio a corto plazo en coordinación con la intervención que aborda las causas fundamentales de la migración esbozada en la estrategia de la Administración Biden para la región.

El enfoque humanitario incluye la ampliación de la ayuda en materia de vacunas a los países de origen en los que se está produciendo una gran migración o a los países de acogida en los que los migrantes sienten la necesidad de salir porque las opciones de vacunación en esos lugares son muy escasas.²² Las soluciones a corto plazo pueden consistir en ampliar el estatus de protección temporal a los que llegan a los países de acogida, como los Estados Unidos.

El aumento del número de personas que se trasladan a Estados Unidos también puede reflejar que vienen de terceros países tras darse cuenta de que las condiciones no son adecuadas para su bienestar, al no haber, por ejemplo, vacunas u oportunidades de empleo seguras.

En segundo lugar, a la luz de esto, un aspecto crítico para frenar el crecimiento de la migración es extender las soluciones propuestas por la Administración Biden para los países del Triángulo Norte a otros países como Nicaragua y Haití. Es importante extender el enfoque de gestión de la migración de Estados Unidos a República Dominicana, México, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Chile. Estas soluciones aprovecharían la capacidad positiva de la migración y frenarían la reacción social a los flujos de inmigración, sobre todo teniendo en cuenta la presión sobre las redes de seguridad social y sanitaria creada por la pandemia.

22 In most migrant host countries in Latin America and the Caribbean, vaccine access to migrants starts with those with regular legal status, then extended to those in irregular status going to the bottom of the line in some cases.

Sobre la UPAZ

La **Universidad para la Paz**, UPAZ, (*University for Peace*, UPEACE) es una institución académica superior establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la resolución A/35/55 de 1980. Fue establecida como entidad internacional con autonomía funcional y financiera. La UPAZ es una entidad global, con actividades en diversas regiones del mundo y tiene su sede en central en San José, Costa Rica. El lenguaje de trabajo en la Universidad es el inglés. Sin embargo, dependiendo de la región del mundo, se dictan cursos en diferentes lenguas. Las Maestrías dictadas en la sede central son primordialmente en inglés (12 de ellas) y dos de ellas en español. El mandato y misión de la Universidad es *brindar a la humanidad una institución internacional de enseñanza superior para la paz y con el objeto de promover el espíritu de comprensión, tolerancia y coexistencia pacífica entre los seres humanos, estimular la cooperación entre los pueblos y ayudar a superar los obstáculos y conjurar las amenazas a la paz y el progreso mundiales, de conformidad con las nobles aspiraciones proclamadas en la Carta de Naciones Unidas*, como establece la propia **Carta de la Universidad de la Paz**, que es el Convenio Internacional suscrito en oportunidad de su fundación.

La **Universidad para la Paz** concede gran importancia a los temas de educación e investigación orientados a construir una base de paz y progreso, reduciendo el odio y los prejuicios que sustentan la violencia, los conflictos y el terrorismo. Los estatutos de la UPAZ llaman a *contribuir a la tarea universal de educar para la paz a través de la enseñanza, la investigación, el entrenamiento de posgrado y la difusión del conocimiento, fundamental para el desarrollo íntegro de la persona humana y la sociedad a través del estudio interdisciplinario de todos los temas relacionados con la paz*. La Universidad está autorizada para otorgar grados académicos de Maestría y Doctorado. Miles de personas de diferentes países del mundo han estudiado y se han graduado de la UPAZ (en 2022, los y las graduadas alcanzan a 4,500). Por su carácter multinacional y pluricultural, la constituyen en una de las universidades más diversas en cuanto a la nacionalidad de sus estudiantes.

Con la finalidad de asegurar su libertad académica, la Universidad tiene sus propios estatutos – también aprobados por la Asamblea General de la ONU – y un Consejo Internacional integrado por personalidades y autoridades expertas en temas de paz, seguridad, educación, sociedad y otros, que la orientan y la dirigen. Esto ha permitido a la Universidad una rápida evolución, contando con programas académicos interculturales y transdisciplinarios enfocados principalmente a la resolución de conflictos y al desarrollo sostenible, desde la Cultura de Paz y no violencia, con énfasis en los ODS y en la *Agenda 2030* de Naciones Unidas. La UPAZ tiene observadores permanentes en la Asamblea General en Nueva York y en el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. El Secretario-General de la ONU, actualmente **António Guterres**, es el Presidente Honorario de la Universidad y su Rector es el Dr. Francisco **Rojas Aravena**, quien fue también Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (2004-2012) y Director de FLACSO- Chile (1996-2004).

La visión de la UPAZ es la de convertirse, desde sus diferentes sedes y centros regionales en el mundo, en una red de colaboración de centros, entidades y universidades y de llevar a cabo la ingente tarea por la paz. De allí que la UPAZ colabora con diversas actividades en diferentes regiones, cooperando con universidades, ONG y múltiples socios educativos y de investigación.

Una tarea central es la visión integrada de la UPAZ sobre la interrelación entre paz y conflicto con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Estas interrelaciones nos ubican en una posición privilegiada para mirar los desafíos de la Casa Común, de nuestro planeta.

Sobre la FLACSO

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), creada en 1957, es un organismo internacional, intergubernamental, de carácter regional, autónomo, académico y plural, constituido por 18 Estados Miembros, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y la cooperación en el ámbito de las Ciencias Sociales. Desarrolla actividades académicas en 13 países de América Latina y el Caribe.

Originalmente la FLACSO se desarrolló sólo en Chile (1957-1974). A partir de 1974 comenzó su expansión geográfica, que en la actualidad se expresa en las siete Sedes (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y México) y seis Programas Académicos (Cuba, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Paraguay y Uruguay). La Secretaría General se encuentra ubicada en San José, Costa Rica. Para el periodo 2016-2024, la Secretaria General es la Dra. Josette Altmann-Borbón.

Desde sus inicios ha sido concebida como un espacio regional autónomo para la producción de nuevo conocimiento; como un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y el mundo de las políticas públicas y como un espacio privilegiado para la contribución a la integración y el desarrollo latinoamericano y caribeño. Es una institución académica única, y un gran aliado de la cooperación internacional en educación, investigación y academia para el mejoramiento de los países de América Latina y el Caribe.

Con una trayectoria de 65 años de impacto positivo en la región, su misión es formar especialistas en Ciencias Sociales a través de programas de posgrado e investigación, difusión del conocimiento, intercambio de materiales didácticos y promoción de la cooperación internacional que conduzca al desarrollo y la integración regional.

La FLACSO es también una institución reconocida a nivel mundial. Se ubica como uno de los 100 mejores Think Tanks del mundo y el 9° de América Latina y el Caribe, según el Global Go To Think Tank Index Report de la Universidad de Pensilvania. En

este ranking, FLACSO también se ubica como la 6° de la región en investigación transdisciplinaria, y la 7° de la región entre las de mayor impacto en políticas públicas.

La oferta académica global abarca un total de 126 programas docentes divididos en 9 Doctorados, 62 Maestrías y 55 Especializaciones, con más de 1 215 profesores e investigadores, dedicados a tiempo completo o parcial a la docencia e investigación en su campo de especialización en una amplia gama de asignaturas en Ciencias Sociales. Si bien FLACSO se enfoca en las disciplinas clásicas de las Ciencias Sociales, innova en temas que atienden solicitudes específicas de gobiernos, organizaciones sociales o incluso requerimientos de sociedades, en temas como género y estudios de cuidados, economía social y solidaria, pequeñas y medianas empresas, epistemologías del Sur, interculturalidad, inteligencia artificial, forestería comunitaria, entre otros.

Además, FLACSO promueve actividades docentes como cursos abiertos o capacitaciones que son opciones educativas flexibles y útiles que ofrece la institución. Se crean para satisfacer necesidades y solicitudes específicas de los gobiernos u otras organizaciones asociadas.

En sus 65 años de historia, la FLACSO ha realizado un importante aporte al desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe, formando más de 17 000 especialistas, profesores(as) y académicos(as) de la región. Su larga trayectoria en programas de posgrado le permite garantizar la excelencia docente para la formación de expertos en Ciencias Sociales. Las personas egresadas de la FLACSO no solo adquieren herramientas clave para su desarrollo profesional, sino que se convierten en agentes que generan un impacto positivo en sus países y la región.

En este libro ***América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?*** que, desde la Secretaría General de FLACSO y de la Rectoría de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, nos hemos planteado construir y compartir, junto con los 35 coautores, una mirada actualizada y holística sobre América Latina. Iniciamos con una visión histórica de las grandes tendencias regionales. Presentamos una mirada crítica global sobre convergencias y voluntad política para avanzar hacia un nuevo futuro. Analizamos la región en sus vinculaciones con en el sistema internacional y sobre los principales temas que hacen a su inserción global. Las relaciones con las potencias y al interior de la región. Se examinan los diversos factores que inciden en sus sistemas políticos democráticos; el impacto de los cambios de las tendencias electorales; los efectos de las redes sociales y de internet; la corrupción como un factor clave en el deterioro democrático. También la mirada desde la literatura de la región. La incidencia de la economía y las políticas sociales de inclusión. Así también los efectos del cambio climático. El rol de los jóvenes y de los temas de la educación. También se presenta como la literatura analiza estos complejos contextos regionales. De igual forma, se estudian los temas de seguridad, el impacto del crimen organizado transnacional, la narco actividad y el rol de las fuerzas armadas. También se analizan las tendencias de las migraciones. Los temas de los derechos humanos, esenciales en el que hacer de las sociedades, es parte de esta mirada global de la región.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL



**Universidad
para la Paz**

