

AMÉRICA LATINA: TRANSICIONES ¿HACIA DÓNDE?

INFORME ANUAL 2022-2023

José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni (eds.)

Leiza Brumat

Esther del Campo

Alan Fairlie

Cecilia Güemes

Salvador Martí i Puig

Jessica Portocarrero

Marcos Robledo

Osvaldo Rosales

Marcelo I. Saguier

José Antonio Sanahuja

Pablo Stefanoni

Francisco J. Verdes-Montenegro



FUNDACIÓN CAROLINA

AMÉRICA LATINA: TRANSICIONES ¿HACIA DÓNDE?
INFORME ANUAL 2022-2023



AMÉRICA LATINA: TRANSICIONES ¿HACIA DÓNDE?

INFORME ANUAL 2022-2023

José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni (eds.)

Leiza Brumat

Esther del Campo

Alan Fairlie

Cecilia Güemes

Salvador Martí i Puig

Jessica Portocarrero

Marcos Robledo

Oswaldo Rosales

Marcelo I. Saguier

José Antonio Sanahuja

Pablo Stefanoni

Francisco J. Verdes-Montenegro

FUNDACIÓN CAROLINA

Fundación Carolina, diciembre 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8
4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://www.instagram.com/Red_Carolina)

DISEÑO GRÁFICO Y PRODUCCIÓN:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-46409-8
Depósito Legal: M-29106-2022

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma sostenible.

| | |
|--|-----|
| Introducción | 9 |
| 1. La incierta recuperación económica en América Latina <i>Oswaldo Rosales</i> | 13 |
| 2. ¿Giro hacia dónde? Elecciones, protestas y reconfiguraciones políticas en América Latina (2021-2022) <i>Pablo Stefanoni</i> | 29 |
| 3. Tiempos cruciales para las sociedades latinoamericanas <i>Esther del Campo</i> | 43 |
| 4. La agenda y la agencia de las mujeres <i>Cecilia Güemes</i> | 55 |
| 5. América Latina frente al cambio climático: pequeños avances en tiempos inciertos <i>Marcelo I. Saguier</i> | 67 |
| 6. América Latina y la agenda de movilidad humana (2021-2022) <i>Leiza Brumat</i> | 79 |
| 7. Cambio tecnológico, digitalización y desarrollo sostenible en América Latina <i>Alan Fairlie y Jessica Portocarrero</i> | 91 |
| 8. América Latina: una región ausente en un orden internacional en crisis <i>José Antonio Sanahuja</i> | 105 |
| 9. Seguridad y violencia en América Latina: la punta del iceberg <i>Francisco J. Verdes-Montenegro</i> | 121 |
| 10. Superposición de crisis en Centroamérica <i>Salvador Martí i Puig</i> | 131 |
| 11. Chile en 2022: del ascenso de la nueva izquierda al riesgo de una crisis sin final <i>Marcos Robledo</i> | 139 |
| Relación de autores/as | 151 |



INTRODUCCIÓN

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA y PABLO STEFANONI

Fundación Carolina

La pandemia de COVID-19 llegó a una América Latina que estaba experimentando amplias transformaciones y que vivía visibles tensiones sociales, unas de larga data, otras más recientes. Entre 2019 y 2020 estas se expresaron en una nueva ola de protestas que terminarían por incidir en —y en parte redibujar— el mapa político regional. Los procesos de reducción de la pobreza, expansión de las clases medias y las expectativas de ascenso social y acceso al consumo se han visto en gran medida truncados. Los niveles de confianza interpersonal y en las instituciones siguen siendo muy bajos y los oficialismos se han visto impactados por el voto castigo de los electorados. Como varios de esos gobiernos se ubicaban desde el centroderecha hasta la derecha, ello ha habilitado un renacer electoral del progresismo: el “giro a la derecha” que asomó como posibilidad en 2016 finalmente no se concretó como fenómeno regional y, tras varias victorias en las urnas, hoy el progresismo controla las principales economías de la región, especialmente tras el triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil en octubre de 2022.

Una forma de abordar las transformaciones en curso es pensarlas como una serie de transiciones: económicas, políticas, sociales, ambientales, tecnológicas, culturales. Todas las contribuciones de este informe anual buscan responder a la pregunta de hacia dónde se dirige América Latina, en un contexto de renovada incertidumbre, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania, que ha profundizado fenómenos como la inflación y la crisis energética. Si los desafíos de Donald Trump al orden liberal internacional ya habían provocado varias sacudidas a ese orden, la decisión de Vladímir Putin de invadir a su vecino introdujo nuevos elementos de crisis a una escala global.

Estas múltiples transiciones latinoamericanas se encuentran marcadas también por los retrocesos en los procesos de integración regional y nuevas oleadas migratorias (en las cuales ha jugado un papel de primer orden la masiva migración venezolana), así como por la expansión del crimen organizado y de la violencia contra diversas formas de activismo.

En paralelo, las movilizaciones feministas, sostenidas en la irrupción de nuevas generaciones, ha tenido como eje reivindicaciones vinculadas a la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos. Mientras que los conflictos socioambientales, relacionados con diferentes actividades productivas (minería, petróleo, piscicultura, deforestación, etc.) y con debates sobre modelos de desarrollo, extractivismos y “zonas de sacrificio” en nombre del crecimiento material, dan cuenta del impacto de nuevas sensibilidades sobre lo común difundidas a escala global.

Más allá de esas crisis inmediatas, la crisis de la globalización, que comporta un nuevo ciclo de cambio tecnológico —incluida la digitalización y la automatización—, y de reorganización productiva global, define un escenario más adverso y complejo para las aspiraciones de desarrollo y de mejora de la inserción internacional de la región. Esta vivió un ciclo de auge y caída de las materias primas que profundizó su vinculación exportadora con Asia, y ahora surgen nuevas presiones extractivistas vinculadas a una transición “verde” de alcance global.

En un mundo con una geopolítica “recargada”, las rivalidades entre China y Estados Unidos, el ascenso de una “Europa geopolítica” y el acercamiento a Pekín de varios países latinoamericanos, las reconfiguraciones políticas regionales y los posicionamientos sobre cuestiones globales como la invasión de Ucrania nos convocan a acercar la lupa a una serie de ejes temáticos: el momento económico y político regional y global; los cambios sociales profundos; las luchas por la igualdad de género; la cuestión ambiental y la emergencia climática; el cambio tecnológico y la digitalización; la seguridad y la violencia, y el regionalismo y la integración regional. Para abordarlos, se ha contado con las contribuciones de un destacado grupo de especialistas en y de la región, en particular, quienes colaboran o son parte del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina.

A partir de esas temáticas, la pregunta que ordena este informe anual —¿transiciones hacia dónde?— se propone invitar a pensar América Latina a partir de tendencias y contratendencias. En ese marco, la inclusión del caso chileno nos informa sobre las dificultades de un proceso político con una agenda de cambio político y social surgida en gran medida de las calles; mientras que el caso centroamericano remite a la erosión institucional, el incremento del autoritarismo y la inmigración como respuesta a una realidad que parece inmodificable.

En este sentido, este informe 2022-2023 se puede leer como una fotografía instantánea, una captura de un momento determinado, pero brinda elementos para pensar procesos dinámicos, que comenzaron antes y seguirán su curso después del marco temporal elegido, en un momento en que muchos han vuelto a girar su mirada hacia América Latina y la propia región se debate entre la frustración y una renovada esperanza.

Diciembre de 2022

The background features several overlapping, torn-edged pieces of paper in shades of beige and light pink. A cluster of small, gold-colored dots is visible on the left side. The text is centered in the upper half of the page.

**AMÉRICA LATINA:
TRANSICIONES ¿HACIA DÓNDE?**

INFORME ANUAL 2022-2023



1. LA INCIERTA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

OSVALDO ROSALES

Analista y consultor en economía internacional, comercio exterior y negociaciones comerciales

América Latina fue la zona en desarrollo de menor crecimiento en el periodo 2000-2020, con un desempeño similar al de la “década perdida” de 1980. La región latinoamericana muestra preocupantes rezagos en competitividad (solo dos países están presentes entre los 50 mejor ubicados en la clasificación mundial) e innovación (solo un país de la región se encuentra entre los 50 primeros); además, sigue siendo una de las regiones más desiguales (en ella están 18 de los 50 países de peor resultado distributivo, medido a través del índice de Gini). Es difícil pensar que América Latina pueda acceder a un crecimiento sostenible, avanzar en la innovación y mejorar la calidad de su inserción económica internacional sin reducir la desigualdad, diversificar su producción y sus exportaciones, y sin apuestas sustantivas para mejorar la educación y la capacitación de los trabajadores.

En este marco, la pandemia agravó tendencias que se verificaban hace más de una década, afectando aún más la capacidad de crecimiento, frenando la lucha contra la pobreza y las desigualdades y acentuando la discriminación contra las mujeres en materia laboral, de ingresos y de economía del cuidado. La invasión rusa de Ucrania agrega, a su vez, fuertes presiones inflacionarias, impulsadas por la subida de los precios de la energía, los alimentos y los fertilizantes.

En los últimos cinco años, la economía mundial se vio sometida a un triple *shock*, en una suerte de tormenta perfecta: i) la guerra comercial entre Estados Unidos y China, y su impacto sobre el comercio global desde 2017; ii) la pandemia de la COVID-19, que generó una recesión global en 2020, con severas repercusiones sobre el funcionamiento de las cadenas de valor, y iii) la invasión rusa de Ucrania a fines de febrero de 2022, un conflicto bélico de grandes proporciones que no muestra visos de pronta solución.

Las perspectivas económicas globales no son halagüeñas. Si la Unión Europea toma medidas drásticas para cortar las importaciones rusas de energía, podría enfrentar una recesión, en cuanto los datos de Estados Unidos y de China indican una marcada desaceleración económica. La inflación alcanza en Estados Unidos el mayor nivel de los últimos 40 años y la Reserva Federal enfrenta el desafío de abatir las presiones inflacionarias sin caer en recesión. Este objetivo, según Martin Wolf, editor del *Financial Times*, es posible pero poco probable (Wolf, 2022). En un escenario de volatilidad financiera, se valoriza el dólar y salen capitales desde las economías en desarrollo.

Esta conjunción reduce el precio en dólares de los *commodities* exportados por América Latina y eleva el servicio de la deuda externa, deprecia las monedas respecto del dólar y agrega nuevas presiones inflacionarias, particularmente por el lado de combustibles y alimentos. La situación de los países exportadores netos de petróleo o de alimentos es más favorable que la de aquellos que son importadores netos de tales bienes; sin embargo, en el agregado, esas eventuales ganancias comerciales tienden a diluirse ante la dinámica financiera de salida de capitales, mayores tasas de interés y presiones inflacionarias.

América Latina no tendrá un crecimiento superior al 2% en 2022. El espacio de la política económica se verá reducido, pues la política monetaria deberá combatir la inflación emergente y adecuarse a los incrementos de las tasas de interés de la Reserva Federal, en tanto la política fiscal deberá recomponerse luego de las exigencias a que se vio sometido el gasto público para apoyar la situación de las familias más vulnerables durante la pandemia y estimular la recuperación del empleo durante 2021. Los datos de inversión y crecimiento no parecen mejorar el escenario de un crecimiento mediocre que acompaña a la región por un largo tiempo.

20 años de crecimiento mediocre

Antes de que se declarase la pandemia, el crecimiento económico en América Latina en lo que iba del siglo XXI ya era desalentador —un 2,5% anual en promedio—, un ritmo que obligaba a esperar casi 30 años para duplicar el PIB regional (Cuadro 1). En este lapso (2000-2020), América Latina ha sido la zona en desarrollo que menos ha crecido. Queda muy lejos de Asia y también detrás de África.

Hay tres fases bien pronunciadas: el crecimiento fue de un 1,6% anual entre 2000 y 2003; entre 2004 y 2008 subió a un 5,1% anual, coincidente con el superciclo de los *commodities* y el “matrimonio de conveniencia” entre Estados Unidos y China, con China con un crecimiento de dos dígitos y Estados Unidos en torno a 4%. Luego vino la crisis *subprime* y América Latina cayó en recesión en 2009. El G20 reaccionó y los distintos países aprobaron paquetes reactivadores en materia fiscal y monetaria, entre los cuales se destaca la gigantesca inyección de fondos de China (14% del PIB), lo que catapultó al alza los precios de los productos básicos. En este marco, América Latina creció a un ritmo del 5,4% anual en 2010 y 2011. Concluido el superciclo de los *commodities*, entre 2014 y 2019 el crecimiento medio de la región fue solo del 0,4%. Vale decir: sin *shocks* comerciales favorables la región no muestra una capacidad endógena de crecimiento.

El crecimiento de un 2,5% anual en América Latina entre 2000-2020 hizo de la región la zona que menos creció en el mundo

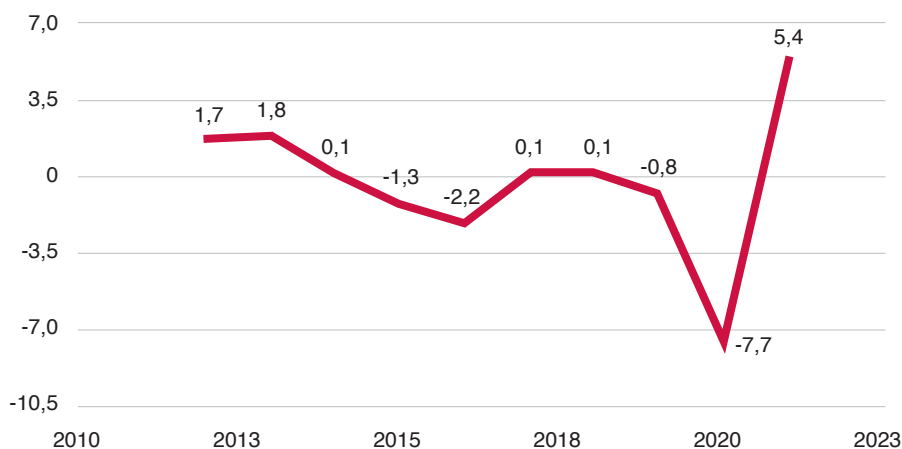
**Cuadro 1. América Latina:
Ranking de crecimiento económico (2000-2019)**

| Ranking | Tasa de crecimiento promedio anual 2000-2019 (%) | Años necesarios para duplicar el PIB |
|---------------------|--|--------------------------------------|
| Panamá | 6,1 | 11,8 |
| Rep. Dominicana | 5,4 | 13,3 |
| Perú | 4,9 | 14,7 |
| Bolivia | 4,3 | 16,7 |
| Honduras | 4,1 | 17,6 |
| Colombia | 3,9 | 18,5 |
| Costa Rica, Cuba | 3,8 | 18,9 |
| Chile, Ecuador | 3,6 | 20 |
| Guatemala, Paraguay | 3,4 | 21,1 |
| Nicaragua | 3,1 | 23,2 |
| Uruguay | 2,9 | 24,8 |
| Argentina | 2,7 | 26,6 |
| México | 2,4 | 30 |
| Brasil | 2,3 | 31 |
| El Salvador | 2,2 | 32 |
| Haití | 1,2 | 60 |
| Venezuela | -1,3 | |
| América Latina | 2,5 | 28,8 |

Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, varios años.

Las diferencias en las tasas de crecimiento son expresivas: mientras en los casos de Panamá, República Dominicana, Perú, Bolivia y Honduras el PIB se duplica en aproximadamente 15 años, en los peores casos es necesario esperar 30 años para conseguir ese objetivo (60 años en el de Haití).

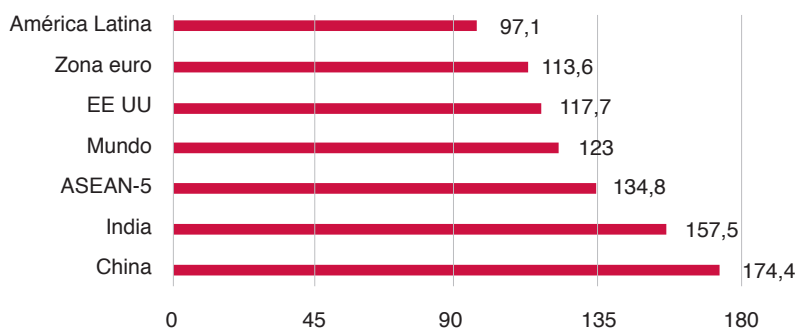
Gráfico 1. Una década de estancamiento en el PIB por habitante
(Variación porcentual anual)



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL (2021).

El balance del crecimiento económico es desalentador por el bajo promedio y por su alta volatilidad, dependiente de ciclos externos y, además, porque las cuatro economías más grandes —Argentina, Brasil, México y Venezuela— se ubican en la parte más baja de la tabla. Venezuela, por su parte, ostenta el récord de haber enfrentado nueve recesiones en 20 años, con lo cual el PIB de 2019 era de apenas el 76% de su valor de 1999. Con este penoso récord, el PIB por habitante de 2021 en América Latina sigue siendo inferior en un 6% al de 2011, es decir, un retroceso de una década, pese a la fuerte recuperación de 2021. Más aún, de acuerdo con la información del Fondo Monetario Internacional (FMI), se espera que el PIB por habitante de 2023 siga siendo inferior al de hace 20 años (Gráfico 2).

Gráfico 2. PIB por habitante de 2023 respecto del PIB de 2003



Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2022).

América Latina sigue muy rezagada en innovación y competitividad

Los resultados en materia de innovación y competitividad también son decepcionantes y además muestran retrocesos bastante generalizados, precisamente cuando la humanidad vive probablemente el momento más intenso y determinante de su evolución tecnológica. En un curso paralelo —y cada vez más acuciante— se yergue la amenaza del cambio climático, que anuncia eventos climáticos desestabilizadores y amenaza las perspectivas de la agricultura, la ganadería, la pesca y la industria forestal. La confluencia de los avances tecnológicos asegura modificaciones radicales en la forma de producir, consumir y vivir, incluidas mutaciones probablemente espectaculares en la concepción del empleo.

En ese contexto, los rezagos en innovación se pagarán cada vez más caros. Al acelerarse el ritmo de las innovaciones, crece también el rol que las políticas públicas deben desempeñar para nivelar el terreno de las oportunidades. En efecto, si el ritmo del avance tecnológico se difunde en la sociedad empujado únicamente por las fuerzas de mercado y, por ende, por la distribución del ingreso existente, el cambio tecnológico acentuará las brechas sociales, aumentará la masa de los excluidos y afectará severamente la gobernabilidad democrática.

En materia de innovación, Chile es el único país latinoamericano ubicado entre los 50 primeros con mejor desempeño a escala global, pero, aun así, ha sufrido un fuerte retroceso en los últimos diez años (desde 2011). También han retrocedido Costa Rica, Brasil, Argentina, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras. Han mejorado su capacidad de innovación México, Colombia, Panamá, Perú, República Dominicana y, en menor medida, Uruguay. Particularmente preocupantes son las caídas en el indicador de Argentina y Brasil (Cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores de innovación en América Latina

| Clasificación | 2018: 126 países | 2011: 125 países |
|---------------|---|--|
| 1-50 | Chile (47) | Chile (38) |
| 51-70 | Costa Rica (54); México (56); Uruguay (62); Colombia (63); Brasil (64); Panamá (70) | Costa Rica (45); Brasil (47); Argentina (58); Uruguay (64) |
| 71-100 | Perú (71); Argentina (80); República Dominicana (87); Paraguay (89); Ecuador (97) | Colombia (71); Paraguay (74); Panamá (77); México (81); Perú (83); Guatemala (86); El Salvador (90); Ecuador (93); Honduras (98) |

Fuente: Organización Mundial de Propiedad Intelectual (WIPO, por sus siglas en inglés), 2011 y 2021.

Algo similar acontece con los indicadores de competitividad. Entre los primeros 50, solo se encuentran Chile y México. Desde 2007 han avanzado Costa Rica, Colombia, México, Perú y Uruguay. Han retrocedido Bolivia, Chile, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Honduras. Los mayores deterioros ocurren en Argentina y Venezuela¹ (Cuadro 3).

Cuadro 3. Indicadores de competitividad

| Clasificación | 2018: 140 países | 2007: 131 países |
|---------------|--|--|
| 1-50 | Chile (33); México (46) | Chile (26); México (49) |
| 51-70 | Uruguay (53); Costa Rica (55); Colombia (60); Perú (63); Panamá (64) | Panamá (56); Costa Rica (59); El Salvador (63); Colombia (65); Brasil (68) |
| 71-100 | Brasil (72); Argentina (81); R. Dominicana (82); Ecuador (86); Paraguay (95); Guatemala (96); El Salvador (98) | Uruguay (71); Honduras (77); Argentina (79); Perú (80); Guatemala (81); Venezuela (90); Ecuador (94); Bolivia (96) |

Fuente: World Economic Forum, 2007 y 2018.

La economía mundial después de la invasión a Ucrania

En 2021, la economía mundial venía apenas saliendo, de manera poco alentadora, del *shock* económico que significó la COVID-19. Salvo China, el resto del mundo cayó en recesión en 2020 con el inicio de la pandemia. El relajamiento en las medidas sanitarias fue permitiendo la recuperación de la economía y, en aquellos casos donde el apoyo estatal a familias y empresa fue vigoroso, como en Estados Unidos, el desempeño del PIB permitió en 2021 superar la caída de 2020. Ello no fue posible ni en la zona euro ni en América Latina, al menos en el agregado (Cuadro 4).

Cuadro 4. Tasas de crecimiento del PIB 2020-2023 (%)

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------|------|------|------|------|
| Mundo | -3,1 | 5,9 | 3,6 | 3,6 |
| Estados Unidos | -3,4 | 5,6 | 3,7 | 2,3 |
| Zona euro | -6,4 | 5,2 | 2,8 | 2,3 |
| China | 2,3 | 8,1 | 4,4 | 5,1 |
| A. Latina* | -6,9 | 6,8 | 2,5 | 2,5 |

Fuente: FMI, 2021a y 2022.

* CEPAL proyecta para 2022 un crecimiento de 1,8% para América Latina (junio de 2022).

¹ Si los países no aparecen en alguna de las columnas es porque están ubicados después del lugar 1.000.

Los principales efectos que la región enfrenta como producto de la guerra en Ucrania son alzas en los precios de la energía, minería, alimentos y fertilizantes

La recuperación mostraba serios desbalances y reflejaba la ausencia de una estrategia multilateral de control de la pandemia. Y esta aún no nos ha abandonado del todo. Un rasgo inédito de la invasión rusa a Ucrania es que aconteció en plena pandemia. La variante ómicron sigue difundiéndose, las cadenas de suministro continúan con importantes interrupciones y ello, junto con los mayores precios de la energía y los alimentos, acentúa la presión inflacionaria a nivel global. El peso de Rusia y de Ucrania en la oferta mundial de energía, minerales y alimentos es considerable². Sumando los aportes de Rusia y Ucrania, llegamos a una potencia alimentaria que aporta al mundo el 26% de las exportaciones de trigo, el 16% de maíz, el 30% de cebada y el 80% de aceite de girasol. En síntesis, el 12% de las calorías mundiales se generan en Rusia y Ucrania. También aportan una cuota significativa de los insumos utilizados en la fabricación de fertilizantes.

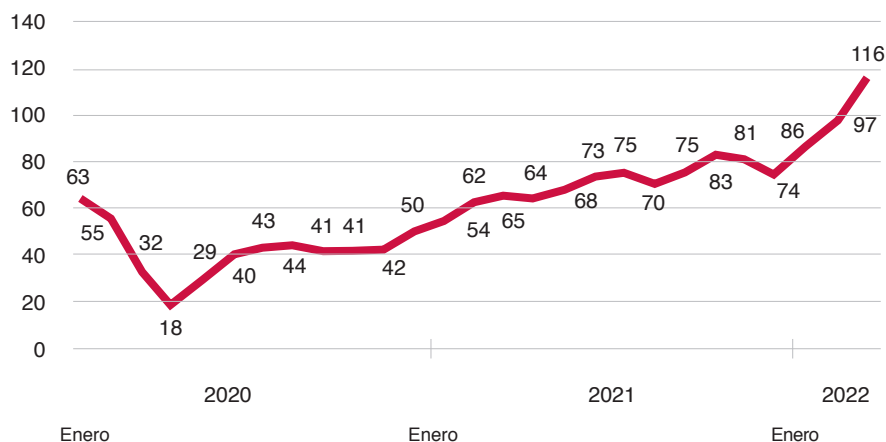
A inicios de este año, la CEPAL proyectaba un crecimiento de un 2,1% para la región en 2022. Sin embargo, los impactos de la guerra la han llevado en junio a rebajar esa estimación a solo un 1,8%, agregando un nuevo año de caída en el PIB regional por habitante (CEPAL, 2022a).

Los principales efectos comerciales que la región enfrenta producto de la guerra son alzas en los precios de energía (petróleo y gas), minería (carbón, cobre y níquel), alimentos (trigo, maíz y aceites) y fertilizantes, todos rubros en los que Rusia y Ucrania son importantes exportadoras. El impacto sobre las economías latinoamericanas es variado, pues depende de sus estructuras de exportación e importación. Por ejemplo, países exportadores de hidrocarburos se ven favorecidos, si bien varios de ellos son importadores netos de derivados, como la gasolina, con lo cual el efecto neto es bastante menor, o no es necesariamente positivo. Países que exportan minerales se ven favorecidos por mayores precios de sus productos de exportación, pero se han visto afectados por los mayores precios de la energía, en tanto los que exportan bienes agrícolas se han visto afectados tanto por el mayor precio de la energía como por el de los fertilizantes (CEPAL, 2022a).

El shock energético

Dadas las estructuras exportadoras de Rusia y Ucrania, los principales impactos han acontecido en los precios de la energía y de los alimentos. Según podemos ver en el Gráfico 3, los precios del petróleo mostraban un incremento del 56% en marzo de 2022 respecto de diciembre y del 78% en doce meses. Los precios del gas en Europa cuadruplican a los de un año atrás. Esto introduce una gran presión sobre la fabricación de fertilizantes y la producción de metales, ambos intensivos en energía. De este modo, el mayor costo de la energía no solo eleva el costo de la factura energética (petróleo, gas, combustibles, electricidad) sino que también termina afectando las cadenas de suministro y la producción agrícola.

² Rusia es un gran exportador de *commodities*: aporta el 10% del petróleo mundial y es su tercer exportador mundial; el segundo de gas; el primero de níquel y paladio, de trigo y de insumos claves para fertilizantes; aporta el 10% del cobre y aluminio mundiales; el 25% del níquel y la mitad de las importaciones de uranio de Estados Unidos. Ucrania ocupa el décimo lugar en reservas de titanio; el segundo de las de hierro y mercurio y séptimo de carbón. Posee la mayor superficie cultivable de Europa y sus exportaciones de alimentos la ubican como un destacado referente global: primero en girasol y aceite de girasol; cuarto en cebada y maíz, y octavo en trigo.

Gráfico 3. Precios del petróleo (en dólares por barril, Brent)

Fuente: datosmacro.expansion.com (consultado el 21 de marzo de 2022).

El Banco Mundial estimaba en abril que los precios del petróleo podrían reducir el crecimiento de China, Indonesia, Sudáfrica y Turquía en un punto del PIB durante 2022 (Banco Mundial, 2022a).

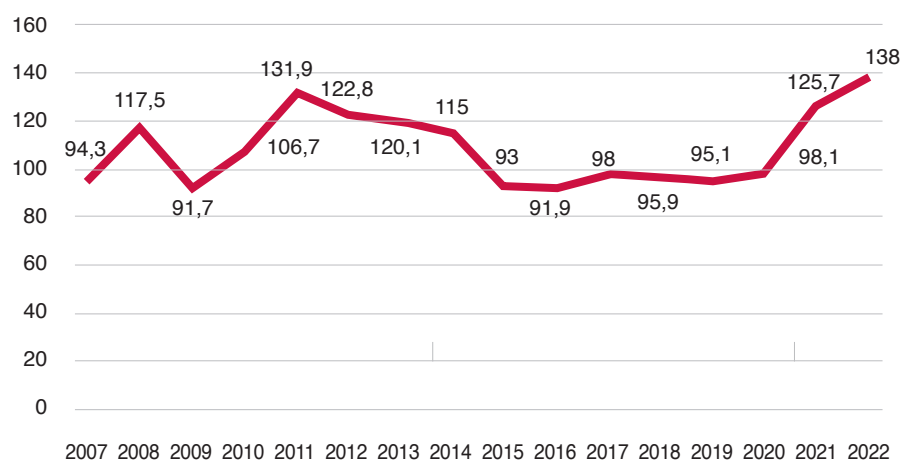
El desafío alimentario

Por las consecuencias acumuladas de la pandemia, el índice de precios de alimentos (FAO) ya estaba en su máximo histórico en febrero de 2022: un 49% por encima del promedio de 2017-2021. Desde esa fecha ha subido otro 30% y, por lo tanto, a mediados de marzo de 2022, ese índice ya estaba un 94% arriba de ese promedio (Gráfico 4). Esta cuestión es particularmente delicada, toda vez que la FAO estima que, en la actualidad, en el mundo existen 800 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria.

Las perspectivas futuras de la oferta alimentaria global se anticipan complejas, pues el efecto de la guerra opera vía tres canales: i) interrupción en los envíos actuales de grano desde Ucrania o Rusia (Rusia bloqueó en marzo 300 barcos con cereales, impidiendo su salida desde el mar Negro); ii) bajas cosechas futuras o inaccesibles en Rusia o Ucrania; iii) menores áreas sembradas por la destrucción ocasionada por la guerra y menores rendimientos por la destrucción de infraestructuras y mayores costos en fertilizantes y pesticidas. Este último efecto golpeará a la agricultura mundial por mayores costos de energía y escasez de fertilizantes y pesticidas. Los mayores costos reducirán los márgenes de agricultores, impactando considerablemente sobre pequeños productores.

La situación podría agravarse si la guerra persiste y varios países recurren a prácticas alimentarias proteccionistas: por lo pronto, Rusia y Ucrania anunciaron la prohibición a la exportación de trigo y Argentina, Hungría, Indonesia y Turquía, restricciones a la exportación de alimentos.

Gráfico 4. Precios de los alimentos - Índice FAO
(2014-2016 = 100)



El retorno de la inflación

La pandemia averió severamente la continuidad de las cadenas de suministro o cadenas de valor, agravando una problemática que ya se insinuaba preocupante por la extensión del conflicto comercial entre Estados Unidos y China. Acentuó además esos *shocks* de oferta, que quedaron más en evidencia una vez que Estados Unidos y la Unión Europea empezaron a relajar sus restricciones, levantando cuarentenas y facilitando el accionar de los sectores de servicios que tanto se habían visto afectados por los confinamientos o las medidas de vigilancia sanitarias (aviación comercial, hotelería, restaurantes y otros servicios que requieren cercanía física). En esa misma medida, desde inicios de 2021, el precio del petróleo empezó a repuntar, respondiendo a la mayor demanda que iba generando la reactivación de las economías. Ese proceso continuó en el primer bimestre de 2022 ante la expectativa de una recuperación económica que se anunciaba robusta. Esa tendencia alcista dio un salto significativo en marzo, esta vez como respuesta a la invasión rusa, con un aumento del 20% en el precio del petróleo respecto al mes anterior.

De esta forma, el efecto combinado de la mayor demanda y las restricciones de oferta ha repercutido en niveles inflacionarios que no se veían en 40 años. Los actuales índices inflacionarios en Estados Unidos y en la zona euro más que triplican el promedio de los valores entre 2003 y 2012. En el caso de la región latinoamericana, la inflación en Brasil y Chile ha vuelto a los dos dígitos y Colombia se acerca a ese umbral (Cuadro 5).

El Instituto para la Economía Mundial de Kiel, Alemania (IFW, por sus siglas en inglés) indica que, en marzo de 2022 la congestión en los envíos de contenedores provocaba que el 12% de los envíos marítimos mundiales estuviese atascado, tanto por las restricciones en el mar Negro como por los brotes de la variante ómicron en China, que afectaron hasta mayo de 2022 a varios de los principales puertos chinos que son, a su vez, los más grandes del mundo³. Esta congestión repercutirá en los precios de los productos en los próximos meses⁴.

³ Mensaje de Twitter, 22 de marzo-2022 (IFW).

⁴ Esto se expresa en largas congestiones en los principales puertos, semanas de torres de contenedores

Cuadro 5. Tasas de inflación

| | Promedio 2003-2012 | Abril 2021-abril 2022 |
|----------------|--------------------|-----------------------|
| Estados Unidos | 2,5 | 8,3 |
| Zona euro | 2,1 | 7,4 |
| Argentina | 9,2 | 58,0 |
| Brasil | 6,3 | 12,1 |
| Chile | 3,2 | 10,5 |
| Colombia | 4,8 | 9,2 |
| México | 4,3 | 7,7 |
| Perú | 2,9 | 8,0 |

Fuente: El promedio 2003-2012 surge de FMI, 2021b. La inflación acumulada (abril 2021-abril 2022), corresponde a *The Economist*, 2022.

Enfrentamos ahora un *shock* de oferta negativo en energía, alimentos y fertilizantes que eleva la inflación y afecta el PIB y las proyecciones de crecimiento del segundo semestre para la economía mundial han mostrado nuevas reducciones respecto de las indicadas al mes de abril (Banco Mundial, 2022b). De hecho, la fuerte corrección a la baja del crecimiento en China, dada su estricta política de cero COVID-19, afectará el dinamismo de las exportaciones de *commodities* de América del Sur. Habrá que esperar un par de años para que la inflación global retorne a los valores previos a la pandemia.

América Latina: el *shock* ocupacional que trajo la pandemia

En el segundo trimestre, 2020 aconteció una caída sin precedentes del empleo: fueron afectadas 25,8 millones de personas, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 2020, se perdieron 30 millones de empleos, sumando desempleo, salida de la fuerza de trabajo y reducción de las horas trabajadas (CEPAL/OIT, 2021). En particular, la salida de mujeres de la fuerza de trabajo significó un retroceso de 18 años en su participación laboral, en un continente donde dicha participación es de las más bajas del mundo. América Latina fue también la zona con mayor contracción en la cantidad de horas trabajadas, con una caída del 16,2% entre 2019 y 2020, comparada con una media mundial del 8,8%.

La salida masiva de personas del mercado laboral hizo que, durante el resto de 2020 y el primer semestre de 2021, las mediciones tradicionales de subutilización en la fuerza de trabajo redujeran su relevancia, dado que la medición del

que se acumulan en muelles, afectando severamente el funcionamiento de innumerables cadenas globales de suministro.

Las políticas de empleo paliaron parte del daño de la pandemia. Pero la informalidad, las restricciones presupuestarias y la debilidad institucional limitaron su alcance

desempleo abierto no capturaba el masivo éxodo de la fuerza de trabajo. De este modo, tasas de desocupación del 10% llegaron a alcanzar casi el 20% y hasta el 30% en algunos casos, si es que a esa tasa se agregaba la población inactiva con deseos de trabajar y que no salía a buscar empleo porque las condiciones de la pandemia lo impedían. La desocupación afectó más a sectores intensivos en mano de obra de baja calificación o que necesitaban desplazamiento o eran intensivos en contacto estrecho. Las medidas de cuarentena o de restricción en los desplazamientos afectaron básicamente a la construcción, el comercio, el turismo, la hotelería, la gastronomía y el mundo de la cultura y, en general, a actividades en las que resultaba más difícil el teletrabajo (CEPAL/OIT, 2021).

La recuperación y el crecimiento del empleo ha sido más lenta y parcial que la recuperación económica. Las brechas de inserción laboral han crecido en relación al género y la calificación de los empleos. La recuperación de empleos acontece mayoritariamente en empleos informales y en trabajadores por cuenta propia, en tanto que la operada en los empleos asalariados es más lenta. Se recuperan entonces empleos perdidos, pero se deteriora la calidad de los mismos, lo que ciertamente afecta la situación de ingresos de la población más vulnerable. Las cifras muestran además que la pandemia acentuó las asimetrías en contra de la mujer en el mercado laboral: cayó más su participación laboral y su ocupación y aumentó más su tasa de desempleo. De hecho, las cifras muestran que en el segundo trimestre de 2021 las brechas femeninas en las tasas de participación, ocupación y desempleo respecto de la prepandemia siguen siendo mayores que las masculinas (Cuadro 6).

Cuadro 6. Pandemia y asimetrías de género en el mercado del trabajo

| | Tasa de participación | | | Tasa de ocupación | | | Tasa de desocupación | | |
|---------|-----------------------|------|------|-------------------|------|------|----------------------|------|------|
| | H | M | H/M | H | M | H/M | H | M | H/M |
| T2 2019 | 74,2 | 52,1 | 1,42 | 68,8 | 47,0 | 1,46 | 7,4 | 9,7 | 0,76 |
| T2 2020 | 64,5 | 43,0 | 1,50 | 57,6 | 37,6 | 1,55 | 10,5 | 12,1 | 0,86 |
| T2 2021 | 71,8 | 49,1 | 1,46 | 65,8 | 43,1 | 1,52 | 8,7 | 12,0 | 0,72 |

H = Hombres, M = Mujeres; T2: segundo trimestre.
Fuente: CEPAL/OIT, 2021.

Las políticas orientadas a sostener el empleo ayudaron a paliar parte del daño ocupacional que ocasionó la pandemia. Los países con seguro de desempleo o instrumentos similares ampliaron la cobertura, flexibilizaron las condiciones de elegibilidad y/o inyectaron recursos fiscales que subsidiaron la contratación. En todo caso, la elevada incidencia de la informalidad, la inexistencia de seguros de desempleo en varios países, las restricciones presupuestarias y la debilidad de la institucionalidad laboral limitaron el alcance de estas políticas (CEPAL/OIT, 2021).

Crece la pobreza y empeora la distribución del ingreso

Un *shock* económico y social de la magnitud del conocido en la región no podía menos que reflejarse dramáticamente en la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso. Esto, en un continente caracterizado por marcadas desigualdades económicas, sociales y territoriales, con elevado empleo informal, servicios de salud fragmentados y conectividad digital muy dispar entre sectores de ingresos.

La tasa de pobreza en 2020 mostró un retroceso de más de una década en términos de porcentaje, y más de tres décadas en términos de personas afectadas. El porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema retrocedió dos décadas y el número de personas afectadas siguió aumentando en 2021, pese a una fuerte recuperación del crecimiento. Este dato es particularmente delicado, pues habla de las heridas estructurales que está dejando la pandemia y que costará varios años sanarlas (Cuadro 7).

Cuadro 7. Evolución de la pobreza en América Latina: 1990-2021

| | 1990 | 2002 | 2010 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Pobreza (% de la población) | 51,2 | 45,3 | 31,6 | 30,5 | 33,0 | 32,1 |
| Pobreza (millones de personas) | 212 | 229 | 176 | 187 | 204 | 201 |
| Pobreza extrema (% población) | 15,5 | 12,2 | 8,7 | 11,4 | 13,1 | 13,8 |
| Pobreza extrema (millones de personas) | 64 | 62 | 48 | 70 | 81 | 86 |

Fuente: CEPAL, 2022b.

La estimación de junio de 2022 reciente (CEPAL, 2022a) lleva el indicador de pobreza a un 33% de la población y el de pobreza extrema a un 14,5%, recogiendo el fuerte impacto del alza en el precio de la canasta alimenticia, rubro en que los sectores más vulnerables gastan la mayor parte de sus ingresos. Más allá de las fuertes repercusiones económicas y sociales de la pandemia, este incremento de la pobreza en 2022 es un resultado directo de la invasión rusa a Ucrania y de su efecto en los precios de alimentos, energía y fertilizantes.

Algo parecido aconteció con la distribución del ingreso. En la medida en que cayeron proporcionalmente más los ingresos asociados a empleos informales, de menor calificación y con mayores dificultades para acceder a condiciones razonables de conectividad digital, evidentemente se deterioró la distribución del ingreso. Esto lo recogió un informe de la CEPAL en un conjunto de países para los que existe información actualizada y comparable. El Cuadro 8 muestra incrementos significativos en el índice de Gini⁵, que mide la desigualdad de ingresos. El índice de Gini de 2020, que incluye las transferencias que utilizaron los gobiernos

Las estimaciones llevan el indicador de pobreza al 33% de la población y el de pobreza extrema al 14,5%, recogiendo el alza del precio de los alimentos

⁵ El índice de Gini oscila entre 1 (máxima desigualdad) y 0 (máxima igualdad). Los valores del Gini en desigualdad de ingresos se mueven entre 0,25 y 0,31 para países como República Checa, Dinamarca, Finlandia, Bélgica y Corea del Sur. Los valores latinoamericanos están más en el rango 0,45 a 0,54.

para abordar la crisis social, muestra que tales ayudas fueron efectivas en reducir la desigualdad, pues ese indicador es consistentemente inferior al que no incluye esas transferencias.

Cuadro 8. Desigualdad de ingresos medida a través del índice de Gini

| | 2019 | 2020 con transferencias | 2020 sin transferencias |
|-----------------|-------|----------------------------|----------------------------|
| Bolivia | 0,430 | 0,449 | 0,457 |
| Chile | 0,454 | 0,475 | 0,488 |
| Costa Rica | 0,495 | 0,490 | 0,514 |
| Ecuador | 0,456 | 0,466 | 0,475 |
| Paraguay | 0,473 | 0,452 | 0,458 |
| Perú | 0,429 | 0,464 | 0,477 |
| R. Dominicana | 0,432 | 0,405 | 0,427 |
| Promedio simple | 0,453 | 0,457 | 0,471 |

Fuente: CEPAL, 2022b.

Inversión y crecimiento no indican un mejor escenario en próximos años

El comportamiento de la inversión no deja espacio para el optimismo. En 2019, América Latina vio caer su tasa de inversión en casi tres puntos del PIB respecto de 2010 y el deterioro continuó ciertamente en 2020 con la pandemia. Trabajos previos de la CEPAL indican que la región requiere alcanzar una tasa de inversión de un 25% o 26% para aspirar a tasas de crecimiento cercanas a un 5%. El último dato (2020) indica que la brecha de inversión sumaría cerca de 8 puntos del PIB y difícilmente se cerraría en el resto de la década (dependiendo de la evolución de la economía global).

Cuadro 9. América Latina. Tasa de inversión
(Formación Bruta de Capital Fijo, FBKF, como % del PIB)

| | 2010 | 2019 | 2020 | Peak |
|----------------|------|------------|------|-------------|
| América Latina | 20,2 | 17,7 | 17,2 | 21,2 (2013) |
| Argentina | 16,6 | 14,6 | 14,2 | 18,4 (2011) |
| Bolivia | 16,6 | 20,7 | — | 22,1 (2017) |
| Brasil | 20,5 | 16,5 | 17,5 | 21,4 (2013) |
| Chile | 21,6 | 21,8 | 20,6 | 24,9 (2012) |
| Colombia | 21,9 | 23,7 | 19,8 | 26,4 (2014) |
| México | 21,6 | 19,7 | 17,6 | 22,7 (2012) |
| Perú | 23,5 | 21,0 | 19,5 | 26,3 (2012) |
| Uruguay | 19,1 | 15,2 | 16,2 | 22,1 (2012) |
| Venezuela | 18,7 | 4,8 (2018) | — | 21,9 (2012) |

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, varios años.

Todo indica entonces que el lustro 2021-2025 vendrá cargado de tensiones económicas y sociales que presionarán aún más las debilitadas democracias de la región. Con bajos coeficientes de inversión y con un escenario global de volatilidad financiera y desaceleración del comercio, ni la inversión ni las exportaciones podrán actuar como impulsoras del crecimiento. Las posibilidades de apoyarse en el mercado interno, por su parte, se verán limitadas por la dinámica inflacionaria y la evolución de los saldos fiscales, ambos en niveles que exigen ser atendidos. De hecho, el saldo fiscal promedio de la región antes de la pandemia —un déficit del 3% del PIB—, prácticamente se duplicó, con valores cercanos al 14% en Brasil, 8% en Colombia y Perú, y 7% en Chile. En el mismo sentido, la deuda pública bruta saltó desde el 47% del PIB en 2018 al 60% en 2020.

Obviamente hay marcadas diferencias nacionales; sin embargo, ninguna experiencia cuenta con un espacio fiscal holgado, ni mucho menos. En un continente “donde los ricos no pagan impuestos”, al decir de la excanciller alemana Angela Merkel, las reformas tributarias progresivas enfrentan serios escollos políticos. De este modo, todo indica, lamentablemente, que habrá que seguir esperando para conseguir financiar la transformación productiva, incorporarse a las nuevas tecnologías, abordar los desafíos del cambio climático y la preservación ambiental, e ir avanzando en proveer servicios sociales oportunos y de calidad.

Con bajos coeficientes de inversión y un escenario de volatilidad financiera y desaceleración comercial, ni la inversión ni las exportaciones impulsarán el crecimiento

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2022a): *Comodity Markets Outlook*, Washington D. C.
- (2022b): *Global Economic Prospects*, Washington D. C.
- CEPAL (2021): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47192>.
- (2022a): “Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?”, Santiago, 6 de junio.
- (2022b): *Panorama Social 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (2021): *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, nº 25 (LC/TS.2021/163), noviembre, Naciones Unidas.
- FMI (2021a): *World Economic Outlook*, Washington D.C., diciembre.
- (2021b): *World Economic Outlook*, Washington D.C., octubre.
- (2022): *World Economic Outlook*, Washington D.C., abril.
- THE ECONOMIST (2022): “Economic data, commodities and markets”, *Economic & Financial Indicators*, 26 de mayo. Disponible en: <https://www.economist.com/economic-and-financial-indicators/2022/05/26/economic-data-commodities-and-markets>.
- WIPO (2011): *World Intellectual Property Indicators - 2011*, Nueva York. Disponible en: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/intproperty/941/wipo_pub_941_2011.pdf.
- (2021): *World Intellectual Property Indicators - 2021*, Nueva York. Disponible en: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2021.pdf.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2007): *The Global Competitiveness Report*, Nueva York.
- (2018): *The Global Competitiveness Report*, Nueva York.
- WOLF, M. (2022): “Un aterrizaje suave en EE.UU. es posible, pero poco probable”, *Financial Times*, 11 de mayo.



2. ¿GIRO HACIA DÓNDE? ELECCIONES, PROTESTAS Y RECONFIGURACIONES POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (2021-2022)

PABLO STEFANONI

Investigador asociado del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

Desde el comienzo de la pandemia el dilema de los gobiernos de América Latina no fue solo entre salud y economía, sino entre salud y estallidos sociales

América Latina y el Caribe fue una región especialmente golpeada por la pandemia de la COVID-19. Como se repitió entonces, la expansión del virus dejó en evidencia “lo que ya todos sabíamos”: que alrededor de la mitad de los trabajadores carece de protección social y que la sanidad pública es deficiente, con amplias desigualdades de país a país. Desde el comienzo de la pandemia, el gran dilema de los gobiernos de América Latina no fue solo decidir entre salud y economía, como se decía en todo el mundo, sino entre salud y estallidos sociales. En efecto, el coronavirus no cayó en un cielo sereno: varios de los países latinoamericanos venían atravesando diversas oleadas de protestas callejeras que tras un breve receso “pandémico” en varios casos volvieron a activarse. Entre 2019 y 2021 fueron varios los estallidos —sin un sentido ideológico único— que pusieron en primer plano las tensiones entre desigualdades y democracia (Murillo, 2021).

De esas protestas, fue sin duda el “reventón” chileno de 2019 el que tuvo más impacto interno y externo, ya que constituyó una profunda impugnación generacional a los resultados de la transición posdictadura, que, más allá de éxitos difíciles de negar, fue profundizando un divorcio entre las instituciones y la sociedad. El eslogan “No son 30 pesos, son 30 años”, que combinaba el rechazo al aumento del boleto del metro con un cuestionamiento a las tres décadas de la transición democrática, resumió lo que estaba en juego. Como escribió la política y académica Carolina Tohá, “en Chile persisten desigualdades inaceptables, pero es una sociedad que se sacudió del conservadurismo que la caracterizaba, que se hizo consciente de sus derechos y que se tomó en serio la igualdad ante la ley” (Tohá, 2020). En esa dialéctica —que caracterizó la democratización chilena— residen las explicaciones más profundas de unas protestas que han abierto un rumbo político diferente para el país que concluyó en la victoria electoral de Apruebo Dignidad (una alianza electoral entre el Frente Amplio y el Partido Comunista) con Gabriel Boric a la cabeza en diciembre de 2021, pero en el que a su vez las ansias de cambio han chocado con el rechazo al nuevo texto constitucional plebiscitado en septiembre de 2022.

En ese mismo 2019, en Bolivia asistimos a una ola de protestas —de características diferentes— contra los resultados de las elecciones en las

que Evo Morales buscaba su segunda reelección y que derivarían en el derrocamiento del gobierno y el exilio del presidente y varios funcionarios (Stefanoni y Molina, 2019). El gobierno “interino” de Jeanine Áñez constituyó un escenario de crispación, represión y conflictividad política y social durante todo 2020. La crisis fue procesada, no obstante, en unas nuevas elecciones que habilitarían el regreso al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) con el exministro de Economía Luis Arce Catacora como nuevo presidente, a finales de 2020.

Ecuador vivió olas de protestas callejeras en 2019 y, en menor medida, en 2020 contra el gobierno de Lenín Moreno (sobre todo por los aumentos de la gasolina) y más recientemente, en junio de 2022, un paro nacional contra el presidente de centroderecha Guillermo Lasso, que puso nuevamente en primer plano al movimiento indígena (Ospina Peralta, 2019; León Cabrera y Janetsky, 2022); Paraguay tuvo su “tercer marzo paraguayo” en 2021, que congregó a miles de manifestantes contra la crisis sanitaria luego de una gestión inicial sorprendentemente eficaz, al menos en apariencia (Colmán Gutiérrez, 2021); en Perú, el país fue atravesado por una serie de movilizaciones que comenzaron a fines de 2020, contra la vacancia del presidente Martín Vizcarra, y abrieron un incierto escenario político que llevó al gobierno, tras las elecciones de abril y junio de 2021, al docente rural Pedro Castillo Terrones, un “presidente inesperado” que venció por escasos 40.000 votos a Keiko Fujimori en un escenario fuertemente polarizado. El estable Panamá —considerado un paraíso fiscal— vivió una inusual ola de manifestaciones y cortes de rutas en julio de 2022 que comenzó con una huelga de profesores y sumó a diversos sectores sociales, entre ellos los indígenas, en protesta contra el aumento del costo de vida —especialmente de los combustibles— y rechazo a la corrupción (BBC Mundo, 2022). Incluso Cuba, un país en el que la acción colectiva independiente está penalizada por el poder y protestar tiene elevados costos personales, vivió entre el 11 y el 17 de julio de 2021 manifestaciones callejeras inéditas —en gran parte espontáneas, aunque el Movimiento San Isidro había movilizado previamente a sectores de la cultura— y con un componente fuertemente popular y racializado (Olmo, 2021).

Finalmente, pero no menos importante, el Paro Nacional de Colombia entre abril y mayo de 2021 —contra la reforma tributaria del impopular gobierno del presidente Iván Duque— movilizó a nuevas camadas de jóvenes que expresan nuevas sensibilidades sociales y culturales, y cuestionan la historia de desigualdad y violencia en el país (Turkewitz, 2021). Sin caer en la tentación de establecer conexiones explicativas forzadas, es posible afirmar que este clima de inconformismo terminaría contribuyendo al histórico triunfo electoral de Gustavo Petro en las elecciones del 19 de junio de 2022.

Se trata de un descontento social que abarca a gran parte del subcontinente latinoamericano y que se puede expresar tanto en las calles como en las urnas, y que ha erosionado las hegemonías políticas y electorales, aumentando la volatilidad del voto y las posibilidades de victoria de las fuerzas de oposición en el marco del debilitamiento de los partidos tradicionales y el cuestionamiento de las élites políticas.

Para captar las dinámicas regionales, podemos retomar las categorías de desafección, polarización y fragmentación, y ver cómo se interrelacionan

Desafección, polarización, fragmentación

En paralelo a las protestas, los procesos electorales de 2021 y 2022 fueron reconfigurando el mapa político regional y, en líneas generales, han beneficiado más a las corrientes progresistas que a las conservadoras. Los países de la Alianza del Pacífico, percibidos —y autopercebidos— como contraparte del “populismo” regional y como abanderados de la democracia liberal y del libre comercio —en el caso de Chile literalmente como un “oasis” regional— hoy tienen todos gobiernos de izquierda o de centroizquierda: México cambió de signo político en 2018, y Perú, Chile y Colombia lo hicieron entre 2021 y 2022. Al mismo tiempo, la derecha brasileña no ha sido capaz de proyectarse ideológicamente en la región: las derechas locales no han encontrado en Jair Messias Bolsonaro un líder en el que mirarse al espejo y presentar como modelo; por el contrario, sus sobreactuaciones —especialmente respecto de la pandemia— y su estilo agresivo marcado por su afición a los exabruptos, lo han vuelto un personaje más bien rechazado en la región, salvo por pequeños grupos de derecha radicalizada. Y finalmente, aunque de manera más ajustada de la prevista, Bolsonaro fue derrotado en las elecciones del 30 de octubre de 2022, lo que abrió la puerta al regreso de Luiz Inácio Lula da Silva al poder.

Para tratar de captar algunas dinámicas regionales, podemos retomar tres categorías utilizadas por el politólogo Andrés Malamud para analizar las elecciones chilenas de 2021 y ver cómo se interrelacionan en diversos países: desafección, polarización y fragmentación (Casullo y Malamud, 2021)¹.

En el caso de Perú, Pedro Castillo triunfó por un pequeñísimo margen sobre Keiko Fujimori en la segunda vuelta electoral de junio de 2021. Allí podemos ver fragmentación y polarización, pero no desafección (la participación fue del 74,5% en la segunda vuelta). Se trata de un país en el que los partidos tradicionales han desaparecido de la competencia presidencial y en el que el fujimorismo se ha estabilizado como una fuerza muy competitiva pero con un “voto barrera” en su contra que le ha birlado hasta ahora la posibilidad de triunfo —aunque en las últimas dos elecciones esto ocurrió por diferencias mínimas—. La crisis de la política peruana —con casi todos sus expresidentes o candidatos procesados y/o encarcelados y uno de ellos, Alan García, suicidado— tiene como sustrato más reciente los coletazos del caso Odebrecht (los masivos sobornos entregados por la constructora brasileña) y como causa más lejana en el tiempo la violencia política interna: así, desde los primeros años noventa del siglo pasado, el país ha tenido varios presidentes inesperados, desde el “Chino” Alberto Fujimori, que le ganó la presidencia al escritor Mario Vargas Llosa y luego daría un autogolpe de Estado, hasta el “Profe” Pedro Castillo, quien venció a la hija del expresidente capitalizando el voto antifujimorista.

En un escenario electoral fragmentado y muy variable para la primera vuelta, Castillo y Fujimori sumaron solo el 33% entre los dos. Ya con ambos en la segunda vuelta, el país se polarizó bruscamente entre dos temores entendidos: a la vuelta al poder de alguien con apellido Fujimori y a la caída en

¹ En el caso de la participación/desafección, es necesario tener presente que en la región hay países con voto optativo y obligatorio.

el “comunismo”. Con un electorado dividido en partes iguales, Castillo venció a Keiko Fujimori por un 50,13% a un 49,87%. Claramente, ninguno de los dos candidatos podría haber ganado una elección en condiciones “normales”, pero al tener adversarios con tanto rechazo, obtuvieron su fuerza de los temores cruzados, para así poder crecer desde sus flacos porcentajes de la primera vuelta.

Postulado como candidato invitado por el partido Perú Libre —una fuerza que combina marcos ideológicos de la vieja izquierda marxista-leninista y posturas antiprogresistas² con bastante pragmatismo político—, Castillo apeló a su identidad de profesor rural en una alejada región de Cajamarca y de “rondero”³. Su victoria fue percibida como un triunfo del Perú profundo (Perú Libre se define como una “izquierda provinciana”) contra las élites limeñas. Pero, finalmente, Perú Libre se alejó del gobierno y le pidió al presidente su renuncia “irrevocable” al partido. Su gobierno fue desde el comienzo muy errático y terminó con un salto al vacío al intentar cerrar el Congreso.

Previamente, en febrero y abril de 2021, Ecuador había proyectado un escenario de fragmentación y polarización: el exbanquero Guillermo Lasso venció en la segunda vuelta al joven economista Andrés Arauz —candidato promovido por el expresidente Rafael Correa, exiliado en Bélgica—, por un 52,3% a un 47,6%. Pero en la primera vuelta, el postulante conservador había quedado por debajo del 20%, por lo que debió conformarse con una reducida bancada parlamentaria. Lasso pudo vencer gracias al rechazo al correísmo, incluso en zonas indígenas de la sierra ecuatoriana (el candidato indígena Yaku Pérez, que estuvo a punto de pasar a la segunda vuelta en lugar de Lasso, llamó al voto nulo). Es decir, su triunfo se debió en gran parte al voto anticorreísta, lo que lo dejó en una posición de debilidad relativa: una Asamblea Nacional con mayoría de izquierda (correísmo, Pachakutik e Izquierda Democrática) y fuerzas sociales que se movilizaron contra el presidente Lenín Moreno y se reactivarían en 2022 contra el propio Lasso, cuyo proyecto tiene fuertes tintes “noventistas”. Un dato adicional fue la alta participación: más del 80% en ambas vueltas.

El caso chileno es el que más proyección tuvo hacia el exterior debido a una serie de particularidades que incluyeron la llegada al poder de un presidente de 35 años (que asumió con 36 recién cumplidos). Allí se puede observar fragmentación, polarización y desafección.

Con los coletazos de las protestas aún presentes, el diputado y exdirigente estudiantil Gabriel Boric canalizó el espíritu de cambio y de contestación hacia las dos grandes fuerzas de la antigua Concertación (socialistas y demócratas cristianos), que quedaron fuera del balotaje. Boric se enfrentó en la segunda vuelta de diciembre de 2021 a José Antonio Kast, un candidato de extrema derecha que no ocultó su simpatía por la dictadura militar de Augusto Pinochet y se vinculó a partidos como Vox en España y a figuras como Bolsonaro en Brasil. Kast se benefició, a su vez, de la crisis del centro derecha: el segundo gobierno de Sebastián Piñera nunca pudo “despegar” y arrastró niveles elevados de impopularidad (Luna, 2022a).

² Su líder, Vladimir Cerrón, ha llegado a decir que la “izquierda caviar” es el enemigo principal (Infobae, 2022).

³ Las rondas campesinas que cumplieron —y cumplen— diversos papeles en el campo, desde evitar el robo de ganado a formas de autogobierno local y, en ciertas regiones, barrera a grupos armados como Sendero Luminoso en la década de 1980.

La candidatura de Boric no era evidente meses antes de la elección —incluso tuvo dificultades para conseguir las firmas necesarias para postularse (Canelas, 2022a)—. Sin embargo, su victoria contra el candidato comunista Daniel Jadue en las primarias de la alianza Apruebo Dignidad lo transformó en el candidato progresista mejor posicionado para enarbolar el discurso del cambio. Esta voluntad transformadora ya se había traducido en la convocatoria a una Convención Constitucional legitimada por una abrumadora votación en el plebiscito nacional de 2020: más del 78% votó a favor frente a menos del 22% en contra.

El exdirigente estudiantil, que lideró las protestas de 2011 contra el lucro en la educación, fue también la expresión de un fuerte cambio generacional, que ya se había expresado en una gran cantidad de alcaldes progresistas de menos de 35 años y una ola feminista que colocó a las mujeres en un lugar destacado de las contiendas políticas y sociales. Boric ganó en unas elecciones muy polarizadas, que parecieron replicar el referéndum de 1988, convocado por Pinochet como un intento por seguir en el poder y que finalmente perdió por un 56% a un 44%. Sin exagerar las analogías, que son puramente simbólicas, Boric triunfó sobre Kast con los mismos porcentajes. Respecto de la “desafección”, desde que el voto se volvió optativo en 2012, la participación tuvo una pronunciada caída: en la primera vuelta de 2021, la participación fue del 47,3% —apenas por encima de la de 2017— y subió a casi un 55,6% en la segunda (contra el 49% de cuatro años antes). Respecto de la fragmentación del voto, los dos primeros candidatos obtuvieron en conjunto el 53,7% en la primera vuelta (frente al 59% en 2017). En el Parlamento, derecha tradicional y centroizquierda resistieron mejor y los conservadores consiguieron la mitad de las bancas del Senado.

En el camino hacia el balotaje, Boric debió acordar, no obstante, con los partidos de la vieja Concertación, sobre todo con el Partido Socialista, para mejorar sus posiciones en términos de “reputación” y para atraer el voto moderado a una coalición que muchos percibían como demasiado radical. El primer lugar de Kast en la primera vuelta encendió las alarmas en el espacio de izquierdas y aceleró la búsqueda de acuerdos políticos destinados a darle previsibilidad al joven candidato. Como escribió el politólogo Juan Pablo Luna, “esta nueva izquierda podría ser algo ‘hidropónica’, sin un suficiente enraizamiento en la sociedad” (Luna, 2022b: 45), una caracterización que advierte sobre algunos de los problemas iniciales del nuevo gobierno chileno, como la migración irregular en el norte, el conflicto entre el Estado y las comunidades mapuche en el sur, y la expansión del crimen organizado en el país. Y se expresó con mayor crudeza en el masivo rechazo del nuevo texto constitucional por parte del electorado, desaprobado por más del 60% de este. Si bien las encuestas anticipaban la posibilidad de triunfo del rechazo, nadie pronosticó un porcentaje semejante. A las varias razones que explican la erosión de la legitimidad de la Convención Constitucional, en parte debido a la sobreactuación de “radicalidad” de algunos convencionales (Titelman y Leighton, 2022), se suma que en esta ocasión el voto fue obligatorio, lo que aumentó la participación hasta casi el 86%, con la mayoría de los nuevos votantes inclinados hacia el rechazo.

En el caso de Colombia, los resultados de las elecciones del 19 de junio de 2022 han sido percibidos como históricos. El país sudamericano había que-

dado al margen de las victorias de la izquierda en la región y había conservado un mayor control de las élites tradicionales sobre el Estado, en un contexto de violencia política y social extendida, y fuerte presencia de una derecha conservadora “dura” como la encarnada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez. Gustavo Petro venció al excéntrico empresario y *outsider* Rodolfo Hernández con un 50,5% contra un 47,3%, una diferencia mayor a la esperada.

Las elecciones mostraron el debilitamiento de las fuerzas políticas tradicionales en la competencia presidencial (la caída fue menor en las elecciones parlamentarias de marzo de 2022): ni conservadores ni liberales lograron tener a su candidato en el balotaje. De este modo, la competencia en la segunda vuelta enfrentó a Petro —exalcalde de Bogotá y exsenador, con un pasado en la guerrilla del M-19— con Hernández —exalcalde de Bucaramanga— que hizo una campaña centrada en el rechazo a los políticos y a la “robadera” (corrupción), con un amplio uso de las redes sociales (León y Villalba Rey, 2022). De esta forma, Petro, que competía por tercera vez, debió “recalcular” su estrategia. Si en la primera vuelta construyó el clivaje cambio versus continuidad frente a Federico “Fico” Gutiérrez —el candidato de la derecha—, en el balotaje se enfrentaban dos tipos de cambio diferentes y Petro logró posicionarse como el cambio razonable frente al cambio “suicida” (en sus propias palabras).

Combinando mística transformadora con acuerdos con maquinarias políticas locales y operadores provenientes de la política tradicional —sobre todo exasesores del expresidente Juan Manuel Santos (Stefanoni, 2022a)—, Petro capitalizó su perseverancia política y el inconformismo de nuevas generaciones de jóvenes. Cabe destacar que la geografía de su victoria se solapa en gran medida con la del triunfo del “sí” en el referéndum sobre los acuerdos de paz de 2016, en el que ganó el “no” impulsado por el expresidente Álvaro Uribe. Adicionalmente, la candidatura a vicepresidenta de la activista afrocolombiana Francia Márquez fortaleció la imagen de que lo que estaba en juego era el acceso a la ciudadanía plena de una parte de Colombia excluida por la violencia crónica y por la desigualdad étnica, social y de género largamente normalizada.

Los resultados colombianos muestran una fragmentación del voto, pero que ocurrió en verdad en el espacio del centro hacia la derecha, ya que Petro logró un 40% en la primera vuelta y consiguió federar el voto de toda la izquierda. La segunda vuelta mostró una polarización petrismo/antipetrismo, aunque el declive del uribismo llevó a Hernández a enfatizar de tal manera sus diferencias con el expresidente que puede haber desanimado a votantes de la derecha de acudir a votarlo. La participación en ambas vueltas fue del 55% y el 58% respectivamente (contra el 54% en ambas rondas en 2018).

En Centroamérica, las elecciones costarricenses llevaron a la presidencia al *outsider* Rodrigo Chaves, economista del Banco Mundial y exministro de Hacienda de estilo “polémico”, que venció inesperadamente al postulante del tradicional Partido Liberación Nacional. La presencia en el balotaje de 2018 del pastor evangélico Fabricio Alvarado Muñoz ya había dejado ver la crisis de la política tradicional. En 2022, el triunfo de Chaves se produjo en el marco de la pulverización del Partido Acción Ciudadana (PAC), una de las nuevas fuerzas políticas en el país, tras dos periodos en el gobierno. En la primera vuelta podemos ver una pronunciada fragmentación del voto: Rodrigo Chaves y José María Figueres sumaron el 44% de los votos y Chaves pasó al balotaje con

menos del 17%, con una participación que pasó del 60% al 56,7% entre las dos vueltas (contra casi un 66% en ambas vueltas cuatro años antes).

El caso nicaragüense es más difícil de analizar, ya que tanto la participación como los resultados fueron muy cuestionados en virtud del giro autoritario del régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo. Los candidatos opositores que osaron postularse fueron encarcelados —destacándose el caso de Cristiana Chamorro por ser quien contaba con más apoyo— y no hay forma de contrastar los datos oficiales con los de las fuentes independientes. Según el conteo oficial, Ortega y Murillo (el matrimonio presidencial) fueron reelectos con el 75,9% de los votos frente al 14% del “opositor” mejor posicionado, con una participación del 65%, el porcentaje más cuestionado por la oposición.

En Honduras, el triunfo de Xiomara Castro en noviembre de 2021 significó un viraje político profundo. Castro es la esposa del expresidente Manuel Zelaya, derrocado *manu militari* en 2009, por lo que su victoria electoral con el Partido Libertad y Refundación (LIBRE) significó el regreso del zelayismo al poder, aunque renovado en su discurso: del bolivarianismo del exmandatario liberal a una retórica “socialista democrática” acorde a los nuevos tiempos, marcados por el desprestigio regional del proyecto chavista. Con una participación del 68,5%, Xiomara Castro ganó las elecciones del 28 de noviembre de 2021 con el 51% de los votos.

A la presencia de la vicepresidenta estadounidense Kamala Harris en la toma de mando de la nueva mandataria, una imagen de acercamiento entre Washington y el nuevo gobierno de centroizquierda, le siguió la veloz extradición a Estados Unidos del antecesor de Castro, Juan Orlando Hernández, cuyo hermano ya había sido condenado por narcotráfico en ese país. Al mismo tiempo, el acercamiento del expresidente derechista Hernández al régimen de Ortega en Nicaragua (Rocha, 2021; Perdomo, 2022) informa sobre los vínculos transideológicos y los negocios compartidos que operan en Centroamérica en un contexto de creciente autoritarismo (además de Nicaragua, El Salvador y Guatemala parecen avanzar por los mismos carriles aunque con intensidades y posibilidades diferentes).

Las elecciones brasileñas de 2022 terminaron de inclinar el escenario político hacia la izquierda con el triunfo de Lula da Silva. En unas elecciones extremadamente polarizadas, se conformaron dos fuerzas: una suerte de frente democrático encabezado por el exobrero metalúrgico —que llevó al exgobernador de São Paulo Geraldo Alckmin de vicepresidente— y el bloque conservador liderado por Bolsonaro. Con una participación de algo más del 79% en ambas vueltas, Lula da Silva venció a Bolsonaro por un 50,9% a un 49,10%. Si la victoria del expresidente era esperada, lo era menos la resiliencia electoral del actual mandatario, artífice de una erosión de la vida cívica en el país (Compagnon y Fléchet, 2022). Este triunfo progresista estuvo lejos de expresar una ola de izquierda, y se relaciona más bien con la capacidad de Lula da Silva de tener acuerdos políticos con sectores que van desde la izquierda radical hasta el centroderecha y con el alejamiento de parte de las élites de Bolsonaro. Al mismo tiempo, la composición del Congreso da cuenta de un fuerte peso conservador: la bancada de la Biblia, el Buey y la Bala (BBB), expresión de diversos grupos de poder en el país, ha dejado ver su vitalidad, lo que hizo que Lula da Silva expresara una mezcla de alegría con preocupación (Stefanoni,

2022b). Pero, en cualquier caso, su victoria es muy significativa y pone de nuevo a Brasil en el mapa global, tras una política exterior bolsonarista que debilitó fuertemente la imagen del país sudamericano, y con este resultado, los países más grandes de la región son gobernados hoy por diversas variantes progresistas.

También las elecciones parlamentarias o regionales realizadas en América Latina dan pistas para evaluar tendencias y posibles configuraciones políticas. En el caso argentino, en las elecciones legislativas de mitad de término de noviembre de 2021, el centroderecha, agrupado en Juntos por el Cambio, recuperó terreno tras la derrota de Macri en 2015 y el regreso al poder del peronismo. El Frente de Todos—nombre de la actual coalición panperonista en el gobierno— ganó la elección presidencial de 2019 con un binomio inopinado, en el que la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner se reservó de manera sorpresiva el lugar de vicepresidenta y ubicó al dirigente Alberto Fernández (ideológicamente más centrista) a la cabeza de la fórmula. En 2021, los efectos económicos de la pandemia, sumados a varios traspiés políticos y comunicacionales respecto de la cuarentena y la vacunación de Fernández, llevarían al peronismo a la derrota en las legislativas. Las elecciones estuvieron marcadas por la polarización pero, a diferencia de otros países, el voto no se fragmentó: las dos grandes coaliciones—FdT y JxC—congregaron el 77% de los votos y reprodujeron parcialmente la división bipartidista de la sociedad que perduró hasta mediados de los años noventa del siglo XX. La participación cayó de un 81% en las presidenciales de 2018 a un 72% (cinco puntos menos que en las elecciones de medio término de 2017).

Cabe considerar, también, las elecciones venezolanas de noviembre de 2021. Si bien estas fueron para elegir autoridades regionales, en el contexto del debilitamiento del “presidente encargado” Juan Guaidó, su dinámica puede anticipar algunas derivas futuras. Una parte significativa del espacio opositor decidió competir, e incluso hubo observadores europeos, pero la extrema fragmentación de sus candidaturas frente a las candidaturas unitarias del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) impidió a la oposición canalizar el descontento social con el gobierno de Nicolás Maduro. Es verdad que el terreno estaba inclinado en favor del oficialismo, pero aun así, la oposición pudo vencer en cuatro gobernaciones sobre 23, incluida la del estado de Barinas, “feudo” de la familia Chávez, y en 124 de 335 alcaldías. Ello puso en cuestión, nuevamente, la eficacia de la abstención, estrategia seguida en diversas ocasiones por la mayor parte de la oposición, y la necesidad de dar batalla también en el campo electoral.

En México, las elecciones regionales del 5 de junio de 2022 mostraron una ampliación del poder territorial del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) que ganó cuatro de las seis gobernaciones en disputa. Al mismo tiempo, los comicios legislativos de 2021 habían determinado un retroceso del oficialismo en el Congreso pero manteniendo la mayoría junto a sus aliados. La oposición se unió en 2021 en la sigla Va por México. Se trata de un acuerdo entre fuerzas ideológicamente muy distintas y con trayectorias políticas divergentes: el antiguo Partido Revolucionario Institucional (PRI)—hegemónico durante gran parte del siglo XX—, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Marcial Pérez, 2022). El objetivo fue unir fuerzas contra un presidente

que mantiene índices de aprobación sorprendentemente elevados tras casi cuatro años de gobierno: un 63% según la medición de la consultora Buendía & Márquez difundida en mayo de 2022.

La incombustible popularidad personal de AMLO, que llegó al poder en 2018, es un dato central en la política mexicana actual: además de ciertas mejoras materiales, sobre todo en virtud del aumento del salario mínimo, hay una dimensión simbólica. En palabras del académico Humberto Beck, “López Obrador ha logrado construir una imagen de conexión con el pueblo que muchos sectores perciben como genuina, auténtica. Da la impresión de ser alguien que escucha a la gente, los marginados por los procesos de modernización, y para muchos sigue representando una esperanza de cambio” (Morán Breña, 2021). En un país sin reelección, este capital electoral anticipa una competencia por la sucesión en el partido de gobierno en 2024, para la cual ya se descuenta al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, y a la jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum.

En Uruguay el referéndum por iniciativa popular del 27 de marzo obligó a llevar a las urnas una megaley del gobierno del presidente Luis Lacalle Pou que contiene gran parte de su programa gubernamental y funcionó como una suerte de “proxy” sobre el estado de la opinión pública. La consulta —realizada en el marco de los mecanismos de democracia directa que imperan en el país sudamericano— mostró que se mantiene la división del país en dos mitades casi iguales: el “no” (la opción del gobierno) se impuso con el 50% contra el 48,7% (la opción de la izquierda y los sindicatos para derogarla) (Lissidini, 2022). Esa división es también territorial: un Montevideo progresista contra un interior más conservador. Sin embargo, la victoria, aun por estrecho margen, no dejó de ser importante para el presidente, que ganó las elecciones de 2019 con el 50,79% frente al 49,21% del Frente Amplio, con una participación superior al 90%.

¿Un nuevo ciclo político?

América Latina gusta pensarse en términos de ciclos políticos definidos: dictaduras militares en los años setenta del siglo XX, transiciones democráticas en los ochenta, neoliberalismo en los noventa y “giro a la izquierda” o posneoliberalismo en los años 2000. A veces, esta imagen del ciclo puede ocultar especificidades, heterogeneidades entre las propias experiencias supuestamente compartidas (como las diferentes izquierdas en los 2000) y dinámicas nacionales y locales. No obstante, la certeza de que la región vive una suerte de “segundo giro a la izquierda” ha vuelto a circular como una constatación cuantitativa: en Sudamérica solo Uruguay, Paraguay y Ecuador (si excluimos a las Guayanas, que presentan una dinámica política alejada de sus vecinos) se mantienen en el campo del centroderecha. Y México y Honduras sumaron integrantes en América Central y del Norte.

En Paraguay, a excepción del corto paréntesis de Fernando Lugo (2008-2012), el Partido Colorado ha controlado el poder en las últimas siete décadas y posiblemente lo siga haciendo en el futuro inmediato. En Uruguay, como mencionamos, parece haber paridad de fuerzas, aunque con una fortaleza re-

lativa del centroderecha. Mientras que en Ecuador el presidente Guillermo Lasso parece permanentemente amenazado por el Congreso y las calles, aunque las divisiones en la oposición le han dado algo de aire.

En Argentina, el escenario es abierto rumbo a 2023, pero se puede percibir un rearme opositor: según las encuestas, la coalición de centroderecha Juntos por el Cambio —que busca cómo reubicarse ideológicamente tras su derrota en 2019— estaría en condiciones de ganar las elecciones, mientras el presidente Fernández debe destinar gran parte de sus energías a apaciguar las disputas internas en su gobierno, entre albertistas y kirchneristas. Las renuncias de ministros clave del poder ejecutivo son solo la punta del iceberg de un enfrentamiento entre el presidente y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner sobre el rumbo del gobierno. El kirchnerismo percibe a Fernández como demasiado “centrista” y, según esta visión, poco dado a enfrentarse con los grupos de poder concentrado, aunque en el fondo hay luchas de poder que van más allá de la ideología *tout court*. El presidente ha buscado un casi imposible espacio intermedio entre el sometimiento o la ruptura con su poderosa vicepresidenta. A su vez, el atentado frustrado contra ella en septiembre de 2022 ha introducido un perturbador elemento de violencia política en el país, pero no parece incidir en las preferencias electorales.

El escenario centroamericano es más difícil de escrutar. Allí se pueden observar vínculos políticos en apariencia inesperados —como los que mencionamos entre el régimen de Ortega y funcionarios del anterior gobierno derechista de Honduras— y una institucionalidad débil que favorece formas de corrupción y nepotismo. Incluso el prometedor gobierno de Xiomara Castro da muestras de no ser ajeno a algunas de estas derivas, como se ve con el excesivo peso de su esposo “Mel” Zelaya y el nombramiento de varios familiares en cargos claves del Estado (Aguilar y Ávila, 2022).

En cualquier caso, la sumatoria de gobiernos progresistas no basta para hablar de un nuevo ciclo (Canelas, 2022b). Hay al menos tres elementos para considerar, que diferencian el periodo actual de los años 2005-2015 en relación a las hegemonías progresistas.

1. Los proyectos progresistas de los primeros años 2000 parecen haber perdido capacidad hegemónica (en el amplio sentido del término). En gran medida ello ocurrió porque en el anterior giro a la izquierda hubo cierta inflación discursiva —discursos refundacionales— sin correlativo en la realidad. La discursividad nacional-popular es hoy menos interpelante y resulta insuficiente para recrear los imaginarios “fuertes” del pasado.

2. Vinculado a lo anterior, podemos ver tensiones internas en las coaliciones progresistas, como ocurre Argentina, Bolivia y, en parte, en Chile (y ocurrió en Perú). En los dos primeros países, ello tiene como correlato que los líderes políticos de esos procesos no son quienes ocupan el sillón presidencial: en Argentina, Cristina Kirchner quedó en un extraño rol de vicepresidenta —desde donde indica al presidente, no siempre con las mejores formas, por dónde debería avanzar el gobierno—; en Bolivia, el MAS volvió al poder en 2020 pero sin Evo Morales a la cabeza, quien no oculta su intención de regresar a la presidencia en 2025. En Chile, el gobierno tiene un alma socialdemócrata y otra más izquierdista.

Cabe hablar de tres izquierdas: el bloque bolivariano, el “populismo de baja intensidad”, y la basada en los derechos humanos y el medioambiente

Tanto la derecha como la izquierda están atravesando divergencias internas, tácticas y estratégicas, en relación a sus proyectos político-ideológicos

3. El lugar de Venezuela es cada vez más incómodo para las izquierdas regionales. Si en los años 2000 las diferentes izquierdas actuaban en un terreno común pese a sus diferencias (por ejemplo, Lula da Silva y Chávez aparecían juntos en múltiples espacios), hoy el escenario es diferente. El régimen de Nicolás Maduro se ha desplazado hacia una variante autoritaria difícil de defender mientras que los millones de migrantes han puesto de manifiesto, en los diferentes países de la región, el agotamiento de la Revolución Bolivariana.

En ese marco, es posible trazar una tipología inestable y provisoria, de tres izquierdas: el bloque bolivariano (Venezuela, Nicaragua y Cuba), con poca interlocución política y escaso prestigio en el resto de la región; un bloque intermedio o “populismo de baja intensidad” (Argentina, México, Honduras), y una nueva izquierda democrática que hace eje en los derechos humanos y la cuestión ambiental (Chile, Colombia). El caso de Bolivia es algo inestable: desde el punto de vista ideológico, debería ser parte del primer grupo, pero desde el punto de vista del funcionamiento institucional y las políticas de Arce se asemeja más al segundo, si bien Morales en estos tiempos se ha replegado en el bolivarianismo duro y ha defendido incluso a la Rusia de Vladímir Putin. En el caso peruano, el intento de cerrar el Congreso acabó con la destitución y apresamiento de Castillo, y la investidura de la vicepresidenta Dina Boluarte (Stefanoni, 2022c). Sea como fuere, estos clivajes plantean diversas líneas de tensión, y dudas, sobre el “nuevo ciclo”. Y habrá que ver los primeros pasos del nuevo gobierno de Lula da Silva en Brasil.

Este regreso de Lula da Silva al poder podría tener efectos regionales, sobre todo en Sudamérica, que ha visto deteriorarse al extremo las diferentes iniciativas de integración. En ese “giro hacia la desintegración” (Carvalho Neves y Pasquariello Mariano, 2022) no fueron ajenos los efectos disruptivos de la administración de Bolsonaro en el país más grande de la región.

A modo de conclusión provisoria

América Latina ha salido de la fase aguda de la crisis de la pandemia con los dos grandes proyectos sociales de las últimas tres décadas en declive: ni el liberal-conservadurismo ni el populismo de izquierda parecen concitar grandes entusiasmos colectivos ni, sobre todo, ser la base de largas hegemonías. De ahí que se perciba una mayor volatilidad del voto, la emergencia de candidaturas desde fuera del sistema político, reacomodos ideológicos y un creciente rechazo a las élites y a la “casta política”: tanto la derecha como la izquierda latinoamericanas están atravesando divergencias internas, tácticas y estratégicas, en relación a sus proyectos político-ideológicos. En un episodio de su podcast de conversación política “Ágora”, María Esperanza Casullo y Andrés Malamud se preguntaban si estamos frente a un giro a la izquierda o, en verdad, ante un “giro hacia la oposición”: en realidad no estaría ganando la izquierda, sino que estarían perdiendo los oficialismos (como ocurre en gran parte de Occidente) (Casullo y Malamud, 2022).

Sea como fuere, es cierto también que en el caso latinoamericano, pese a la victoria de Bolsonaro en Brasil en 2018, o quizás por ella, las derechas radicales, donde han emergido, han encontrado límites a su expansión (más que en Europa

o Estados Unidos). Al mismo tiempo, sobre todo en Sudamérica, los procesos electorales han sido capaces de canalizar el cambio o el conflicto. En Chile, el “estallido” terminó habilitando el gobierno de Boric y la Convención Constitucional (más allá de su inesperado final); en Colombia la izquierda llegó al gobierno en condiciones inimaginables en el pasado —cuando un candidato progresista tenía altas probabilidades de no llegar vivo a la elección, aún más si podía ganarlas—; incluso en Bolivia, tras la crisis de 2019 y el “gobierno interino” de Jeanine Áñez, que no se privó de ejercer el revanchismo y la represión contra los referentes del MAS, la crisis política pudo encauzarse por la vía electoral y el partido derrocado volver al poder de manera pacífica. Hasta en Venezuela, como señalamos, crece el consenso de que la salida al autoritarismo vigente debe pasar por unas elecciones limpias. Casullo y Malamud dan un paso más y se interrogan sobre si, más que a la oposición, la región no estará por dar un “giro a la inestabilidad”, que tan bien conoce. Es una hipótesis, pero el fantasma está allí.

Al mismo tiempo, es verdad también que los movimientos sociales no son solo “destituyentes”: muchos de los procesos abordados en las líneas precedentes dan cuenta de nuevas formas de politización juvenil, nuevas temáticas y sensibilidades en juego (ambientalismo, feminismo, pero también movimientos territorializados en pro de la supervivencia material, y demandas de mayores niveles de justicia social) y formas de reconstrucción de vínculos sociales erosionados. La activa sociedad civil latinoamericana es un ingrediente de los avances democráticos —y en los derechos civiles— de estos años.

Al final de cuentas, en el contexto del actual desorden global, los gobiernos latinoamericanos tratan de gestionar el delicado equilibrio entre resultados y expectativas, con sociedades y votantes dispuestos a decepcionarse con rapidez de sus propias apuestas.

Surgen nuevas formas de politización juvenil, temáticas y sensibilidades: ambientalismo, feminismo, movimientos territorializados, justicia social, etc.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, L. y ÁVILA, J. (2022): “El retorno del clan Zelaya”, *ContraCorriente*, 27 de mayo.
- BBC MUNDO (2022): “Cómo Panamá ha pasado de ser un ejemplo de prosperidad y estabilidad a vivir masivas protestas”, *BBC Mundo*, 27 de julio.
- CANELAS, M. (2022a): “No todo lo que brilla es un ciclo”, *Nueva Sociedad*, 299, junio-julio.
- (2022b): “El fin del ‘oasis’: el cambio político en el Pacífico sudamericano”, *Análisis Carolina*, n° 7, Madrid, Fundación Carolina.
- CARVALHO NEVES, B. y PASQUARIELLO MARIANO, K. L. (2022): “El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: algunas reflexiones”, *Foro Internacional*, LXII (1-247), enero-marzo.
- CASULLO, M. E. y MALAMUD, A. (2021): “Las elecciones en Chile o la peligrosidad de la fragmentación para la estabilidad política latinoamericana”, *Ágora*, pódcast en *ElDiarioAR*, 28 de noviembre. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/opinion/elecciones-chile-peligrosidad-fragmentacion-estabilidad-politica-latinoamericana_129_8530911.html.
- (2022): “América Latina: ¿nuevo giro a la izquierda o giro a la inestabilidad?”, *Ágora*, pódcast en *ElDiarioAR*, 26 de junio. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/opinion/america-latina-nuevo-giro-izquierda-giro-inestabilidad_129_9118682.html.
- COLMÁN GUTIÉRREZ, A. (2021): “El tercer Marzo Paraguayo”, *Última Hora*, 7 de marzo.

- COMPAGNON, O. y FLÉCHET, A. (2022): “La nueva política brasileña en la era de la democracia amenazada”, *El Grand Continent*, 10 de noviembre.
- INFOBAE (2022): “Vladimir Cerrón aseguró que su principal enemigo es la ‘izquierda caviar’: ‘Podemos coincidir con el fujimorismo’”, *Infobae*, 21 de agosto.
- LEÓN, A. y VILLALBA REY, Á. (2022): “La estructura política de Rodolfo es una red multinivel”, *La Silla Vacía*, 3 de junio.
- LEÓN CABRERA, J. M. y JANETSKY, M. (2022): “Protestas en Ecuador por el aumento de precios de combustibles y alimentos”, *The New York Times*, 24 de junio.
- LISSIDINI, A. (2022): “Uruguay: la democracia directa funciona, pero hay que cuidarla más”, *Agenda Pública*, 6 de abril.
- LUNA, J. P. (2022a): “Piñera termina su mandato con menos popularidad que Pinochet: los pros y contras de su ‘legado’”, *France Press*, 13 de marzo.
- (2022b): “Una promesa llamada Gabriel Boric”, *Nueva Sociedad*, 299, junio-julio.
- MARCIAL PÉREZ, D. (2022): “La oposición escenifica unidad contra Morena entre fuertes críticas internas”, *El País*, 11 de junio.
- MORÁN BREÑA, C. (2021): “La intacta fortaleza electoral de López Obrador”, *El País*, 31 de marzo.
- MURILLO, M. V. (2021): “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 294, julio-agosto.
- NATANSON, J. (2022): “La tercera izquierda”, *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, 273, marzo.
- OLMO, G. D. (2021): “Protestas en Cuba: ‘Los que protestaron el 11 de julio fueron los perdedores del capitalismo de Estado y entre ellos están los afrocubanos’”, entrevista a Alejandro de la Fuente, *BBC Mundo*, 20 de agosto.
- OSPINA PERALTA, P. (2019): “Ecuador contra Lenín Moreno”, *Nueva Sociedad*, ed. web, octubre.
- PERDOMO, M. (2022): “Ebal Díaz y Ricardo Cardona, cuestionados exfuncionarios de JOH, protegidos por Nicaragua tras su nacionalización”, *Criterio*, 17 de junio.
- ROCHA J. L., (2021): “Ortega, la carne y el oro”, *Nacla*, 3 de diciembre.
- STEFANONI, P. (2022a): “Anatomía de un milagro: cómo la izquierda de Colombia ganó la presidencia”, *elDiarioAR*, 26 de junio.
- (2022b): “Lula, alegría y preocupación”, *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, 281, noviembre.
- (2022c): “Perú tras el fallido golpe de Castillo”, *El Grand Continent*, 8 de diciembre. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/12/08/peru-tras-el-fallido-golpe-de-castillo/>.
- STEFANONI, P. y MOLINA, F. (2019): “¿Cómo derrocaron a Evo?”, *Anfibia*, noviembre.
- TOHÁ, C. (2020): “Chile o el vértigo del futuro”, *Nueva Sociedad*, 286, marzo-abril.
- TITELMAN, N. y LEIGHTON, T. (2022): “¿Por qué ganó el rechazo a la nueva Constitución chilena?”, *Nueva Sociedad*, 301, septiembre-octubre.
- TURKEWITZ, J. (2021): “¿Por qué hay protestas en Colombia?”, *The New York Times*, 27 de mayo.



3. TIEMPOS CRUCIALES PARA LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS

ESTHER DEL CAMPO

Catedrática y decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

Un contexto económico y social difícil e inestable

América Latina se ha visto duramente afectada por la pandemia de la COVID-19: con el 8% de la población mundial, la región ha sufrido el 20% de los contagios y el 32% de las muertes a nivel global (OMS, 2021). Y son especialmente las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica las que han tenido mayor riesgo de contagio y muerte por la enfermedad (Wachtler *et al.*, 2020). Además del éxito o fracaso de la respuesta de los distintos gobiernos —como han señalado Filgueira *et al.* (2020), las medidas fueron insuficientes, fragmentadas o ineficaces en la mayoría de los casos—, las desigualdades de clase social, género, etnia y territorio incidieron tanto en la capacidad de protección respecto al contagio, como en la mayor incidencia de comorbilidades, que se asocian a una mayor severidad de la enfermedad y eventualmente a la muerte (Wachtler *et al.*, 2020)¹.

Si el crecimiento económico había sido casi nulo en América Latina antes de la pandemia (0,3% en el sexenio terminado en 2019), la crisis sanitaria vino acompañada de la mayor recesión económica jamás registrada (en 2020, estas economías se contrajeron un 6,5%), lo que acentuó aún más los problemas estructurales previos: baja inversión y productividad, informalidad, desocupación, caída de la inversión y de la demanda agregada en la última etapa del ciclo económico, escasa cobertura de los sistemas de protección social y salud, malas condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos y altos niveles de desigualdad y pobreza (CEPAL, 2021; OCDE, 2020). En los primeros seis meses de 2021 se produjo un rebote de las economías latinoamericanas, que promediaron un crecimiento económico del 6,2%, gracias a la mayor movilidad, al repunte significativo de la demanda externa, al avance de los procesos de vacunación y a los crecientes flujos de remesas familiares (CEPAL, 2022a). Sin embargo, en la segunda mitad de 2021 la creciente inestabilidad macroeconómica, consecuencia de la dinámica inflacionaria en los países de la región, así como en las economías desarrolladas, junto al aumento de la deuda

¹ Nota del editor: véase, como muestra de la diversidad de situaciones y respuestas de los países latinoamericanos ante la COVID-19, el siguiente enlace desde el que se accede a los más de 40 artículos (entre *Análisis Carolina* y *Documentos de trabajo*) publicados al respecto por la Fundación Carolina: <https://www.fundacioncarolina.es/la-fundacion-carolina-la-salud-publica-y-la-covid19/>.

pública y la incertidumbre en el ámbito internacional generada por la guerra en Ucrania, han significado una ralentización del crecimiento y están dificultando la toma de medidas por parte de los gobiernos latinoamericanos.

Sin embargo, es importante subrayar también que existe una fuerte diversidad de condiciones políticas, económicas y sociales entre los diferentes países, con una variedad de enfoques y políticas para enfrentar esta policrisis, incluidos el alcance y eficiencia de los programas de respuesta. Algunos países de la región ya mantenían bajos niveles de confianza en las instituciones públicas, insatisfacción ciudadana con la calidad y cobertura de los servicios públicos, altos niveles de desigualdad e informalidad laboral, protestas sociales y una aguda polarización, exacerbada a través de las redes sociales.

Todos estos factores hacen particularmente preocupante el panorama social de América Latina, que había logrado reducir la pobreza a la mitad entre 2000 y 2014 e incrementar el porcentaje de personas de clase media. Dos décadas de mejoras graduales en los ingresos ayudaron a sacar a las personas de la pobreza y la vulnerabilidad y a engrosar las capas medias². De hecho, en 2018, por primera vez en la historia en la región, el número de hogares clasificados como de clase media era mayor que el número de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. Todas las subregiones vieron crecer su clase media, con Brasil y el Cono Sur a la cabeza. Sintéticamente, podríamos decir que la estabilidad política alcanzada se debió esencialmente a dos factores: la bonanza económica producida por el *boom* de las *commodities* y su “derrame” sobre la estructura social, y los programas de transferencia de rentas condicionados, sostenidos esencialmente por los gobiernos de izquierda que perseguían el objetivo de combatir la pobreza extrema, consecuencia directa de la aplicación de las políticas neoliberales desarrolladas en la región. Pero al igual que con el alivio de la pobreza y la reducción de la desigualdad, el ascenso de la clase media fue más rápido en la primera década del nuevo siglo (2002-2014) y mucho más lento en los cinco años anteriores a la pandemia de COVID-19 (CAF, 2021).

Durante la pandemia, varios países registraron un aumento del coeficiente de Gini (casi tres puntos en promedio), lo cual sugiere un retroceso en las políticas sociales progresistas que se habían adoptado en los años anteriores. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), 45 millones de personas perdieron sus empleos a raíz de la pandemia y 20 millones cayeron en la pobreza, para un total de 204 millones de pobres en 2020. En 2021, la tasa de pobreza extrema habría alcanzado el 13,8% de la población y la de pobreza llegaría al 32,1%. Así, si comparamos estas cifras con las de 2020, podemos observar que el número de personas en situación de pobreza extrema ha pasado de 81 a 86 millones, mientras que el número de personas en situación de pobreza ha disminuido ligeramente de 204 a 201 millones. Pese a la recuperación económica experimentada en 2021, los niveles relativos y absolutos estimados de pobreza y de pobreza extrema se han

Pese a la recuperación de 2021, los niveles relativos y absolutos estimados de pobreza y de pobreza extrema se han mantenido por encima de los de 2019

² Sin desconocer otras dimensiones importantes para la conceptualización de la clase media, por simplicidad adoptamos la posición del Banco Mundial, que señala que son aquellas personas con un ingreso entre US\$10 y US\$50 por día por persona en la familia. Este nivel de ingreso proporciona una mayor capacidad de recuperación ante eventos inesperados y refleja una menor probabilidad de volver a caer en la pobreza.

Según el Banco Mundial, la pandemia empujó en 2020 a 4,7 millones de personas de la clase media a la vulnerabilidad o la pobreza

mantenido por encima de los registrados en 2019, lo que refleja la continuación de la crisis social.

De igual manera, la prevalencia del hambre en América Latina y el Caribe alcanzó en 2020 un 9,1%, la cifra más alta de los últimos 15 años (FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF, 2021). Esto significó que, en 2020, 59,7 millones de personas en la región estaban subalimentadas, es decir, 13,8 millones más que en 2019. En el mismo periodo, el aumento de la inseguridad alimentaria moderada o severa fue todavía más pronunciado: 9 puntos porcentuales. El 41% de la población de la región padecía en 2021 de inseguridad alimentaria moderada o severa.

La crisis también ha puesto en evidencia la vulnerabilidad en que vive buena parte de la población en los estratos de ingresos medios, caracterizados por bajos niveles de cotización a la seguridad social contributiva y muy baja cobertura de la protección social no contributiva. Según el Banco Mundial (2021), la pandemia empujó en 2020 a 4,7 millones de personas de la clase media a la vulnerabilidad o la pobreza; el impacto es aún mayor si se excluye el programa de transferencias sociales de carácter masivo y coyuntural desarrollado por el gobierno brasileño. Sin ese efecto, el Banco Mundial calcula que un total de 12 millones de personas en la región perdieron su lugar en la clase media durante 2020. Si acudimos al Latinobarómetro (2021), la auto-percepción de pertenecer a la clase media ha venido disminuyendo desde el año 2017, que era de un 43%, a un 37% en 2018, y continuó disminuyendo al 32% en 2020, en una caída de otros cinco puntos porcentuales.

La crisis amplificó también los efectos nocivos de la desigualdad. Más de la mitad de los trabajadores de la región (54,4%) trabaja en el sector informal. Nueve de cada diez trabajadores que viven en la pobreza se encuentran en situación no registrada, y casi un tercio son empleados autónomos, un empleo con baja productividad, inestable, que afecta especialmente a mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas, y que viene a reforzar las ya existentes desigualdades en materia de ingresos, derechos y acceso a la protección social (CEPAL, 2022b).

La ralentización del crecimiento a partir de 2014 dejó en tierra de nadie a amplios sectores populares recién llegados a las clases medias. Aún no se habían asentado los derechos de estos grupos sociales y la institucionalidad que los garantizaba era muy frágil. De igual manera, durante las dos últimas décadas—sobre todo desde los años noventa—se habían desmontado buena parte de las organizaciones clásicas de defensa de los derechos de las clases trabajadoras y el tobogán del ciclo económico había dejado muy tocadas a las organizaciones sociales. En este contexto se plantea de nuevo el debate sobre la fragilidad de la cohesión social, urgido por la situación actual (CEPAL, 2021; World Economic Forum, 2022) que demostró una vez más la gran vulnerabilidad de la mayor parte de la población, en contra de las visiones optimistas que habían pronosticado no solo la continuidad del crecimiento sino también de la estabilidad de la nueva clase media (y seguramente, de la democracia en la región).

Se plantea así un dilema clásico en el mundo moderno: la desigual distribución del crecimiento, donde clases medias y sectores populares que habían subido en la escala social, especialmente a través del consumo, ven hoy su futuro en riesgo. Como han señalado Barozet *et al.* (2021), la fragilidad de

las clases medias sería un síntoma más de la debilidad de la cohesión social, “toda vez que una sociedad cohesionada se caracterizaría por tener relaciones sociales de igualdad, sentido de pertenencia y orientación al bien común para todos los segmentos, lo que la intensidad de las desigualdades inhibe” (2021: 8).

Si profundizamos en los datos, la CEPAL (2022b) habla de tres “crisis silenciosas” persistentes: la pérdida de más de un año de escolaridad presencial para una generación completa de estudiantes; el aumento de la violencia de género y de la desigualdad de la carga de cuidados según sexo, y la exacerbación de la destrucción de la biodiversidad como resultado de actividades ilegales.

Estas sociedades en crisis son también “sociedades del cansancio” (Han, 2012) o, como preferimos definir las, que han sufrido “una persistente fatiga democrática” en una coyuntura crítica, difícil de enfrentar. Las sociedades latinoamericanas se encuentran fatigadas, hastiadas, decepcionadas: si la década de crecimiento económico había favorecido la movilidad social y la mejora de los sectores populares, o al menos su empleabilidad (mucho de ella en el campo informal), la reducción o incluso el estancamiento económico, sin un desarrollo adecuado de políticas sociales universales, impidieron la cristalización de mejoras sociales a medio y largo plazo. La corrupción institucional, la falta de transparencia, los negocios ilícitos, la inmigración ilegal, el surgimiento o crecimiento de movimientos ideológicos conservadores (entre los que podríamos incluir los movimientos evangélicos y sus camuflajes que pretendían actuar como amortiguadores sociales en contextos de crisis económica), alentaban dar marcha atrás en algunos logros y derechos sociales conseguidos.

Dos caras de la desconfianza: la institucional y la social

El Informe Latinobarómetro 2021, realizado en plena pandemia en 18 países de la región, nos muestra cómo las razones que originaron las amplias protestas y movilizaciones que se venían produciendo desde el año 2010 no solo no se han abandonado, sino que se han robustecido. Los resultados indican que no hay ilusión, que no se ha disipado el malestar anterior, sino que parece reafirmarse la decisión de la población de seguir luchando por una mejora en sus condiciones de vida. Las protestas vuelven a subrayar las tensiones entre todo tipo de desigualdad y democracia en la región (Murillo, 2021).

Pero repasemos algunos de estos datos. Si comenzamos con el apoyo a la democracia, parece advertirse un freno en la caída de este indicador. Así, si entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia se había reducido del 63% al 48%, en 2020 el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos latinoamericanos que apoyan la democracia se sitúa en el 49%; los que apoyan un régimen autoritario alcanzan el 13% y se mantiene elevado el porcentaje de población al que el régimen de gobierno le es indiferente, con un 27%.

Existen también diferencias significativas por países. En 11 países de la región entre 2018 y 2020 hay un aumento del apoyo a la democracia, aunque en el caso de Perú (+3%), Chile (+2%) y Bolivia (+1%), son cambios muy pequeños. En Nicaragua (-3%) y en Honduras (-4%) el apoyo disminuye levemente, a diferencia de Ecuador (-17%); Colombia (-11%), Panamá (-7%) y

Los datos del Latinobarómetro muestran cómo desde 2013 crece la insatisfacción con la democracia, que pasó del 51% al 70% en 2020

Venezuela (-6%) son los países donde cae con más fuerza. Sin considerar a Venezuela (con un apoyo del 69%), los países con mayores niveles de apoyo a la democracia son Uruguay (74%), Costa Rica (67%), Chile (60%), Argentina (55%), Bolivia (54%) y República Dominicana (50%), realidades políticas todas ellas muy distintas.

Este apoyo es también muy sensible a los diferentes grupos etarios. A medida que aumenta la edad, se incrementa el apoyo a la democracia: entre las personas que tienen más de 60 años es del 65%, mientras que entre las que tienen menos de 25 años alcanza el 50%. Una diferencia significativa de 15 puntos porcentuales. La indiferencia respecto del tipo de gobierno, por el contrario, aumenta a medida que disminuye la edad: entre los que tienen menos de 25 años es del 31%, mientras que entre los mayores de 60 años es de un 23%. Lo mismo sucede con los que prefieren un gobierno autoritario, aumentan a medida que disminuye la edad. Entre los más jóvenes, los menores de 25 años, es de un 18%, mientras que entre los mayores de 60 años es del 12%.

Sin embargo, solo el 6% de la población dice que en su país existe una democracia plena, distinguiendo el apoyo al régimen respecto de lo que se puede esperar de él. El 60% de la población en Argentina, 56% en Perú, 55% en Ecuador, 54% en Chile y 52% en Colombia y Paraguay señala que la democracia en su país tiene grandes problemas. Con un 19%, Uruguay es el país con menor descontento respecto a su democracia.

Aunque el 62% de la población latinoamericana rechaza los regímenes militares, no sucede lo mismo con los regímenes iliberales. Así, ante la pregunta: “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”, quienes responden “muy de acuerdo” y “de acuerdo” aumentan del 44% en 2002 hasta el 51% en 2020. Pero son los países centroamericanos los que más partidarios se muestran de estas soluciones autocráticas; así lo manifiesta el 63% de los salvadoreños, el 66% de los dominicanos, el 62% de los hondureños y el 57% de los guatemaltecos. De igual manera, la autocracia parece reafirmarse. Así, ante la pregunta: “En caso de dificultad, está bien que el presidente controle los medios de comunicación”, solo el 34% de la región apoya esa afirmación, si bien viene aumentando desde 2010, cuando era del 26%. El Salvador nuevamente encabeza la lista con un 66%, seguido por Guatemala y República Dominicana con el 49%.

Para evaluar el funcionamiento de las democracias, el Latinobarómetro pregunta por la satisfacción por la democracia. Los datos muestran cómo desde 2013 viene creciendo la insatisfacción con la democracia, que pasó del 51% al 70% en 2020, después de alcanzar su punto más alto en 2018 con un 72%. Al mismo tiempo, solo el 49% apoya la democracia, es decir, hay un 21% de latinoamericanas y latinoamericanos (resta de 70-49) “insatisfechos” con una democracia a la que no apoyan. Sin ninguna duda, este es el segmento más preocupante para la estabilidad de los sistemas democráticos.

Los países con mayor satisfacción con su democracia son: Uruguay (68%), El Salvador (46%) y República Dominicana (39%). Los más insatisfechos son Ecuador (10%), Perú (11%) y Honduras (15%). Trece de los 18 países tienen una satisfacción inferior al tercio de la población.

La ciudadanía latinoamericana también cree mayoritariamente que se gobierna para unos pocos (73%). Así, ante la pregunta: “En términos genera-

les, ¿diría Ud. que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, la respuesta muestra que si en 2009 los que pensaban así sumaban 54% del total, en 2020 suben 19 puntos porcentuales. Los países donde hay menor percepción de que se gobierne para la mayoría son Paraguay (5%), Chile (8%) y Costa Rica (9%). Los dos últimos, con buenos indicadores en el apoyo, actitudes autoritarias y satisfacción con la democracia, muestran serias deficiencias en el uso del poder y un creciente malestar con los gobiernos de turno.

En cuanto a la confianza interpersonal, según la Encuesta Mundial de Valores, en América Latina se ha producido una fuerte caída, del 22% (1981-1985) al 11% (2016-2020). A escala global, el descenso fue del 38% al 26%. Como señalan Keefer y Scartascini (2022), esta gran desconfianza social está directamente relacionada con la ignorancia o el incumplimiento de normas cívicas y sociales. Así, si tomamos en consideración el incumplimiento de tres normas: reclamar beneficios públicos a los que no se tiene derecho; evitar pagar en el transporte público o cometer fraude en la declaración de impuestos de presentarse la oportunidad, la diferencia entre América Latina y el Caribe frente a los países de la OCDE y el resto del mundo, supera el 12% (Keefer y Scartascini, 2022: 8).

En el caso del Latinobarómetro, 2020 se situó en el punto más bajo de confianza interpersonal desde 1996, llegando al 12%, lo que representa una disminución de dos puntos porcentuales respecto al 14% del 2018. Así, ante la pregunta: “Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”, la respuesta muestra que los latinoamericanos son muy desconfiados con los demás. Con un 21% de confianza interpersonal, Uruguay es el país que obtiene el porcentaje más alto en la región, mientras que, en contraste, Brasil es el más bajo con un 5%. Por supuesto, la desigualdad persistente, el racismo inherente en las prácticas sociales, el trato desigual y la demanda de igualdad ante la ley tienen una fuerte incidencia en la creciente desconfianza interpersonal, en sociedades con altos grados de anomia y exclusión. De igual manera, la encuesta BID-LAPOP (citada en Keefer y Scartascini, 2022: 15) muestra que los encuestados con niveles de confianza más bajos tienen menos probabilidades de apoyar el gasto del gobierno en dos de los bienes públicos que más preocupan a la ciudadanía latinoamericana, educación y seguridad, posiblemente porque no confían en las promesas de los políticos de convertir la recaudación tributaria en educación de calidad y seguridad pública fiable.

Ahora bien, las respuestas parecen plantear además otra paradoja a las sociedades latinoamericanas: la necesidad de más Estado (es decir, mayor intervención público-estatal), aunque no se tenga mucha confianza en él. La necesidad de más políticas públicas se amplió como consecuencia de la pandemia, porque el Estado debía liderar el proceso de amortiguación y cambio en un contexto de fuerte incertidumbre e inestabilidad. Sin embargo, la ciudadanía latinoamericana percibe que existe corrupción entre los servidores públicos y que los gobiernos actúan a favor de los más poderosos. Solo el 17% de la población valoraba la distribución de los ingresos como justa, con una percepción que variaba desde justicia moderada por parte del 30% en Ecua-

Hablamos de una crisis sistémica, expresada en una crisis de representación política, de ciudadanía, de confianza interpersonal y de información

dor, hasta una percepción de justicia casi inexistente (8%) en Brasil (Maldonado Valera *et al.*, 2021). Al mismo tiempo, el porcentaje que cree que el Estado debe actuar para resolver las desigualdades de ingreso se ha mantenido por encima del 70% en la última década (CEPAL, 2022b).

Para completar estos datos, fijémonos en la confianza en las principales instituciones de las democracias latinoamericanas. En promedio, según el Latinobarómetro (2021), la Iglesia está en primer lugar con un 61% de confianza; le siguen las Fuerzas Armadas con un 44%, una diferencia de 17 puntos porcentuales. Las Fuerzas Armadas aparecen como la institución del Estado con los mayores niveles de confianza. A continuación, está la policía con un 36% y después los presidentes, con un 32%. Las instituciones electorales en cada país se sitúan en quinto lugar con un 31%. Las otras cuatro instituciones más importantes para la democracia están al final de la lista: gobierno (27%), poder judicial (25%), Parlamento (20%) y partidos políticos (13%).

En ocho países de la región hay solo un 10% o, en los casos de El Salvador y Costa Rica, menos aún, de confianza en las organizaciones partidistas. Un solo país alcanza el 33%, Uruguay, mientras otros ocho se sitúan entre el 24% y el 11% de confianza en los partidos políticos.

La desconfianza hacia las instituciones democráticas, la creciente insatisfacción con los dirigentes y gobiernos, la atomización de los sistemas de partidos, el surgimiento de un sinnúmero de movimientos y fracciones de partidos, y la creciente protesta social, son signos más que evidentes de la crisis de la política y de representación que sufren las democracias latinoamericanas. Podríamos decir que se trata de una crisis sistémica, que se expresa en múltiples crisis (Han, 2012): i) una crisis de la representación política liberal, porque la ciudadanía no se siente representada por las élites políticas y partidistas (estas solo se representan a sí mismas); ii) una crisis de la ciudadanía, que consume permanentemente política, en muchos casos presuntamente desideologizada (el consumidor compra lo que le gusta en cada momento y desecha lo que no le gusta); iii) una crisis de confianza interpersonal, donde las identidades colectivas y el propio tejido social pasa a ser suplantado por el control y la transparencia —y también la vigilancia—, y iv) una crisis por saturación de información (donde el espacio digital termina por embotar la percepción de los individuos).

¿Coyuntura crítica o tiempos cruciales?

Si miramos más allá de la coyuntura, tanto nacional como internacional, nos podemos aventurar a afirmar que estamos en tiempos cruciales porque las decisiones adoptadas son las que nos permitirán avanzar o retroceder en las mejoras conseguidas en las próximas décadas. Las decisiones adoptadas por los gobiernos latinoamericanos perpetuarán las desigualdades o permitirán revertirlas, aunque “la trampa de la política”, la inmediatez de la coyuntura, la premura de las demandas, la preeminencia de los intereses parroquiales frente a los regionales, dificultan la perspectiva política, que debe ser de largo aliento y seguramente regional. Cada vez es más necesario reactivar los espacios de concertación política, bien sea la Comunidad de Estados Latinoa-

americanos y Caribeños (CELAC) o la propia Organización de Estados Americanos (OEA).

Nos encontramos en un periodo de aceleración y fluidez de cambios económicos, políticos y sociales vinculados a la crisis de la globalización tal como la conocíamos, pero también con profundos clivajes nacionales, en muchas ocasiones con un fuerte componente identitario. Lo que ha significado, en términos políticos, la crisis de los restos de los Estados nacional-populares latinoamericanos y de su factor cohesionador (la homologación social) y el surgimiento de demandas y reclamos con un tinte muy localista, muy territorializado, aunque el manto parezca el de la globalización. Por otra parte, la crisis de los actores políticos tradicionales, los partidos políticos, y de las instituciones de la democracia representativa, ha significado el resurgimiento de populismos y personalismos que pretenden ser de nuevo cuño pero que tienen aires de familia muy próximos a los viejos populismos o populismos clásicos.

Todo ello nos habla de contextos nacionales sometidos a constantes cambios en el ciclo económico, con movilizaciones y protestas sociales que no son atendidas, con nuevos patrones de sociabilidad, con reclamos identitarios e intraidentitarios y localistas cada vez más amplios y diversos, en un contexto de gran polarización política y fragmentación social. Ello nos lleva a preguntarnos si los mecanismos clásicos de la representación liberal son suficientes, o incluso las razones del fracaso/institucionalización de las políticas e instrumentos de participación ciudadana, insertas en estos modelos liberal-representativos.

El efecto político más importante de una inflación alta es que aumenta el descontento social, no solo de los pobres, sino también de las clases medias. Si a la elevación brusca del coste de la vida le sumamos la evidencia descarnada de la desigualdad social y el recorte de la credibilidad de los gobiernos de turno, bien por muestras de corrupción, por torpe manejo de la crisis, o por ambos, a nadie puede asombrarle el ciclo de movilización social (o estallidos) que se produce en América Latina a partir de 2019. El creciente malestar social se expresa como insatisfacción con la distribución del bienestar, con el ejercicio del poder público o la representación política, así como también por la desconfianza hacia las instituciones y las personas y sentimientos de inseguridad (en el caso de las clases medias, el temor al descenso social).

Para algunos autores (Barozet *et al.*, 2021: 78), la protesta social muestra, por un lado, una combinación de rabia y miedo y, en segundo término, una amplia percepción de maltrato por parte de las autoridades políticas. Parece existir además una diferenciación entre un grupo de clase media, con mayor educación y estatus, que siente mayor confianza hacia las instituciones y menos malestar social, y otros grupos clasemedios, con sentimientos de mayor distanciamiento hacia las élites, hacia el Estado, que perciben un gran malestar, y tienen mayor inclinación a la movilización y al cambio social, especialmente entre los más jóvenes.

Sin embargo, aunque parezca que las protestas responden a patrones comunes, se ha insistido en que, en la mayor parte de los casos, priman los componentes locales, como en el caso de Chile (Tohá, 2020: 80) o de Ecuador (Ortiz, 2020: 107). Ahora bien, no podríamos asegurar que son razones estructurales las que explicarían el resurgimiento de la protesta social. De hecho, se ha discutido (Ferreira y Schoch, 2020) que los levantamientos populares en varios países latino-

americanos representaran una suerte de respuesta social a la creciente desigualdad de ingresos. El incremento en la contienda social y política ha estado jalonado por demandas en torno al encarecimiento del coste de la vida y, en especial, de los carburantes y con ello de la inflación; al incremento de la corrupción y el nepotismo de los representantes políticos, a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos... Es decir, en buena medida, han sido las aspiraciones frustradas de una vulnerable clase media que se estancó lo que explicaría parte de las protestas masivas de 2019 y 2020. Aunque nada de esto hubiera sido posible si no se hubiera producido un relevo generacional.

Sin duda, la intensa movilización, la “rabia” y la “furia” sociales, es política, pero no se dirige a la política. El propio Informe del Latinobarómetro 2021 señala la importancia que otorga la ciudadanía latinoamericana a los “bienes políticos” intangibles como el trato, la igualdad o la dignidad. Así, la disposición a protestar en América Latina se reparte por todo el espectro de las políticas públicas: en una escala de 1 a 10, todos los temas consultados se encuentran por encima de la media, con un 5,5 o más. Llama la atención que “bienes políticos” como la igualdad se encuentran al mismo nivel que las demandas por salud y educación.

Sin embargo, como explica Raus (2022), en muchas ocasiones la protesta no tiene ni pretende generar expectativas de que la política tradicional y representativa responda, gestione o satisfaga esas demandas y ese descontento. No se pide nada a la política institucionalizada, pues no se cree en ella. El descontento va dirigido al “sistema”, al todo, y no a sus partes. Por lo tanto, no parece haber solución posible dentro de él. Pero ¿cuáles son los límites de estas protestas? Parece evidente que pretenden llegar al fondo del asunto, al cambio estructural en las formas políticas de gestionar la vida, pero no se proponen en sí mismas una acción revolucionaria, al menos en los términos clásicos y, menos todavía, se constituye un nuevo sujeto revolucionario. Las masas, las formaciones sociales, las clases, han dado paso a individuos aislados que actúan en común, que cuestionan el orden establecido pero que tienen difícil la generación de una alternativa política a esa rabia. Como señala Han (2014), esa “democracia de enjambre”, a diferencia de la masa clásica, consta de individuos aislados, y carece de alma, de un “nosotros” capaz de andar en una dirección o emprender una acción política común. La protesta pierde así parte de su naturaleza social, lo más importante para Klandermans (1994), al surgir de una interacción “anónima” entre individuos mediatizada por el mundo digital. La radicalidad democrática de “la autocomunicación de masas” a través de las redes sociales (Castells, 2008), donde se aseguraba una cocreación y participación directa de la ciudadanía en la opinión pública, ha pasado a ser vista como un mecanismo que destruye el silencio que se necesita para reflexionar y actuar (Han, 2014). Se percibe solo ruido, sin sentido, sin coherencia, lo que impide la formación de un contrapoder que pueda cuestionar el orden establecido, que adquiere así rasgos totalitarios. Como plantea Han:

El discurso político y el espacio público que generan las redes sociales virtuales son inconsistentes, discontinuos y disgregadores. El público ya no se concibe como un espacio de congregación sino como un espacio lábil, de concentración efímera, en una sociedad de la indignación o del escándalo, pero no en una sociedad dialogante, fraterna y solidaria (2014: 48).

Para vastos sectores sociales, constituidos por edades, géneros, etnias, clases, culturas, religiones, gustos, percepciones o autopercepciones sexuales, la interacción política-sociedad, propia de la segunda modernidad, llegó a su fin. Ya las identidades sociales no parecen configurar las individualidades (objetividades más subjetividades). Esa idea de que los seres humanos, además de ser individuos, son individuos en grupos, y son esos grupos los que nos proveen de un nicho socializador, de un marco cultural, de relaciones afectivas y de intercambio, de enseñanza y aprendizaje, parece hacerse añicos. Son las individualidades (preferencias por formas de vida) las que dan forma a colectivos sociales, a conglomerados sociales, que se muestran inestables, inesperados e inciertos. Cada vez se hace más difícil reconstruir las identidades colectivas, que representan los viejos partidos, las organizaciones sindicales, las corporativas o estamentales.

Raus (2022) vuelve a señalar que la fuerza esencial que impulsa la nueva protesta social es una incontenible pulsión de libertad. Es el renacimiento sin concesiones de la necesidad de libertad individual para mostrar las formas de vida preferidas, innegociables, incontenibles que expresen nuestra visión de la vida y de la política, que nadie puede sustraernos, y que hace tambalear uno de los principios rectores de la democracia liberal (la representación, el actuar por otro y/o en representación de otro).

Ahora, estos anhelos de libertad se producen en un contexto de hipercomunicación, donde la ciudadanía produce, reproduce y comparte contenidos mediáticos para reproducirse socialmente y para coordinarse políticamente, tanto formal como informalmente, habitualmente en nuestras cámaras de resonancia donde solo escuchamos el eco de nuestra propia voz. Esto significará, como explica Arias Maldonado (2016), una nueva configuración del poder, que pasará de ser patrimonial y vertical a precisar de una coordinación colectiva y participación masiva de los nuevos micropoderes. Esta nueva comprensión del poder tendrá que coexistir con la tradicional, pero sin duda tendrá consecuencias sobre el poder de los Estados nación y reconfigurará también el orden internacional.

Cada vez es más difícil reconstruir las identidades colectivas, que representan los viejos partidos o las organizaciones sindicales

Referencias bibliográficas

- ARIAS MALDONADO, M. (2016): “La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 173, pp. 27-54.
- BANCO MUNDIAL (2021): *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.
- BAROZET, E.; CONTRERAS, D.; ESPINOZA, V.; GAYO, M. y MÉNDEZ, M. L. (2021): *Clases medias en tiempos de crisis: vulnerabilidad persistente, desafíos para la cohesión y un nuevo pacto social en Chile*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/101), Santiago de Chile, CEPAL.
- CAF (2021): “La nueva (y dura) realidad de las clases medias latinoamericanas”, *Noticias CAF*, 9 de junio. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/06/la-nueva-y-dura-realidad-de-las-clases-medias-latinoamericanas/>.
- CASTELLS, M. (2008): “Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (II): los nuevos espacios de la comunicación”, *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, nº 75, pp. 11-23.
- CEPAL (2021): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago de Chile.

- (2022a): *Panorama Social de América Latina 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago de Chile.
- (2022b): *Una década de acción para un cambio de época* (LC/FDS.5/3), Santiago de Chile.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2021): *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago de Chile.
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF (2021): *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: estadísticas y tendencias*, Santiago de Chile, FAO. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cb7497es>.
- FERREIRA, F. y SCHOCH, M. (2020): “Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox revisited”, *Let’s Talk Development*, 24 de febrero. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/inequality-and-social-unrest-latin-america-tocqueville-paradox-revisited>.
- FILGUEIRA, F.; GALINDO, L. M.; GIAMBRUNO, C. y BLOFIELD, M. (2020): “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, serie *Políticas Sociales*, n° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago de Chile, CEPAL.
- HAN, B.-C. (2012): *La sociedad del cansancio*, Barcelona, Herder.
- (2014): *La democracia de enjambre*, Barcelona, Herder.
- KEEFER, P. y SCARTASCINI, C. (2022): *Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID.
- KLANDERMANS, B. (1994): “La construcción social de la protesta y los campos pluriorganizacionales”, en J. GUSFIELD y E. LARAÑA (coords.): *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 183-220.
- MALDONADO VALERA, C.; TROMBEN, V.; CEA, C. y SUÁREZ, J. I. (2021): “Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/205), Santiago de Chile, CEPAL.
- MURILLO, M.ª V. (2021): “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 294, julio-agosto, pp. 4-13.
- OCDE (2020): “OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)” en *Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities*. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>.
- OMS (2021): *Defunciones por COVID-19: OMS*, “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard”. Disponible en: <https://covid19.who.int/>.
- ORTIZ CRESPO, S. (2020): “Ecuador: deriva autoritaria y levantamiento indígena popular”, en F. RAMÍREZ (ed.): *Octubre y el derecho a la resistencia: revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 85-110.
- RAUS, D. M. (2022): “¿Cómo entender el descontento social?”, *Latinoamérica21*, 19 de junio de 2022. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/como-entender-el-descontento-social/>.
- TOHÁ, C. (2020): “Chile o el vértigo del futuro”, *Nueva Sociedad*, n° 286, marzo-abril, pp. 78-92.
- WACHTLER, B.; MICHALSKI, N.; NOWOSSADECK, E.; DIERCKE, M.; WAHRENDORF, M.; SANTOS-HÖVENER, C.; LAMPERT, T. y HOEBEL J., (2020): “Socioeconomic Inequalities and COVID-19. A Review of the Current International Literature”, *Journal of Health Monitoring*, 5 (S7), pp. 3-17. Disponible en: https://edoc.rki.de/bitstream/handle/176904/6997/JoHM_S7_2020_Inequalities_COVID_19_Review.pdf?sequence=4.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2022): *The Global Risks Report 2022. 17th Edition, Insight Report*.



4. LA AGENDA Y LA AGENCIA DE LAS MUJERES

CECILIA GÜEMES

Investigadora asociada del área de Estudios y Análisis de Fundación Carolina

La violencia contra las mujeres es un fenómeno que les afecta a ellas, a sus familias y comunidades, al desarrollo sostenible y a los derechos humanos

“**P**rimero, alegría, alegría, alegría, por todas nuestras luchas, por todas nuestras resistencias y los desafíos que vamos a triunfar. América Latina será feminista o no será”. Con estas palabras abrió el debate inaugural del congreso del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) de 2022 en la Ciudad de México la intelectual argentina Dora Barrancos, y nos recordaba cómo el activismo masivo de “las chicas” hizo que se conquistaran las calles, se denunciaran las violencias y se consiguieran leyes que incrementaran los derechos de las mujeres. Todo esto se puede borrar y desmontar, nos recordaba la referente feminista, pero lo cierto es que la lucha se grabó en los cuerpos y eso no se puede cambiar¹.

Capaces de criticar, deconstruir, cuestionar y transformar la normatividad jurídica de los países y los “habitus” sociales, los feminismos iberoamericanos han sido el sujeto político de los últimos años. Desde ese entusiasmo que les impulsa a avanzar hacia sociedades más igualitarias y justas, y conscientes de la fuerza y potencia que tienen para subvertir sentidos, instituciones e imaginarios sociales, en este artículo nos proponemos describir las tensiones internas que los atraviesan y las resistencias externas a las que se enfrentan.

Tejer alianzas y construir itinerarios de incidencia que conecte lo que pasa en la calle con las instituciones y su normatividad (formal e informal) es clave para superar las violencias de género que, durante la pandemia, se incrementaron. El temor a experimentar violencias se percibe tanto fuera como dentro de la casa². El feminicidio o femicidio es probablemente la más extrema de todas estas violencias. Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2020 se registraron 4.091 mujeres víctimas de feminicidio (10% menos que en 2019). Brasil es el país con mayor cantidad de feminicidios en términos absolutos, con 1.738 casos, mientras que Honduras tiene la mayor tasa en términos relativos (4,7 por cada 100.000 mujeres) (CEPAL, 2021). Para que se entienda mejor el peso del dato: en países como México cada día son asesinadas 11 mujeres y 7 desaparecen. En 2020 se abrieron 949 casos de feminicidio y, en 2021, 977, de los cuales el 18% corresponde a menores de 18

¹ Acto inaugural #CLACSO2022 - Sala Nezahualcóyotl, UNAM, 7 de junio de 2022.

² Ver el trabajo periodístico de recopilación de datos y relatos vinculados a violencias contra las mujeres durante la pandemia de Violentadas en Cuarentena. Disponible en: <https://violentadasencuarentena.distintaslatitudes.net/>.

años. Estos crímenes no son una casualidad ni rumores ni accidentes, son ataques a los derechos humanos de las mujeres (Democracia Abierta, 2022).

El número de países en Latinoamérica con políticas nacionales de protección para las mujeres aumentó de 24 en 2013 (74%) a 31 en 2016 (94%), y se ha avanzado mucho en los marcos normativos que reconocen la violencia contra las mujeres como un fenómeno social que afecta, además de a ellas, a sus familias y comunidades, al desarrollo sostenible y a los derechos humanos. Pero el problema persiste y la región sigue siendo la más violenta del mundo para las mujeres. Es probable que esta aparente contradicción responda a que las mujeres no tienen acceso al sistema judicial al que tienen derecho y, cuando tienen acceso a él, la policía y los jueces a menudo no toman en serio sus relatos. La visibilidad y el nombramiento de un problema es fundamental para sensibilizar a la población y reclamar leyes, pero igual de importante es implementar esas leyes y capacitar al personal responsable de hacerlo (Sallé *et al.*, 2018).

Asumir los desafíos e identificar las amenazas resulta clave para trazar puentes entre feminismos y diseñar agendas estratégicas que permitan avanzar a las democracias de la región y, al mismo tiempo, pensar en un horizonte de futuro abierto y un mundo más benigno, más justo y más feliz para más gente (Segato y LASTESIS, 2022).

El objetivo es transformar la energía, y la fuerza que anima los diferentes feminismos, en acción y cambio político institucional

Feminismos vivos: diversidad y tensiones

En el interior de los feminismos en ebullición que atraviesan Iberoamérica hay diferentes focos de tensión en torno a los cuales es preciso dialogar. El objetivo es transformar la energía y la fuerza que los anima, en acción y cambio político institucional, y evitar que las brechas sean aprovechadas por movimientos “antiderechos” para avanzar con agendas conservadoras y reaccionarias.

El primer asunto que los fractura es la definición sobre a quiénes representan y a quiénes refieren los feminismos, discusiones que por otra parte no son nuevas sino que acompañaron al feminismo desde sus orígenes (Martínez, 2020). Actualmente, es probable que el debate más enconado en España y Argentina, países donde los feminismos han encabezado la lucha social en los últimos años y alcanzado conquistas históricas, sea en torno a si las reivindicaciones del colectivo trans deben incluirse o no en la agenda feminista, si la prostitución debe ser “abolida” o regulada, y sobre qué asuntos priorizar en los reclamos políticos y el rol que les compete a los hombres en la lucha por la igualdad de género.

¿Debe la prostitución prohibirse, penarse y perseguirse y las prostitutas ser rescatadas mediante políticas públicas que les ofrezcan trabajos “dignos” o es el trabajo sexual una estrategia de supervivencia como tantas otras en un sistema económico y social excluyente que demanda desarrollar un sistema de protección estatal para sus trabajadoras?

La primera línea de fractura en España se puso en evidencia en 2019 cuando, representantes del feminismo institucional, como Amelia Valcárcel, afirmaron que la teoría *queer* es un “troyano” que puede destruir la lucha por la igualdad de las mujeres y critican la autodeterminación de género (Rosati,

2019). Esta polémica se reavivó a partir de la tramitación de la ley trans propuesta por Podemos en 2020 y cobra trascendencia pública el 8 de marzo de 2022, cuando en Madrid se debe elegir entre dos convocatorias diferentes para marchar: desde Gran Vía o desde Plaza de Atocha (Gil, 2022).

En Argentina, las diferencias se manifestaron como ruptura en el 35º Encuentro Nacional de Mujeres, un espacio autoconvocado, independiente y autogestionado que se celebra desde 1986 y que, en su última convocatoria en 2019 en la ciudad de La Plata, registró 200.000 asistentes. En dicha oportunidad, el comité organizador decidió incluir en el nombre del evento los términos “disidencias sexuales” y “plurinacional”, y esto generó fuertes debates y una escisión entre las participantes, algunas de las cuales decidieron conservar el nombre histórico y convocar a un evento separado, obligando a elegir entre ambos encuentros (De Marchi, 2022).

Mientras las feministas “históricas” acusan a las más jóvenes de desvirtuar, diluir, despolitizar y debilitar una lucha que tanto les ha costado militar, jóvenes en las calles les responden que el nuevo feminismo busca ser abierto, inclusivo y no esencialista, y que aspira a la solidaridad interseccional. En esta línea, Marta Lamas (2021) sugiere que no debe confundirse feminismo con “mujerismo” biologicista que fetichiza a la mujer, y se lamenta de que hoy el movimiento esté desgajado en “distintos feminismos”, cada uno con su propia agenda y sin voluntad de escuchar a los otros.

En relación con la prostitución o trabajo sexual, muchas feministas españolas sostienen que en esa actividad no hay libre elección, que atenta contra derechos fundamentales y constituye violencia contra las mujeres, con prácticas de explotación de niñas y jóvenes. Sostienen que su inserción dentro del feminismo es obra de un “lobby proxeneta” que busca despolitizar el debate y legitimar mecanismos de opresión patriarcales (Fraga, 2020).

En Argentina, este debate se reavivó en los últimos años con la notoriedad mediática adquirida por Georgina Orellano, secretaria general de la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR), sindicato que defiende los derechos de las trabajadoras sexuales. En 2022, la activista publicó un libro en el que, además de narrar el rechazo que experimentaron las trabajadoras sexuales en los Encuentros Nacionales de Mujeres hasta 2015, critica, desde “la calle y la clase obrera”, cómo un feminismo “institucional, blanco y academicista” sostiene políticas abolicionistas que, además de victimizarlas, no lograron ninguna mejora de vida de las personas en prostitución; un feminismo que las considera objeto de estudio y no sujeto político, que no las escucha, ni las incluye en los debates y diseños de acciones (Orellano, 2022).

El desacuerdo dentro de los feminismos se traslada también a la definición de qué tipo de asuntos deben articular las demandas: si la violencia física y sexual que afecta a unas y otras; si los derechos de salud sexual y reproductiva como disputa histórica más subversiva en términos simbólicos; o si hay que poner el foco en el cuidado como espacio de confluencia común.

Actualmente, la lucha principal es contra la violencia física y sexual, como ha quedado claro con “Ni una menos”, que se moviliza con fuerza en Argentina en 2015 para denunciar los feminicidios y se expande rápidamente a otros países del continente como México, Bolivia, Ecuador, Colombia y Paraguay, para cruzar a Europa y Asia (Sahuquillo, 2017). A esta reivindicación

se sumarán: en España, el “Yo sí te creo”, para denunciar un sistema judicial que revictimiza a quienes han sufrido violencia sexual (Europa Press, 2018); en Chile, la canción y coreografía titulada “El violador eres tú”, que sirvió para denunciar la violencia machista en una coyuntura en la que se evidenciaron violencias físicas y sexuales a manifestantes en manos de policías y militares en Santiago (Tapias, 2019), y más actualmente en México, el “Basta ya” que pobló las calles.

Sin negar la relevancia y urgencia de estas cuestiones, quedan asuntos pendientes que se han ido rezagando a raíz de la pandemia y se deben visibilizar, entre otros: las dificultades de las mujeres migrantes para acceder a la justicia, el militarismo o el efecto de la contaminación ambiental y cambio climático en las mujeres y el reparto de los cuidados. No se trata de convencer de que una agenda es mejor que la otra sino de desarrollar planes de incidencias coordinados (Gaceta UAM, 2022). En otras palabras, todas estas temáticas son relevantes y necesitan respuestas políticas, el desafío es generar planes de incidencia que cuenten con apoyos variopintos y sepan articular alianzas entre diferentes.

El relación a los cuidados, el debate es cómo poner en valor las tareas reproductivas sin reproducir roles de género. De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representa entre 15,7% y 24,2% del PIB en la región y son las mujeres quienes aportan cerca del 75% de este valor. Las mujeres trabajan más tiempo, reciben menos ingresos y sostienen la vida, la economía y el bienestar de la sociedad en su conjunto con su trabajo de cuidado, tanto en los hogares como en la primera línea del sector salud o educativo donde son mayoría (Güezmes, 2022).

El desafío no es solo visibilizar y concienciar sobre la importancia de los trabajos reproductivos, sino encontrar modos justos de distribuir cuidados y redistribuir riqueza. Las desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la provisión desigual del cuidado familiar y social, conformando un verdadero círculo vicioso: quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad y tienen en promedio menos miembros del hogar que cuidar; mientras que en los hogares de menores ingresos la demanda de cuidados es mayor, con un acceso limitado a los servicios básicos y de cuidados y/o a condiciones habitacionales dignas (Batthyány, 2021).

Olvidadas e invisibilizadas durante muchos años, quienes cuidan reclaman mucho más que ser reconocidas y felicitadas; aspiran a cambios culturales que permitan la corresponsabilidad en el ámbito doméstico a la vez que intervenciones de gobierno que favorezcan la conciliación laboral y una redistribución más justa. Hay quienes esperan del Estado ayudas económicas o desgravaciones fiscales que permitan, o bien compensar salarialmente a quienes cuidan (reforzando rasgos familiaristas de los regímenes de bienestar), o bien externalizar los cuidados en el mercado, contratando a personas que cuiden en lugar de quienes reciben la ayuda (apostando por la mercantilización de las políticas sociales). Hay quienes desean que el Estado asuma a través de instituciones públicas los cuidados, esto es, que por ejemplo provea más plazas de guarderías públicas, centros de mayores, servicios de atención domiciliaria para mayores, etc., impulsando la desmercantilización y desfa-

El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representa entre el 15,7% y el 24,2% del PIB de la región, y las mujeres aportan cerca del 75% de este valor

miliarización de las prestaciones. En otros casos, se reclaman políticas focalizadas, ya sea para colectivos más vulnerables o que solo apliquen para “nacionales”, como sucede con las nuevas derechas europeas, que aspiran a mejorar la conciliación laboral de las nativas y que las tareas reproductivas pasen a ser asumidas por mujeres migrantes.

Así, en relación a los “cuidados”, se discuten las tareas, los roles, la distribución y reparto de tiempos, los conceptos de trabajo, productividad y dignidad, las interdependencias sociales y quiénes deben ser los proveedores del cuidado. Nuevamente, en los feminismos, al haber proyectos colectivos y diversos, no hay posiciones monolíticas. Ejemplo de ello es la concepción de la maternidad y el rol de la lactancia: mientras algunas la consideran un mandato social y una suerte de “neoesclavitud del siglo XXI”, otras la reivindican como espacio de resistencia a un sistema socioeconómico que da la espalda a la crianza, y exigen que los poderes públicos la garanticen (Rubio, 2019).

El último eje de tensión al que nos referiremos apunta a definir qué papel deberían tener los hombres y cómo incorporarlos en la lucha por la igualdad. No cabe duda de que el protagonismo lo deben tener las mujeres, como sucede en las luchas antirracistas con las personas racializadas. Ahora bien, no queda claro qué espacio tienen los hombres en las discusiones feministas, si se debería llamarlos aliados, militantes o feministas, y bajo qué patrones deberían “deconstruirse” y edificar nuevas pautas de conductas no patriarcales (Gil y Paúl, 2020). Hasta el momento se plantea que no monopolicen la palabra ni se presenten como expertos cuando no son ellos quienes experimentan a diario las violencias de género. Sin embargo, está claro que se necesita su apoyo para conseguir cambios reales y los feminismos son conscientes de que ha llegado el momento de ampliar los círculos de aliados. ¿Cómo se logra su inclusión sin tener que trasladarles el protagonismo? Dado que las nociones sobre la masculinidad hegemónica tienen una función importante en el ejercicio de violencia, es preciso que las intervenciones públicas desmantelen narrativas y visiones, cambien actitudes y ofrezcan espacios en el marco de los cuales desarrollar nuevas subjetividades, prácticas, significados y normas sociales (Flood, 2015; Carlson *et al.*, 2015; Casey *et al.*, 2018, Alexander-Scott *et al.*, 2016).

En este sentido, los programas de nuevas masculinidades son clave y deben reforzarse y ajustarse. Estos trabajan en las expectativas sociales, esto es, en las creencias de los individuos sobre lo que hacen los otros (empíricas) o sobre lo que los otros aprueban/desaprueban (normativas). Para desmontar las normas sociales imperantes, primero se busca deconstruir la actual, pero además se ofrecen alternativas de comportamiento que encajen socialmente y se introduce una nueva norma social donde se articulen sentido, razón y emoción (Bicchieri, 2017; Güemes, 2019).

Estudios comparados demuestran que los programas de nuevas masculinidades implementados en América Latina tienen algunas características compartidas: a) se localizan en personas que ya cometieron violencia y que son derivadas de juzgados en busca de su reeducación y de evitar la reincidencia; b) se trata de iniciativas financiadas por actores de gobierno pero cuyo diseño (y a veces también su implementación) está a cargo de ONG que replican experiencias previamente testeadas en otras latitudes (por ejemplo, el Programa H); c) tienen una duración limitada y a menudo no son evaluados

ni monitorizados correctamente; d) combinan tratamientos psicológicos individuales con terapias grupales o asistencia telefónica (por ejemplo, el programa WEM de Costa Rica), y e) son diseñados en torno a enfoques teóricos psicopatológicos, donde se trata de que los hombres discernan y aprendan a identificar lo que es un comportamiento violento y se resocialicen y, en muy menor medida, incluyen abordajes sociales que aborden el problema en términos culturales y constructivo-narrativos, con perspectiva de género.

En relación a ello, urge que se incorporen perspectivas de género en las que se debata la raigambre sociocultural de las violencias y que: a) vayan más allá de personas que ya han cometido violencia e incluyan a todos los hombres, pero también a las mujeres y niñas; b) eviten programas cortos donde la reflexión esté ausente, y c) partan desde marcos teóricos con perspectiva de género y valoren el papel de lo social e intersubjetivo, antes que condicionantes psicológicos o conductuales a nivel individual (Aguayo *et al.*, 2021; Flood, 2019; Casey *et al.*, 2018).

Backlash: el peligro de perder lo ganado

Las oposiciones a los derechos surgen en algunas ocasiones cuando los derechos se han conquistado y, en otras, de forma preventiva. En este sentido nos interesa referirnos a dos preocupaciones. La primera es la emergencia y consolidación de nuevas derechas y la batalla por la creación de un nuevo sentido común que se apropia y resignifica consignas del feminismo. La segunda es la impugnación tanto sustancial como empírica de los derechos de salud sexual reproductiva.

La primera de las cuestiones se verifica en un incremento de voto femenino a formaciones de extrema derecha, la emergencia y consolidación de referentes femeninos en estas formaciones y la instrumentalización, por parte de estos partidos y sus referentes, del léxico y las consignas asociadas a los feminismos para vincularlas a demandas xenófobas o de securitización. Todo esto pone en peligro, no solo al feminismo, sino a las democracias occidentales. Como explica Wendy Brown (2021), la combinación de desprecio del neoliberalismo por lo político y lo social durante años y una masculinidad herida desublimada genera una libertad desinhibida, que es el síntoma de la destitución ética, aun cuando por lo general se disfrace de virtud religiosa o de la melancolía conservadora de un pasado fantasmático. Esto articula el discurso de las nuevas derechas radicales y extremas, que movilizan una retórica de libertad para sus exclusiones y ataques violentos, para reasegurar la hegemonía blanca, masculina y cristiana, y no solo para construir el poder del capital.

De esta forma, sus referentes van instalando una especie de sentido común en relación con cuestiones de género que se retroalimenta de las ansiedades e incertidumbres vigentes, activa pánicos morales y se va colando en los imaginarios colectivos. Este sentido común atraviesa ideas, significantes y prácticas muy diversas, logrando articular un componente tradicional y común que hermana las nuevas derechas y las derechas tradicionales, un componente nuevo que diferencia las nuevas derechas de las tradicionales, y un componente flotante que distingue a las nuevas derechas entre sí.

El componente común/tradicional es la reivindicación de roles femeninos que ensalza a las mujeres como madres, guardianas de la tradición, portadoras de lo colectivo y responsables de la reproducción social. “La mujer debe ser sumisa. Dentro de la doctrina cristiana, en la iglesia y en su casa, entendemos que en una pareja el hombre siempre es el líder del casamiento”, declaró Damares Alves, la ministra de Bolsonaro en una audiencia celebrada en la Cámara de Diputados. Estas afirmaciones la condujeron a ser condenada por la justicia, junto a Bolsonaro, a una indemnización por discriminación (*Público*, 2021).

El componente novedoso se verifica en una reivindicación de la primera ola de feminismo (y sus referentes); la construcción de un pensamiento “pos-feminista” que se integra de ideas como la meritocracia y tiene como eje la idea de seguridad (económica, cultural y física), y una estética y modales que transmiten calma donde las referentes femeninas reparten sonrisas por doquier.

En España, la dirigente de Vox Rocío Monasterio afirmó en varias oportunidades que se siente orgullosa de feministas como Emilia Pardo Bazán o Clara Campoamor, que lucharon tanto por nuestros derechos, pero que no se siente nada identificada con el “feminismo supremacista” que las insulta (Cuatro, 2019). Macarena Olona (exdirigente del mismo partido que recientemente se retiró de la política) ratificó este sentir sosteniendo: “en Vox creemos en la cultura del esfuerzo” y no en el “feminismo de cuota” (Romero, 2020).

El componente flotante o variable, que distingue a las nuevas derechas entre sí, se refiere a las batallas civilizatorias que abordan, los “otros” contra los que buscan constituirse y defenderse, y su relación con los derechos de salud sexual y reproductiva. Las nuevas derechas neopatriotas, a un lado y otro del océano, han sabido capitalizar el enojo y la frustración de mujeres perdedoras de la globalización, que se sienten despreciadas, traicionadas, precarizadas y amenazadas, sin un futuro claro y un creciente temor a la diferencia cultural, y que no avizoran alternativas posibles. Mientras que en Europa el nativismo —combinación de nacionalismo y xenofobia, que se fusiona en ocasiones con el denominado “chauvinismo del Estado de bienestar” y borra las diferencias de clase, ideología o género— es central en las narrativas de las nuevas derechas, este no parece clave en Brasil o Argentina.

En Europa, es el temor al islam, el avance de los procesos migratorios en contextos de crisis económica, la reducción del Estado de bienestar y de las redes de contención lo que se activa. Las europeas tienen miedo a que las violen extranjeros, a que los inmigrantes del barrio dañen a sus hijos, a que sus hijas salgan con chicos musulmanes, a que las vuelvan a dominar. El terror no es tanto la Iglesia y su conservadurismo, a los que lograron domesticar y conculcar, sino el avance del islam. Por ello el “feminacionalismo” y “alter-feminismo” serán los fenómenos emergentes más relevantes que estudiar y conculcar. En España, la mencionada Monasterio ha afirmado que: “solo me he sentido discriminada como mujer cuando he dado órdenes a musulmanes en las obras” (*Europa Press*, 2019).

En América Latina, en cambio, la inseguridad ciudadana y los derechos de salud sexual y reproductiva que cuestionan los roles de género y la familia tradicional, son los que activan temores y congregan el apoyo a propuestas conservadoras. En contextos de regímenes de bienestar inacabados, infor-

males e inseguros, cuestionar el sostén de los cuidados o reclamar el reparto de los mismos es revolucionario y pone en peligro, no solo la cultura, sino el modelo productivo. Es por ello que los referentes de las nuevas derechas como Jair Bolsonaro tienen posiciones muy similares a las derechas tradicionales en relación a “los temas de las mujeres”.

En Brasil, la postura sobre el aborto de Bolsonaro y quien fuera su ministra de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, la mencionada pastora Damares Alves, fue de categórica oposición (incluso en casos de violación). Durante su gestión se recortó sustancialmente el presupuesto dedicado a políticas de género (de 119 millones de reales en 2015, a 5,3 millones en 2019) y todas las acciones dejaron de lado el concepto de género para centrarse en la noción tradicional de familia. También se desmontaron los programas de lucha contra la violencia de género y esos recursos se reinvirtieron en financiar grupos evangélicos y en crear el Observatorio Nacional de la Familia (Güemes, 2022).

En línea con esto, y en relación con la segunda de las amenazas externas que enfrentan los feminismos iberoamericanos, están las nuevas narrativas, actores e instrumentos que contestan los derechos humanos de salud sexual y reproductiva. La denominada “ideología de género” es una suerte de significante vacío y dispositivo heurístico que aglutina la impugnación de estos derechos.

Hay al menos seis narrativas en juego. Las más tradicionales son: el deseo de que el derecho positivo refleje la realidad antropológica y biológica de la ley natural; la reivindicación de la biología como base de legitimidad para hablar del inicio de la vida y oponerse al aborto; la amenaza de un complot de élites transnacionales que buscan reeditar el neocolonialismo y quitar la soberanía a los pueblos, imponiendo este tipo de derechos, y la presentación del aborto como ligado a negocios fraudulentos y corrupción. Las narrativas más novedosas son las que más preocupan, en cuanto utilizan un lenguaje laico y tienen una amplia repercusión en la región. Entre ellas se encuentran: las que buscan proteger la inocencia de los niños frente a lo que consideran políticas degeneradas y aberrantes (“Con mis hijos no te metas”), y las que cooptan el lenguaje de los derechos humanos y los jerarquizan, reclamando que se protejan los derechos a la vida o la libertad de expresión frente a los derechos de salud sexual y reproductiva (siendo los primeros los verdaderamente genuinos y los segundos una invención intencionada) (Denkovski, Bernarding y Lunz, 2021; Güemes, 2021). El economista argentino Javier Milei, figura emergente de los libertarios de derecha argentinos, sostuvo públicamente que, si llega a ser elegido presidente de la nación en 2023, cerrará el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad: “No le voy a conceder nada al marxismo cultural. Con esto saben que el Ministerio de la Mujer pierde pista, porque la única igualdad es ante la ley” (*El Cronista*, 2022).

Si nos preguntamos quiénes son estas fuerzas neoconservadoras y movimientos antiderechos que se oponen reactiva o proactivamente a la agenda de derechos sexuales y reproductivos, la respuesta para América Latina es que se trata de coaliciones de actores tradicionales, como la Iglesia católica y los partidos de derecha conservadora, con nuevas derechas, asociaciones ciudadanas laicas e iglesias evangélicas. Es llamativo cómo muchos evangélicos logran suspender tensiones históricas con la Iglesia católica y diseñar itinerarios conjuntos

Los feminismos enfrentan la amenaza de nuevas narrativas, actores e instrumentos que impugnan los derechos humanos de salud sexual y reproductiva

de acción y reparto de tareas para impugnar los derechos (Torres Santana, 2020). Asimismo, a la par que se crean plataformas regionales, como el “Congreso Hemisférico de Parlamentarios” —que en 2017 buscó desafiar a la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA)—, referentes de la región participan activamente en redes transnacionales, como el excandidato presidencial chileno José Antonio Kast, presidente de la Political Network for Values (Infotiviana, 2022). De este modo, se consolida la “Iberosfera” como sinónimo de una comunidad de valores compartidos bajo una entonación profundamente conservadora y revisionista de la historia, que se opone a “políticas tendentes a destruir la familia, a fomentar el aborto o la pederastia y a introducir métodos de adoctrinamiento y de imposición ideológica” (Sanahuja y López Burian, 2022: 9).

En cuanto a las estrategias y herramientas que se emplean para evitar el reconocimiento formal y de hecho de estos derechos o, por el contrario, resistir su aplicación cuando ya se han positivizado, se conjugan acciones políticas (*lobbies*, conformación de partidos confesionales, influencia en programas electorales, declaraciones provinda de parlamentos regionales), con acciones sociales (firmas, petitorios, manifestaciones masivas, escraches y performances), y acciones jurídicas (medidas cautelares y de amparo para paralizar la implementación de leyes y protocolos). Todas estas estrategias aspiran a impugnar los derechos, pero también a desmontar la influencia de instituciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Naciones Unidas o la OEA, resguardando la patria y sus “verdaderos valores” (Correa, 2020).

Junto a las herramientas legales, preocupan especialmente la estigmatización y desacreditación de activistas, médicas o políticas defensoras de los derechos en medios y redes sociales (“odia hombres”, “resentidas”, “asesinas” “terroristas”, “antipatria”, “nazis”) y delitos como la interceptación de las comunicaciones, y la intimidación y amenazas contra su vida e integridad, o la de sus familias (Amnistía Internacional, 2015). Inquieta también la expansión en México, Costa Rica y Argentina de páginas web que publicitan ayudas a mujeres embarazadas, remitiéndolas a centros y clínicas ubicadas en diferentes suburbios. Allí se les dice que el aborto eleva el riesgo de cáncer y de enfermedad mental, que si llegan a un hospital con hemorragia no se las atenderá, se les requería el consentimiento o firma de su compañero o de un familiar, o que, con su firma, estarían autorizando la extracción de útero en caso de que fuera necesario (Cota, 2020).

Si los debates y grietas al interior de los feminismos reflejan un movimiento vivo, las resistencias y embates externos son la confirmación de que se está amenazando algo fundamental. Los feminismos están desafiando un orden político con sus fuerzas armadas, su economía, su moral y su religión, y hay una reacción que busca castigar a quienes se salen de su lugar de subordinación (Segato y LASTESIS, 2022); como sugiere el colectivo LASTESIS: “Hay que tener una constante vigilancia por parte de los feminismos: luchar por lo que no tenemos, por un lado, y por el otro luchar constantemente por conservar lo que logramos” (Batthyány y Arata, 2022).

En un contexto de erosión gradual del tejido democrático en la región, debemos tener claro que las impugnaciones a los derechos humanos de salud reproductiva ponen en peligro, no solo a las mujeres, sino a las democracias

y a la igualdad y libertades que aspiran a construir. En resumen, en el horizonte de los feminismos toca, por un lado, priorizar la construcción de espacios de diálogo desde los que tender puentes para superar las brechas internas y, por el otro, analizar y mapear las amenazas externas para poder comprenderlas y resistirlas, pero también crear marcos alternativos democráticos e igualitarios para contrarrestarlas, que sean capaces de seducir y crear futuros deseables.

En el horizonte de los feminismos hay que priorizar la construcción de espacios de diálogo desde los que tender puentes y analizar las amenazas externas

Referencias bibliográficas

- AGUAYO, F.; LASTRA, V.; BRAVO, S. y MENDOZA, B. (2021): “Masculinidades y Prevención de la Violencia Machista”, Iniciativa Spotlight.
- ALEXANDER-SCOTT, M.; BELL, E. y HOLDEN, J. (2016): “DFID Guidance Note: Shifting Social Norms to Tackle Violence Against Women and Girls (VAWG)”, Londres, VAWG Helpdesk.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015): “¡Defensoras bajo ataque! Promoviendo los derechos sexuales y reproductivos en las Américas”, 9 de diciembre.
- BATTHYÁNY, K. (2021): “Pandemia y crisis del cuidado en América Latina y el Caribe”, *Punto de Vista*, Fundación Carolina, 5 de marzo.
- BATTHYÁNY, K. y ARATA, N. (2022): “Presentación”, en BATTHYÁNY, K. y ARATA, N.: *Hablemos de desigualdad (sin acostumbrarnos a ella)*, Buenos Aires, Siglo XXI y CLACSO.
- BICCHIERI, C. (2017): *Norms in the Wild. How to diagnose, measure and change social norms*, Nueva York, Oxford University Press.
- BROWN, W. (2021): *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*, Madrid, Traficantes de sueños.
- CARLSON, J.; CASEY, E.; EDLESON, J. L.; TOLMAN, R. M.; NEUGUT, T. B. y KIMBALL, E. (2015): “Strategies to Engage Men and Boys in Violence Prevention: A Global Organizational Perspective”, *Violence Against Women*, vol. 21 I. 11, pp. 1406-1425.
- CASEY, E.; CARLSON, J.; TWO BULLS, S. y YAGER, A. (2018): “Gender Transformative Approaches to Engaging Men in Gender-Based Violence Prevention: A Review and Conceptual Model”, *Trauma, Violence & Abuse*, 19(2), pp. 231-246.
- CORREA, S. (ed.) (2020): *Políticas Antigénero en América Latina*, Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). Disponible en: <https://sxpolitics.org/GPAL/>.
- COTA, I. (2020): “Exclusivo: Centros antiaborto vinculados a EEUU ‘mienten’ y ‘asustan a las mujeres’ en América Latina”, *Open Democracy*, 11 de febrero.
- CUATRO (2019): “Rocío Monasterio, ‘Vox’: ‘Estamos aquí para que nadie se atreva a adoctrinar a los niños y niñas’”, 8 de marzo.
- DE LA CALLE FERNÁNDEZ, I. (2022): “El feminismo llega dividido al 8M”, *Diario Público*, 7 de marzo.
- DE MARCHI, L. (2022): “San Luis alojará dos Encuentros en 2022: uno plurinacional y diverso, otro nacional y de mujeres”, *El Ciudadano*, 9 de agosto.
- DEMOCRACIA ABIERTA (2022): “Femicidios, la otra pandemia en América Latina”, 29 de abril.
- DENKOVSKI, D.; BERNARDING, N. y LUNZ, K. (2021): “Power Over Rights: Understanding and countering the transnational anti-gender movement”, Centre for Feminist Foreign Policy, German Federal Foreign Office and the Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- EL CRONISTA (2022): “Milei dijo que no le da vergüenza ser ‘blanco, rubio y de ojos celestes’ y Gabriel Solano lo cruzó en twitter”, 16 de mayo.

- EUROPA PRESS (2018): “2018: del 8-M al ‘Yo sí te creo’ contra la Manada”, 31 de diciembre.
- (2019): “Monasterio (Vox): ‘Solo me he sentido discriminada como mujer cuando he dado órdenes a musulmanes en las obras’”, 11 de marzo.
- FLOOD, M. (2019): *Engaging men and boys in violence prevention*, Global Masculinities, Nueva York.
- FRAGA, P. (2020): “Ni división, ni ruptura: resistencia a la tentativa de despolitización y desarticulación teórica del feminismo”, *Público*, 7 de marzo.
- GACETA UAM (2022): “Las reivindicaciones feministas”, México, 10 de marzo.
- GIL, I. y PAÚL, F. (2020): “El debate sobre el rol que deben jugar los hombres en el movimiento feminista”, *BBC Mundo*, 8 de marzo.
- GÜEMES, C. (2019): “Mujeres en Iberoamérica: herramientas de gobierno para un cambio que ya ha comenzado”, *Documentos de Trabajo*, nº 2 (2º época), Madrid, Fundación Carolina.
- (2021): “Demandas, reivindicaciones y luchas feministas en Latinoamérica”, *Análisis Carolina*, nº 7, Madrid, Fundación Carolina, 9 de marzo.
- (2022): “Estrategias de oposición a los derechos de salud sexual y reproductiva en América Latina” *Análisis Carolina*, nº 11, Madrid, Fundación Carolina, 17 de mayo.
- GÜEZMES, A. (2022): “La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”, *Punto de Vista*, Fundación Carolina, 2 de marzo.
- GIL, I. (2022): “Feministas clásicas de Podemos contrarias a la ley trans de Montero lanzan un nuevo partido”, *El Confidencial*, 18 de enero.
- LAMAS, M. (2021): *Dolor y política: Sentir, pensar y hablar desde el feminismo*, México, Océano.
- MARTÍNEZ, J. L. (2020): “Contornos de un feminismo conservador”, *CTXT*, 17 de febrero.
- ORELLANO, G. (2022): *Putá Feminista. Historias de una trabajadora sexual*, Buenos Aires, Sudamericana.
- PÚBLICO (2021): “La Justicia sanciona las declaraciones machistas de Bolsonaro y sus ministros”, 15 de junio.
- RUBIO, I. G. (2019): “Feminismo y maternidad, un debate pendiente”, 22 de mayo.
- ROSATI, S. (2019): “Estas mujeres no quieren que les digan cómo ser feministas”, *El País*, 15 de julio.
- ROMERO, F. (2020): “Las palabras de Macarena Olona sobre feminismo que no han gustado nada a Irene Montero”, *COPE*, 18 de junio.
- SAHUQUILLO, M. R. (2017): “Mujeres de todo el mundo se movilizan por el 8 de marzo”, *El País*, 7 de marzo.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2022): “Hispanidad e Iberosfera: antiglobalismo, internacionalismo reaccionario y ultraderecha neopatriota en Iberoamérica”, *Documentos de trabajo*, nº 69 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SALLÉ, M.; MOLPECERES, L. e INFANTE, E. (2018): Análisis de legislación discriminatoria en América Latina y Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres, SEGIB y ONU-Mujeres. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/10/las-leyes-son-el-escalon-para-la-igualdad>.
- SEGATO, R. y LASTESIS (2022): “En torno a una nueva agenda feminista (y por qué el patriarcado de opondrá a ella)”, en K. BATHYÁNY y N. ARATA: *Hablemos de desigualdad (sin acostumbrarnos a ella)*, Buenos Aires, Siglo XXI y CLACSO, pp. 35-52.
- TAPIAS, J. (2019): “El mapa que muestra el impacto global de ‘Un violador en tu camino’, el himno feminista que comenzó en Chile”, *elDiario.es*, 21 de diciembre.
- TORRES SANTANA, A. (ed.) (2020): *Derechos en riesgo en América Latina. 11 estudios sobre grupos neoconservadores*, Fundación Rosa Luxemburgo.



5. AMÉRICA LATINA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: PEQUEÑOS AVANCES EN TIEMPOS INCIERTOS

MARCELO I. SAGUIER

Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y profesor en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Introducción

La crisis ecológica global encuentra a América Latina en un difícil proceso de transición a futuros sustentables, en un contexto atravesado por dinámicas que la tensionan en direcciones opuestas. El endeudamiento externo y la persistencia de perfiles productivos primarios de actividades extractivas conviven con una creciente politización de las demandas socioambientales en sintonía con la intensidad que adquiere la crisis ecológica global. Este proceso se expresa en la esfera público-mediática como un debate acerca de las contradicciones o complementariedades entre el *desarrollo* y el *ambiente*. Allí se manifiestan y condensan de manera reduccionista algunas de las aristas de una nueva política del Antropoceno, a saber: los conflictos, consensos y dilemas de los que dependen las posibilidades de transición ecológica hacia nuevos paradigmas de gobernanza del sistema terrestre (Arias Maldonado, 2000; Biermann, 2014; Crutzen y Stoermer, 2000).

El presente informe ofrece un análisis breve de la situación de América Latina durante 2021, combinando el estudio de elementos de coyuntura con tendencias de largo plazo. Para ello haremos un relevamiento de una selección de acontecimientos representativos de las tensiones y las dinámicas de transformaciones en curso en la región. Indefectiblemente, el recorte temático no es exhaustivo, dado que no refleja los múltiples procesos en los que la política de la transición ecológica se despliega en la actualidad. No obstante, reúne acontecimientos vinculados a las problemáticas del calentamiento global en la región en tres de sus dimensiones: (1) las implicancias de los eventos climáticos extremos en contextos de desigualdad; (2) los desafíos de las transiciones energéticas, y (3) la diplomacia climática en la gobernanza internacional del ambiente.

Estas dimensiones ofrecen un punto de entrada en los dilemas que enfrenta América Latina como una región del Sur global frente a las necesidades del desarrollo sostenible.

Eventos climáticos extremos: adaptación en contextos de desigualdad

El informe de 2022 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) anuncia que América Latina y el Caribe será una de las regiones del mundo más afectadas por los eventos climáticos extremos provocados por el calentamiento global (IPCC, 2022: cap. 12). Los riesgos y vulnerabilidades de la región quedaron de manifiesto durante 2021 y señalaron la magnitud de los desafíos que se avecinan y la necesidad de acciones de adaptación, inmediatas y contundentes. Centroamérica y el Caribe fueron fuertemente golpeadas por los huracanes Eta e Iota, que azotaron la región en noviembre del 2020, uno de los peores desastres climáticos que han tenido lugar en las últimas dos décadas. Se estima que resultaron afectadas 7 millones de personas en 10 países. Guatemala fue el más damnificado, seguido por Honduras y Nicaragua. La destrucción de hogares, infraestructuras y medios de vida provocó el desplazamiento de grandes cantidades de población, proceso al que se sumaron 1,7 millones de nuevos desplazados solamente a lo largo del 2021 (Noticias ONU, 2021). Durante 2021, continuaron sintiéndose las consecuencias de los estragos en la falta de agua, el saneamiento inadecuado, las viviendas deficientes y la inseguridad alimentaria, a los que se sumaron el deterioro económico y sanitario de la pandemia de la COVID-19 (GRID, 2022).

Lejos de ser hechos aislados, la crisis humanitaria ocurrida en Centroamérica es parte de una tendencia que se incrementará en el futuro. La destrucción provocada por los huracanes y otros eventos climáticos ha llevado al surgimiento del fenómeno de los “refugiados climáticos” en todo el mundo, como resultado de grandes desplazamientos internos y transfronterizos de personas (GRID, 2022), que da cuenta de una nueva realidad frente a la cual el derecho internacional y la política aún no han sabido dar respuestas. Se abre así un espacio para discutir nuevos criterios que definan las responsabilidades de los Estados para garantizar la protección de personas vulneradas en sus derechos por afectaciones derivadas de la crisis climática (Borrás Pentinat, 2006). Esto cobra especial relevancia cuando se trata de desplazados provenientes de regiones del mundo que han tenido históricamente menor responsabilidad en la generación de gases de efecto invernadero que provocan alteraciones climáticas (Oxfam, 2020; Noticias ONU, 2020). A las causas habituales que inciden en las migraciones desde Centroamérica y el Caribe se suman los factores climáticos. Una tendencia que, lejos de revertirse, se incrementará progresivamente con las transformaciones en curso del sistema climático.

Las fuertes precipitaciones e inundaciones fueron otro rasgo de eventos climáticos que produjo considerables afectaciones en América Latina durante 2021. En muchos casos fueron también causantes de desplazamientos de personas. Brasil registró 411.000 desplazamientos por inundaciones en 2021, 170.000 de ellos en lo que se consideró el diciembre más húmedo de los últimos 15 años. Las pérdidas agrícolas fueron significativas, en particular para las comunidades indígenas que dependen de la agricultura y de la pesca para su subsistencia. Varios municipios declararon el estado de emergencia por el desbordamiento de ríos provocado por las lluvias. Venezuela y Colombia también

El informe de 2022 del IPCC anuncia que América Latina y el Caribe será una de las regiones del mundo más afectadas por los eventos climáticos extremos

Los eventos climáticos extremos traen aparejadas crisis humanitarias, ambientales y económicas con impactos diferenciales en los sectores más vulnerables

experimentaron fuertes precipitaciones que provocaron desplazamientos (GRID, 2022).

Los incendios forestales causaron desplazamientos ese año con al menos 1.100 evacuaciones en México y 815 en Chile, aunque se estima que se trata de cifras mayores. Durante 2021, los incendios forestales en Brasil estuvieron relacionados con la deforestación por la tala de madera, la reconversión de los territorios para la explotación agroindustrial y ganadera, y con actividades extractivas ilegales. La tasa de deforestación en la Amazonía aumentó entre 2019 y 2021 un 79% en comparación con la registrada entre 2016 y 2018. A su vez, esta tasa es aún mayor para las tierras indígenas, donde aumentó un 138% (GRID, 2022). La deforestación es un multiplicador de los factores climáticos que inciden en la ocurrencia de incendios. En marzo de 2022 el Supremo Tribunal Federal de Brasil inició acciones judiciales contra el gobierno de Jair Bolsonaro por sus acciones contra el ambiente, entre las que destaca la deforestación.

Las sequías son otro de los eventos climáticos extremos generados por el calentamiento global que produjo estragos en 2021. Brasil atravesó la peor sequía en 91 años, la cual generó una crisis energética por el bajo caudal de los ríos que suministran agua a las represas hidroeléctricas, una de sus principales fuentes energéticas. A la vez, esta situación generó pérdidas económicas que condicionaron la recuperación posterior a la pandemia (Troncoso, 2021). Chile continuó padeciendo una megasequía que ya lleva 13 años provocando un déficit hídrico anual del 60% con un impacto considerable en la agricultura y el suministro de agua para el consumo humano. Se implementaron medidas de racionamiento del agua en muchas ciudades y pueblos. Según las proyecciones del balance hídrico nacional, se estima que la actual megasequía podría transformarse en una nueva normalidad (Del Pino, 2022).

El padecimiento de la sequía en el contexto político de una Convención Constitucional en marcha para redactar una nueva Carta Magna en Chile contribuyó a que la temática del agua adquiriera una gran gravitación en los debates sobre derechos y modelos de desarrollo. El uso del agua para actividades destinadas a las exportaciones, como la minería y la agricultura, contrasta con mayor nitidez con las demandas sociales de hacer del acceso a este recurso un derecho humano. La victoria de Gabriel Boric no estuvo desligada del tratamiento de la cuestión del agua y las problemáticas socioambientales, como se reflejó en sus posicionamientos públicos durante 2021 de cara a la elección presidencial.

En Paraguay la recurrencia de sequías y heladas es otra de las manifestaciones de las alternaciones del sistema climático que afecta en mayor magnitud a los eslabones más débiles de los sistemas agroalimentarios en los que participan pequeños productores campesinos. Los perjuicios en las cosechas de pequeños productores llevaron a la Federación Nacional Campesina a movilizarse en una marcha nacional para protestar ante la falta de apoyo frente a la crisis climática. El reclamo se centró en la ausencia de políticas para apoyar la agricultura campesina frente a este tipo de eventos climáticos cada vez más recurrentes. Asimismo, alertaron de que la falta de asistencia estatal es intencional, ya que la pérdida de cosechas se convierte luego en un motivo para ser expulsados de sus tierras (*La Nación*, 2021).

Como ponen de relieve los ejemplos mencionados, los eventos climáticos extremos traen aparejadas crisis humanitarias, ambientales y económicas

con impactos diferenciales en los sectores más vulnerables. Los sistemas alimentarios son especialmente sensibles a las modificaciones climáticas, afectando a la alimentación y sustentación de los sectores más desprotegidos.

El informe del IPCC de 2022 destaca el incipiente desarrollo de estrategias de adaptación para la producción agrícola como respuesta a los cambios actuales y proyectados en el clima. Se trata de diversas acciones y enfoques que incluyen la conservación y la gestión del suelo y el agua, la diversificación de cultivos, la agricultura climáticamente inteligente, los sistemas de alerta temprana, el desplazamiento al alza de las plantaciones para evitar el calentamiento del hábitat y las plagas, y la mejora de la gestión de los pastos y el ganado. El IPCC identifica, a su vez, barreras a la adaptación, como la falta de programas educativos para los agricultores, el conocimiento adecuado de la adaptación específica del sitio y las limitaciones institucionales y financieras (IPCC, 2022: capítulo 12).

Las distintas opciones de estrategias de adaptación dan cuenta de las características de los modelos alimentarios de cada lugar, las relaciones de poder de sus actores y el grado de legitimidad que disponen en cada caso. En lo relativo a la *agricultura climáticamente inteligente*, durante 2021 transcurrió un hecho de trascendencia para el futuro de los sistemas alimentarios globales. Argentina desarrolló una variedad de trigo genéticamente modificado (trigo HB4), resistente a las sequías. El HB4 se presenta como una posibilidad para aumentar la productividad del agro en tiempos inciertos de variaciones climáticas, además de atender los riesgos a la seguridad alimentaria generados por el calentamiento global. Desarrollada por una empresa biotecnológica local con apoyo público, la patente del HB4 pertenece enteramente al Estado argentino. Esto marca una diferencia en un sector fuertemente monopolizado por empresas privadas y transnacionales.

La viabilidad comercial del HB4 depende de la aceptación de los mercados importadores de trigo y harina de trigo. Brasil, uno de los principales destinos de las exportaciones de trigo de Argentina, aprobó la comercialización de harina con HB4 en 2021 (Gilbert y Carvalho, 2021). La decisión dio impulso a un proceso de apertura de un mercado global de trigo genéticamente modificado, algo inédito dadas las restricciones vigentes en todo el mundo por consideraciones de salud humana y ambiental. Al año siguiente, alentados por las disrupciones en el comercio internacional de granos generadas por la guerra en Ucrania, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos se plegaron a la decisión de Brasil de permitir el ingreso al trigo HB4 (*El Cronista*, 2022).

El significado de este acontecimiento debe ser enmarcado en el plano de una disputa por la adaptación y gobernanza de los sistemas alimentarios globales ante el cambio climático. La biotecnología abona el enfoque de una *agricultura climáticamente inteligente*. Un enfoque que es coherente con el modelo de agricultura industrial vigente, responsable de la crisis climática (Clapp *et al.*, 2018), que además depende del uso intensivo de agroquímicos cuestionados por su impacto en la salud, el ambiente y la pérdida de biodiversidad. La captura de la agricultura climáticamente inteligente por los intereses del agronegocio presenta un escenario adverso a otras posibles estrategias de adaptación para la agricultura, como por ejemplo la producción agroecológica socialmente inclusiva. Esta se presenta como una alternativa más favorable

América Latina está tensionada por las necesidades económicas y el endeudamiento externo, que desalientan el abandono de la explotación de sus recursos hidrocarburíferos

para aumentar la resiliencia de los sistemas alimentarios ante las variaciones climáticas, además de sus otros beneficios.

Los efectos del cambio climático generan una distribución desigual de afectaciones y riesgos. Frente a esta situación, es necesario avanzar en una agenda de adaptación climática que tenga en cuenta que las acciones de adaptación nunca son neutras. Es decir, que pueden cristalizar, profundizar o revertir desigualdades preexistentes entre sectores sociales y entre países. En ese sentido, las respuestas de adaptación al cambio climático en contextos de desigualdad constituyen un ámbito conflictivo, pero son al mismo tiempo una oportunidad para la rearticulación de agendas, narrativas e instituciones para avanzar en los nuevos horizontes de las democracias y las ciudadanías ambientales.

América Latina en las transiciones energéticas

Según un informe de 2021 de la Agencia Internacional de la Energía, la aspiración de que el sector energético mundial logre cero emisiones netas de dióxido de carbono (CO₂) en 2050 requiere que la inversión en la producción de nuevos combustibles fósiles y en la producción de energía a partir de carbón termine inmediatamente, además de una transformación sin precedentes en los modos de producción, transporte y consumo de la energía a escala mundial. Incluso si se lograra cumplir las promesas climáticas de los gobiernos, se estaría muy por debajo de lo que se requiere para llevar las emisiones netas globales de CO₂ relacionadas con la energía a cero en 2050 y mantenerse dentro del umbral de aumento de la temperatura de 1,5 °C respecto de la era preindustrial (AIE, 2021).

A pesar de lo apremiante que resulta la transición energética, América Latina se encuentra tensionada por las necesidades económicas y el endeudamiento externo; ambos factores desalientan las decisiones de abandonar la explotación de sus recursos hidrocarburíferos. Esto se traduce en una trayectoria más lenta y muchas veces contradictoria en sus procesos de transición energética. No obstante, se destacan algunas acciones tendientes a la diversificación de la producción energética de fuentes renovables como la solar, la eólica y la geotérmica. Brasil, Chile, Uruguay y Costa Rica son algunos de los países que lideran el camino y han invertido recursos significativos en los últimos años (Diálogo Chino, 2021).

En 2021 se produjo en Chile la primera molécula de hidrógeno verde, convirtiendo a este país en pionero en el mundo. El objetivo es que el nitrógeno verde sirva como fuente de energía para descarbonizar la industria de la minería y que también pueda convertirse en un producto de exportación. El hidrógeno verde forma parte del plan aprobado durante el gobierno de Sebastián Piñera para reducir a cero las emisiones netas de carbono para 2050 y cerrar todas las centrales eléctricas de carbón para 2040 (Cooperativa, 2021). En continuidad con su antecesor, el programa de gobierno de Gabriel Boric incluye la meta de profundizar en la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde entendida como parte de una transición ecológica justa.

El sector hotelero de Panamá inició la primera parte de un ambicioso proyecto piloto para generar energía solar térmica cuyo objetivo es instalar

un millón de metros cuadrados para 2050. Esta iniciativa forma parte de un proyecto de alianza entre la Oficina Regional de Naciones Unidas y la Secretaría Nacional de Energía, con el apoyo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, y los sectores público y privado (Panamá América, 2021). En el mismo año, se firmó en Argentina un acuerdo de cooperación con la empresa china Gezhouba para desarrollar parques eólicos y solares en la provincia de La Rioja (*El Enlace Informativo*, 2021).

Al mismo tiempo, se fue consolidando en la región la participación de inversiones chinas en proyectos de litio, no sin controversias sobre los usos del agua y los efectos socioambientales confrontando así a comunidades indígenas, autoridades públicas y empresas. El litio es un mineral clave para el desarrollo de la industria de las baterías destinadas a paneles solares, tecnologías electrónicas y vehículos eléctricos. Por ello es considerado un mercado clave para la transición energética. Un hecho destacable de 2021 fue la compra del yacimiento de litio más grande de México por la minera china Ganfeng Lithium. Esta adquisición tuvo lugar en el contexto de los intentos de parte del gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador por reformar la Constitución para declarar la propiedad pública del litio como una fuente de energía estratégica para el desarrollo del país (Arena Pública, 2021). Asumir su control público adquiere especial relevancia en un contexto de competencia global entre China y Estados Unidos por acceder al control de este y otros minerales claves para la transición energética (Jones *et al.*, 2021; Saguier y Vila Seoane, 2022).

Tales iniciativas de energías renovables quedan opacadas por el nuevo auge de explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales, lo cual dificultará el cumplimiento de los objetivos climáticos planteados a escala global. También incrementará la tendencia a la judicialización de proyectos que contribuyen a acrecentar la crisis climática. Ejemplo de ello es la controversia generada por la decisión de las autoridades argentinas, a finales de 2020, de avanzar en la exploración de petróleo y gas *offshore*, en un proyecto concesionado a la empresa noruega Equinox y a la estatal YPF ubicado en proximidades de la costa atlántica. Las protestas sociales y la judicialización de esta decisión ocuparon una parte importante de 2021. Las críticas se centran en los riesgos de afectaciones en los ecosistemas marinos y costeros provocados por el método de exploración sísmica utilizado para la localización de los yacimientos, los posibles derrames de petróleo y los impactos en la industria de la pesca y del turismo.

Por su parte, durante el mismo año, las perspectivas de explotación de un yacimiento de petróleo *offshore* concesionado a ExxonMobil y otras empresas en Guayana, resultó en un juicio al gobierno. La querrela, presentada por dos ciudadanos guyaneses, alega que al aprobar la licencia de explotación petrolera el gobierno faltó a su deber de proteger sus derechos y el derecho de las generaciones futuras a un medioambiente saludable. Se trata del primer caso climático constitucional en el Caribe que desafía la producción de combustibles fósiles por motivos climáticos y de derechos humanos.

Ambos casos se inscriben en la tendencia que hace de América Latina la región con mayor cantidad de litigios que vinculan temas climáticos y ambientales con los derechos humanos. Esto se debe a la enorme importancia

de los ecosistemas latinoamericanos para la protección de los derechos de miles de comunidades (Auz, 2022), así como al despliegue de un movimiento de justicia climática muy activo en el campo judicial.

La continuidad de inversiones en fuentes fósiles incluye también la explotación de nuevos proyectos en yacimientos no convencionales. Argentina ha hecho de la explotación de gas y petróleo no convencionales en el yacimiento de Vaca Muerta una prioridad de su política de producción energética con vistas a generar autonomía energética (Saguier y Vila Seoane, 2022). Colombia anunció la intención de explotar arenas bituminosas como una alternativa más para hacer frente a la crisis económica (Sáenz, 2021). El anuncio ocurrió en medio de una polémica sobre la incompatibilidad de las técnicas de fractura hidráulica, o *fracking*, utilizadas para hidrocarburos no convencionales con el principio del desarrollo sostenible (Procuraduría, 2020).

América Latina, una región del Sur global acreedora de deudas ecológicas que subsidiaron el desarrollo del mundo industrializado, confronta el desafío de la transición energética desde condiciones históricamente determinadas que planten tensiones estructurales a las posibilidades de avanzar en cambios más significativos. El desafío de la transición hacia energías renovables es equiparable al de lograr salir de la matriz extractivista de sus modelos productivos. Una de las claves para que América Latina pueda lograr mejores condiciones para la transición ecológica es mediante la articulación de estrategias coordinadas a escala internacional, como parte de un debate global, ya que en ausencia de mecanismos de cooperación robustos el destino de sus países y sociedades será aún más incierto.

La diplomacia climática: perspectivas de gobernanza global/regional del ambiente

Las dificultades que enfrenta América Latina para una transición ecológica no están exentas del contexto político global, en el que priman frágiles consensos sobre cómo responder a la crisis ambiental y qué alternativas están disponibles frente al paradigma del desarrollo/crecimiento económico vigente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas no han logrado movilizar las acciones necesarias para alinear el desarrollo económico, social y ambiental (Biermann *et al.*, 2022). La implementación del celebrado Acuerdo sobre Cambio Climático va por detrás de las cada vez más virulentas repercusiones del calentamiento global sin que ello logre frenar el resurgimiento de una renovada carrera al extractivismo fósil en todo el mundo. Más que nunca se vuelve imprescindible la necesidad de una coordinación política internacional.

A lo largo de 2021, tuvieron lugar algunas acciones de diplomacia climática de relevancia para la región. Entre ellas, estuvo la celebración, en septiembre, de la Cumbre Latinoamericana de Cambio Climático, actividad virtual preparatoria para la reunión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, COP26, que tuvo lugar en Glasgow, Escocia, del 1 al 12 de noviembre. El presidente argentino Alberto Fernández fue el anfitrión del encuentro en el que participaron 21 países de la región, entre ellos el secretario general de la ONU, António Guter-

res, y autoridades de organismos internacionales, mandatarios de Barbados, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y el enviado presidencial especial de Estados Unidos para el clima John Kerry.

Se expusieron ideas sobre propuestas y experiencias de acciones climáticas implementadas en la región, destacando a la vez las dificultades de su financiamiento en un contexto de crisis económica marcado por la pandemia de la COVID-19. Los participantes resaltaron la necesidad de comprometer a los organismos internacionales de crédito en un gran pacto de solidaridad ambiental que facilite acuerdos de transferencia tecnológica hacia países de bajos ingresos y de renta media, y que propicie facilidades de pago de deudas. Entre otras ideas, también se abordaron mecanismos alternativos como el del canje de deuda por acciones climáticas.

La búsqueda de confluencias regionales de diplomacia climática es en sí auspiciosa, más allá de sus resultados inmediatos. La coyuntura regional atraviesa momentos críticos en lo que respecta a la coordinación de políticas entre sus gobiernos. Los efectos del cambio climático no admiten la posibilidad de prescindir de políticas climáticas regionales, así como en otros temas socioambientales. Pero la ausencia de una gobernanza regional deja abierta la posibilidad de que la rivalidad entre distintos actores, que procuran el acceso y uso de los territorios y sus recursos, conlleve a una dinámica de competencia regulatoria interjurisdiccional que debilite los ya frágiles y heterogéneos estándares regulatorios ambientales existentes (Gerlak *et al.*, 2020).

En ese sentido el proceso de firma y ratificación del Acuerdo de Escazú constituye un acontecimiento auspicioso. Se trata de un acuerdo regional de América Latina y el Caribe que abre un escenario para trabajar en la implementación de criterios comunes que garanticen los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en temas ambientales (CEPAL, 2018). Es un acuerdo que abre una oportunidad para la construcción de vínculos entre la defensa del medioambiente y los derechos humanos, un hecho especialmente relevante considerando que América Latina es la región del mundo con mayores asesinatos a defensores del ambiente¹.

A esto se suman los procesos constitucionales que vienen teniendo lugar en la región, en los cuales se reconocen los derechos intrínsecos de la naturaleza. Una trayectoria con antecedentes en Bolivia y Ecuador, y retomada por la Convención Constitucional en Chile. Procesos a los que también abonan fallos judiciales innovadores en los que se reconoce el derecho de los ríos, como es el caso río Atrato en Colombia. Acciones dispersas pero significativas que aportan a la construcción de nuevos idearios para refundar las relaciones Estado/sociedad/naturaleza desde paradigmas posantropocéntricos.

En lo referido a la transición energética, América Latina puede beneficiarse de la generación de acuerdos con aliados en la negociación de un instrumento internacional que le permita establecer pautas y compromisos colectivos para que los países puedan abandonar gradualmente la producción de combustibles fósiles. Estas ideas dieron impulso a la iniciativa de un Tratado de No Proliferación de Energías Fósiles; es decir, un instrumento guiado por el principio equidad y justicia climática que establezca un cronograma se-

El Acuerdo de Escazú abre un escenario para trabajar en criterios que garanticen los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental

¹ Véase: Global Witness: <https://www.globalwitness.org/es/>.

Tal vez esta crisis permita avanzar hacia nuevos horizontes de convivencia armónica entre la sociedad y la naturaleza

cuencial de transición, con compromisos verificables según las distintas posibilidades de cada país. Se trata de un nuevo enfoque para hacer frente a la crisis climática, en la que durante mucho tiempo se pasó por alto el lado de la *oferta* de combustibles fósiles que ocupa un lugar central (Newell y Simms, 2020). Algunos países, organismos internacionales y varias ciudades del mundo ya han comenzado a adherirse a esta iniciativa (Tratado, 2022).

A modo de cierre

Los acontecimientos de 2021 son parte de una tendencia de cambios en curso, como la trayectoria hacia la construcción de oportunidades para el desarrollo sostenible. Trayectorias regidas por procesos muchas veces contradictorios, como evidencian los ejemplos de este artículo.

La era del Antropoceno se caracteriza por la ausencia de certezas. Los riesgos y posibles desenlaces de las transformaciones geofísicas y sociopolíticas que atravesamos plantean un grado de incertidumbre que supera los parámetros del conocimiento moderno y la confianza en sus respuestas institucionales y tecnológicas. Tal vez esta crisis pueda ser una oportunidad para cambios sustantivos que permitan avanzar hacia nuevos horizontes de convivencia armónica entre la sociedad y la naturaleza. Las posibilidades de América Latina de transitar este proceso requerirán, necesariamente, de nuevos consensos sociales y esfuerzos regionales. Este análisis se ha focalizado en las respuestas de adaptación a los eventos climáticos, la transición energética y la diplomacia climática como tres dimensiones insoslayables para rearticular espacios de construcción política en torno a las vulnerabilidades propias de la región.

La agenda socioambiental es la puerta hacia el camino de la reconstrucción de una política regional. Una oportunidad para que la región pueda aportar a los grandes procesos de cambio global suscitados por la crisis ecológica. La elección de Gustavo Petro en Colombia en 2022, que comporta una importante agenda socioambiental, confirma la confluencia de un nuevo ciclo político en la región en el que las problemáticas socioambientales aparecen como dimensiones constitutivas de la representación y la ciudadanía. Cambios que favorecen las posibilidades de reconfigurar críticamente las prácticas y los conocimientos instalados que hacen a los modos de producción, consumo, gestión de, y acceso a, los bienes y recursos naturales desde lógicas centradas en la reproducción de la vida. Se presenta una oportunidad para que América Latina logre transitar procesos de transformación sin precedentes en colaboración con aliados internacionales comprometidos con la construcción de futuros posibles.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (AIE) (2021): “Net zero by 2050. A roadmap for the global energy sector. Flagship report”. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- ARENA PÚBLICA (2021): “Aun con dificultades de extracción, China apuesta por el litio mexicano”, 6 de septiembre. Disponible en: <https://www.arenapublica.com/economia/aun-con-dificultades-de-extraccion-china-apuesta-por-el-litio-mexicano>.

- ARIAS MALDONADO, M. (2020): “Antropoceno”, *Paradigma: revista universitaria de cultura*, n° 23, pp. 16-23.
- AUZ, J. (2022): “Human Rights-Based Climate Litigation: A Latin American Cartography”, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, n° 1, pp. 114-136.
- BIERMANN, F. (2014): *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*, Cambridge, MA, MIT Press.
- BIERMANN, F.; HICHMANN, T.; SÉNIT, C. *et al.* (2022): “Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals”, *Nature Sustainability*. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41893-022-00909-5>.
- BORRÁS PERTINAT, S. (2006): “Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho*, vol. XIX, n° 2, pp. 85-108.
- CEPAL (2018): Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/), Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.
- CLAPP, J.; NEWELL, P. y BRENT, Z. W. (2018): “The global political economy of climate change, agriculture and food systems”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 45, n° 1, pp. 80-88.
- COOPERATIVA (2021): “Chile produjo su primera molécula de hidrógeno verde para minería”, 23 de agosto. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/medioambiente/chile-produjo-su-primera-molecula-de-hidrogeno-verde-para-mineria/2021-08-23/165659.html>.
- CRUTZEN, P. J. y STOERMER, E. F. (2000): “The ‘Anthropocene’”, *Global Change Newsletter*, n° 41, pp. 17-18.
- DEL PINO, J. M. (2022): “Chile enfrenta la mega sequía más grande de su historia: ‘Nuestro país cambió para siempre’”, *Clarín*, 14 de abril. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/chile-enfrenta-mega-sequia-grande-historia-pais-cambio-siempre-o_Fr6ozOxrvU.html.
- DIÁLOGO CHINO (2021): “Mapeando la energía renovable no hidroeléctrica de América Latina”, 27 de septiembre. Disponible en: <https://dialogochino.net/es/clima-y-energias/46611-mapeando-la-energia-renovable-no-hidroelectrica-de-america-latina/>.
- EL CRONISTA (2022): “Histórico: Estados Unidos aprobó el trigo transgénico de la argentina Bioceres”, 27 de junio. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/historico-estados-unidos-aprobo-el-trigo-transgenico-de-la-argentina-bioceres/>.
- EL ENLACE INFORMATIVO (2021): “Desarrollarán parques eólicos y solares en La Rioja”, 23 de agosto. Disponible en: <https://elenlaceinformativo.com/2021/08/23/desarrollaran-parques-eolicos-y-solares-en-la-rioja/>.
- GERLAK, A. K.; SAGUIER, M. I.; MILLS-NOVOA, M.; FEARNside, P. M. y ALBRECHT, T. (2020): “Dams, Chinese Investments, and EIAs: A Race to the Bottom in South America?”, *Ambio. A Journal of Human Environment*, vol. 49 n° 1, pp. 156-164.
- GILBERT, J. y CARVALHO, D. (2021): “Luz verde: Brasil aprobó el trigo transgénico de Bioceres”, *Bloomberg*, 11 de noviembre. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2021/11/11/luz-verde-brasil-aprobo-el-trigo-transgenico-de-bioceres/>.
- GLOBAL REPORT ON INTERNAL DISPLACEMENT (GRID) (2022): “Children and youth in internal displacement”, Internal Displacement Monitor Centre, Norwegian Refugee Council. Disponible en: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf.
- IPCC (2022): WGII Sixth Assessment Report. Chapter 12: Central and South America. Disponible en: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.
- JONES, B.; ACUÑA, F. y RODRÍGUEZ, V. (2021): “Cambios en la demanda de minerales: análisis de los mercados del cobre y el litio, y sus implicaciones para los países de la región an-

dina”, *Documentos de Proyectos*, LC/TS.2021/89, Santiago, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47136-cambios-la-demanda-minerales-analisis-mercados-cobre-litio-sus-implicaciones>.

LA NACIÓN (2021): “Paraguay: Campesinos marchan y reclaman falta de asistencia por heladas y sequía, causadas por crisis climática”, 25 de agosto. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/paraguay-campesinos-marchan-y-reclaman-falta-de-asistencia-por-heladas-y-sequ%C3%ADa/>.

NEWELL, P. y SIMMS, A. (2020): “Towards a fossil fuel non-proliferation treaty”, *Climate Policy*, vol. 20, nº 8, pp. 1043-1054.

NOTICIAS ONU (2021): “El cambio climático y las catástrofes definen las tendencias migratorias en Centroamérica”, 23 de agosto. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2021/08/1495692?utm_source=Noticias+ONU+-+Bolet%C3%ADn&utm_campaign=4a10791a51-EMAIL_CAMPAIGN_2021_08_28_05_00&utm_medium=email&utm_term=0_e7f6cb3d3c-4a10791a51-107696313.

— (2020): “El Comité de Derechos Humanos abre la puerta a las solicitudes de asilo por cambio climático”, 21 de enero. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/01/1468291>.

OXFAM (2020): “Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono”, Informe Oxfam, 21 de septiembre.

PANAMÁ AMÉRICA (2021): “Panamá implanta energía solar en hoteles para reducir emisiones de carbono”, 12 de mayo. Disponible en: <https://www.panamaamerica.com.pa/aldea-global/panama-implanta-energia-solar-en-hoteles-para-reducir-emisiones-de-carbono-1186940>.

PROCURADURÍA (2020): “El fracking para la explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales no es compatible con el principio de desarrollo sostenible: Procuraduría”, Procuraduría General de la Nación, Colombia, 2 de noviembre. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co>.

SÁENZ, J. (2021): “ANH señaló la existencia de otro tipo de yacimiento no convencional en el país”, *El Espectador*, 6 de abril. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/anh-senalo-la-existencia-de-otro-tipo-de-yacimiento-no-convencional-en-el-pais-article/>.

SAGUIER, M. I. y VILA SEOANE, M. (2022): “Argentina and the spatial politics of extractive infrastructures under US-China tensions”, en S. SCHINDLER y J. DICARLO: *The Rise of the Infrastructure State: How US-China Rivalry Shapes Politics and Place Worldwide*, Bristol, Bristol University Press.

TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN DE ENERGÍAS FÓSILES (2022). Disponible en: <https://fossil-fuel-treaty.org/esp>

TRONCOSO, M. A. (2021): “La sequía reducirá el PIB brasileño en un 0,11% este año”, *Efe Verde*, 3 de noviembre. Disponible en: <https://www.efeverde.com/noticias/sequia-reducira-pib-brasileno-011-este-ano/>.



6. AMÉRICA LATINA Y LA AGENDA DE MOVILIDAD HUMANA (2021-2022)

LEIZA BRUMAT

Investigadora en el Instituto Universitario Europeo y Eurac Research, Italia

La revisibilización de la agenda de movilidad humana se suma a la persistencia del enfoque de “derechos más control” y a la adopción de políticas a escala regional

Introducción

Este artículo identifica tres tendencias principales en el área de movilidad humana entre 2021 e inicios de 2022:

i) La (re)visibilización de la agenda de movilidad humana. Esta creciente visibilidad está fuertemente influenciada por el desplazamiento masivo de personas venezolanas en toda la región, por las caravanas migrantes en Centroamérica y México, y más en general, por la creciente migración regional, y fue potenciada por la reapertura de las fronteras tras las restricciones pandémicas. Esta primera tendencia trajo aparejada la politización de la movilidad humana, impulsada por la peor crisis económica del siglo, empeorada por la pandemia de la COVID-19. La politización llevó al aumento de la xenofobia y de la adopción de políticas securitarias como la militarización de algunas fronteras en la región.

ii) La persistencia del enfoque de “derechos + control” en las políticas migratorias de la región. La tendencia a la regularización ha tenido como principal objetivo a la población venezolana. Estas políticas han sido muy diversas entre sí, lo que destaca otra constante regional: la fragmentación de las respuestas políticas.

iii) La búsqueda y la adopción de políticas a escala regional. Esto echa luz sobre las complejidades de la crisis que atraviesa el regionalismo latinoamericano y muestra que dicha crisis no se extiende a todas las áreas de política de manera homogénea.

Antes de desarrollar estos puntos cabe realizar una aclaración: resulta difícil hablar de una agenda regional latinoamericana en el área de movilidad humana debido a que existen grandes diferencias en los patrones migratorios, la legislación y los focos de las políticas entre subregiones. En Sudamérica, el patrón predominante es intrarregional, en cambio, Centroamérica, el Caribe y México se caracterizan por flujos migratorios extrarregionales y de tránsito hacia Estados Unidos (Instituto Social del Mercosur, 2019). Esto tiene como consecuencia que, para los países del Caribe, Centroamérica y México, la agenda política esté en gran medida dominada por las relaciones con Estados

Unidos. En el ámbito legal, en el siglo XXI se desarrolló en América Latina un régimen migratorio caracterizado por la facilitación de la movilidad intrarregional y la ampliación de derechos como el acceso a derechos laborales y a los sistemas de salud y educación públicas y las regularizaciones (Acosta, 2018; Cantor, Freier y Gauci, 2015; Acosta y Harris, 2022; Brumat, 2020). Este régimen tuvo mucho más arraigo en Sudamérica que en las demás subregiones (Acosta y Harris, 2022), lo que distingue sus políticas sudamericanas de las centroamericanas y caribeñas.

Antes de desarrollar las tres tendencias identificadas, sintetizaré un panorama de los flujos migratorios en los últimos dos años y luego abordaré las principales tendencias tratando de explicar algunas de las diferencias subregionales mencionadas.

En los últimos 15 años el número de migrantes internacionales en América Latina pasó de 7 a 15 millones, la tasa de crecimiento regional más alta del mundo

Los flujos y patrones migratorios en 2021-2022

En la actualidad, en América Latina la tasa de inmigración supera a la de emigración. Se estima que en los últimos 15 años el número total de migrantes internacionales en América Latina y el Caribe se duplicó, pasando de 7 a 15 millones, lo que representa la tasa de crecimiento regional más alta del mundo y hace de esta región el destino del 5,3% de todas las personas migrantes a nivel mundial (IOM, 2022). La mayor parte de estas personas migrantes son nacionales de otros países de la región, lo que significa que, desde hace más de una década, el patrón predominante es intrarregional. La migración intrarregional es un patrón clásico e histórico en América Latina que, luego de un periodo en el que se debilitó debido a las altas tasas de emigración extrarregional (particularmente en los años noventa del siglo XX), recobró fuerza en las últimas décadas (Instituto Social del Mercosur, 2019). La creciente migración intrarregional es particularmente notoria en Sudamérica y es el resultado de diferentes factores, incluido el declive de la emigración extrarregional (en particular hacia Europa), el crecimiento económico en las décadas de 2000-2010, mejoras en las infraestructuras de comunicación y el transporte y, especialmente, la crisis venezolana (IOM, 2022: 108).

El crecimiento en la movilidad intrarregional junto con el desplazamiento de personas venezolanas a gran escala ha puesto la agenda de movilidad humana entre las prioridades políticas de la región y ha dado nueva visibilidad a la migración intrarregional. El caso venezolano constituye una de las crisis de desplazamiento más serias y de mayor escala del mundo, junto con la ucraniana y la siria y es, al mismo tiempo, la crisis migratoria más numerosa de la historia de la región (UNHCR, 2022). A inicios de 2022, se calcula que 6,11 millones de personas de nacionalidad venezolana han emigrado en los diez años previos. De ellas, más del 91% está residiendo en otros países de América Latina y el Caribe (5,6 millones), pero la mayor parte, más del 75%, ha emigrado a otro Estado sudamericano (4,625 millones) (cálculos propios basados en R4V, 2022).

El incremento en la visibilidad de la agenda migratoria regional: legislación y políticas (2021-2022)

En 2020, de manera similar a lo sucedido en el resto del mundo, los países de América Latina y el Caribe impusieron restricciones a la movilidad interna e internacional como respuesta a la pandemia de la COVID-19. Una particularidad de la región es que en muchos países las restricciones se extendieron hasta mediados de 2021 y, además, las “cuarentenas” o “confinamientos” tuvieron una duración mayor a las del resto del mundo (IOM, 2022: 100-101). Las restricciones impuestas para lidiar con la pandemia de la COVID-19 causaron enormes disrupciones en los patrones de movilidad intrarregional. El cambio más visible fue la importante baja en la cantidad de cruces fronterizos en la región (ICMPD, 2021). Por ejemplo, en 2020, en la mayor parte de Centroamérica, el Caribe y México los ingresos de personas (nacionales y no nacionales) a través de las fronteras disminuyeron entre un 58% y un 67% en comparación al año anterior (ICMPD, 2021: 7). Según un informe del International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), en Sudamérica se verificaron porcentajes similares (ICMPD, 2021).

Otro de los efectos más visibles de las restricciones y la crisis económica agravada por la pandemia fue el retorno de personas migrantes a sus países de origen. El caso más visible fue el de las personas venezolanas. Se estima que más de 100.000 emigrantes retornaron a Venezuela, principalmente desde Brasil y Colombia, debido a la falta de oportunidades laborales o a la pérdida de sus puestos de trabajo (Brumat y Finn, 2021). Grandes números de migrantes de nacionalidad boliviana y peruana retornaron desde Chile, y de nacionalidad paraguaya desde Brasil (IOM, 2022: 107). Muchas veces, los retornos se realizaron por tierra y a pie, lo que, junto con las restricciones y el cierre de fronteras, dio lugar a que, en muchas ocasiones, grandes números de personas quedaran varadas en las fronteras en pésimas condiciones sanitarias (Brumat y Finn, 2021) y a que se violara el derecho al retorno al propio país de miles de personas (Acosta y Brumat, 2020). También se limitó el derecho a pedir asilo en muchos países, como por ejemplo en Brasil (Acosta y Brumat, 2020). Estas situaciones provocaron conflictos con los gobiernos locales e incrementaron la visibilidad de la migración en los medios de comunicación, lo que contribuyó a la politización del tema.

La pandemia exacerbó una situación que ya era compleja y puso presión a la capacidad de los países para recibir e incorporar no-nacionales a las sociedades y a los mercados laborales y para dar a estas personas acceso a servicios sociales como sanidad pública y educación. Como resultado, las tensiones entre la población local y las personas migrantes venezolanas se incrementaron hasta el punto de que se registraron agresiones xenófobas en ciudades fronterizas y con pocos recursos en Brasil y Perú, adonde llegaron grandes números de personas venezolanas en poco tiempo (Acosta y Brumat, 2020). Muchas de estas situaciones fueron explotadas por gobiernos con bajo nivel de aprobación que las utilizaron para adoptar discursos xenófobos y promover políticas antiinmigración.

Un ejemplo de esto es el caso chileno, donde se dio uno de los desarrollos legislativos más relevantes del periodo 2021-2022. Luego de largos debates

que comenzaron en 2013, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, se extendieron durante la gestión de Michelle Bachelet y se retomaron en el segundo gobierno de Piñera, en 2021 Chile aprobó una nueva ley migratoria (Ley 21.325/2021), que entró en vigor en 2022, cuyo objetivo era reemplazar el decreto 1.094 de 1975 adoptado durante la dictadura pinochetista. La versión final de la ley modificó sustancialmente las propuestas preliminares y eliminó muchos de sus elementos más progresistas, como la provisión de permisos de residencia a migrantes de otros países suramericanos (Thayer, 2019; Doña Reveco, 2021). La reforma migratoria de Piñera estaba basada en la idea de “limpiar la casa” de inmigrantes irregulares (Thayer, 2019) e inspirada en las políticas de países desarrollados, en particular de Estados Unidos (Brumat y Vera Espinoza, 2022).

Otro ejemplo es la militarización de las fronteras. Para asegurar la inmovilidad entre países, se militarizaron muchas fronteras, incluidas las de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y la frontera norte de Argentina (Brumat y Finn, 2021). Esto incrementó los cruces ilegales y el tráfico de personas en la región (Vera Espinoza, Zapata y Gandini, 2020) y llevó a que las personas migrantes eligieran caminos cada vez más peligrosos, como el cruce por el Darién, una de las rutas con mortalidad más alta del mundo (IOM, 2022: 106).

En México, la pandemia y las políticas restrictivas de Estados Unidos exacerbaban las complejidades de la gobernanza migratoria. En los últimos años, México pasó de ser el principal emisor de personas migrantes del mundo a ser un país de origen, tránsito y destino —si bien sigue siendo el principal emisor de Latinoamérica— (IOM, 2022). México es uno de los pocos países del mundo que no cerraron sus fronteras durante la pandemia (Piccoli, Dzankic y Perret, 2020). Sin embargo, las restricciones a la movilidad impuestas por otros países, particularmente Estados Unidos, llevaron a que muchas personas migrantes en tránsito quedaran varadas en México con estatus migratorio irregular (ICMPD, 2021). Diversas políticas, adoptadas tanto por México como por Estados Unidos, contribuyeron a empeorar esta situación. En 2019, ambos países firmaron un acuerdo que extendió los Protocolos de Protección a los Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés), conocido como “Quédate en México”. De acuerdo con los MPP, algunas categorías de demandantes de asilo que llegan a la frontera sur de Estados Unidos son enviadas de vuelta a México a la espera de un proceso judicial para decidir el resultado de su solicitud. Pero los procesos judiciales para decidir sobre esos pedidos fueron suspendidos de manera indefinida por las restricciones introducidas durante la pandemia, lo que dejó a miles de personas a la espera de una resolución y con distintos estatus migratorios (Sánchez, 2022). Según el Transactional Records Access Clearinghouse Immigration Project, en 2020 más de 71.000 personas se registraron bajo los MPP y en su gran mayoría provenían de países latinoamericanos (Sánchez, 2022). En 2020, Estados Unidos reintrodujo una norma sanitaria de la década de 1940 conocida como “Título 42”. Con la justificación de evitar los contagios de COVID-19, dicha norma permite a las autoridades de frontera rechazar el ingreso de solicitantes de asilo y deportar inmediatamente a quienes intentan ingresar al país de manera irregular (Gramlich, 2022). De esta forma, la frontera sur de Estados Unidos se encuentra cerrada de facto. A esto se suma que, ante la llegada de gran cantidad de migrantes provenientes de

Brasil, Ecuador y Venezuela a la frontera, Estados Unidos presionó a las autoridades mexicanas para que reintrodujeran el pedido de visas a nacionales de estos tres países. Las visas para nacionales de Brasil fueron reintroducidas en 2021 y se está evaluando introducir restricciones para nacionales de Venezuela (Sánchez, 2022).

A pesar de las numerosas críticas por parte de la academia y de la sociedad civil que ha recibido la normativa enmarcada en “Título 42” y “Quédate en México” (Sánchez, 2022), introducidas durante el gobierno republicano de Donald Trump, dichas políticas se han mantenido con el gobierno demócrata de Joe Biden. Es más, este último ha reiterado en numerosas oportunidades que la reapertura de las fronteras llevaría al ingreso de cientos de miles de inmigrantes, lo que justificaría la extensión de dichas medidas (Echavarrí, 2022). A este clima tenso se suman declaraciones xenófobas de diversos políticos estadounidenses, por ejemplo, el gobernador de Texas, Greg Abbott (republicano), quien consideró la posibilidad de declarar oficialmente la existencia de una “invasión” de inmigrantes en la frontera sur para asumir poderes de guerra (facultad del gobierno federal) y deportar migrantes de manera inmediata (Walters, 2022). Con las tensiones existentes —que parecen ir en aumento— hay una enorme incertidumbre con respecto a lo que sucederá una vez que la frontera reabra.

Otro elemento que ha colaborado a la visibilización y la politización de la migración tanto en Estados Unidos como en México son las caravanas migrantes, que consistieron en desplazamientos colectivos de cientos o de miles de personas. Muchos de estos grupos se formaron en países de Centroamérica y tenían como destino Estados Unidos. El gobierno mexicano respondió con distintas políticas (Gandini, 2020). Como indica Gandini, a la primera oleada se le ofreció la posibilidad de solicitar el estatus de refugio, a la segunda oleada se le otorgaron visas humanitarias, y a la tercera se le dieron respuestas políticas más dispersas, y se ofreció visa de visitante regional a algunas personas. Siguiendo a la misma autora, estas inconsistencias forman parte de una tendencia más amplia de la política migratoria mexicana. Como parte de este giro, se creó la Guardia Nacional, una institución formalmente civil pero que en la práctica está controlada por el ejército, lo que incrementó el poder de las Fuerzas Armadas en materia migratoria y militarizó los controles migratorios que pasaron de la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación a la de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Persistencia del enfoque de “control estatal + derechos” en las políticas migratorias nacionales

El enfoque de “control estatal + derechos” es una característica y una constante de la gobernanza migratoria en la región (Brumat, 2021b). La reciente ley migratoria chilena es ilustrativa de ello. Si bien se incluyen muchos elementos restrictivos (Finn y Umpierrez de Reguero, 2020), la ley también prevé la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales, incluso para aquellos en situación irregular, algo presente en las leyes migratorias o en normativa de menor rango de una gran parte de los países de la región (Acosta y Harris, 2022).

La búsqueda de vías de regularización como solución a la migración irregular es una idea y posición política muy frecuente en la región (Acosta, 2018; Brumat, 2020). La lógica de fondo es que la migración es un proceso “inevitable” y el Estado no lo puede detener. Como consecuencia, resulta más conveniente para el Estado ampliar los derechos de quienes migran para ayudarlos a integrarse a las sociedades y las economías nacionales, y a la vez contribuye a incrementar el control estatal a través del registro de la población residente en el territorio (Brumat, 2020). Estas ideas y posiciones políticas se han materializado de diversas maneras: en acuerdos regionales, tales como el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur; en regularizaciones dirigidas a una nacionalidad en particular; o en las leyes migratorias nacionales, como en el caso de Uruguay, que otorga permisos de residencia permanentes a todas las personas sudamericanas. Una gran parte de las políticas de regularización adoptadas en los últimos años se han dirigido a nacionales de Venezuela. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) adoptado por Colombia en enero de 2021 es uno de los principales ejemplos de la tendencia a la búsqueda de vías para la regularización de migrantes regionales. El Estatuto crea un permiso de residencia por diez años, susceptible de ser transformado en un permiso permanente, para nacionales de Venezuela. De acuerdo a estadísticas oficiales, Colombia ya ha aprobado la residencia a más de 1,2 millones de personas (Migración Colombia, 2022). Esto significa que este país sudamericano ha realizado uno de los procesos de regularización masiva más amplios de la historia de la región en un lapso de tiempo muy breve (Brumat, 2021b).

Sin embargo, estas tendencias comunes coexisten con la fragmentación de las respuestas políticas a escala regional. El desplazamiento venezolano hizo evidente la tendencia a la fragmentación. Los gobiernos de la región no han logrado llegar a un acuerdo sobre el estatus legal ni sobre la modalidad para la regularización migratoria para estos migrantes. En Sudamérica, en términos generales, las respuestas políticas se pueden dividir en dos grandes grupos: los andinos y “Atlántico + Colombia” (Brumat, 2021a). El primer grupo (Chile, Ecuador y Perú) adoptó políticas nacionales de corto plazo como las regularizaciones temporales y en este grupo fueron más audibles los discursos políticos xenófobos y las políticas securitarias, como la militarización de fronteras. El segundo grupo (Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia) buscó mecanismos de regularización de medio y largo plazo basados en políticas regionales, como el mencionado Acuerdo de residencia del Mercosur, aplicado a inmigrantes de Venezuela por parte de Argentina, Brasil (de manera indirecta) y Uruguay (Brumat, 2021a). De acuerdo a la plataforma R4V, este último grupo tiene la tasa de regularización más alta de la región (R4V, 2022).

La búsqueda de vías de regularización a la migración irregular es una posición política frecuente en la región, que presupone que la migración es un proceso “inevitable”

Promoción de políticas regionales

Otra muestra de la convivencia entre abordajes regionales y fragmentación por países es el hecho de que, en el periodo 2021-2022, se aprobó una norma regional muy relevante en materia migratoria y se realizó un acuerdo hemisférico en la materia. En mayo de 2021, se puso en marcha el Estatuto Migra-

torio Andino (Decisión N° 878), que tiene aplicación directa en los cuatro Estados miembros de la Comunidad Andina (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El Estatuto, que fue negociado durante varios años, amplía la normativa andina ya existente, que facilitaba la movilidad de trabajadores (Brumat, 2020) y representa uno de los desarrollos legislativos más relevantes de los últimos tiempos en la región. En el Estatuto se establece que los nacionales de países andinos, así como los no nacionales con residencia permanente en un país andino, tienen el derecho de residir en otros Estados de la CAN mediante un permiso temporal que luego puede ser transformado en permanente. Además, establece una serie amplia de derechos, entre los cuales está el derecho al trabajo por cuenta propia, el acceso a la educación y, en el caso de los nacionales andinos con residencia permanente, el sufragio en los niveles locales (Acosta y Harris, 2022). El Estatuto andino consolida la tendencia regional sudamericana de buscar vías para la regularización de nacionales de la región e incluso la amplía al incluir a no nacionales con residencia permanente. En contraposición, los procesos de integración de Centroamérica y el Caribe no incluyen el derecho a la residencia permanente de migrantes regionales (Acosta y Harris, 2022).

Otra de las potenciales transformaciones más relevantes en la gobernanza migratoria regional es la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, adoptada en la IX Cumbre de las Américas (6-10 de junio, 2022). La Declaración es legalmente no vinculante y consiste principalmente en guías de acción basadas en los principios de “migración segura, ordenada, humana y regular”, y respetando “la soberanía de los Estados” (OEA, 2022). De esta manera, la declaración sigue los principios del Pacto Mundial sobre Migración, pero agrega el aspecto “humano”, que probablemente se origina en el plan de gestión “humana” de las fronteras de la vicepresidenta estadounidense Kamala Harris (Mojo, 2022), y busca disminuir la oposición a un acuerdo que tiene un fuerte componente de contención de la migración. El acuerdo fue firmado por 20 países, es decir, menos de los que estuvieron presentes en la Cumbre. La Declaración tiene cuatro pilares: asistencia internacional para países de origen, tránsito, retorno y para países de destino de grandes cantidades de migrantes; la promoción de vías regulares para la migración y la protección internacional; la promoción de una “gestión humana de las migraciones”, y la promoción de una “respuesta coordinada ante emergencias” (OEA, 2022). Los últimos dos pilares colocan un fuerte énfasis en el intercambio de información en el área de seguridad y en la “gestión” de la migración irregular. Muchos países anunciaron compromisos, fondos y acciones concretas en el marco de este acuerdo (Presidencia de Estados Unidos, 2022). Estados Unidos es el país que comprometió más fondos para la implementación del acuerdo (Presidencia de Estados Unidos, 2022), lo que probablemente abrirá las puertas para una mayor cooperación en la materia en las principales áreas de interés para este país.

El acuerdo es el resultado de una iniciativa del gobierno de Estados Unidos y ha contado con el apoyo de los gobiernos de algunos de los principales países receptores de personas desplazadas venezolanas en Latinoamérica, que a su vez son países políticamente cercanos a Estados Unidos, particularmente Colombia y Panamá (Mojo, 2022). Estos países han pedido incluir en el pacto el pilar de asistencia internacional a los principales países receptores

(Mojo, 2022; Infobae, 2022). Por el otro lado, como se puede verificar en las declaraciones del secretario de Estado Blinken, los principales intereses de Estados Unidos están concentrados en la contención de los flujos migratorios, la seguridad y el control fronterizo, la lucha contra el crimen transnacional y los sistemas para crear y compartir información (Mojo, 2022; Infobae, 2022).

Por el otro lado, como se puede verificar en las declaraciones del secretario de Estado, los principales intereses de Estados Unidos están concentrados en la contención de los flujos migratorios, la seguridad y el control fronterizo, la lucha contra el crimen transnacional y los sistemas para crear y compartir información (Mojo, 2022; Infobae, 2022). Sin embargo, cabe notar que el acuerdo tiene numerosas limitaciones. Primero, al seguir la estructura del Pacto Mundial sobre Migración, su implementación efectiva dependerá de las prioridades de cada Estado y de las fuentes de financiamiento, lo que hace que prevalezcan las prioridades de Estados Unidos al ser el principal proveedor de fondos. Segundo, el acuerdo tiene serios problemas de legitimidad debido a que los gobiernos de algunos de los principales países emisores, Cuba, Nicaragua y Venezuela, no fueron invitados a la Cumbre por ser países que “no respetan la democracia” (Infobae, 2022), trazando una línea divisoria para las posibilidades de cooperación hemisférica. La no inclusión de estos tres países invisibiliza las preferencias de los principales Estados de origen y exagera las asimetrías que caracterizan las relaciones interamericanas.

La adopción de un nuevo acuerdo regional, materializado en la aprobación del Estatuto Migratorio Andino, muestra que la integración regional sigue viva

Conclusión

Este artículo ha revisado las principales tendencias en la agenda de movilidad humana en América Latina y el Caribe en el periodo 2021-2022. Este periodo ha estado marcado por las restricciones a la movilidad impuestas ante la pandemia de la COVID-19 y luego por el levantamiento de estas restricciones en el primer semestre de 2022, así como por las respuestas al desplazamiento masivo de personas venezolanas y centroamericanas. Estos eventos han impulsado la politización de la movilidad humana que, a su vez, ha provocado reacciones, discursos y ha llevado a la adopción de políticas xenófobas y restrictivas, con importantes diferencias subregionales. También se puede observar un renovado interés de Estados Unidos en América Latina (al menos en materia migratoria) ejemplificado en la propuesta de alcanzar un acuerdo hemisférico que responda a sus intereses. En la región, la crisis venezolana se abordó de manera fragmentaria y mayoritariamente con base en políticas nacionales y no regionales. Sin embargo, al mismo tiempo, los Estados latinoamericanos siguieron adoptando políticas que responden a constantes regionales de la gobernanza migratoria, tales como el enfoque de “control estatal + derechos humanos”, la búsqueda de vías para la regularización y la consecuente ampliación de derechos para las personas migrantes. Lo que es más relevante aún es la adopción de un nuevo acuerdo regional (de carácter supranacional), materializado en la aprobación del Estatuto Migratorio Andino, lo que muestra que la integración regional sudamericana, en algunas agendas políticas, sigue viva.

Diversos estudios han destacado la “crisis” y la “desintegración” que atraviesa el regionalismo latinoamericano en la actualidad (Sanahuja, 2019; Pasquariello Mariano y Carvalho Neves, 2022). Las tendencias regionales en la agenda

migratoria demuestran que dicha crisis y desintegración son complejas, ya que no afectan a todas las áreas de política de la misma forma. Algunas áreas, como la migratoria, tienen dinámicas, ritmos y tendencias propias y, como demuestran las constantes regionales aquí identificadas, pueden seguir desarrollándose independientemente de otras áreas de la política.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, D. (2018): *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration y Citizenship Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ACOSTA, D. y BRUMAT, L. (2020): “Political and Legal Responses to Human Mobility in South America in the Context of the Covid-19 Crisis. More Fuel for the Fire?”, *Frontiers in Human Dynamics*. Disponible en: <https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.592196>.
- ACOSTA, D. y HARRIS, J. (2022): “Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad”, Washington D.C., BID.
- BRUMAT, L. (2020): “Four Generations of Regional Policies for the (Free) Movement of Persons in South America (1977-2016)”, en G. RAYP, I. RUYSSSEN y K. MARCHAND (eds.): *Regional Integration y Migration Governance in the Global South*, United Nations University Series on Regionalism. Cham: Springer International Publishing, pp. 153-176. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-43942-2_7.
- (2021a): “Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia”, *Análisis Carolina*, nº 12/2021, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/AC-12.2021.pdf>.
- (2021b): “State Control + Human Rights: Venezuelan Displacement to Colombia y Lessons from South American Migration Governance”, *MPC Blog*, 15 de abril. Disponible en: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/state-control-human-rights-venezuelan-displacement-to-colombia-south-american-migration-governance/>.
- BRUMAT, L. y FINN, V. (2021): “Mobility and Citizenship during Pandemics: The Multilevel Political Responses in South America”, *Partecipazione e Conflitto* 14 (1), pp. 321-340.
- BRUMAT, L. y VERA ESPINOZA, M. (en prensa): “Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America”, *International Migration Review*.
- CANTOR, D. J., FREIER, L. F. y GAUCI, J-P. (eds.) (2015): *A Liberal Tide?: Immigration y Asylum Law y Policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- DOÑA REVECO, C. (2021): “Chile’s Retooled Migration Law Offers More Restrictions, Less Welcome”, *MPI* (blog), mayo. Disponible en: <https://www.migrationportal.org/insight/chiles-retooled-migration-law-offers-more-restrictions-less-welcome/>.
- ECHAVARRI, F. (2022): “DHS Secretary Says the US Is Prepared for a Migrant Influx When Trump’s Pandemic Policy Ends”, *Mother Jones* (blog), 1 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.motherjones.com/politics/2022/05/dhs-mayorkas-title-42-pandemic-trump-immigration-border/>.
- FINN, V. y UMPIERREZ DE REGUERO, S. (2020): “Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile, 2018”, *Latin American Policy*, 11 (1), pp. 42-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/lamp.12176>.
- GANDINI, L. (2020): “Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria”, *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 28 (diciembre), pp. 51-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006004>.

- GRAMLICH, J. (2022): “Key facts about Title 42, the pandemic policy that has reshaped immigration enforcement at U.S.-Mexico Border”, *Pew Research Center* (blog), 27 de abril. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/04/27/key-facts-about-title-42-the-pandemic-policy-that-has-reshaped-immigration-enforcement-at-u-s-mexico-border/>.
- ICMPD (2021): “ICMPD Regional Migration Outlook 2021 - Latin America and the Caribbean”. Disponible en: https://www.icmpd.org/file/download/51073/file/RMO_LAC_2021_EN_Final.pdf.
- INFOBAE (2022): “Cumbre de las Américas: Blinken espera cerrar un pacto migratorio ‘beneficioso’ para toda la región”, *Infobae*, 3 de mayo, sec. EE.UU., América. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2022/05/03/cumbre-de-las-americas-blinken-espera-cerrar-un-pacto-migratorio-beneficioso-para-toda-la-region/>.
- INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR (2019): “Trabajadores migrantes en el Mercosur. Estado de situación y opciones de políticas”, Asunción, Instituto Social del Mercosur. Disponible en: <https://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/trabajadores-migrantes-en-el-mercosur/>.
- IOM (2022): “World Migration Report 2022”, Ginebra, IOM. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- MIGRACIÓN COLOMBIA (2022): “Visibles. Estatuto Temporal de Protección”. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles>.
- MOJO, A. (2022): “Summit of the Americas: Migration a Hot Topic”, *Verve Times* (blog), 8 de junio. Disponible en: <https://vervetimes.com/summit-of-the-americas-migration-a-hot-topic/>.
- OEA (2022): Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección. Disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/>.
- PASQUARIELLO, M.; LILIA, K. y CARVALHO NEVES, B. (2022): “El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones”, *Foro Internacional*, pp. 137-178. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2842>.
- PICCOLI, L.; DZANKIC, J. y PERRET, A. (2020): “International Travel Restrictions in Response to the COVID-19 Outbreak”, *Public tableau*, nccr – on the move. Disponible en: https://public.tableau.com/profile/nccr.on.the.move#!/vizhome/Covid-19outbreak_15843550159920/Lists.
- PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS (2022): “Fact Sheet: The Los Angeles Declaration on Migration and Protection U.S. Government and Foreign Partner Deliverables”. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/fact-sheet-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-u-s-government-and-foreign-partner-deliverables/>.
- R4V (2022): “América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región - Abril 2022”. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-abril-2022>.
- SANAHUJA, J. A. (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en M. MESA (ed.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-126.
- SÁNCHEZ, G. (2022): “The US Mexico Border: Between Spectacle Fatigue y Community Invisibilization”, *International Migration*, 60(4), pp. 217-220.
- THAYER, L. E. (2019): “Causas y consecuencias de la irregularidad migratoria”, en N. ROJAS PEDEMONTE y J. T. VICUÑA (eds.): *Migración en Chile: evidencias y mitos de una nueva realidad*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, pp. 297-334.

UNHCR (2022): “Venezuela Situation”, UNHCR. Disponible en: <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>.

VERA ESPINOZA, M.; ZAPATA, G. P. y GANDINI, L. (2020): “Mobility in Immobility: Latin American Migrants Trapped amid COVID-19”, *OpenDemocracy* (blog), 26 de mayo. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/mobility-immobility-latin-american-migrants-trapped-amid-covid-19/>.

WALTERS, G. (2022): “Greg Abbott Is Considering Declaring Texas Under ‘Invasion’” *Vice* (blog), 2 de mayo. Disponible en: <https://www.vice.com/en/article/bvneww/texas-greg-abbott-invasion-immigrants>.



7. CAMBIO TECNOLÓGICO, DIGITALIZACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA

ALAN FAIRLIE

Profesor principal del departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

JESSICA PORTOCARRERO

Economista de la Universidad San Martín de Porres

Introducción

Previo a la llegada de la COVID-19, América Latina ya presentaba una serie de límites estructurales. De un lado, la *trampa de la productividad*, vinculada a la alta concentración de sus exportaciones en sectores primarios y extractivos, además de una escasa adopción de nuevas tecnologías y un desarrollo limitado de la capacidad productiva. De otro lado, la *trampa de la vulnerabilidad social*, como consecuencia de la falta de empleos de calidad, la escasa protección social e ingresos volátiles que colocan a los ciudadanos ante el riesgo de volver a caer en situación de pobreza. Y no podemos olvidar la *trampa institucional*, debido a que las instituciones aún no logran responder a las crecientes exigencias de los ciudadanos, ni restituir la confianza ni mejorar la calidad de los servicios públicos; y la *trampa ambiental*, en virtud del uso intensivo de recursos naturales y el daño ambiental que ello implica, y que ubica en primer plano la necesidad de construir un modelo de desarrollo sostenible (OCDE *et al.*, 2019).

Este contexto llevó a la región a enfrentar la pandemia en condiciones desfavorables, dados sus efectos económicos y sociales, que han contribuido a profundizar los niveles de desigualdad y pobreza. Pero, al mismo tiempo, la pandemia puso en evidencia la gran relevancia de la transformación digital, así como el uso de las nuevas tecnologías y el impulso de la ciencia e innovación, que se convirtieron en herramientas y mecanismos fundamentales para garantizar la continuidad de las actividades, particularmente en el periodo de confinamiento, en el ámbito público, empresarial y social (educación, salud y trabajo). No obstante, el contexto de crisis desveló las grandes carencias y brechas existentes en materia digital y en la adopción de nuevas tecnologías que atraviesa a la región.

La ciencia, tecnología e innovación (CTI) y la digitalización no solo tienen un rol fundamental en la atención y el manejo de la pandemia, sino que constituyen un factor fundamental para la recuperación de la economía y el debilitamiento de aquellas “trampas” que limitan y restringen el desarrollo

de la región. Por ello, este artículo se propone abordar la importancia de la transformación digital y la adopción de nuevas tecnologías, para impulsar el desarrollo sostenible. Partimos analizando el estado actual de la CTI y la digitalización en la región, con la descripción de algunos indicadores, para luego proponer unas reflexiones orientadas al fortalecimiento de la CTI y la digitalización, buscando dar respuesta a las necesidades y requerimientos impuestos por la “nueva normalidad”, y promover la transición a un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible, basado en el conocimiento.

El gasto en I+D en América Latina y el Caribe pasó del 0,65% al 0,56% del PIB entre 2013 y 2019, y la inversión regional solo representa el 2,6% de la mundial

La CTI y la digitalización en América Latina y el Caribe

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), la región presenta un importante rezago tanto en términos de recursos económicos destinados a la ciencia, la innovación y las nuevas tecnologías, como respecto de la institucionalidad de este sector, puesto que no se ha logrado concretar o establecer políticas de desarrollo productivo y social basadas en ciencia y tecnología y la promoción de la digitalización. Ello se puede apreciar en las posiciones que ocupan los países latinoamericanos en los diferentes indicadores de CTI, así como en el desarrollo de sus ecosistemas digitales. En la gran mayoría de los países, las prioridades de investigación se orientan al desarrollo de ciencias básicas más que de ciencia aplicada y desarrollo experimental como sucede en los países más desarrollados.

Veamos algunos indicadores asociados a la CTI de la región. Uno de ellos es la inversión o gasto en investigación y desarrollo I+D. De acuerdo con la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), pese a que entre 2010 y 2019 la economía de la región creció, esto no se vio reflejado en una mayor inversión en I+D: la inversión regional representa solo el 2,6% de la inversión mundial. En ese sentido, la brecha en inversión se ha ensanchado en los últimos años, ya que el gasto en I+D en América Latina y el Caribe pasó del 0,65% al 0,56% del PIB en el periodo 2013-2019 (RICYT, 2021). Esta caída se debe a su disminución en países como Brasil y México, que representan el 83% del gasto de I+D de toda la región. Por tanto, comparativamente, América Latina se sitúa muy por debajo de los países desarrollados e industrializados (por ejemplo, en Estados Unidos se destina el 3% del PIB a I+D y en la República de Corea, más del 4%).

De otro lado, la región presenta un insuficiente involucramiento del sector empresarial: la inversión en I+D por parte de las empresas apenas llega al 37% del total. Es decir, el gobierno financia en mayor proporción las actividades de I+D, alcanzando el 57% del total¹ (RICYT, 2021). El sector empresarial solo da cuenta del 30% del gasto en I+D, al contrario de lo que sucede en las economías desarrolladas, donde puede alcanzar el 65% o 75% del total (CEPAL, 2022), siendo las universidades (42% del total en la última década) las que lideran la ejecución de las actividades de I+D, en mayor medida en investigación básica.

¹ Los datos corresponden a 2019.

El 67% de la población y el 60% de los hogares usan internet, porcentaje mucho menor que los registrados en Europa (88%) y América del Norte (99%)

Si bien los recursos humanos dedicados a I+D, medidos por la cantidad de investigadores en equivalencia a tiempo completo (FTE, por sus siglas en inglés), han experimentado un crecimiento del 36% entre 2010 y 2019 (contando con 385.932 investigadores en 2019²), este número aún es bajo en comparación con otras regiones. América Latina y el Caribe registra en promedio 1,21 investigadores por cada 1.000 personas de la población económicamente activa (PEA), con Argentina a la cabeza con casi tres investigadores por cada 1.000 personas³. En lo que respecta a la brecha de género, esta ha decrecido levemente en los últimos años, pues la proporción de mujeres investigadoras ha pasado de un 44% a un 46% del total entre 2010 y 2019⁴. Pese a que la participación de las mujeres en actividades de I+D es mayor que el 28% de promedio mundial, el porcentaje de participación femenina entre los investigadores permanece casi sin variaciones desde hace más de siete años. Asimismo, existe una alta heterogeneidad de este indicador entre los países de la región, siendo Chile, México y Perú los que tienen la proporción más baja de mujeres investigadoras (CEPAL, 2022).

En cuanto a la producción científica⁵, esta se incrementó en casi un 29% entre 2015 y 2019, y la participación de los países latinoamericanos en el total de publicaciones realizadas en el mundo pasó del 3,8% al 5,02%, entre 2010 y 2019 (con Chile como el país de mayor productividad científica respecto al número de habitantes y el PIB en la región). No obstante, se observa una situación contraria en cuanto a patentes, pues los países de la región pasaron de representar el 2,8% de las solicitudes de patentes en el mundo en 2010 al 1,6% en 2020. Asimismo, persiste la tendencia de concentrarse en los no residentes.

En el plano de la gobernanza y la institucionalidad pública, los países latinoamericanos presentan algunos avances, pero aún persisten debilidades como la falta de recursos y los presupuestos insuficientes, así como variación en las prioridades y estrategias de políticas públicas a causa de cambios administrativos o el ingreso de nuevos gobiernos, así como la falta de disposición y capacidad para mantener las políticas públicas encaminadas a largo plazo. Aunado a ello, y pese a existir en gran parte de los países un ministerio, un organismo con rango ministerial o un órgano adscrito al poder ejecutivo a cargo de las políticas de CTI, estas aún carecen de un rol activo dentro de las políticas de desarrollo productivo y social (CEPAL, 2022).

Del mismo modo, existe un panorama similar en cuanto a la digitalización, que no es homogénea entre los países de la región y depende del grado de adopción tecnológica, las capacidades de las personas, la estructura productiva y una adecuada gobernanza para responder a los retos propios de la digitalización (ciberseguridad, empleo y automatización, seguridad de los datos personales).

Según la Corporación Andina de Fomento (CAF) “América Latina y el Caribe está posicionada en un nivel de desarrollo intermedio respecto de otras regiones del mundo en términos de desarrollo de su ecosistema digital” (CAF, 2020a: 13). El índice de desarrollo digital de la región es de 49,92, mientras

² Véase: http://app.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CPERSOEJC&start_year=2010&end_year=2019.

³ Véase: http://app.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CINVPEA_EJC&start_year=2010&end_year=2019.

⁴ Véase: http://app.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PERSOPFGENPER&start_year=2010&end_year=2019.

⁵ Medida sobre la base del número de publicaciones indexadas anualmente.

que en África es de 35,05; en Asia Pacífico de 49,16; en Europa Occidental de 71,06; en América del Norte de 80,85, y en Europa del Este de 52,90.

Si bien la crisis sanitaria de la COVID-19 ha precipitado la transformación digital, también ha puesto en evidencia los factores que limitan y restringen el potencial de la digitalización en la región, siendo uno de ellos la brecha digital, que acrecienta las desigualdades existentes. Solo el 67% de la población y el 60% de los hogares usan internet, un porcentaje mucho menor que los registrados en Europa (88%) y América del Norte (99%). El acceso a la conectividad está estrechamente asociado al nivel de ingreso, edad y localización. La CEPAL (2020a) estima que existen más de 40 millones de hogares que no cuentan con conexión, de los cuales la mitad se ubica en los dos quintiles más pobres; esto se debe a que el costo de estos servicios (banda ancha móvil y fija) para el primer quintil (el 20% de los hogares con menores ingresos) representa aproximadamente el 14% y el 12% de sus ingresos, respectivamente, superando significativamente el umbral de referencia del 2% del ingreso recomendado por la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible para clasificar un servicio de internet como asequible. Sobre este indicador, existe una gran diferencia entre países, pero Bolivia, Paraguay y Perú son los que registran un menor acceso a internet (solo el 3% de sus hogares ubicados en el primer quintil tienen conectividad).

Asimismo, la brecha en términos de conectividad tiende a profundizarse aún más, pues los hogares ubicados en las zonas urbanas son los que en mayor proporción están conectados a internet (67% del total), mientras que en el caso de las zonas rurales solo el 23% accede a este servicio. Si hablamos de grupos etarios, los grupos con menor conectividad son el de los niños de 5 a 12 años, y el de los adultos mayores de 65 años (CEPAL, 2020a).

Junto con ello, la velocidad de descarga de la banda ancha móvil en América Latina y el Caribe muestra un rezago en relación con los países más desarrollados, debido a que en varios de sus países la banda ancha móvil no alcanza velocidades que permitan realizar de manera simultánea diversas actividades en línea. Además, la oferta de trabajadores con habilidades digitales en América Latina y el Caribe es inferior a la demanda global, y esta falta de capacidades ha limitado la participación laboral de la población en la economía digital, especialmente de las mujeres.

Teniendo en cuenta estos factores, la región enfrenta diferentes desafíos en materia de digitalización. La CAF (2020) estimó que el índice de resiliencia digital del hogar⁶ para los países de la región es, en promedio, de 30,70 puntos, a diferencia de los países de la OCDE, que alcanza 53,78. Además, se aprecia una gran heterogeneidad, ya que de un lado destaca Chile, con un índice de 41,78 y, por el otro, Bolivia, donde apenas llega a 6,23. En ese sentido, los hogares latinoamericanos tienen menos posibilidades de acceder por esta vía a información sanitaria, realizar transacciones monetarias, adquirir bienes por comercio electrónico y acceder a canales de educación; mecanismos que a raíz de la pandemia se han convertido en esenciales.

El sector productivo no es ajeno a esta realidad, pues, a pesar del potencial de la digitalización productiva, existen debilidades en relación a asimila-

⁶ Calculado sobre el uso de internet para bajar apps de salud, apps educativas, realizar operaciones de comercio electrónico y el uso de Fintech. Este índice va de 0 a 100.

El principal reto es acortar la brecha digital y fortalecer las infraestructuras: un mayor acceso a la banda ancha implica crecimiento económico, cohesión y bienestar

ción de nuevas tecnologías en procesos productivos (en particular en las cadenas de aprovisionamiento), aminorando así el grado de resiliencia de su aparato productivo. Aunque el porcentaje de empresas latinoamericanas y caribeñas que accede a internet supera el 85%, existe una gran variación respecto al porcentaje que hace uso de medios electrónicos en sus actividades comerciales, como la banca electrónica. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

El crecimiento promedio de la adopción digital para la transformación productiva en la región ha sido relativamente moderado en comparación con los avances conseguidos en otras economías emergentes. El promedio de la adopción digital en las empresas de la región fue del 4,5% entre 2014 y 2016, muy por debajo de los países más dinámicos del Sudeste Asiático (13,1%) o de China (16,4%) [...]. De igual manera, la adopción digital ha sido muy desigual entre las empresas de diferentes tamaños. Las empresas más grandes han conseguido disponer de mayores velocidades de conexión, lo cual también condiciona el tipo de servicios a los que pueden acceder y ofrecer, generando así mayores brechas de productividad (OCDE/CAF/CEPAL/UE, 2021: 137).

De otro lado, la pandemia también mostró la resiliencia en el aparato del Estado y su capacidad para continuar con sus procesos administrativos y con la provisión de servicios públicos, pero solo unos pocos países (Chile, Uruguay, México, Brasil y Argentina) han logrado mostrar avances en materia de desarrollo de gobierno electrónico. Por tanto, cerrar la brecha digital debe ser una prioridad para los países de la región, ya que ello permitiría generar más de 15 millones de empleos directos y un aumento de 7,7% del PIB regional y del 6,3% de la productividad. Empero, la región necesitaría invertir 68.500 millones de dólares para subsanar dicha brecha, de los cuales el 59% debería estar orientado a mejorar la conectividad de las zonas urbanas y el restante a zonas rurales, donde la inversión pública debería ser la principal fuente de financiamiento (BID, 2021). Asimismo, el BID (2021a) recomienda enfocar la inversión en diferentes ámbitos de acuerdo a cada subregión. Los países del Cono Sur deberían apostar por inversiones en modernización de infraestructuras y desarrollo de modelos productivos basados en tecnologías digitales. Y los países andinos en infraestructuras y desarrollo de políticas públicas que permitan instrumentar alianzas público-privadas para llegar a las zonas más remotas.

Por tanto, avanzar en la recuperación de las economías de la región y transitar hacia un desarrollo más sostenible requiere del impulso de nuevas herramientas, así como del fortalecimiento de la CTI y la transformación digital, por lo que se debe dar prioridad en la atención de las vulnerabilidades en este ámbito.

Retos y desafíos de la digitalización y la CTI para alcanzar el desarrollo sostenible

La pandemia obligó a la incorporación acelerada de la digitalización en las actividades económicas y sociales. La consolidación del ecosistema digital se ha sumado a los nuevos desafíos que enfrenta la región, cuyo principal reto

es el acortamiento de la brecha digital, así como el fortalecimiento de las infraestructuras, ya que un mayor acceso a la banda ancha puede ayudar al crecimiento económico, facilitar la cohesión social y mejorar el bienestar de los ciudadanos, por lo que resulta prioritario aumentar su penetración (Martínez Garza *et al.*, 2020). Pero también nos encontramos frente a una oportunidad de reestructuración de la estructura productiva y de transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible, que, por un lado, implica cambios en el modelo de producción tendiente a que este sea más competitivo y diversificado y, por otro, requiere avanzar al mismo tiempo hacia una sociedad digital inclusiva y fortalecer la gobernanza digital. A continuación, presentamos algunas recomendaciones cuyo objetivo es contribuir a impulsar la transformación digital y la CTI en la región.

a) Fortalecimiento del ecosistema digital y de innovación

Robustecer el ecosistema digital de la región requiere, de un lado, el fortalecimiento de la infraestructura, mediante una mayor conectividad y velocidad de la banda ancha y, de otro lado, el desarrollo de capacidades y habilidades digitales en la población que permita hacer uso de las soluciones digitales tanto en ámbitos productivos como sociales. Para ello es necesaria una mayor asignación de recursos a la inversión en I+D y a las actividades asociadas a la digitalización, por lo cual los países de la región deberían incrementar progresivamente el porcentaje de sus presupuestos destinado a este sector.

En cuanto a infraestructuras, es necesario garantizar el uso eficiente, mantener y mejorar las redes, adaptándolas a la evolución tecnológica y a la demanda de servicios convergentes, además de hacer más asequibles los servicios (Calderón, 2021). Asimismo, se deben establecer acciones orientadas a promover la universalización del acceso y la cobertura de redes de telecomunicaciones de alta capacidad, así como a lograr la adaptación continua a las nuevas tecnologías, impulsando para ello una mayor promoción y atracción de inversión tanto pública como privada en este sector.

Por ello, es necesario priorizar el establecimiento de redes de alta capacidad, como la 5G, y el desarrollo de la estructura de puntos de intercambio de internet, además de disminuir los costos de conexión. Es necesaria la actualización de los marcos jurídicos y regulatorios en ámbitos como la liberación y asignación eficiente del espectro radioeléctrico, la reducción de requisitos para el despliegue de infraestructura de radio bases y de fibra óptica, la atracción de contenidos a la región y la optimización en las cadenas de interconexión a internet (Valdés, 2021). Asimismo, se debe promover la compartición de infraestructura digital (Martínez Garza *et al.*, 2020), ya que este mecanismo reduce los costos de despliegue e implementación de las redes, y mejora la conectividad, reduce los costos operativos, impacta positivamente en el bienestar de las poblaciones, así como en las actividades comerciales, al reducir las barreras de entrada para los nuevos actores del mercado.

Por tanto, contar con una adecuada infraestructura digital permitiría mejorar su despliegue y la interconexión de la región, y reducir el costo de tránsito internacional en un 38%, lo cual conllevaría una reducción de hasta un 8,3% en las tarifas reales de banda ancha (CAF, 2020b). Además, se requieren

políticas que faciliten las innovaciones tecnológicas, así como el involucramiento y participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura digital de la región. Para ello, se deben promover alianzas público-privadas con proveedores y fabricantes, a fin de conseguir condiciones más favorables en la prestación de servicios y la oferta de equipos digitales.

Otro desafío que enfrenta la región es el desarrollo de habilidades y capacidades digitales para garantizar la penetración y aprovechamiento de las nuevas tecnologías y la digitalización. Es fundamental diseñar estrategias orientadas a crear estas habilidades, promoviendo el fortalecimiento de los sistemas educativos de la región, además de propiciar procesos de enseñanza-aprendizaje y competencias en materia de CTI y digitalización. Asimismo, es clave instaurar programas, fondos y becas en áreas digitales tanto en el ámbito estudiantil como profesional, además de promover la participación laboral de las mujeres en los sectores más intensivos en tecnología y digitalización (Calderón, 2021).

Del mismo modo, se debe promover un trabajo conjunto y participativo entre el sector público y el privado a fin de acortar la brecha de habilidades digitales en las actividades que son demandadas por los empleadores, estableciendo programas de formación profesional adecuados a las demandas y competencias digitales que son requeridas por el mercado en los diferentes sectores. Se debe prestar especial atención al desarrollo de habilidades digitales y uso de las TIC y tecnologías digitales emergentes por parte de las mujeres, niñas y personas mayores, siendo necesario impulsar programas de alfabetización digital.

b) Impulso de la digitalización en la transformación productiva

Como se ha señalado, la estructura productiva de la región se caracteriza por ser poco diversificada y estar concentrada en sectores de bajo valor agregado y contenido tecnológico. Ello ha implicado que solo el 24% del crecimiento medio del PIB alcanzado responda al aumento de la productividad laboral, situación que dista mucho de países como China, donde la contribución de la productividad es del 96% (OCDE *et al.*, 2021). En ese sentido, la estructura productiva de los países de la región estaría limitando las oportunidades y beneficios de la digitalización, así como los incentivos para la innovación tecnológica y la diversificación.

Por ello, los gobiernos deben propiciar cambios en el interior de sus estructuras productivas tendientes a favorecer el uso e incorporación de las tecnologías digitales y de la innovación en los procesos productivos, además de revertir los bajos niveles de inversión de las empresas en I+D. Es necesario identificar aquellos sectores económicos con mayor potencial para el uso de tecnologías emergentes, así como soluciones y plataformas digitales a fin de mejorar la productividad y eficiencia de estos (CAF, 2020b; Deloitte, 2020). Del mismo modo, se debe impulsar el crecimiento de industrias digitales, a través de un mayor acceso a bienes y servicios basados en conocimiento, potenciando el desarrollo de sectores y segmentos de la economía digital donde cada país tenga ventajas competitivas, además de promover la cooperación entre los centros de desarrollo tecnológico, sean estos públicos o privados (Calderón, 2021). También se requieren políticas y programas orientados a la creación de parques tecnológicos, incubadoras y mecanismos de articulación,

en cuanto que instrumentos generadores de oportunidades para negocios sostenibles con base tecnológica (Fairlie, 2021).

En esa misma dirección, es fundamental el establecimiento de mecanismos y medidas de apoyo al sector empresarial orientados a financiar y promover la transformación digital, propiciando la creación de empresas con base tecnológica, encadenamientos productivos y el impulso a la innovación. Aunado a ello, se requieren nuevos modelos de negocio, como el comercio electrónico, tanto a escala nacional como regional, para lo cual es necesaria la adopción de herramientas tecnológicas y digitales por parte de las empresas, así como una adecuada capacitación en el uso de estas, particularmente en el caso de las pymes. Dado que en la región el grueso del tejido empresarial está compuesto por pymes, se requieren programas de digitalización para este segmento empresarial. Del mismo modo, se debe propiciar la generación de alianzas estratégicas entre el sector público, el privado y la academia, para el establecimiento de laboratorios y centros de investigación, a fin de construir acciones conjuntas que estén orientadas a la sofisticación de las empresas, y brindarles las facilidades y condiciones necesarias que permitan promover su desarrollo (Fairlie, 2021).

Se debe propiciar el desarrollo de actividades de CTI y digitalización en educación, salud, trabajo, innovación social y medioambiente

c) Soluciones digitales en el ámbito social e institucional

La digitalización no solo ha impactado en aspectos económicos y de desarrollo productivo, sino también en ámbitos sociales, en los cuales las desigualdades aún persisten y deben ser atendidas para que los hogares, los trabajadores y la población más vulnerable no se queden atrás. Por tanto, se debe propiciar el desarrollo de actividades de CTI y digitalización en las siguientes áreas:

Educación. Uno de los principales impactos de la pandemia de la COVID-19 respecto a la educación fue el posicionamiento de la educación en línea o virtual como un método de enseñanza. Sin embargo, existen diferentes factores que deben ser abordados para fortalecer esta modalidad en el interior de los sistemas educativos, entre los que destacan: i) garantizar el acceso universal a la educación; ii) adaptar los contenidos y currículos al entorno en línea; iii) garantizar que tanto docentes como alumnos estén preparados para la educación a distancia o semi-presencial, y iv) identificar aquellos estudiantes que requieren de apoyo para adaptarse a esta modalidad de enseñanza (Elacqua *et al.*, 2020). En ese sentido, se deben identificar las desigualdades en materia de infraestructura tecnológica para la educación en la región, promover la incorporación de nuevos dispositivos y tecnologías en los procesos de aprendizaje, buscando impulsar un enfoque integral en la adopción de estas tecnologías. Un estudio publicado por CAF sostiene que es necesario promover un nuevo modelo educativo centrado en el aprendizaje, potenciado con el uso de nuevas tecnologías, que incluya en su currículo el desarrollo de competencias digitales básicas; además de promover el fortalecimiento de las capacidades de los docentes y el establecimiento de planes de tecnologías para la educación, programas educativos y de conectividad a fin de acortar la brecha digital (Gruffat *et al.*, 2021).

Salud. Es necesario impulsar el diseño de plataformas y aplicaciones de telemedicina o telesalud con el fin de propiciar el acceso a servicios digitales sa-

nitarios de la población. No obstante, uno de los principales factores que limitan el uso de la telemedicina en la región es el nivel general de preparación digital⁷ de los proveedores de salud (infraestructura, planificación estratégica y capital humano especializado en tecnologías de la información, TI). El BID (2021) estima que, para superar estos déficits, los países deberían invertir entre el 3% y el 5% de sus presupuestos de salud para desarrollar sus sistemas y capacidades de salud digital.

De otro lado, si bien existen algunas normativas, es necesario adoptar las medidas recomendadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y que vienen siendo promovidas por las comisiones de salud de los Parlamentos de las Américas, como políticas públicas e instrumentos normativos que permitan una salud digital inclusiva con énfasis en los más vulnerables; asegurar la conectividad universal en el sector de la salud para 2030; implementar sistemas de información para la salud que sean integrales, interoperables, confiables y ciberseguros, y que estén basados en estándares éticos y legales para el manejo de datos; implementar una arquitectura de la salud pública acorde a la realidad que impone la era de la interdependencia digital y la salud global, y, finalmente, promover espacios de intercambio de experiencias exitosas y cooperación en materia de salud digital⁸ (Fairlie, 2021).

Trabajo. Fomentar la promoción del teletrabajo en la región garantizando una adecuada protección social (Cabrol y Pombo, 2021) y el diálogo social, así como la participación de los trabajadores en la economía digital. Para ello es necesario actualizar las políticas laborales, a fin de garantizar fuentes de trabajo dignas, reconociendo que existe una relación laboral y cumpliendo con la remuneración mínima vital. Además, es necesario fortalecer los servicios de educación digitales que ayuden a identificar brechas de habilidades y a diseñar programas personalizados basados en las necesidades del mercado (CEPAL, 2021).

Innovación social y prevención, mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático y los desastres naturales. Adicionalmente, teniendo en cuenta la mencionada “trampa de institucionalidad” y la desconfianza de la población en los organismos estatales, es fundamental el desarrollo de un gobierno digital por medio del fortalecimiento y la modernización de la digitalización de la gestión pública (acceso a conectividad, nuevas tecnologías y uso de datos en los diversos sectores de la administración pública, uso de plataformas y sistemas digitales dentro de los procesos administrativos, compras públicas), ya que ello mejorará la eficiencia y la eficacia del sector e impulsará la innovación pública. También generará mayor transparencia, dado que la ciudadanía tendrá herramientas para ejercer su rol fiscalizador y promover su participación en la formulación, seguimiento y aplicación de las políticas y estrategias, a fin de que estas respondan realmente a las necesidades y expectativas de la población.

⁷ Para detectar la preparación digital de las instituciones de salud, la OPS y el BID desarrollaron una herramienta que mide el grado de preparación de los proveedores para ofrecer servicios de telemedicina. Esta herramienta analizó áreas como la preparación organizacional, los procesos, el entorno digital, los recursos humanos, los aspectos normativos y los conocimientos especializados. Véase: PAHO, 2020.

⁸ Tomado de la declaración del VI Congreso de las Comisiones de Salud de los Parlamentos de las Américas: “La transformación digital para la mejora de decisiones en salud pública, oportunidades y retos parlamentarios”, octubre/diciembre de 2020.

d) Gobernanza digital

Como se ha visto en la sección anterior, uno de los factores que limitan el aprovechamiento de las soluciones digitales es la ausencia de una adecuada gobernanza digital, la cual “debe apuntar a la construcción de un Estado de bienestar, impulsado por un modelo de producción competitivo y sostenible, basado en las nuevas tecnologías” (CEPAL, 2022). Asimismo, se debe promover la confianza en el uso de soluciones digitales basadas en la protección de datos y en la prevención de delitos digitales o informáticos. Resulta crucial formular estrategias en los niveles tanto nacional como regional de ciberseguridad para detectar y prevenir posibles ataques cibernéticos, además de establecer legislación que defienda y garantice los derechos de los usuarios y la libre competencia en la prestación de servicios digitales.

Por otro lado, es necesario contar con una normativa actualizada en términos de comercio electrónico, que sea clara, transparente y flexible, a fin de reducir la incertidumbre de las empresas innovadoras, teniendo en cuenta que enfrentamos un contexto tecnológico en evolución (Fairlie, 2021).

f) Fortalecer la integración regional en materia digital

La pandemia ha visibilizado la escasa participación de las empresas latinoamericanas en las cadenas regionales y globales de valor y los bajos niveles de comercio intrarregional entre los países de la región (solo el 13% de las exportaciones América Latina y el Caribe se quedaron dentro de la región en 2020) (OCDE *et al.*, 2021). En ese sentido, debería ser una prioridad impulsar políticas industriales y productivas a escala regional, sobre todo en áreas y sectores estratégicos, como modo de promover una integración profunda que vaya más allá de la integración comercial y que impulse la transformación productiva mediante la digitalización y la sofisticación tecnológica, así como la atención de las necesidades sociales y ambientales de la región.

En ese sentido, la integración regional tiene un gran potencial para promover estrategias y políticas que consoliden el entorno digital y el desarrollo tecnológico de América Latina, así como el fomento de un mercado digital único, mediante la armonización de normativas y el fomento de la interoperabilidad en ámbitos como el de la protección de datos personales, la identidad digital, los pagos digitales, la logística o la facilitación del comercio transfronterizo, entre otros (OCDE *et al.*, 2021). Por lo tanto, se debe bregar por el fortalecimiento y el apoyo a iniciativas que promuevan la integración digital, como viene haciendo la Alianza del Pacífico (AP), que busca adoptar una estrategia de Mercado Digital Regional (MDR) cuyo principal objetivo es:

Impulsar un espacio económico armonizado sin barreras transfronterizas para el intercambio de bienes físicos adquiridos por medios electrónicos y la prestación de servicios de forma digital. [...] además de incentivar la inversión y el desarrollo de servicios, aplicaciones e innovaciones [...] y el uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales, creando la confianza necesaria para que las empresas y las personas participen de forma activa de la economía digital (Calderón, 2021: 11-12).

La integración regional tiene un gran potencial para promover estrategias y políticas que consoliden el entorno digital y el desarrollo tecnológico

A esta iniciativa, se suma la del Grupo Agenda Digital (GAD) del Mercado Común del Sur (Mercosur), que brega por el desarrollo de un Mercosur digital y cuenta con un Plan de Acción (2018-2020) que reconoce la necesidad de generar entornos digitales más seguros y resilientes a fin de propiciar el desarrollo social y económico de la región. Asimismo, se propone “aumentar la cooperación transfronteriza y la integración, facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias, el avance en la regulación de acuerdos y el desarrollo de mecanismos para aumentar las sinergias entre los países” (Mercosur, 2020: 3).

Del mismo modo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) viene impulsando desde 2019 el diseño de una Agenda Digital para los países andinos, orientada a impulsar la transformación digital en toda esa región y su reactivación económica. La hoja de ruta está compuesta por cinco ejes: gobierno y transformación digital, infraestructura y conectividad, talento digital, economía digital y nuevas tecnologías para el desarrollo sostenible. Asimismo, se promueve la emisión de lineamientos para incrementar la transformación digital de los trámites y servicios estatales; la digitalización de trámites transfronterizos y el desarrollo de *software* libre en el ámbito estatal; políticas para fomentar la ciberseguridad; la armonización de la definición de banda ancha, y la promoción de las habilidades digitales, además del diseño de estrategias para la adopción de tecnologías 4.0 en mipymes y emprendimientos, estimular el uso de canales digitales para la promoción y venta de productos de las empresas, y el impulso de iniciativas regionales de tecnologías emergentes (SGCAN, 2022). A su vez, los países andinos, a través del Parlamento Andino, han venido impulsando algunas iniciativas como el Marco Normativo para el Fomento de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación⁹ y el Marco Normativo para la Transformación hacia la Economía Digital en los Países Andinos¹⁰, dos iniciativas que buscan posicionar y consolidar el uso de la CTI, así como la digitalización en la región como impulsores para alcanzar un crecimiento económico más sostenible e inclusivo en la región.

Adicionalmente, los países de la región han venido trabajando en la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b), la cual promueve el uso de tecnologías digitales como instrumentos de desarrollo sostenible, y propicia el desarrollo del ecosistema digital mediante un proceso de integración y cooperación regional, fortaleciendo las políticas digitales que impulsen el conocimiento, la inclusión y la equidad, la innovación y la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, existen elementos para articular iniciativas que permitan consolidar el ecosistema digital y el desarrollo tecnológico en la región, como una herramienta de recuperación pospandemia.

⁹ Véase el Marco Normativo para el Fomento de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en la región andina. Disponible en: https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/Marcos_Normativos/MARCO_15_FOMENTO_POLITICAS_PUBLICAS_CIENCIA_Y_TECNOLOGIA.PDF.

¹⁰ Véase el Marco Normativo para la Transformación de la Economía Digital en los Países Andinos. Disponible en: https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/Marcos_Normativos/MARCO_20_ECONOMIA_DIGITAL.pdf.

Reflexiones finales

La transformación digital ha traído consigo una serie de desafíos para los países latinoamericanos que requieren de medidas y acciones inmediatas a fin de evitar el incremento de las desigualdades. Pero, al mismo tiempo, brinda nuevas oportunidades para promover un desarrollo más sostenible, pues tienen un gran potencial para impulsar la recuperación de nuestras economías pospandemia.

En ese sentido, se requieren políticas y estrategias conjuntas, tanto en el nivel nacional como en el regional, tendientes a acortar la brecha tecnológica existente y garantizar el acceso a las nuevas tecnologías emergentes de modo que su uso no dependa de los niveles socioeconómicos y geográficos de la población. Más bien, deberían responder a las necesidades de los diferentes sectores económicos con el fin de incrementar su productividad y competitividad, además de ser un mecanismo para afrontar y dar solución a los problemas sociales y una herramienta para alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Referencias bibliográficas

- BID (2021): *Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha: Brecha digital en América Latina y el Caribe*, Washington D.C.
- CABROL, M. y POMBO, C. (2021): “Posibles transformaciones en salud, educación y trabajo a través de la digitalización en la salida de la pandemia en América Latina y el Caribe”, BID, Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/posibles-transformaciones-en-salud-educacion-y-trabajo-traves-de-la-digitalizacion-en-la-salida-de>.
- CAF (2020a): “El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19”, Caracas, CAF. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>.
- (2020b): “Transformación digital para la América Latina del siglo XXI”, *Visiones*, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/02/transformacion-digital-para-la-america-latina-del-s21/>.
- CALDERÓN, A.; ROVIRA, S.; PATIÑO, A.; JUNG, J. y KATZ, R. L. (2021b): “Hacia una estrategia de mercado digital regional en la Alianza del Pacífico”, Santiago, CEPAL.
- CEPAL (2020a): “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”.
- (2020b): *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)*, Santiago.
- (2021a): “Tecnologías digitales para un nuevo futuro”, Santiago.
- (2022): “Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe”.
- DELOITTE (2020): “Estrategia para la transformación digital de los sectores productivos en América Latina”, CAF.
- ELACQUA, G.; NAVARRO-PALAU, P.; PRADA, M. F. y SOARES, S. (2020): “Hablemos de política educativa en América Latina y el Caribe: Educación a distancia, semipresencial o presencial. ¿Qué dice la evidencia?”, Washington D.C., BID.
- FAIRLIE, A. (2021): “Hacia una estrategia de desarrollo sostenible para el Perú del Bicentenario”, Universidad San Agustín de Arequipa.

- GRUFFAT, C.; BARAFANI, M.; ROS ROONEY, D. y CABELLO, S. (2021): “Hacia una agenda integral de la adopción de tecnologías para el aprendizaje 4.0 en América Latina”, Caracas, CAF, C4IR.CO e Intel.
- MARTÍNEZ GARZA, R.; IGLESIAS RODRÍGUEZ, E. y GARCÍA ZABALLOS, A.: (2020) “Transformación digital: Compartición de infraestructura en América Latina y El Caribe”, Washington D.C., BID.
- MERCOSUR (2020): Agenda Digital del Mercosur, 2018-2020. Disponible en: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/17/20200804155338/>.
- OCDE/CAF/CEPAL/UE (2019): “Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición”, París, OCDE.
- (2021): “Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación”, París, OCDE.
- PAHO (2020): “New tool seeks to measure the maturity level of health institutions to offer telemedicine in times of COVID-19”, Washington D.C., 8 de septiembre.
- RICYT (2021): “Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos”, *El estado de la ciencia*, OEL.
- SGCAN (2022): “Países de la CAN presentan Agenda Digital Andina”, nota de prensa, 28 de abril.
- VALDÉS, L. (2021): “¿Es la infraestructura digital existente una limitación para la recuperación?”, Santiago, CEPAL.



8. AMÉRICA LATINA: UNA REGIÓN AUSENTE EN UN ORDEN INTERNACIONAL EN CRISIS

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Director de la Fundación Carolina

El sistema internacional: entre la policrisis y el interregno¹

Al menos desde el estallido de la crisis financiera global de 2008, el sistema internacional atraviesa una etapa de profunda inestabilidad e incertidumbre, con crisis en distintos ámbitos: en la economía y la ecología política global, en la gobernanza del sistema y en la dimensión sociocultural. Esas crisis se suceden con rapidez, se superponen y, al interactuar, generan una espiral de retroalimentación negativa que amplifica sus efectos, y dan lugar a una realidad más compleja que la que cabría esperar de la mera suma de todas ellas.

En 1999, Edgar Morin y Anne Brigitte Kern (1999: 74) acuñaron el término “policrisis” para describir esa lógica. Una policrisis, o, quizás mejor, “la” policrisis a la que se referían estos autores, de alcance planetario, significaría una situación de inestabilidad sistémica y de gran incertidumbre. Ante ella, no cabía plantear soluciones parciales, y se requeriría una respuesta holística y de alcance global, que el propio sistema, sumido en esa situación, no sería capaz de generar. Jean Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, recuperó en 2018 el concepto de policrisis para referirse a la situación que vivía la Unión Europea (UE), golpeada en pocos años por los efectos simultáneos de la crisis del euro o de los refugiados sirios, hábilmente instrumentalizadas por la extrema derecha en ascenso, o el resultado del referéndum del *Brexit* y de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, que no respondían a los confiados pronósticos del *establishment* europeo y global.

En un escenario global de por sí inestable y precario, la pandemia de la COVID-19 representó un nuevo golpe: puede verse como “una crisis dentro de otra crisis”. Aunque se trataba de un choque, en principio, exógeno, responde a lo que Ulrich Beck denominó “riesgos globales”: sus efectos se vieron multiplicados y agravados por el alto grado de conectividad e interdependencia y la escasa capacidad de acción colectiva en la que se había basado la globalización. En particular, la reducida o inexistente respuesta multilateral, las fuertes asimetrías existentes tanto en el plano internacional como en el seno de cada país, y la com-

¹ El autor agradece los aportes de Hugo Camacho, José Andrés Fernández Leost, Pablo Stefanoni y Francisco Javier Verdes-Montenegro. Las opiniones y juicios vertidos en este texto son de exclusiva responsabilidad individual.

binación de “nacionalismo epidemiológico” y débiles capacidades estatales y bajos niveles de protección social (Sanahuja, 2020). Cuando las sociedades y la economía internacional apenas empezaban a sobreponerse a los efectos disruptivos de la pandemia, la invasión rusa de Ucrania —también algo relativamente imprevisto— ha generado una crisis de carácter geopolítico que agrava las que ya estaban presentes. La idea de policrisis retorna para popularizarse como concepto de alcance global (Janzwood y Homer-Dixon, 2022; Tooze, 2022).

La “policrisis” puede ser un concepto útil al permitir aprehender de manera simultánea distintas crisis que se superponen e interactúan entre sí, y dirigir la atención del observador hacia los efectos complejos y a menudo imprevistos que suponen esas interacciones, así como la incertidumbre que ello comporta. Sin embargo, este concepto pasa por alto preguntas clave sobre el origen profundo de esas crisis y los factores causales, muchos de ellos de carácter sistémico o estructural, que pueden explicar su origen y coincidencia en el tiempo, que no es, en modo alguno, casual, ni de carácter aleatorio.

Esas crisis superpuestas han generado un patrón de inestabilidad sistémica que se inicia, al menos, con la crisis financiera de 2008 y son parte de un fenómeno más amplio y de carácter estructural: la crisis de la globalización. Esta última se entiende en este texto como la estructura histórica hegemónica que hasta entonces había dado forma y estabilidad al sistema internacional. Como la crisis de 1929 y la gran depresión posterior, con la que se compara, 2008 constituye un punto de inflexión histórico. Aunque algunos de sus elementos siguen presentes, se observan intensos procesos de cambio en los elementos en los que la globalización se sustentó: por un lado, las fuerzas materiales, que enfrentan una nueva ola de cambio tecnológico, los límites materiales que impone la crisis ecológica, y una amplia contestación por parte de sociedades con mayores reclamos de protección, equidad y acceso. Por otro lado, las normas, instituciones y marcos reguladores, muy por detrás de esos cambios y demandas, y con problemas crecientes de eficacia y representatividad; y, finalmente, las ideas y consensos liberales que legitimaron la globalización como orden social, incluyendo el orden liberal internacional, hoy impugnadas por distintos actores.

La crisis de la globalización supone, así, una etapa de interregno en el que “lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer”, conforme a la conocida frase de Antonio Gramsci, escrita en 1930 en sus *Quaderni del Carcere*. La “política del interregno” estaría caracterizada por la erosión de la legitimidad y la efectividad del orden anterior; el ascenso de nuevos actores políticos y sociales, en política interna e internacional, que se alimentan del descontento, impugnan los discursos, normas e instituciones vigentes, y desafían a las élites y grupos dominantes de la etapa anterior². La “economía del interregno” supone la reorganización de la producción a escala global, con el acortamiento de las cadenas de suministro y la revalorización del regionalismo a través del *onshoring*, *el nearshoring* o *el friendshoring*. Esta tendencia se explicaría por razones de rentabilidad, pero también de sostenibilidad y de seguridad y resiliencia, para evitar el uso coercitivo (*weaponisation*) de las interdependencias existentes (Pisani-Ferry, 2021).

La crisis de la globalización supone una etapa de interregno en el que “lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer”, conforme a la frase de Antonio Gramsci

² Véanse los debates planteados por la revista *Le Grand Continent* en torno a esa idea. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/>.

Finalmente, la “geopolítica del interregno” estaría dominada por actores que pretenden reordenar el mundo, o al menos su entorno cercano, incluyendo los flujos económicos y tecnológicos, frente a la pasividad o desconcierto de las viejas élites y actores dominantes. Para ello, plantean apuestas geopolíticas que desafían la racionalidad y los consensos establecidos, a menudo arriesgadas, y que afectan al referido uso de la violencia y la coerción. Estas apuestas, que generan reacciones en cadena de alcance sistémico y que, en muchas ocasiones, tienen consecuencias inesperadas y muy disruptivas, terminan siendo inviables y dan lugar a mayor incertidumbre e inestabilidad (Sanahuja, 2022c).

Esa voluntad de reordenar el mundo o, al menos, el entorno cercano, se observa tanto en las grandes potencias como en potencias medias y menores: frente al imperio del mercado global de la globalización, las pugnas geopolíticas se hacen presentes en el Ártico, el mar de China y Taiwán, o una Asia Central en una situación muy fluida; en Oriente Próximo y el Mediterráneo Oriental, con la guerra de Siria y el ascenso de Turquía; en el Golfo Pérsico, con la guerra de Yemen; en el Sahel, una región en la que irrumpe Rusia; o en el Indopacífico, un constructo geopolítico ideado en gran medida en Washington. De nuevo, esos proyectos geopolíticos no pueden separarse del ascenso del nacionalismo como vector de movilización social, y como argumento para legitimar tendencias securitarias y autoritarias desde el Estado. La guerra de Ucrania es un caso extremo de ese retorno de la geopolítica y puede verse como una “guerra de interregno”, inesperada, muy disruptiva, con hechos que desafiaban las previsiones, como la resistencia ucraniana y el fiasco militar ruso; el visible distanciamiento entre Rusia y China, poco antes comprometidos con una “amistad sin límites” y una cooperación “sin confines superiores” con propósitos contrahegemónicos; la enérgica respuesta occidental y noratlántica; o la emergencia de la “Europa geopolítica”, que deja de ser únicamente “potencia civil” y cruza el Rubicón de financiar armas para Ucrania. Una guerra, además, que abre un escenario de incertidumbre radical, en el que no puede descartarse el uso de armas nucleares, y con profundas implicaciones globales en el ámbito económico, de la energía o los alimentos (Sanahuja, 2022c).

América Latina en el interregno: sin liderazgos ni agencia regional

El impacto de la pandemia y la ausencia de liderazgos regionales

En este escenario de crisis de globalización e interregno, de reorganización de la economía política global, de crisis del orden liberal internacional y creciente competencia geopolítica, América Latina es un actor ausente, sin agencia ni proyección global. Tampoco están presentes los países de mayor peso y capacidad de liderazgo de la región: México y Brasil. Esa pérdida de gravitación internacional responde a razones de larga data que no se abordarán en este trabajo, y, en particular, al secular rezago económico de la región respecto a otras áreas, como Asia Pacífico (Schenoni y Malamud, 2021). Pero hay algunas causas más inmediatas a reseñar: la región se encuentra dividida y fragmentada, y la mayor parte de los países atraviesan una prolongada crisis política y una difícil situación económica,

que la pandemia ha agravado, y que reclama más atención a la agenda doméstica. Por último, América Latina se ha incapacitado a sí misma en su condición de actor regional, al haber paralizado o desmantelado sus mecanismos de concertación política y sus organizaciones de integración regional.

En América Latina, la pandemia de COVID-19 encontró economías que ya se encontraban en un momento anémico o de claro estancamiento. Al cerrarse el ciclo de bonanza de las materias primas hacia 2014, la región inició un “lustró perdido” con escaso o nulo crecimiento. En 2019, presentaba los peores datos de los setenta años anteriores y se registraban ya retrocesos en cuanto a pobreza y desigualdad. Lo peor, sin embargo, estaba por llegar: la pandemia ha supuesto la peor crisis económica de la región en más de un siglo, y la recuperación de 2021 fue insuficiente y efímera. En 2022 la región ha vuelto a tener un mal desempeño, y la guerra de Ucrania ha acelerado dinámicas inflacionarias ya presentes. La respuesta a la pandemia llevó a un mayor endeudamiento, que será difícil refinanciar ante el aumento de los tipos de interés internacionales. Por otro lado, la combinación de pandemia y crisis económica, débil protección social, y desigualdades arraigadas ha supuesto un visible retroceso en los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad de la región (González *et al.*, 2021; Sanahuja, 2022b).

Todo lo anterior somete a mayores tensiones la relación de la ciudadanía con el Estado y con el mercado. Existe un amplio “malestar en la democracia”, como muestran otros capítulos de este volumen, que se ha traducido en amplios niveles de hartazgo ciudadano, amplias protestas sociales, y procesos electorales que, como pauta general, suponen el rechazo del oficialismo, más que la opción de la ciudadanía por virajes o “ciclos” ideológicos. La región muestra, además, una crisis de representación, y con ella, de los partidos y de las élites políticas, que se relaciona con una menor capacidad para hacer una lectura estratégica de la crisis de globalización y para el análisis prospectivo.

Fragmentación y polarización política, impacto de la pandemia y contexto internacional adverso son los factores que explican el retraimiento de los tradicionales líderes de la región. México, centrado en las políticas domésticas de la “Cuarta Transformación”, ha mantenido la tradicional orientación de su política exterior hacia Estados Unidos, y en cuestiones clave —en política migratoria, o en las elecciones a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2020— se ha alineado con Estados Unidos, fuera con la presidencia de Donald Trump o la de Joe Biden. No obstante, al asumir en 2020 y 2021 la presidencia pro tempore (PPT) de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), México ha ejercido un liderazgo de bajo perfil que, como se indica más adelante, ha permitido la reactivación parcial de esa instancia de concertación política regional, aun con la ausencia de Brasil, que desde inicios de ese año suspendió su participación alegando que no podía admitirse la presencia de Cuba, Nicaragua y Venezuela por no ser países democráticos (Reuters, 2020).

Por otro lado, la presidencia de Jair Bolsonaro ha significado un fuerte cuestionamiento de las organizaciones multilaterales y regionales, marcadamente ideologizada, y alineada con la administración Trump, que respondía a la matriz soberanista y antiglobalista de las ultraderechas neopatriotas en ascenso en los últimos años (Sanahuja y López Burian, 2020; Rodrigues, 2022). A ello se sumó una mala relación con los vecinos con gobiernos progresistas, en particular Argentina, clave para el impulso del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Fragmentación y polarización política, impacto de la pandemia y contexto internacional adverso son los factores que explican el retraimiento de los líderes de la región

Otros países, con gobiernos de distinto signo ideológico, han visto frustrarse sus iniciativas y pretensiones de liderazgo ante imperativos de política interna y la pandemia. El gobierno de Sebastián Piñera en Chile, asediado por el estallido social de 2019, hubo de ceder a España la organización de la COP25; la actuación conjunta de los gobiernos de Chile y Colombia frente a Venezuela tuvo escaso recorrido tras el fracaso de la operación híbrida para derrocar a Maduro en la localidad fronteriza de Cúcuta, y las protestas sociales que también vivió Colombia, dejando poco espacio para iniciativas de política exterior. Como se indicará, ello también condicionó la capacidad de tracción de ambos gobiernos en instancias como el Grupo de Lima o el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), caracterizadas por su marcado perfil ideológico.

Argentina, por último, tampoco ha podido ejercer un liderazgo enérgico al asumir la PPT de CELAC en 2022, de la mano de México, ante las dificultades que plantea una compleja situación económica y política interna, y una crisis de gobierno que retrasó ese relevo.

Contestación subalterna y crisis (inducida) de las organizaciones regionales

El retorno de las derechas y de gobiernos liberal-conservadores a varios países clave de la región (Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay...) en los años previos a la pandemia dio paso a un ciclo fuertemente ideologizado de contestación institucional y normativa de las organizaciones regionales. Ese ciclo, sin precedentes, significó la paralización, abandono y desmantelamiento de organizaciones creadas en la etapa anterior de “regionalismo posliberal”, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la CELAC. Esta última fue objeto del bloqueo y abandono por parte de los nuevos gobiernos de derechas latinoamericanos desde 2017, último año en el que celebró una cumbre, hasta que en 2020 México asumió la PPT de este grupo, y la única ocasión en la que se reunió fue a iniciativa de China, a través del Foro China-CELAC de 2018. Por su parte, Unasur quedó paralizada a causa del enfrentamiento ideológico y los vetos cruzados del bloque “bolivariano” y los gobiernos de derecha para la elección de un nuevo secretario general. Estos últimos decidieron en agosto de 2017 crear el “Grupo de Lima” como mecanismo *ad hoc* para afrontar la crisis política y la deriva autoritaria en Venezuela, y a partir de ese año abandonaron Unasur, siguiendo el procedimiento establecido en su tratado constitutivo. A continuación, en marzo de 2019 establecieron en su lugar el más débil Prosur como nuevo marco de diálogo político entre gobiernos afines. Sin embargo, por su diseño en origen, ambos grupos eran poco más que unas plataformas de diálogo y concertación de gobiernos afines ideológicamente, sin ningún tipo de institucionalización, y, por ello, sin capacidad de perdurar más allá de esos gobiernos. El llamado “proceso de Quito” para afrontar la crisis migratoria venezolana mostró que tampoco existía capacidad y/o voluntad para definir una respuesta regional a ese éxodo masivo, que se dejó en manos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Finalmente, otras organizaciones de integración económica, como el Mercosur, experimentaron un “giro comercial” que se tradujo en una fuerte erosión de sus agendas sociales y políticas promovidas por los gobiernos progresistas de la etapa anterior, y en propuestas de “flexibilización” que suponían reducir ese grupo a una mera área de libre comercio (Sanahuja, 2019).

El resultado es conocido: por un lado, el vaciamiento y desaparición de América Latina como actor regional y global, que ha llevado a la región a convertirse en un espacio para la disputa geopolítica de las grandes potencias, como Estados Unidos o China; por otro lado, la incapacidad de la región para concertar posiciones comunes o resolver sus propias crisis y disputas, que han de encomendarse a terceros en el exterior o al arbitraje de la Organización de Estados Americanos (OEA), que con la secretaria general de Luis Almagro ha mostrado un notorio alineamiento con esos gobiernos; y, finalmente, cuando la pandemia llega a América Latina, la región se encuentra sin organizaciones regionales con capacidad técnica y política para promover respuestas cooperativas en materia sanitaria o de financiación, lo que ha sido un factor añadido de vulnerabilidad de la región (Sanahuja, 2019; González *et al.*, 2021).

En todos estos casos se alegó que tanto Unasur como la CELAC eran la expresión de políticas exteriores ideologizadas y “bolivarianas” que no eran funcionales a las políticas exteriores de los nuevos gobiernos conservadores, que se describieron como “pragmáticas”, “desideologizadas” y “abiertas al mundo”. En realidad, el cuestionamiento de estas organizaciones sirvió como discurso de polarización ideológica y de movilización política, a menudo en clave electoral, para desacreditar a las fuerzas progresistas en la arena política interna, y como marcador simbólico de las nuevas derechas y de su ciclo político. De esta forma, Unasur y la CELAC se convirtieron en una suerte de espantajo discursivo, debido a su pretendido carácter “bolivariano”, y el abandono de estas organizaciones acabó siendo un recurso de bajo coste funcional a necesidades de política interna (Sanahuja, 2019).

Todo ello responde al concepto de contestación, que, según lo define Antje Wiener (2017: 112), se refiere a “las prácticas sociales que a través de discursos expresan la desaprobación de las normas”. Este ciclo es parte, desde América Latina, de una tendencia global: el cuestionamiento de la integración regional y la cooperación internacional desde posiciones conservadoras y soberanistas, que también se observó en Estados Unidos con la administración Trump o en Europa con el *Brexit* y el amplio euroescepticismo que caracteriza a la extrema derecha en ese continente.

Como se ha indicado, en el ámbito hemisférico, la impugnación de la Unasur y la CELAC, y la creación del Grupo de Lima o el Prosur, han sido también funcionales a la estrategia de la administración Trump para el derrocamiento del régimen venezolano, signada por la proclamación de Juan Guaidó como presidente encargado. Se trataría, por ello, de un caso de “contestación subalterna” en el que se cruzan lógicas de polarización en el ámbito doméstico e internacional: las que han protagonizado las nuevas derechas y ultraderechas contra la integración europea, o, lideradas por Trump, contra el multilateralismo y las normas internacionales, consideradas por estos actores como la expresión de un “globalismo” por el que las élites internacionales amenazan la soberanía y la identidad de las naciones (Sanahuja y López Burian, 2020).

Un caso notable de esta lógica de contestación subalterna fue la elección a la presidencia del BID en septiembre de 2020. Ante la ausencia de una candidatura de consenso en la región, la administración Trump, en los últimos meses de su mandato, propuso a Mauricio Claver-Carone, ciudadano estadounidense de origen cubano, que finalmente fue elegido con el voto de la mayor parte de los

gobiernos de derecha de la región, la abstención de un buen número de países, y un fuerte rechazo motivado por el perfil ultraconservador de ese candidato y por su nacionalidad estadounidense (Kitroeff, 2020; *Financial Times*, 2020). En esa votación se registró un patrón mayoritario de alineamiento ideológico en clave de subalternidad a la administración Trump, aunque hubo algunas excepciones: Chile, con un gobierno de derecha, no apoyó esa candidatura, y México, con un gobierno de izquierda, sí lo hizo, conforme al alineamiento con la administración Trump que ha caracterizado al gobierno de López Obrador. La nacionalidad de Claver-Carone era un asunto clave: esa candidatura suponía impugnar una norma multilateral que había estado vigente en los sesenta años anteriores: que la presidencia de ese organismo siempre corresponde a un ciudadano latinoamericano, pues los países de la región tienen algo más de la mitad de los votos en sus órganos de gobierno, mientras que su sede se estableció en Washington, ya que Estados Unidos es el principal accionista individual (Tussie, 1995; Díaz-Bonilla y Del Campo, 2010).

Respuestas regionales a choques globales: la pandemia y la guerra

Respuestas a la pandemia y retorno de la CELAC

América Latina había acumulado experiencia y capacidades significativas en la cooperación en salud, en particular en el sistema interamericano —con la Organización Panamericana de Salud (OPS)—, el Mercosur, y la Unasur, a través del Consejo Suramericano de Salud, y del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), establecido en 2009. Este último organismo, con el respaldo de Brasil, desarrolló una intensa actividad de cooperación técnica en materia de fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud, de capacitación, de producción de genéricos y compras conjuntas de medicamentos, y de respuesta regional ante enfermedades como el VIH y sida, o virus del zika (Riggirozzi y Grugel, 2016; Riggirozzi, 2020).

Las fracturas políticas y el abandono o desmantelamiento de las organizaciones regionales impidieron que pudieran gestarse respuestas regionales a la pandemia, en particular en el caso del Mercosur, la Unasur o la Alianza del Pacífico. En un escenario de acciones unilaterales y “nacionalismo epidemiológico”, la COVID-19 fue así una oportunidad perdida para la cooperación y la integración regional (Granja, 2022; Álvarez, 2022). El mayor grado de institucionalización y la autonomía relativa de algunos organismos regionales puede explicar su mayor capacidad de respuesta. Es el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), que desplegó una efectiva actividad de análisis y propuesta de política; o de los bancos de desarrollo de la región, como el BID o CAF, que movilizaron recursos adicionales para ampliar el espacio fiscal de los países miembros. Sin embargo, la mayor parte de los organismos de integración no actuaron, y los únicos que lograron articular iniciativas regionales significativas frente a la COVID-19 fueron el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sobre todo la CELAC, a pesar del carácter no institucionalizado de este grupo y de la fragmentación política de la región.

Cuando México se hace cargo de la PPT de este grupo a inicios de 2020 asume un “liderazgo accidental” del mismo que se explica también por la ausencia de Brasil (Lozano, 2021). Pero la explicación de este hecho radica, sobre todo, en la definición de una agenda marcadamente despolitizada, centrada en la cooperación funcional en salud y en otras áreas técnicas, y en el apoyo de organismos especializados, como la CEPAL, allá donde fue necesario conocimiento experto (Ruano y Saltalamacchia, 2021).

Como se indicó, la CELAC se encontraba paralizada desde 2017 a causa de las disputas sobre Venezuela. México asume en enero de 2020 la PPT de ese grupo, y la mantuvo en 2021. Ello ha permitido recuperar la CELAC como plataforma de concertación regional, con una estrategia basada en evitar las cuestiones más divisivas y centrarse en áreas funcionales (Guadarrama y González, 2021). El plan de trabajo aprobado en 2020 contemplaba asuntos como la cooperación aeroespacial, la gestión de riesgos de desastres, la coordinación de compras públicas, la gestión sustentable de los océanos, las políticas de ciencia y tecnología, y la cooperación en salud. Esta última área se refuerza con motivo de la pandemia, y con el apoyo de la CEPAL, se prepara un importante plan de autosuficiencia sanitaria que abarca las compras conjuntas de medicamento y vacunas; el desarrollo de mercados regionales; el establecimiento de una plataforma regional de ensayos clínicos; la flexibilización de las normas sobre patentes y la convergencia y mutuo reconocimiento regulatorio, y las políticas para asegurar el acceso universal y la distribución equitativa de vacunas (CEPAL/CELAC, 2021; Castro y Quiliconi, 2022). Como complemento a ese plan, México y Argentina lanzaron una iniciativa conjunta para la producción en la región de la vacuna de la Universidad de Oxford y AstraZeneca, que se desarrolló con dificultades por la falta de los insumos necesarios.

Con ese impulso, la CELAC celebró el 24 de julio de 2021 una conferencia ministerial —primera presencial tras iniciarse la pandemia—, en la que, de manera un tanto contradictoria, se abordó una agenda bastante modesta, centrada en la cooperación sanitaria, al tiempo que Andrés Manuel López Obrador, como anfitrión, desplegaba una fuerte retórica integracionista y autonomista bastante alejada de su habitual alineamiento con Estados Unidos. Evocando a Bolívar, López Obrador reclamó una América Latina unida, cuestionando el papel de la OEA y de su secretario general, Luis Almagro (Lozano, 2021).

Tras la reunión de cancilleres, el 18 de septiembre de 2021, la CELAC celebró su primera cumbre de líderes en cinco años. La PPT mexicana reunió a todos los países de la región, con la excepción de Brasil, incluyendo 17 jefes de Estado y de gobierno, con la presencia de Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, de Xi Jinping como líder de China, y de António Guterres como secretario general de Naciones Unidas. Dadas las diferencias políticas en la región, reunir a todos con una convocatoria “inclusiva” ya constituía un importante éxito. Junto a ello, la VI Cumbre de la CELAC aprobó finalmente el Plan de Autosuficiencia Sanitaria presentado por la CEPAL, la constitución de una agencia espacial de América Latina y el Caribe, y diversas declaraciones de acceso a la financiación externa, derechos de las personas migrantes, igualdad de género, cambio climático y seguridad alimentaria.

De nuevo, hubo un visible contraste entre una agenda que eludía los asuntos en los que había diferencias, y la retórica que envolvió esta reunión. La PPT mexicana dio un fuerte simbolismo político a la cumbre, otorgando un notable pro-

Desde 2020 se ha recuperado a la CELAC con una estrategia que evita cuestiones divisivas y se centra en la cooperación funcional

tagonismo a la presencia del presidente de Cuba, Miguel Díaz-Canel. López Obrador reiteró sus llamados a la integración, reclamando la construcción de un bloque económico integrado, pero “sin vulnerar nuestra soberanía”, que fuera “[...] parecido a la UE, pero adaptado a nuestra historia, nuestra realidad y nuestra identidad” (Corona, 2021).

En enero de 2022, tras algunas dilaciones, Argentina asumió la PPT de la CELAC con una agenda continuista, centrada en la recuperación pospandemia y la concertación política de la región y con sus socios externos. En octubre de ese año tuvo lugar en Buenos Aires una nueva reunión ministerial de este organismo, y la presidencia argentina logró impulsar un documento de posición regional sobre cambio climático y acceso a la financiación climática de cara a la COP27 (Egipto, noviembre de 2022). Inmediatamente después tuvo lugar la reunión de cancilleres CELAC-UE, que no se realizaba desde 2018. En esta reunión se aprobó una “hoja de ruta” birregional que conducirá a la celebración en 2023 de una Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones —que no se reúne desde 2015—, durante la presidencia española del Consejo de la UE; y que ha de relanzar el diálogo político y la cooperación en materia de cohesión social, digitalización y cambio productivo, transición ecológica y energías renovables.

Como afirma el exministro boliviano Manuel Canelas (2022), mantener la CELAC como foro de diálogo y discusión permanente, aun con una agenda más modesta, parece una apuesta más inteligente que insistir en un debate político-ideológico de más envergadura. Para ello se necesitaría un consenso regional que por el momento no existe, pese a la mayor presencia de gobiernos progresistas en la región. Así parecen mostrarlo también la conflictiva convocatoria y limitados resultados de la Cumbre de las Américas convocada por Estados Unidos en junio de 2022, que puede ser considerada una oportunidad perdida para el liderazgo estadounidense y la cooperación hemisférica (Shifter y Binetti, 2022). Al situar la relación con América Latina en la confrontación de democracia y autoritarismo, se instaló una lógica de exclusiones (Cuba, Nicaragua y Venezuela) que provocó el abierto rechazo de otros países, como Argentina y México. Este último, junto con Bolivia y Honduras, decidió no asistir. Como señaló el presidente argentino, Alberto Fernández, “ser país anfitrión no otorga la capacidad de imponer un derecho de admisión” (Jiménez y Beauregard, 2022). Estados Unidos, por otro lado, no tenía nada nuevo que plantear en relación a esos países, además de insistir en políticas fallidas como el bloqueo a Cuba o el respaldo a la presidencia interina de Juan Guaidó. Al tiempo, la administración Biden planteó reclamos ambientales que la distanciaron de Brasil, y exigencias de alineamiento frente a China, sin mucho que ofrecer a cambio, que la región se resiste a aceptar. La reunión, centrada en la migración, mostró también una agenda muy sesgada hacia los intereses de Estados Unidos, que varios países se resistieron a asumir (Beauregard y Jiménez, 2022).

La invasión rusa de Ucrania y los límites de la concertación³

La inesperada invasión rusa de Ucrania ha mostrado una realidad paradójica: por un lado, en la región sigue habiendo profundas diferencias sobre política exterior, que limitan el alcance de la concertación política. Sin embargo, aun sin haber

³ Esta sección se basa en el trabajo, más exhaustivo, de Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022.

existido diálogo ni concertación formal, las respuestas han sido muy similares y se han alineado mayoritariamente en torno a principios básicos de política exterior y del derecho internacional muy arraigados en la tradición político-diplomática y los ordenamientos legales de la región.

Entre los líderes y fuerzas políticas y los representantes gubernamentales, las posiciones han sido muy distintas y a menudo contradictorias, incluso en el seno del mismo gobierno. En el caso de México, por ejemplo, en varias ocasiones ha habido discrepancias entre la posición adoptada por la cancillería y por el presidente López Obrador. Rusia tiene importantes apoyos políticos y sociales en la región, que responden a factores como la presencia de vínculos económicos; la cercanía ideológica con su gobierno y las fuerzas que lo sostienen, tanto en grupos de ultraderecha como en algunos sectores de izquierda que aún ven en Rusia un símbolo de antiimperialismo; el alineamiento geopolítico con una Rusia que se percibe como un contrapeso frente a Estados Unidos, o la influencia sociocultural de medios como RT o Sputnik.

La región ha respondido a la invasión de Ucrania en orden disperso, al no contar con mecanismos activos para la concertación de las políticas exteriores —la PPT mexicana, como se mencionó, estaba tratando de recuperar la CELAC con una agenda de cooperación técnica y sectorial que evitaba cuestiones potencialmente divisivas—, y, quizás, consciente de que no habría consenso. De hecho, las posiciones adoptadas por los líderes, a grandes rasgos, se pueden ordenar en tres grandes grupos: aquellos que han condenado sin ambages la invasión (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador o Uruguay); los que se han mostrado equidistantes e invocan la neutralidad (México, Brasil o El Salvador); y los que simpatizan con Rusia, han evitado condenar la invasión y asumen la narrativa del Kremlin de que la responsabilidad de la guerra ha de buscarse en la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o los designios hegemónicos de Estados Unidos (Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela).

Sin embargo, en el momento decisivo de votar la resolución de la Asamblea General que calificó la invasión rusa de acto de agresión y de violación de la Carta de las Naciones Unidas, todos los países de la región votaron favorablemente, salvo el último grupo, que se abstuvo, con lo que Rusia no tuvo ningún apoyo en la región⁴. Se observan algunas variaciones en ese patrón de voto —Brasil se ha abstenido en alguna ocasión— pero el conjunto de América Latina, con un claro protagonismo de las cancillerías y la diplomacia profesional, se ha mostrado fiel a principios como la abstención del uso de la fuerza, la no intervención, y el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados, al margen o, en ocasiones, en contra de lo que se planteaba en el discurso gubernamental. Principios, de hecho, que la propia región contribuyó decisivamente a afirmar en el derecho internacional. De igual manera, la región en su conjunto también ha rechazado las sanciones unilaterales como las adoptadas por Estados Unidos o la UE, considerando que serían aceptables si se adoptan en el seno de Naciones Unidas.

Lo ocurrido con la guerra de Ucrania muestra, de nuevo, las dificultades de un escenario regional en el que persiste la polarización, y la concertación solo parece posible si la agenda se limita de antemano a cuestiones de cooperación funcional y “baja política”, pero también que hay márgenes para ampliar su alcance

Pese a las diferencias, ante la invasión a Ucrania, las respuestas se han alineado en torno a principios de política exterior y derecho internacional arraigados en la región

⁴ Venezuela no participó en la votación por no estar al corriente de pago de la cuota con la organización.

si se otorga un mayor papel al funcionariado y a los órganos técnicos, incluso en cuestiones de Estado como las mencionadas.

Nuevo escenario político y opciones (limitadas) del regionalismo latinoamericano

Tras las elecciones en Chile, Colombia y Brasil, América Latina ha basculado hacia la izquierda. En enero de 2023, cuando se produzca la toma de posesión del presidente electo Lula da Silva, las cinco economías más grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela) tendrán gobiernos que se declaran progresistas. En algunos grupos, como la más liberal Alianza del Pacífico, el viraje es completo. Se trata, no obstante, de un momento distinto a la “ola rosa” de mediados de 2000. Como se ha indicado en otros capítulos de este informe, el contexto internacional y el ciclo económico es más adverso, a diferencia de esa fase, basada en un excepcional aumento de los precios y de los ingresos por exportación de las materias primas que alentó el fuerte crecimiento en Asia Pacífico y, en particular, la demanda de China. Ahora, los nuevos gobiernos progresistas no tienen el mismo respaldo legislativo, y tampoco se observa la voluntad o la capacidad de desplegar proyectos refundacionales que se impulsaron en la etapa anterior. El “Sur global” tampoco está en un momento de ascenso “contrahegemónico”, como el que dio origen a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), un grupo que ahora tiene que manejar la incómoda presencia de Rusia. En lo referido a la cooperación e integración regional hay, además, una notable indefinición más allá de la voluntad de recuperar la CELAC, que en todo caso es un espacio de concertación política, más que de una verdadera integración. Este término, de hecho, se ha vuelto a utilizar por los líderes de manera muy confusa para abarcar cualquier forma de interacción regional.

A pesar de la proximidad ideológica de esos gobiernos, persisten los desacuerdos en una amplia gama de cuestiones de economía y política internacional, sobre el modelo de desarrollo, las cuestiones ambientales, o sobre democracia y derechos humanos, pues el factor Venezuela, junto con la deriva dictatorial en Nicaragua, sigue dividiendo a la región, y también a los nuevos gobiernos de izquierda entre sí. En una nueva elección a la presidencia del BID en noviembre de 2022, la región no logró plantear una candidatura de consenso y en la recta final compitieron las que habían propuesto Argentina, Chile, Brasil y México (Stuenkel, 2022; Galarraga *et al.*, 2022; Cota, 2012). Finalmente, fue elegido el candidato brasileño, Ilan Goldfajn, avalado por el gobierno de Bolsonaro y, más tarde, de manera renuente, por el equipo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Existe también una notable indefinición respecto de las opciones y diseños institucionales para relanzar la integración. Brasil tendrá un papel clave en el futuro de la integración regional y en particular en el ámbito sudamericano y en el Mercosur, en lo referido a su fortalecimiento y en las negociaciones externas de este grupo. De manera muy genérica, Lula ha anunciado un retorno de Brasil a los foros multilaterales y las organizaciones regionales, lo que supondrá, en primera instancia, la normalización de la CELAC. En el Mercosur, aunque el cambio político en Brasil supone una nueva correlación de fuerzas, persiste el obstáculo de Uruguay, que prioriza la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con

China que debilitaría a ese bloque. Sobre el acuerdo UE-Mercosur, decisivo para este grupo, ha habido declaraciones contradictorias de Lula o de Celso Amorim, el influyente excanciller, sobre la necesidad de reabrir la negociación para revisar la sección sobre compras gubernamentales (Lirio, 2022), lo que, tras más de veinte años de negociaciones, podría significar en la práctica el abandono de ese acuerdo.

El gobierno de Gustavo Petro en Colombia también ha mostrado una renovada voluntad integracionista en materia económica, de redes energéticas, y en el espacio amazónico, con un marcado carácter “verde”. Ese compromiso no se ha traducido aún en propuestas más específicas, pero cabe esperar que impulsará cambios en la Alianza del Pacífico, cuya primera cumbre con mayoría de gobiernos progresistas se convocó en noviembre de 2022. Significativamente, esta cumbre no pudo llevarse a cabo en la fecha prevista debido a que el Congreso de Perú no autorizó el viaje al exterior del presidente Pedro Castillo. Se espera que en esa reunión se formalice la ampliación de ese grupo con nuevos miembros (Costa Rica, Ecuador y Honduras), así como de otros países del hemisferio (Canadá) o de otras regiones (Corea del Sur y Singapur). Sin embargo, dado que sus gobiernos representan distintas opciones políticas, no cabe esperar ninguna iniciativa refundacional que modifique en lo esencial la naturaleza de ese grupo, orientado al libre comercio y con una modesta agenda de cooperación sectorial.

Una de las propuestas más concretas surge de un grupo de expresidentes, excancilleres y otras personalidades, en una extensa carta dirigida a los presidentes sudamericanos tras las elecciones que dieron la victoria a Lula da Silva en Brasil⁵. En ella se reclama la reactivación de esta organización, inerte pero aún viva jurídicamente a pesar de haber sido denunciada por los gobiernos que, en su momento, promovieron el Prosur. Pero la carta va más allá y, reconociendo las fallas de esa organización y de ciclos regionalistas anteriores, proponen una “nueva Unasur” basada en el pluralismo ideológico y no solo en la afinidad de los gobiernos; la sustitución de la regla del consenso por distintas mayorías que eviten los vetos cruzados y hagan posible un funcionamiento más ágil y eficaz; y la incorporación de nuevos actores, como los agentes económicos y sociales, o las universidades. También se propone dotar a esa nueva Unasur de una dimensión de integración económica, que la original no llegó a tener a causa de los desacuerdos entre Venezuela y Brasil, y dotarla de una agenda de cooperación funcional que recupere algunas áreas en las que la anterior Unasur hizo aportes útiles —salud pública, infraestructura y conectividad— y sume otras nuevas —cambio climático, armonización regulatoria y entorno empresarial favorable, financiación del desarrollo—. Empero, como ocurre con CELAC, ese listado excluye las cuestiones más divisivas desde el punto de vista político.

Pese al notable respaldo político de esta propuesta, puede encontrar importantes obstáculos: se trata de una organización desacreditada y la propuesta no refleja el pluralismo político que se reclama. Por ello, puede ser vista como un nuevo proyecto de integración de las izquierdas de la región, que las derechas volverían a contestar, o una reedición de la apuesta geopolítica de Brasil para redefinir la integración latinoamericana en un esquema que deja a México en una

⁵ La carta está basada en un detallado informe del Center for Economic and Policy Research (CEPR) (Long y Suñé, 2022). La carta, fechada el 14 de noviembre de 2022, está disponible en: <https://epo.o.epimg.net/descargables/2022/11/14/55676485efe8dd1cf9df992a98dab285.pdf>.

Una agenda efectiva de cooperación, con prioridades de desarrollo compartidas y modestos niveles de concertación política, podría impulsar el regionalismo

situación periférica. Finalmente, la nueva Unasur tendría el mismo problema de interlocución externa que la anterior: los socios extrarregionales (China, Estados Unidos, la UE) tienen una clara preferencia por agrupamientos que cubran el conjunto de América Latina, lo que significa primar a la CELAC.

Todo lo anterior sugiere que América Latina y el Caribe, pese al nuevo momento político, enfrenta importantes obstáculos para un eventual resurgimiento de la integración regional y de otras formas de regionalismo. Además de un alto grado de indefinición de estrategias y modelos, más allá del intento de revivir esquemas como Unasur, hay diferencias notables en las estrategias de desarrollo e inserción internacional con los gobiernos de derecha aún presentes en la región, además de las que existen entre los propios gobiernos de izquierda. Si una de las respuestas que pueden darse a la crisis de la globalización y del multilateralismo es un “regionalismo defensivo” que dé cobijo a cadenas de valor más cortas y resilientes —lo que ya puede verse en América del Norte o la UE—, esa tendencia no se observa ni parece haberse planteado aún con claridad en la región. Pero en ese escenario de incertidumbre geopolítica, cambio tecnológico y reestructuración económica global, una agenda efectiva de cooperación funcional en áreas clave, que refleje prioridades de desarrollo compartidas, y modestos niveles de concertación política y de interlocución con actores externos, puede impulsar el regionalismo posible para que América Latina logre hacer frente, como región, a las encrucijadas del interregno.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, M. V. (2022): “La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Trabajo*, nº 71 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- BEAUREGARD, L. P. y JIMÉNEZ, M. (2022): “Biden apela a la unión regional como solución a la crisis migratoria de América”, *El País*, 11 de junio.
- CAMHAJI, E. (2021): “México apuntala la CELAC y relega a la OEA en plena confrontación con Almagro”, *El País*, 24 de julio.
- CANELAS, M. (2022): “La CELAC: un foro útil para el mientras tanto”, *El País*, 12 de octubre.
- CASTRO, J. y QUILICONI, C. (2022): “Cooperación regional latinoamericana: retos y oportunidades en la pandemia”, en J. ALTMANN y F. ROJAS ARAVENA (eds.): *América Latina. ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?*, San José, FLACSO/Universidad para la Paz, pp. 131-148.
- CEPAL/CELAC (2021): *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/TS.2021/115.
- CORONA, S. (2021): “López Obrador pide la integración comercial y el fin de los bloqueos en América Latina”, *El País*, 18 de septiembre.
- COTA, I. (2022): “La elección del BID expone las fisuras de las izquierdas latinoamericanas”, *El País*, 22 de noviembre.
- DÍAZ-BONILLA, E. y DEL CAMPO, M. V. (2010): *A Long and Winding Road. The Creation of the Inter American Development Bank*, s.l., publicación independiente.
- FINANCIAL TIMES (2020): “Why America should remain second. US must accept that Latin America’s development bank needs a Latin American head”, *Financial Times*, Editorial Board, 21 de junio.

- GALARRAGA, N.; LABORDE, A.; COTA, I. y RIVAS, F. (2022): “La batalla más dividida para presidir el BID”, *El País*, 12 de noviembre.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. y TOKATLIAN, J. G. (2021): “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad* n° 291, enero-febrero, pp. 49-65.
- GRANJA, L. (2022): “Mercosur and Pacific Alliance Responses to the Pandemic”, *Contexto Internacional*, vol. 44, n° 2, mayo-agosto.
- GUADARRAMA, E. y GONZÁLEZ, H. (2021): “Reactivar la CELAC”. La misión de México para la integración regional”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 5 de noviembre. Disponible en: <https://revistafal.com/reactivar-a-la-celac/>.
- JANZWOOD, S. y HOMER-DIXON, S. (2022): “What is a Global Polycrisis? And how is it different from a systemic risk?”, *Cascade Institute discussion paper* v. 1.1, 27 de abril.
- JIMÉNEZ, M. y BEAUREGARD, L. P. (2022): “Alberto Fernández a Biden: ser país anfitrión no otorga la capacidad de imponer un derecho de admisión”, *El País*, 10 de junio.
- JUNCKER, J. C. (2018): Speech by President Jean-Claude Juncker at the Opening Plenary Session of the Ideas Lab 2018 “Europe – Back on Track” of the Centre for European Policy Studies, Bruselas, Comisión Europea, 22 de febrero. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_1121.
- KITROEFF, N. (2020): “Mauricio Claver-carone, el aliado de Trump que quiere dirigir el Banco Interamericano de Desarrollo”, *New York Times*, 26 de agosto.
- KOOP, F. (2022): “COP27: América Latina se acerca a la unidad sobre el clima en Egipto”, *Diálogo Chino*, 10 de noviembre.
- LIRIO, S. (2022): “América del Sur en la nueva geopolítica global. Entrevista a Celso Amorim”, *Nueva Sociedad*, n° 301, septiembre-octubre, pp. 82-92.
- LONG, G. y SUÑE, N. (2022): “Hacia una nueva Unasur: Vías de reactivación para una integración suramericana permanente”, Washington, CEPR, octubre. Disponible en: <https://cepr.net/wp-content/uploads/2022/10/Long-Sune-2022-PDF.pdf>.
- LOZANO, G. (2021): “México quiet return to diplomatic leadership”, *Americas Quarterly*, 4 de agosto.
- MORIN, E. y KERN, A. B. (1999): *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millennium. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*, Cresskill, Hampton Press.
- PISANY-FERRY, J. (2021): “La conquista geopolítica de la economía”, *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- REUTERS (2020): “Brazil sits out leftist Latin American’ nations body on anti-democracy fears”, 16 de enero.
- RIGGIROZZI, P. (2020): “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina”, *Análisis Carolina*, n° 12, Madrid, Fundación Carolina.
- RODRIGUES, G. M. A. (2022): “Política exterior de Bolsonaro: ideología y aislamiento diplomático (2019-2022)”, *Análisis Carolina*, n° 13, Madrid, Fundación Carolina.
- ROJAS, R. (2022): “López Obrador, la CELAC y el giro latinoamericano”, *El País*, 19 de septiembre.
- RUANO, L. y SALTALAMACCHIA, N. (2021): “Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?”, *The International Spectator*, vol. 56, n° 2, pp. 93-113.
- SANAHUJA, J. A. (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en M. MESA (coord.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019*, Madrid, CEI-PAZ, pp. 107-127.

- (2022a): “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, en M. MESA, (coord.): *Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Anuario CEIPAZ 2020-21*, CEIPAZ, Madrid, pp. 41-71.
- (2022b): “América Latina ante el COVID-19: sindemia, erosión de la democracia y nuevo contrato social”, en VV.AA.: *América Latina. Un nuevo escenario*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz / Mira Editores, pp. 17-42.
- (2022c): “Interregno: la actualidad de un orden mundial en crisis”, *Nueva Sociedad*, nº 302, noviembre-diciembre.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020): “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 126, p. 41-63.
- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo*, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SCHENONI, L. y MALAMUD, A. (2021): “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero-febrero, pp. 66-79.
- SHIFTER, M. y BINETTI, B. (2022): “A Policy for a Post American Latin America”, *Foreign Affairs*, 3 de junio.
- STUENKEL, O. (2022): “A Second Pink Tide Might Not Unify Latin America”, *Americas Quarterly*, 17 de noviembre.
- TOOZE, A. (2022): “Welcome to the world of the polycrisis”, *Financial Times*, 28 de octubre.
- WIENER, A. (2017): “A Theory of Contestation—A Concise Summary of Its Argument and Concepts”, *Polity* vol. 49 (1), pp. 109-125.



9. SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA: LA PUNTA DEL ICEBERG

FRANCISCO J. VERDES-MONTENEGRO

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

Es complicado atender algunas dinámicas —empoderamiento del crimen organizado, militarización, corrupción, etc.—, sin tener en cuenta un sistema internacional más inestable

La llegada de Gustavo Petro a la Casa de Nariño y la publicación del informe final de la Comisión de la Verdad en Colombia han vuelto a poner encima de la mesa la necesidad de repensar los paradigmas de seguridad que predominan en América Latina. Partiendo de las distintas crisis que atraviesa la región y sus interrelaciones con las violencias que experimenta, se afianza paulatinamente una corriente entre los expertos que aboga por repensar de forma holística e integral las soluciones, asumiendo paradigmas renovados que permitan asociar tendencias nacionales e internacionales (Rojas Aravena, 2022). A este respecto, es complicado atender algunas dinámicas regionales en materia de seguridad —como el empoderamiento del crimen organizado, la militarización, la alta concentración territorial de la violencia, la corrupción o la proliferación de actores, entre otras—, sin tener en cuenta un sistema internacional más inestable y conflictivo que, cuando todavía no se había recuperado de los efectos de la pandemia, se ha visto impactado por la invasión rusa de Ucrania, cuyas secuelas globales están ya vislumbrándose con más claridad: inseguridad alimentaria, inflación, carrera armamentística, etc.

El último informe de desarrollo humano regional, correspondiente a 2021, ha vuelto a poner el foco en los vínculos entre violencia, desigualdad y crecimiento en América Latina. A partir de evidencias recientes, se corrobora que la desigualdad es tanto un resultado como una fuente de violencia, además de subrayarse que los sectores más vulnerables están sobrerrepresentados entre las víctimas de violencia (PNUD, 2021). Habida cuenta de este solapamiento de problemas estructurales con eventos críticos que alteran los escenarios de inseguridad, cabe plantearse interrogantes que, no por ser simples de formular, tienen fácil respuesta. ¿Qué inseguridades hay que afrontar y priorizar? ¿A quién hay que proteger? En función de la respuesta, la forma de hacerlo también varía.

A este respecto, y con una propuesta que tiene importantes paralelismos con postulados clásicos procedentes de la investigación para la paz, así como con el enfoque de seguridad humana que promovió en la década de 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se podría recurrir a la noción de “paz total” que ha popularizado Gustavo Petro tras su toma de po-

sesión y que durante la campaña electoral se asociaba al binomio “paz grande/paz chiquita”. Así, los países latinoamericanos necesitan ir más allá de una “paz chiquita” (o negativa) que solo atiende a la violencia directa (visible) sin prestar atención a la violencia estructural que opera día a día. Al hacerlo, se lograría una “paz grande” o “paz total” que tiene como núcleo de su aproximación a la seguridad la “protección de la vida” (Rodríguez, 2022).

Ahora bien, una breve cartografía de la inseguridad y las violencias en América Latina puede iniciarse advirtiendo una paradoja: en función del indicador al que se recurra, se puede pasar de afirmar que esta es una “zona de paz” o, por el contrario, calificar la región como “la más violenta del mundo”. Esto, lejos de restarle peso a las violencias cotidianas que experimenta día a día la población latinoamericana, es una llamada de atención sobre los instrumentos que se emplean para apreciar estas problemáticas, en ocasiones subestimadas o directamente invisibilizadas, al no tener siquiera estadísticas que ayuden a aprehenderlas. Mientras tanto, y en paralelo, otras cuestiones acaparan la agenda pública, tanto política como la del grueso de los medios de comunicación. Si a ello le sumamos las dificultades propias de la pandemia de la COVID-19 y las políticas de confinamiento adoptadas para darle respuesta, parece imprescindible advertir de la cautela con la que han de verse algunas cifras e indicadores de los últimos años, ya que podemos estar solo apreciando la “punta del iceberg” de flagelos de una mayor magnitud.

No se puede obviar que al hablar de seguridad no estamos ante un concepto neutro, y el señalamiento de una cuestión como una “amenaza” es uno de los actos políticos por antonomasia, al poner el foco en unas problemáticas determinadas que merecen un tratamiento excepcional, acompañadas de unas medidas que subvierten procedimientos democráticos que sí operan para otras esferas. Esto tiene importantes implicaciones que invitan igualmente a cierta reflexividad, ya que la securitización de algunas cuestiones no siempre obedece a aquellas inseguridades, miedos y daños que inciden en mayor medida en el día a día de la ciudadanía. A su vez, la opacidad que acompaña a algunos aspectos clave de las políticas de seguridad hace más complejo su abordaje. Se trata de dilemas y riesgos que ni mucho menos son exclusivos de los países latinoamericanos.

En ese sentido, el crimen organizado y las maras proyectan una de las caras más visibles de la violencia en América Latina, objeto de atención por parte de algunas industrias culturales, como la literatura, el cine, las series o los videojuegos, si bien la violencia que más percibe la ciudadanía latinoamericana en su día a día es la violencia en las calles (43%), la violencia verbal (36%) y la violencia de género (“intrafamiliar con mujeres”, 35%). Las maras/pandillas registran un 25%, mientras el crimen organizado está a la cola (19%) junto con la violencia de Estado (11%) (Latinobarómetro, 2021). Lejos de restar importancia a unas amenazas frente a otras, ya que apenas el 28% de los ciudadanos de la región se sienten protegidos contra el crimen, sí permite ponderar las percepciones y advertir algunas expresiones de violencia menos visibles en la agenda pública que merecen mayor atención.

Por ello, en este trabajo se revisan en primer lugar algunas tendencias regionales en materia de seguridad y violencia en América Latina, advirtiendo algunos vacíos o carencias a la hora de cuantificarlas que condicionarían su

En la cartografía de la inseguridad y las violencias se advierte una paradoja: en función del indicador se calificará a la región como “zona de paz” o “la más violenta del mundo”

abordaje. En segundo término, se hace hincapié en el desacoplamiento de la región con respecto a dinámicas globales y, si bien esto último entraña ciertos riesgos, también puede entenderse como una oportunidad para emprender algunas reformas que pongan en el centro la protección de la vida.

Una “guerra” que no se gana mientras otras amenazas no se aprecian en su plenitud: feminicidios, desapariciones y asesinatos de defensores de derechos

Desde hace años América Latina es la región que registra la cifra más baja de conflictos armados a escala internacional, al contabilizar únicamente el caso del conflicto colombiano (Alerta, 2022; UCDDP, 2022). Ahora bien, en seis décadas este ha marcado ya a varias generaciones de colombianos con más de 260.000 muertos, siete millones de desplazados y decenas de miles de desaparecidos (Comisión de la Verdad, 2022). Todo ello, sin perder de vista sus efectos regionales, y los tráfico ilícitos que atraviesan tanto el país como la región, entre ellos el de drogas y su aproximación securitizada: el narcotráfico.

América Latina está atravesada desde hace décadas por un paradigma prohibicionista de las drogas, concretamente de la cocaína, extraída sobre todo en Colombia, Perú y Bolivia. Pero lejos de reducirse a estos territorios, sus ramificaciones se extienden por toda la región, como rutas de tránsito y cada vez mayor consumo, sin perder de vista que su principal destino queda en otras regiones, como Estados Unidos o Europa, en las que su precio es mucho mayor (hasta 60 veces) por los riesgos que acarrea. El cansancio por la aproximación securitizada a este flagelo se observa entre los líderes y, aunque los resultados siguen sin lograrse y su ineficacia está más que corroborada, resulta difícil vislumbrar horizontes que apunten a otras alternativas, como la legalización, a la luz del escaso apoyo que esta opción concita.

Una prueba paradigmática de esa ineficacia se observa en los resultados alcanzados por la política de erradicación de la coca, con más de 30 años de recorrido. De acuerdo con los resultados obtenidos en 2021 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOCC, por sus siglas en inglés), se ha vuelto a observar un aumento del 10% de las hectáreas cultivadas en Colombia, el principal productor. Este dato rompe la tendencia a la baja observada desde 2018, en uno de los pocos éxitos en esta materia que podía destacar el ya expresidente Iván Duque (León, 2022). Eso sí, la tecnificación de la producción de cocaína había logrado obtener una mayor productividad con menos territorio, sin perder de vista la expansión a otras áreas más remotas (montañas, parques nacionales y espacios protegidos), e incluso la detección de zonas de cultivo en otros países como Honduras o Venezuela. Todo esto explica que en agregado la producción de cocaína se haya duplicado en la última década (*The Economist*, 2022a).

Ahora bien, aunque los resultados están ahí y algunos mandatarios, como el mencionado Gustavo Petro, están dispuestos a explorar otras alternativas, el paradigma prohibicionista ha sedimentado en buena parte de la ciudadanía. Como apunta la encuesta que ha realizado la Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad y la Corporación Latinobarómetro, hay un rechazo a

la legalización de las drogas como estrategia para reducir el crimen (el 55% de los consultados se posiciona en contra). Y este, además, encuentra coherencia con el reconocimiento del liderazgo mundial de Estados Unidos en el combate contra el narcotráfico y la preferencia por su cooperación en este campo frente a otras opciones (Romero *et al.*, 2022).

Mientras tanto, otras problemáticas están recibiendo poco a poco una mayor atención, si bien su conocimiento es aún precario. El feminicidio, sin ir más lejos, es una forma de violencia que ha sido subestimada y que se ha llegado a denominar “la pandemia en la sombra” o la “pandemia silenciosa”. A pesar del compromiso de la comunidad internacional y distintas organizaciones, existe la dificultad de medirla y cuantificarla con precisión. La dificultad para acordar una sola definición ha tenido siempre como corolario la falta de estadísticas internacionales confiables y homologadas, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en los últimos años en espacios multilaterales, alimentados por la ola de movilizaciones e iniciativas, como el “Mapa latinoamericano de feminicidios”¹. No son muchos los países que, a escala internacional, reconocen el feminicidio con calificación jurídica propia, si bien la mayoría están en América Latina² (Turuban, 2022).

Dada la ausencia de una metodología común para generar estadísticas estandarizadas sobre este delito, la aproximación regional más precisa de que se dispone señala que las tasas más elevadas de feminicidio en América Latina se registran en Honduras (4,7 por cada 100.000 mujeres), República Dominicana (2,4) y El Salvador (2,1), aunque estos tres países, al igual que Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay, registraron una disminución respecto a los últimos guarismos disponibles correspondientes a 2019 (CEPAL, 2021). Esta caída parece confirmarse con la información disponible en el Mapa Latinoamericano de Feminicidios que elabora MundoSur en siete países de la región (Argentina, Chile, Ecuador, Panamá, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela), ya que la cifra de feminicidios ha pasado de 5.432 en 2019 a 4.580 en 2020 y 2.626 en 2021.

Conviene subrayar que estas cifras son orientativas y la realidad de la violencia contra las mujeres es de una magnitud más significativa. Mientras se pusieron en marcha las medidas de confinamiento para mitigar los efectos sanitarios de la pandemia, algunas víctimas no tuvieron forma de pedir auxilio, y si lo hacían no eran atendidas, lo que explicaría la caída en las cifras de violencia. A su vez, aumentaron las agresiones físicas y psicológicas contra las mujeres, a la par que otras formas de violencia, como el control a través de las redes sociales y móviles. Si bien el ingenio y la sororidad pusieron en marcha prácticas que en algunos casos ayudaron a denunciar o acompañar a las víctimas, hay una percepción de que la crueldad con la que actúan los agresores aumentó (EFE, 2021).

Otra tendencia que llama la atención se vincula con las desapariciones, especialmente en el caso de México. Si durante el mandato de Felipe Calderón (2006-2012) desaparecieron un promedio de ocho personas por día, durante

Otras problemáticas están recibiendo atención: el feminicidio es una forma de violencia subestimada, a la que se ha denominado “pandemia silenciosa”

¹ Para más información sobre esta iniciativa, véase: <https://mundosur.org/feminicidios>.

² El feminicidio es considerado un delito específico en Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú. Por su parte, el género es considerado como agravante de delito en Argentina y Venezuela.

la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (en el cargo desde 2018), esta cifra se ha multiplicado por más de tres, alcanzando niveles equivalentes a 25 desapariciones diarias (*The Economist*, 2022b). Además, el proceso de búsqueda de los cuerpos es lento e ineficaz, y las familias de los desaparecidos rara vez encuentran justicia. En ese sentido, se estiman altos niveles de impunidad, ya que los casos que conducen a un enjuiciamiento se mueven en un rango de entre el 2% y el 6% (*The Economist*, 2022b).

A la hora de comprender esta subida, algunas interpretaciones ponen el foco en mejores sistemas de contabilización y una mayor predisposición a denunciar las desapariciones. En cambio, otros expertos se inclinan más bien por un incremento en la violencia de las pandillas, ya que el número informado de asesinatos en relación con la población se ha triplicado desde que comenzó la guerra contra las drogas de Calderón. También se ponen en cuestión algunas de las tácticas adoptadas en el marco de esta guerra contra el *narco*, como el énfasis que se puso en “decapitar” a las pandillas, capturando o matando a sus líderes. En este escenario, las bandas tienden a fragmentarse en nuevas facciones por el control de las rutas, de ahí que algunas estimaciones de organismos como el International Crisis Group (2022) adviertan que la cantidad de grupos criminales en México se duplicó en una década, al pasar de 76 en 2010 a 205 en 2020.

Finalmente, otra problemática que está captando cada vez más atención es la vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos y ambientales en América Latina. Sin lugar a dudas se trata de una de las labores más peligrosas hoy en día, no solo por el alto número de asesinatos que se registran, muchos de los cuales quedan impunes, sino también porque los activistas sufren una creciente criminalización. Entre las víctimas, se aprecia que quienes han sido atacados con mayor frecuencia son indígenas, afrodescendientes y defensores de zonas remotas.

Aquí, una vez más, los datos disponibles son solo la punta del iceberg. Siguiendo los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del Instituto de Defensa Legal (IDL), Mongabay Latam ha intentado aportar un listado de casos detectados por más de una decena de organizaciones de derechos humanos en Colombia, Perú, Ecuador y México. Tras sistematizarla y cotejarla, se ha identificado que por lo menos 156 defensores ambientales tienen procesos judiciales activos en estos cuatro países por ejercer su labor como activistas. La investigación reveló que en Perú existen 77 casos activos, 36 en Colombia, 22 en México y 21 en Ecuador. Del total de defensores judicializados, 132 son hombres y 24 mujeres, y 37 de ellos son pobladores indígenas de la Amazonía de Perú y Ecuador. Como señalan reportes impulsados por distintos organismos y colectivos, el grueso de los casos se vincula con industrias extractivas o el sector energético, siendo la minería y la agroindustria las que más defensores tienen denunciados (Carrere y Romo, 2021).

Los datos disponibles en 118 de los 156 casos indican que las demandas contra los activistas se originaron por conflictos ambientales con empresas privadas. Ahora bien, el que denuncia mayoritariamente en estos casos es el Estado, utilizando la figura de la alteración del orden público durante las protestas o manifestaciones por obstrucción de vías públicas o generación de disturbios, si bien se han registrado también acusaciones por extorsión o terrorismo. No son

ajenas, pues, las conexiones entre empresas transnacionales y Estados a la hora de garantizar la extracción de materias primas, claves en el modelo primario exportador que vertebra buena parte de los tejidos productivos de América Latina y cuya explotación es más necesaria, si cabe, tanto por la crisis energética (gas, petróleo, etc.), como por las transiciones ecológica y digital que están emprendiendo en distintos países, sobre todo del norte, muy demandantes ambas para la consecución de tecnologías dependientes de insumos críticos (litio, cobre, niobio, etc.).

Tanto la inseguridad e impunidad que afectan a los defensores ambientales, como la criminalización que se abate sobre ellos, buscan el mismo objetivo: la disuasión y desmovilización para evitar resistencias y fiscalización a los proyectos que se desarrollan, apostando a que el miedo y el agotamiento logren este efecto. Un instrumento que cabe celebrar en ese sentido es la entrada en vigor, el 22 de abril de 2021, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como el “Acuerdo de Escazú”. Entre sus pilares, además del acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia, se establece la protección de los defensores ambientales. Esto supone garantizar un “entorno seguro y propicio” en el que quienes defienden el ambiente y los derechos humanos puedan actuar “sin amenazas, restricciones e inseguridad”. Además de reconocer, proteger y promover sus derechos, obliga a los Estados a tomar las medidas apropiadas y oportunas para prevenir ataques, amenazas o intimidaciones (ONU, 2018). Si bien 14 países de la región ya lo han ratificado y por lo tanto su contenido es vinculante, con Chile y Colombia como dos de los últimos que se han sumado tras la toma de posesión de Gabriel Boric, todavía falta que lo hagan algunos países clave como Brasil, Costa Rica, Guatemala, Perú o Paraguay; e incluso que lleguen a firmarlo El Salvador u Honduras (CEPAL, 2022).

Ante la invasión rusa a Ucrania, el grueso de los países latinoamericanos ha expresado una voluntad por quedarse al margen de una guerra percibida como “europea”

Seguridad internacional y defensa: se intensifica el desacoplamiento

La guerra de Ucrania ha marcado el entorno internacional desde la invasión rusa el 24 de febrero de 2022 (24-F). Los países latinoamericanos no han consensuado una posición a este respecto, si bien se han posicionado mayoritariamente en favor de la condena de la agresión al mismo tiempo que se han opuesto a las sanciones que sí han adoptado Estados Unidos o la Unión Europea, junto con aliados como Australia, Japón o Reino Unido, entre otros. Con ello, la región se ha mantenido fiel a su tradición normativa, no exenta de algunas tensiones internas y algunos dobles discursos en los días posteriores a la invasión (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022). Así, el grueso de los países latinoamericanos ha expresado una voluntad por quedarse al margen de una guerra que se percibe como “europea”, y que agudiza la crisis en un entorno internacional ya convulsionado por la pandemia. Viendo que sus impactos no se han hecho esperar, sin que la región haya podido quedarse al margen, sobre todo en el terreno económico, cabe preguntarse qué consecuencias tendrá la guerra sobre esta parte del mundo en el medio plazo.

Huelga recordar que América Latina está ya de por sí en una posición periférica de los intercambios en materia de defensa y, por ende, de la carrera armamentística que está abriéndose paso. Si desde 2014 ya se apreciaba una tendencia alcista a escala internacional, tras el 24-F esta va a reforzarse. Ya en 2021, el gasto de defensa global superó por primera vez en la historia los dos billones de dólares. Sin embargo, el gasto agregado en América Latina registró un nuevo descenso empujado por la caída en dos de los países con mayor presupuesto en términos absolutos: Brasil (-4,3% respecto a 2020) y México (-3,4%). Ningún país latinoamericano ni caribeño ocupa un lugar en el top-15 de gasto militar que acapara más del 80% del monto total y, en su conjunto, la región aglutina 56.300 millones de dólares. Es decir, poco más del 2,6% del gasto mundial, una cifra equiparable a la que por sí solos destinan Alemania o Francia, y lejos del 38% y 14% que representan respectivamente Estados Unidos o China (Lopes da Silva *et al.*, 2022).

A escala intrarregional, los ya mencionados Brasil y México, junto con Colombia y Chile, representan la mayor parte del gasto de defensa en términos absolutos. Una constante en las fuerzas armadas es que el grueso de sus partidas se dedica a gastos de personal y, salvo Brasil, tienen poco margen para la adquisición de sistemas de armamento más sofisticados. Por ello, América Latina queda al margen de los principales flujos del comercio de armas pesadas a escala internacional, siendo la región que menos importa y cuyas capacidades son más limitadas. Es más, en el quinquenio 2017-2021, Suramérica alcanzó su nivel más bajo en los últimos 50 años, en buena medida por la crisis económica que ha atravesado la región desde el fin del *boom* de las *commodities* (Wezeman *et al.*, 2022). Con el auge de los precios de las materias primas que se ha observado, cabría preguntarse si la tendencia puede variar, aunque la situación fiscal que atraviesa la región, sumada a las carencias en otros ámbitos que ha intensificado la COVID-19, invita a la prudencia en este ámbito.

En materia de exportaciones América Latina queda igualmente en una posición periférica de los principales movimientos, acaparados en más de un 90% por las industrias de 10 países, encabezados por Estados Unidos (39%) y Rusia (19%). Solo Brasil, con un 0,3% del valor total de las exportaciones a escala global, tiene cierta presencia. En todo caso, pese al aumento registrado en el último quinquenio 2017-2021, se observa que la industria latinoamericana pierde volumen de mercado, con el caso paradigmático de la industria de defensa brasileña y una de sus empresas por excelencia en este ámbito: Embraer. Durante años ha sido la única empresa latinoamericana que se ubicaba entre el top-100 de empresas exportadoras, con modelos emblemáticos como el Tucano y el Super Tucano que se han adquirido por países de la propia región —Chile, Colombia, Ecuador y República Dominicana, además de Brasil— y allende —Angola, Burkina Faso, Indonesia, Líbano, Nigeria, Mauritania y Malí (Infodefensa, 2022)—. Sin embargo, desde 2015 esta ha perdido sucesivamente cuota de mercado (ese mismo año con una caída del 28,1%), y desde 2018 dejó de figurar entre las 100 principales, en buena medida por el menor gasto público que ha acompañado a la crisis económica en la región (Tian *et al.*, 2021).

Por otro lado, América Latina no es objeto de ninguna operación de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y únicamente tres de las 74 operaciones desplegadas en el ámbito multilateral se

hallan en la región, concentrándose en dos países con misiones políticas especiales: Colombia, con la misión de verificación de Naciones Unidas (UNVMC, por sus siglas en inglés) desde 2019 y la única misión desplegada por la Organización de Estados Americanos (OEA) como Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP). Desde ese mismo año, la región también cuenta con la Oficina Integrada de Naciones en Haití (BINUH, por sus siglas en inglés). Catorce países de la región contribuyen con efectivos a las misiones desplegadas por Naciones Unidas (Uruguay, Argentina, El Salvador, Perú y Guatemala, son los que más contribuyen), con una décima parte compuesta por mujeres (10,51%), y que en agregado es inferior al 3% del total del personal destinado.

Por todo ello, puede apreciarse un cierto desacoplamiento por parte de América Latina respecto a los intercambios y tendencias en otras regiones en materia de defensa y seguridad internacional. Esto tiene como mínimo una doble lectura: al mismo tiempo que amplifica la desatención relativa de actores extrarregionales hacia la región en este ámbito, reduce la presión externa para poder acometer algunas reformas necesarias que permitan modernizar y redimensionar la arquitectura de seguridad y defensa de la región.

Conviene no perder de vista la dinámica de militarización que ha tenido lugar en el último lustro, con unas fuerzas armadas que, más que una protección frente a amenazas externas, han ejercido labores de control interno y que, progresivamente, han ido extendiendo funciones más allá de la defensa (seguridad interna, industrias estratégicas, etc.). Durante el desborde que generó la pandemia, estas realizaron funciones de apoyo logístico pero también se aprovechó en algunos casos para intensificar la militarización, con algunos casos paradigmáticos como el de Jair Bolsonaro en Brasil. Durante los meses más críticos, y con una aproximación que contravenía los consensos científicos, Bolsonaro puso un militar en activo, el general Eduardo Pazuello, como ministro de Salud con una gestión que tuvo funestos resultados y que le obligó a revertir la decisión meses después (Verdes-Montenegro y Ferreira, 2021). Esto, sumado a otros cambios que ha tenido que adoptar en la cartera de Minas y Energía tras la reforma de Petrobras, con la sustitución del almirante Bento Albuquerque, da muestras del declive que ha tenido la pretensión de asociar a los militares como gobernantes eficientes. Algo que queda reflejado igualmente en encuestas recientes, con unas cifras contundentes (72% de los encuestados) que se posicionan en desacuerdo con la militarización (Romero, *et al.* 2022).

El desacoplamiento de América Latina, en definitiva, puede ahondar en su desatención estratégica, aunque también puede verse como una oportunidad en un momento de interregno, caracterizado por la crisis de globalización y el debilitamiento de las estructuras hegemónicas en un sistema internacional en transición (Sanahuja, 2022). Con ello no solo se puede revertir la militarización que ha ido ganando terreno en los últimos años en América Latina, sino emprender paradigmas de seguridad renovados que sitúen la protección de la vida en el centro, y prioricen los riesgos y amenazas que operan en el día a día de su ciudadanía. Ello conlleva reformas institucionales de calado y consensos amplios que, en una coyuntura de revitalización de las democracias, puede generar una oportunidad propicia para ponerlos en marcha. Sin duda, los procesos que se han abierto en estos meses en Chile y Colombia serán la prueba de fuego.

Conviene no perder de vista la militarización del último lustro, con unas fuerzas armadas que han ejercido labores de control interno más allá de la defensa

Referencias bibliográficas

- ALERTA (2022): “Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz”, Escuela de Cultura de Pau, UAB, Barcelona.
- CARRERE, M. y ROMO, V. (2021): “Mordaza legal: al menos 156 defensores ambientales demandados por proteger su territorio en cuatro países de Latinoamérica”, *Mongabay*, 4 de mayo de 2021. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2021/05/mordaza-legal-al-menos-156-defensores-ambientales-demandados-por-proteger-su-territorio/>.
- CEPAL (2022): “Acuerdo de Escazú: Situación de firma y ratificación”, Comisión Económica para América Latina, Santiago. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/mapas/acuerdo-escazu-situacion-firma-ratificacion>.
- COMISIÓN DE LA VERDAD (2022): “Hay futuro si hay verdad. Informe final”, Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Bogotá, 28 de junio. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>.
- EFE (2021): “La violencia contra las mujeres, la eterna pandemia en América Latina”, *Agencia EFE*, La Paz, San Salvador, Ciudad de México y Tegucigalpa, 24 de noviembre.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2022): “Crime in Pieces: The Effects of Mexico’s ‘War on Drugs’, Explained”. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/content/crime-pieces-effects-mexicos-%E2%80%9Cwar-drugs%E2%80%9D-explained>.
- LATINOBARÓMETRO (2021): “Informe de 2021. Adiós a Macondo”, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- LEÓN, A. (2022): “Más hectáreas de coca: el fracaso final de la lucha contra las drogas de Duque”, *La Silla Vacía*, 6 de julio.
- LOPES DA SILVA, D.; TIAN, N.; BÉRAUD-SUDREAU, L.; MARKSTEINER, A. y LIANG, X. (2022): “Trends in world military expenditure, 2021”, *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, abril.
- NACIONES UNIDAS (2018): “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.
- RODRÍGUEZ, S. (2022): “Informe y evento de la Comisión de la Verdad impulsan la ‘Paz Grande’ de Petro”, *La Silla Vacía*, 29 de junio.
- ROJAS ARAVENA, F. (2022): “América Latina ante la desigualdad, la desesperanza y la fragmentación”, en M. MESA (ed.): *Anuario CEIPAZ 2021-2022*, Madrid, CEIPAZ, pp. 171-186.
- ROMERO, C. A.; TOKATLIAN, J. G.; LUJÁN, C.; GONZÁLEZ, G. y HIRST, M. (2022): “Cómo América Latina ve a Europa”, *Nueva Sociedad*, opinión, abril.
- SANAHUJA, J. A. (2022): “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, en M. MESA (ed.): *Anuario CEIPAZ 2021-2022*, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-71.
- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo*, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- THE ECONOMIST (2022a): “Latin American politicians are fed up with the war on drugs”, *The Economist*, 9 de junio.
- (2022b): “At least 100.000 people are missing in Mexico”, *The Economist*, Puebla y Saltillo, 30 de junio.
- (2022c): “Stragging numbers of Mexicans are vanishing. Here’s how to save them”, *The Economist*, 30 de junio.

- TIAN, N; LOPES DA SILVA, D.; KUIMOVA, A; MARKESTEINER, A. y BÉRAUD-SUDREAU, L. (2021): “The SIPRI Top 100 Arms-producing and Military Services Companies, 2020”, *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, diciembre.
- TURUBAN, P. (2022): “El conteo de feminicidios es un desafío mundial”, *SwissInfo*, 24 de marzo. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/el-conteo-de-feminicidios-es-un-desaf%C3%ADo-mundial/47450970>.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. y FERREIRA, T. A. (2021): “¿Misión cumplida? La militarización de la gestión sanitaria frente a la COVID-19 en Brasil”, *Análisis Carolina*, nº 30, Madrid, Fundación Carolina, 23 de noviembre.
- WEZEMAN, P.; KUIMOVA, A. y WEZEMAN, S. T. (2022): “Trends in international arms transfers, 2021”, *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, marzo.

10. SUPERPOSICIÓN DE CRISIS EN CENTROAMÉRICA

SALVADOR MARTÍ I PUIG

Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Girona

Las cinco repúblicas centroamericanas han experimentado turbulencias políticas que han derivado en una erosión democrática en cuatro de ellas

Presentación

Centroamérica acogió el bicentenario de su independencia inmersa en una triple crisis. Una de carácter político, derivada de una manifiesta involución democrática; otra sanitaria, a raíz de la pandemia de COVID-19, y una tercera como consecuencia del cambio climático global. Sobre la base de este contexto, el presente artículo señala cómo esta triple crisis ha golpeado a las cinco repúblicas de la región. Para ello, abordaremos la deriva política de cada uno de los países, luego analizaremos cómo la crisis sanitaria y el cambio climático han agudizado la crisis social ya existente y, finalmente, añadiremos un apunte sobre la creciente ola migratoria.

Involución e incertidumbre política

A lo largo de los últimos años, las cinco repúblicas centroamericanas han experimentado notables turbulencias políticas que, en cuatro de ellas, han derivado en una persistente erosión democrática. El caso más conflictivo sin duda ha sido el nicaragüense. Desde la vuelta al poder de Daniel Ortega, en 2007, se ha ido instaurando en el país un régimen personalista que, si al inicio podía calificarse de híbrido, desde abril de 2018 fue contestado en las calles y ha derivado en un sistema autoritario cerrado y represivo (Martí i Puig, 2021). Esta lógica de perpetuación en el poder del clan Ortega ha tenido su último episodio en enero de 2022, cuando ha simulado una plácida victoria electoral con la que iniciar un cuarto periodo presidencial consecutivo. Esta victoria, sin ningún tipo de legitimidad interna ni externa, fue el resultado de un mayor control de las instituciones electorales y de una intensa y sistematizada represión de la oposición política y social desplegada desde mediados de 2018 y que continúa en el momento de escribir este texto.

Sobre lo primero, se destacó la elección discrecional de los miembros del Consejo Supremo Electoral, la retirada de la personería jurídica a partidos opositores y la persecución de sus candidatos. Respecto de la represión, se impulsó la redacción de una batería legal —a partir de las leyes de “ciberdelitos”, de “agentes extranjeros” y de “defensa de los derechos, independencia, soberanía y autodeterminación” (Martí i Puig y Rodríguez Suárez, 2021)— con

las que contrarrestar cualquier atisbo de oposición efectiva en las elecciones, en las calles y en las redes sociales. A raíz de ello, ya a principios del 2022, los gobiernos de Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Canadá impulsaron nuevas sanciones contra el gobierno nicaragüense (EFE, 2022), mientras que el gobierno de Nicaragua abandonaba la Organización de Estados Americanos (OEA) (Maldonado, 2022).

De todos modos, los problemas políticos en la región no son exclusivos de Nicaragua. Las instituciones políticas en Honduras, El Salvador y Guatemala también han experimentado un notable deterioro.

La política en Honduras ha estado sometida a una degradación desde el golpe de Estado orquestado contra Manuel Zelaya en 2009. En los comicios de fines de 2009, así como en los siguientes de 2013 y 2017 —no exentos de denuncias de fraude— ganaron los candidatos del Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa y Juan Orlando Hernández, que se reeligió tras una reforma constitucional. Durante los dos periodos presidenciales de Hernández, el país estuvo sometido a una fuerte polarización política y hubo crecientes vínculos entre el narcotráfico y la clase política. En ese marco, se desarrolló la compleja labor desempeñada por la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), operativa entre enero de 2016 y diciembre de 2019 (OEA, 2020), cuando no se le renovó el contrato para un nuevo periodo.

En las elecciones presidenciales, legislativas, locales y al Parlamento Centroamericano del 28 de noviembre de 2021 triunfó el Partido Libertad y Refundación (LIBRE), que llevó como candidata presidencial a Xiomara Castro, esposa del depuesto Zelaya, con el 51,12% de los votos. De esta forma, por primera vez en la historia de Honduras una mujer se situó al frente del poder ejecutivo. Se rompió además el bipartidismo que había dominado el país durante décadas entre los partidos Liberal y Nacional. En el Congreso, unicameral, LIBRE ocupó 50 de las 128 bancas y los dos partidos tradicionales 66. En el único ámbito en disputa en el que partido LIBRE no se impuso con claridad fue en el municipal, debido a la implantación que aún mantienen las maquinarias políticas tradicionales. Sin embargo, a pesar de la llegada de un nuevo titular a la Presidencia de la República, los primeros pasos del nuevo gobierno se vieron perjudicados por escándalos de transfuguismo en el Congreso Nacional, y por la permanencia de la violencia y la polarización en el país, además de la existencia de suspicacias respecto del peso de la red familiar del matrimonio Zelaya en el gobierno (Aguilar y Ávila, 2022).

En cuanto a la situación de El Salvador, la tensión entre el gobierno y la oposición, así como la cuestión de la violencia de las pandillas, han sido la norma. En este país hubo elecciones legislativas y municipales en febrero de 2021. En ellas el actual joven presidente, Nayib Bukele, impulsó una formación afín confeccionada por familiares y allegados bautizada Nuevas Ideas. Este nuevo partido consiguió imponerse de manera abrumadora frente a los que habían articulado la vida institucional desde los Acuerdos de Paz de 1992: la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Las elecciones dieron al partido en el poder el control absoluto de la Asamblea Legislativa, con 56 de los 84 escaños a repartir y la mayoría de los miembros de los Consejos Municipales: 152 de los 262 en disputa. Estos comicios, como sucedió en Honduras, dieron al traste

con el bipartidismo tradicional, si bien esta “renovación” no necesariamente indica mayor consenso ni mejoras democráticas.

Los hechos más bien indican lo contrario. Desde la llegada al poder de Bukele, en junio de 2019, con 37 años, su mandato ha estado dominado por un estilo personalista muy apegado al uso de las redes sociales y por su entente con los sectores del Ejército más suspicaces respecto de los Acuerdos de Paz de 1992. Además, como presidente ha tenido actuaciones muy polémicas, entre las que destacamos cuatro. La primera fue durante la crisis política de febrero de 2020, cuando Bukele ingresó acompañado de militares en la Asamblea Legislativa para tratar de imponer su criterio sobre la aprobación de un préstamo de 109 millones de dólares para financiar su plan contra las pandillas; la segunda fue la decisión de destituir a los magistrados de la Sala de lo Constitucional y al fiscal general en mayo de 2021; la tercera, el impulso de medidas contra el crimen organizado de las maras, en marzo de 2022, que suponen el encarcelamiento de menores, las restricciones a la libertad de expresión y el estado de excepción que permitió detener, entre enero y abril de 2022, a 30.000 jóvenes acusados de pertenecer a pandillas (Labrador y Garrete, 2022). Y la cuarta fue la adopción del bitcoin como moneda de curso legal, en septiembre de 2021, lo que transformó a El Salvador en la primera nación del mundo en adoptar esta iniciativa. Fruto de lo expuesto, no es de extrañar que a Bukele se le califique de *millennial* autoritario.

En Guatemala también se viene produciendo un deterioro institucional y el país se encuentra en un proceso de crisis permanente. En este caso, la cuestión más acuciante de la agenda política es la corrupción, sobre todo tras la expulsión en 2019 de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), que se interpretó como un “pacto de corruptos” (Sáenz de Tejada, 2021). Dicho “pacto” supuso la cooptación definitiva por parte de la clase política del poder legislativo, el poder judicial y la Corte de Constitucionalidad, hecho que significó un retroceso en materia de transparencia, justicia y de lucha contra el crimen organizado. En este contexto, el presidente en funciones, Alejandro Giammattei, fue cuestionado tanto por la corrupción de su administración como por la mala gestión de la pandemia de la COVID-19. Una muestra de ello fue la oleada de protestas acontecidas a finales de 2020 a raíz de la aprobación de un proyecto de ley en el Congreso Nacional que recortaba las partidas de educación y sanidad, mientras se proponía un aumento del gasto en dietas y servicios para los legisladores y se aumentaban las partidas destinadas a infraestructuras a través de concesiones al sector privado.

Costa Rica constituye, en este contexto, una relativa excepción, si bien no ha sido ajena a la inestabilidad y la incertidumbre política. No por casualidad, la campaña para las elecciones presidenciales y legislativas de 2022 estuvo marcada por la corrupción, el nepotismo, la crisis económica y denuncias personales entre los candidatos. El 3 de abril de 2022, pasaron a la segunda vuelta el expresidente José María Figueres, por el tradicional Partido Liberación Nacional (PLN), y Rodrigo Chaves, exministro de Hacienda y antiguo funcionario del Banco Mundial, que postuló por la joven formación Progreso Social Democrático (PSD). Este último resultó triunfador con el 52,84% de los votos emitidos y deberá gobernar con una Asamblea Legislativa altamente

fragmentada y con solo 9 escaños de los 57 de los que se compone (Sánchez, 2022), y sin una estructura partidaria. El candidato evangélico Fabricio Alvarado se postuló por segunda vez, pero en esta ocasión, a diferencia de 2018, no pasó al balotaje. Merece una mención especial el Partido de Acción Ciudadana (PAC), que después de haber conquistado la presidencia durante los dos mandatos anteriores, sufrió un descalabro espectacular en 2022. En este sentido, Costa Rica incursiona en un periodo de “gobierno dividido”, con un *outsider* que deberá afrontar una economía con un 23% de pobreza, una deuda pública equivalente al 70% del PIB y con altas cotas de desconfianza en los políticos. Una desconfianza que ayudó al propio Chaves a llegar a la presidencia, pero quizás le dificulte su desempeño en el cargo.

La política no es la única variable que ha agitado la región, Centroamérica también se ha visto asaltada por amenazas derivadas en dos grandes crisis: sanitaria y climática

Pandemia y cambio climático

La política no es la única variable que ha agitado la región en los últimos años, Centroamérica también se ha visto asaltada por amenazas que han derivado en dos grandes crisis: sanitaria y climática. En cuanto a la crisis sanitaria, Costa Rica ha sido el único país que ha mantenido una política consistente. Las acciones rápidas y coordinadas del gobierno del presidente Carlos Alvarado con la Asamblea Legislativa, junto con la existencia de uno de los sistemas de salud pública más robustos de América Central, permitieron contener la primera ola de infecciones. Pero, más allá de lo expuesto, los efectos económicos de la pandemia fueron muy controvertidos en un país que tiene en el turismo su principal fuente de divisas y empleos.

Respecto a las medidas para hacer frente a la COVID-19 impulsadas por los gobiernos de los cuatro países septentrionales de la región, independientemente del color político de sus presidentes, fueron poco efectivas. Jugaron en su contra factores de carácter estructural y difíciles de abordar a corto plazo, como son los elevados niveles de informalidad laboral, la pobreza, la precariedad habitacional y, sobre todo, la débil capacidad infraestructural del Estado. En este sentido, para los ciudadanos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, el coronavirus se sumó a los riesgos a los que ya está sometida la población en su vida cotidiana. De todas formas, el caso nicaragüense merece un comentario aparte, ya que al inicio las autoridades gubernamentales optaron por negar inicialmente la letalidad de la COVID-19, señalando que se trataba de un virus “de ricos y burgueses”. Incluso el matrimonio presidencial de Daniel Ortega y Rosario Murillo impulsó concentraciones populares de apoyo al régimen con el eslogan de “Amor en los tiempos del Covid-19” (Jarquín, 2020). Posteriormente, cuando la crisis sanitaria era incontestable, el gobierno se justificó señalando que Nicaragua había adoptado el “modelo sueco” de lucha contra la pandemia, ya que en Nicaragua “ni la economía ni sus gentes podían resistir un cierre de la actividad laboral indefinido” (Martí i Puig y Rodríguez Suárez, 2021).

Más allá de lo anecdótico, la incidencia de la pandemia en Centroamérica presenta unos datos acumulados sobre casos detectados que arrojan las siguientes cifras: 701.471 en Costa Rica, 694.513 en Guatemala, 391.874 en Honduras, 135.109 en El Salvador y 17.709 en Nicaragua. Estos datos corresponden al 1 de febrero de 2022 y proceden del *Coronavirus Resource Center* de

El desastre climático de 2020 fue mayor que con el huracán Mitch de 1998; sin embargo la reacción de la comunidad internacional fue prácticamente nula

la Escuela de Medicina de la Universidad Johns Hopkins¹. Por otro lado, sobre el número de fallecidos, tomando como referencia la misma fuente y fecha, obtenemos las siguientes cifras: Costa Rica, 7.593; Guatemala, 16.401; Honduras, 10.512; El Salvador, 3.914 y Nicaragua, 220². Los números expuestos, sin embargo, deben manejarse con cautela debido a la existencia de un evidente subregistro en la región, especialmente en lo que atañe al apartado nicaragüense.

Más allá de la pandemia, la otra gran crisis experimentada por la región es la crisis climática. En 2020, la amenaza climática terminó incidiendo en la temporada de huracanes más activa de la historia de la región, con un total de 30 tormentas, 13 de ellas catalogadas como huracanes (Toro Nader, 2021). Las tormentas más intensas, Iota y Eta, se produjeron a finales de año. La región tuvo que lidiar, entonces, de forma simultánea, con la crisis sanitaria de la pandemia y con las consecuencias de los huracanes. Honduras, Guatemala y Nicaragua fueron los países más damnificados, aunque también se vieron afectados El Salvador y Costa Rica. El impacto en las cosechas e infraestructuras también fue devastador. Todas las fuentes coinciden en que el desastre climático de 2020 es mayor que el experimentado con el huracán Mitch en 1998; sin embargo, esta vez la reacción de la comunidad internacional fue prácticamente nula. Mientras que el Mitch concitó una gran ola de solidaridad internacional, los estragos del Eta e Iota pasaron desapercibidos en un planeta ensimismado por la pandemia de la COVID-19.

Según los datos facilitados por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) en un informe fechado a finales de diciembre de 2020, en Honduras había 4,5 millones de personas afectadas por Eta e Iota, 1,8 millones en Nicaragua, y 1,8 millones también en Guatemala (OCHA, 2020).

La devastación causada por los huracanes Eta e Iota tuvo efectos multiplicadores debido a la proximidad de su acción en el tiempo. A principios de noviembre de 2020 el primer huracán golpeó la región y, sin tiempo para recuperarse, dos semanas después, llegó el segundo, de mayor intensidad. Los dos huracanes, según el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), afectaron a más de 9,3 millones de personas en siete países, 3,5 millones de ellas, niños (UNICEF, 2021). Las ayudas gubernamentales fueron escasas, diferidas en el tiempo y con un componente de promesa que no se convirtió en realidad. Sin duda, las dos crisis —la sanitaria y la climática— mostraron la extrema vulnerabilidad de la región en múltiples ámbitos y el resultado de ello ha sido una crisis humanitaria sin precedentes que, a la postre, induce a una parte importante de la sociedad a migrar.

Migrar: un deseo creciente y una labor titánica

El resultado de la concatenación de las crisis expuestas ha incrementado el deseo de migrar por parte de múltiples sectores. Se trata de una migración

¹ Johns Hopkins, University & Medicine, *Coronavirus Resource Centre*, 5 de febrero de 2022. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (última consulta: 5 de febrero de 2022).

² *Ibid.*

forzada mediante la cual la población de los países del Triángulo Norte se proyecta hacia México y Estados Unidos, y la de Nicaragua hacia al sur, mayoritariamente en dirección a Costa Rica. La novedad en el bienio tratado reside en que, además de la “salida” de los sectores más humildes, la represión en Nicaragua y el ascenso de líderes con tics autoritarios en El Salvador y Guatemala, también han empezado a exiliarse estudiantes, activistas, intelectuales y políticos. Se calcula, por ejemplo, que desde 2018 unas 100.000 personas han huido de sus países por causas políticas.

Respecto de los movimientos hacia el norte, el cierre de las fronteras por la pandemia y los diferentes acuerdos con Estados Unidos han hecho que el paso por Guatemala y México sea aún mucho más difícil y riesgoso para los migrantes, lo cual ha modificado los repertorios de acción. La forma de emigrar sigue siendo, para la mayoría, individual y orientada hacia Estados Unidos, sin embargo, antes de la pandemia los medios se centraron en el fenómeno de las (seis) “caravanas” que partieron de Honduras entre 2018 y 2019. De todas formas, la pandemia y los múltiples obstáculos que tenían que enfrentar las caravanas hasta llegar a su destino parece que ha desincentivado su continuidad. La represión sobre los migrantes organizados en los países de tránsito fue tan intensa que después de la crisis sanitaria estas no se han replicado. Desde entonces, el despliegue militar del gobierno mexicano a lo largo de las orillas del río Suchiate, cerca de Tapachula, han convertido los puntos fronterizos entre Guatemala y México en escenarios de violencia gubernamental contra los migrantes varados en la frontera (Gobierno de México, 2022).

No hay duda de que, en la actualidad, la cuestión migratoria se ha convertido en una cuestión crucial para los habitantes de Centroamérica y para los gobiernos de México y Estados Unidos, que llevan años prometiendo reformas que no se hacen efectivas. La llegada de Joe Biden a la Casa Blanca parecía anunciar un cambio, pero después de un bienio las esperanzas se han visto truncadas. A pesar de los gestos de la nueva administración estadounidense, entre ellos la rescisión en febrero de 2021 de la declaración de emergencia fronteriza entre México y Estados Unidos, decretada en 2019, o la congelación de los fondos destinados a la construcción del “muro”, la reforma migratoria estadounidense sigue trancada en el Congreso. El bloqueo a esta reforma, que pretendía generar una vía a la ciudadanía para los aproximadamente 11 millones de centroamericanos indocumentados que viven en Estados Unidos, hace que sus vidas sigan bajo la marca de la vulnerabilidad incluso cuando están asentados en el país del norte (Beauregard, 2021). Por lo demás, algunas de las normativas del gobierno de Donald Trump siguen vigentes, mostrando que el de Biden ha continuado con la mayor parte de la agenda instaurada por su predecesor. Las promesas electorales de los demócratas y los gestos en sus primeros meses en el gobierno quedan, hasta ahora, como una declaración de intenciones.

Las crisis han incrementado una migración forzada: la población de los países del Triángulo Norte se proyecta hacia México y EE.UU., y la de Nicaragua hacia el sur

Un futuro aciago e incierto

Los eventos señalados no invitan al optimismo en el corto y medio plazo. Ninguno de los gobiernos en curso tiene propuestas que permitan avanzar en la resolución de las múltiples necesidades que presenta la población. Más bien

Las instituciones democráticas son débiles y las agendas de los mandatarios no han trazado políticas sólidas ni planes económicos que puedan reconducir a sus países

parece lo contrario: las instituciones democráticas dan muestra de una franca debilidad y las agendas de los mandatarios no han trazado políticas públicas sólidas ni planes económicos que puedan reconducir las maltrechas condiciones en las que viven la mayoría de países de la región. A ello se le suma, además, la adhesión de los diversos presidentes a las conductas y estrategias tendencialmente autoritarias impulsadas a lo largo de la década por Daniel Ortega. Las derivas de Nayib Bukele en El Salvador, y de Alejandro Giammattei, son preocupantes. Los liderazgos de Rodrigo Chávez y Xiomara Castro constituyen aún una incógnita.

Por lo demás, las élites económicas y políticas parecen más preocupadas por defender sus intereses que los de una población excesivamente castigada. Hay un descrédito de la política que se traduce en desencanto, pues a la vista de todos está el pacto o convivencia con grupos de interés de incierta honorabilidad. En el plano interno, en cada país, se constata la implosión de los sistemas de partidos tradicionales y la aparición de nuevas formaciones alrededor de liderazgos que parecen replicar una lógica caudillista y autoritaria tradicionalista y que nos retrotrae al paisaje político de los años setenta del siglo pasado.

Referencias bibliográficas

- BEAUREGARD, L. P. (2021): “La política migratoria de Biden sigue a la espera del gran giro prometido”, *El País*, 9 de noviembre.
- EFE (2022): “Canadá estudia nuevas sanciones al régimen de Ortega tras las de UE y EEUU”, 10 de enero.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2021): Instituto Nacional de Migración, “Tema migratorio”, 23 de octubre. Disponible en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-241021>.
- JARQUÍN, M. (2020): “Nicaragua: dos crisis”, en MARTÍ I PUIG y ALCÁNTARA SÁENZ, M.: *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*, Madrid, Marcial Pons.
- LABRADOR, G. y GAVARRETE, J. (2022): “Asamblea controlada por Bukele aprueba ley mordaza bajo la excusa de combate a pandillas”, *El Faro*, 6 de abril.
- MARTÍ I PUIG, S. (2019): “Nicaragua: análisis de una crisis inesperada”, *Documentos de trabajo*, nº 10 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍ I PUIG, S. y RODRÍGUEZ SUÁREZ, D. (2021): “Nicaragua: la COVID-19 y el Parlamento”, en M. GARCÍA MONTERO, M. BARRAGÁN MANJÓN y M. ALCÁNTARA SÁNCHEZ (eds.): *Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia.
- MISIÓN DE APOYO CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN HONDURAS (2020): *Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre finalización de la MACCIH*, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/comunicacion.asp>.
- OFICINA PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA) (2020): “Centro América. Tormenta Tropical Eta & Huracán Iota: Seis semanas después”, 22 de diciembre. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-12-23%206W%20After%20%28SPA%29.pdf>.
- SALINAS MALDONADO, C. (2021): “Ortega anuncia la salida de la OEA tras el rechazo a las elecciones de Nicaragua”, *El País*, 20 de noviembre.
- SÁENZ DE TEJADA, R. (2022): “Guatemala contra el pacto de corruptos”, *Nueva Sociedad*, ed. digital, agosto.

TREMINO SÁNCHEZ, I. (2022): “Elecciones presidenciales y legislativas Costa Rica 2022”, *Análisis Carolina*, nº 5, Madrid, Fundación Carolina.

TORO NADER, M. (2021): “Así fue la desastrosa temporada de huracanes 2020”, *CNN en español*, 1 de junio.

UNICEF (2021): “El impacto de los huracanes Eta e Iota”, 1 de marzo. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/historias/impacto-de-los-huracanes-eta-e-iota>.

11. CHILE EN 2022: DEL ASCENSO DE LA NUEVA IZQUIERDA AL RIESGO DE UNA CRISIS SIN FINAL

MARCOS ROBLEDO

Politólogo, periodista y profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile

El rechazo a la propuesta constitucional ha conducido a una disputa por la interpretación y la representación de la sociedad chilena

2022 ha terminado siendo un año dramático en Chile. Lo que era esperado como un momento de culminación de tres años de una maratón de masivas movilizaciones antineoliberales, y de 16 actos electorales que estaban conduciendo a la reconstrucción del pacto social chileno bajo la clara hegemonía de la nueva izquierda chilena, ha terminado con un rechazo tan amplio a la propuesta constitucional posneoliberal que el escenario político chileno posestallido ha sido completamente reordenado. El 62% de rechazo a la propuesta constitucional de la izquierda ha conducido a la apertura de una disputa por la interpretación y la representación de la sociedad chilena. El año ha terminado, de ese modo, como un momento de profundización —y no de resolución— de la crisis abierta en Chile a partir de 2019.

El estallido social evidenció una crisis de legitimidad de la democracia chilena de tal magnitud que obligó a la élite política a iniciar el proceso de cambio del régimen político y económico neoliberal vigente desde la transición democrática. Los partidos políticos y el Congreso chileno pusieron en marcha, en noviembre de 2019, un proceso institucional de superación de la crisis. En octubre de 2020, el 80% de la ciudadanía votó a favor de una nueva Constitución. En mayo de 2021 fue elegida una Convención Constitucional con una clara mayoría de izquierdas, y, en diciembre de 2021, fue elegido el primer gobierno de izquierdas desde el triunfo de Salvador Allende en 1970, que comenzó a gobernar en marzo de 2022.

En ambos casos, la promesa fue la misma: se trataba de dos procesos simultáneos y encadenados que reemplazarían el orden constitucional neoliberal y autoritario —que había impuesto la dictadura en 1980—, mediante una propuesta posneoliberal y democrática, con una nueva izquierda allendista como sector hegemónico de un proceso de reconstrucción de la legitimidad y de la representación perdida de la política chilena (Robledo Hoecker, 2022).

Las cosas, sin embargo, han terminado siendo diferentes a lo esperado. A poco de asumir en marzo de 2022, el gobierno comenzó a experimentar una caída sistemática en las encuestas y, el 4 de septiembre, la propuesta constitucional sufrió una derrota categórica, lo que ha abierto una etapa de disputa por la interpretación y la conducción del proceso chileno.

La izquierda ha debido iniciar un proceso de revisión de su lectura del país y de su proyecto, mientras la derecha intenta criminalizar la protesta y reponer su proyecto neoliberal. El plebiscito ha constituido también la primera reestructuración de los clivajes electorales chilenos desde 1990, y ha originado la primera fractura de la alianza de izquierda y de centro desde la transición democrática. Si bien institucionalmente tanto la Democracia Cristiana como el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical apoyaron la nueva Constitución, y votaron por el “apruebo”, una cantidad importante de ex altos cargos, intelectuales, dirigentes y militantes de esos partidos de centroizquierda se manifestaron públicamente por el “rechazo” a la nueva Constitución. Mientras la expresidenta Michelle Bachelet apoyó el texto constitucional propuesto, otros expresidentes como Ricardo Lagos evitaron pronunciarse o lo rechazaron, como en el caso de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. El plebiscito chileno es la primera elección desde 1988 en la que se observa una ruptura del clivaje electoral democracia-dictadura (Fernández y Guzmán, 2022), mientras otros estudios confirman que personas ubicadas en el centro ideológico votaron en forma contundente por el “rechazo”, de modo que el votante medio determinó, en buena parte, el resultado de la elección (Bargsted y González Ide, 2022). El clima social chileno también ha cambiado, evolucionando hacia una etapa de desmovilización y creciente demanda punitivista ante el agravamiento de los problemas de seguridad originados por el modelo chileno. Al cierre de este artículo, los partidos políticos chilenos disputaban si el resultado del plebiscito permitía o no continuar el proceso constituyente, si la nueva asamblea constituyente sería completamente elegida, y si le sería permitido un ejercicio deliberativo plenamente soberano.

La crisis de representación y la movilización de un “nuevo pueblo”

El estallido de 2019 fue la culminación de un prolongado proceso de movilizaciones sociales que evidenciaron una crisis de legitimidad de los pilares sobre el que se construyó el Chile de la dictadura y, posteriormente, de la transición y de la democratización. El modelo de desarrollo neoliberal impuesto a partir de 1975 en Chile introdujo una lógica de organización económica y social basada en la primacía de los intereses del mercado sobre lo público. El país desarrollista fue abierto al mundo; la economía, en etapa temprana de industrialización, fue reorganizada en torno a la exportación de productos primarios para las cadenas de valor de las grandes economías desarrolladas (y posteriormente emergentes), y el incipiente Estado de bienestar fue reemplazado por el desarrollo de una industria privada de servicios, fuertemente vinculados a la industria financiera de la globalización (Mayol y Ahumada, 2015). El resultado fue la estructuración de un nuevo tipo de rentismo que descansó en una primera etapa en la eliminación física de la izquierda y de las organizaciones sindicales, y que posteriormente fue institucionalizado en la Constitución de 1980, impuesta en dictadura. El principal objetivo del régimen político “semi soberano” (Hunneus, 2014) fue asegurar la reproducción del orden neoliberal en la etapa posautoritaria mediante un conjunto de me-

El despliegue del neoliberalismo en Chile transformó de manera gradual y profunda la estructura y las relaciones sociales del país

canismos contramayoritarios que permitieron a la derecha bloquear con efectividad todos los intentos reformistas significativos a partir de la transición de 1990 (Moulián, 1997; Garretón, 2012).

El despliegue de largo plazo del neoliberalismo en Chile transformó de manera gradual, pero profunda, la estructura y las relaciones sociales del país. El proletariado y el campesinado tradicionales fueron reemplazados por asalariados de trabajos urbanos y rurales crecientemente precarizados y atomizados, en el marco de un debilitamiento de la sindicalización, mientras se avanzó en la privatización de los servicios públicos y del ejercicio de la ciudadanía mediante el consumo. El resultado han sido procesos de individuación que destruyeron la mayor parte del tejido social de clase y territorial sobre el cual se construyó la representación política chilena del siglo XX.

La incorporación a la globalización tuvo asimismo un resultado contradictorio. Por un lado, entre 1990 y 2019 el PIB pasó de 30.000 a casi 300.000 millones de dólares, y el PIB per cápita de 5.000 a 25.000 dólares. Sectores importantes de la sociedad accedieron en una generación a bienes y a condiciones de vida y de consumo impensables para generaciones anteriores, y al mismo tiempo el contexto democrático generó una ciudadanía empoderada y cargada de crecientes expectativas de movilidad estamental, a la que se espera acceder, ya no mediante la acción colectiva, sino mediante el consumo y la agencia personal (Peña, 2017).

La crisis de octubre de 2019 reveló la disfuncionalidad de lo que hasta entonces se consideraba una exitosa experiencia de modernización capitalista, tanto por sus resultados económicos como sociales. Desde una perspectiva económica, la neoliberalización chilena consistió en el desarrollo de un nuevo rentismo (Mayol y Ahumada, 2015). Tras 50 años de neoliberalismo, Chile ha reprimarizado su estructura productiva y se mantiene como un exportador de materias primas, con una baja inserción en las cadenas globales de valor (OECD, 2015).

Desde una perspectiva sociológica, el país retrocedió hacia una sociedad más estamental de lo que era hasta 1973 y, en ese sentido, menos moderna, porque la neoliberalización autoritaria fue construida sobre condiciones especialmente duras de subsistencia, y además ha sido perfectamente eficaz para impedir las reformas que hubieran permitido la renovación de su legitimidad. Si bien en 2005 la derecha levantó el veto para la realización de algunas reformas para eliminar las instituciones de seguridad nacional que aún mantenían vigente la tutela militar sobre la democracia (Robledo, 2022), estas no cambiaron el régimen socioeconómico neoliberal ni las normas contramayoritarias. Como señaló en 2019 un importante exministro del Interior de Augusto Pinochet, lo más importante de la Constitución de 1980 era “lo que no se ha modificado” (Cifuentes y Muñoz, 2019). Aunque estadísticamente la desigualdad estática, medida según el índice de Gini, ha disminuido desde 57,2 en 1990 a 44,4 en 2017 (Banco Mundial, 2022), la percepción sobre las posibilidades de sobreponerse a esa desigualdad (desigualdad dinámica) se fue debilitando hasta hacerse crecientemente insoportable.

El estallido de 2019 fue, en ese sentido, el momento de culminación de una crisis de la legitimidad que había sostenido el proceso de transición. Las movilizaciones fueron iniciadas en 2006 por los estudiantes secundarios y

continuaron, a partir del 2011, de manera creciente con los estudiantes universitarios, pero también con movimientos sociales que lograron representar demandas importantes de distintos grupos de la sociedad chilena. Especialmente gravitantes fueron las convocadas contra el sistema privado de pensiones (gestionado por administradoras de fondos de pensiones, AFP) y por el movimiento feminista, que introdujo la desigualdad y la violencia de género en la agenda pública y la política chilena con una fuerza renovada. A lo largo del territorio se desarrollaron también numerosos procesos de organización y movilización social ante problemas locales asociados al deterioro medioambiental provocado por la economía extractivista, y se inició una etapa de movilizaciones de pueblos originarios, especialmente la del pueblo mapuche, cuyo conflicto con el Estado chileno adquirió una creciente intensidad a partir de la década de 2000.

El estallido de 2019 movilizó, sin embargo, a sectores más amplios que aquellos previamente organizados, lo que parece explicar que, en su momento culminante, el 25 de octubre, se realizaran en todas las ciudades de Chile marchas de millones de personas, de una masividad nunca antes vista. Fue la movilización de los nuevos grupos sociales de estratos bajos y medios —que emergieron lentamente a lo largo del medio siglo de desarrollo de una sociedad y una economía neoliberalizada—, hasta entonces y aún hoy atomizados y carentes de organización y de representación, y, sobre todo, agobiados, irritados, desencantados y, finalmente, desapegados (Araujo, 2019). Se trató de amplios sectores de la sociedad agobiados e irritados por lo que ha sido descrito como la “desmesura” de las exigencias que introduce en la vida de las personas la precarización bajo el Chile neoliberal. En él, solo el 56% de la población tiene un empleo formal y el 80% tiene remuneraciones bajo el mínimo, por lo que el 79,6% de los chilenos debe acudir a un creciente endeudamiento para cubrir sus necesidades básicas, con jornadas laborales extendidas, desplazamientos excesivamente largos y la sensación generalizada de haber sido abandonados a su suerte (Araujo, 2019). Desde una perspectiva institucional, la crisis se reflejó en una caída gradual pero sistemática de la confianza ciudadana en las instituciones políticas, del Estado y la sociedad desde el comienzo de la transición de 1990 hasta 2019. Ese año, la confianza en el gobierno alcanzó el 4,8%; el 2,64% en el Congreso; el 2% en los partidos; el 8% en los tribunales; el 17% en los Carabineros, y el 13% tanto en los empresarios como en la Iglesia católica (CEP, 2019). Aunque diagnosticada con anticipación (PNUD, 2015), la resistencia de las élites ante las demandas de reforma condujo a una crisis de representación caracterizada por una ruptura de lo que Guillermo O’Donnell conceptualizó como la *vertical accountability*, que define el vínculo entre la ciudadanía y las élites políticas (Luna, 2016).

Emergencia y crisis de la nueva izquierda

En ese escenario, la elección de la Convención Constitucional primero y la candidatura de Gabriel Boric después se alzaron como propuestas desde la izquierda para reconstruir la legitimidad perdida de la política, pero ambos proyectos terminaron en una crisis.

Gabriel Boric asumió la presidencia de Chile el 11 de marzo de 2022, después de una campaña cargada de la épica más intensa desde la transición a la democracia. Al igual que la Convención Constitucional, su principal logro fue transformar la mayoría social del estallido de 2019 en mayoría política. Tras triunfar en las primeras, Boric encabezó la coalición Apruebo Dignidad (AD), que agrupó a nuevos partidos y movimientos de izquierda que emergieron de las movilizaciones sociales en la última década —sobre todo las estudiantiles, como el Frente Amplio—, y fuerzas tradicionales de la izquierda como el Partido Comunista. Su candidatura propuso un programa de reformas estructurales y democráticas de contenidos similares a la propuesta que posteriormente aprobaría la Convención Constitucional, recibiendo la mayor votación absoluta de un presidente en la historia de Chile. Una vez elegido, puso en marcha el recambio generacional más importante de la política chilena desde 1964.

La gestión de gobierno enfrentó, sin embargo, un conjunto de problemas que le costaron una fuerte caída en los índices de aprobación (CADEM, 2022). Adicionalmente, cabe destacar que —a pesar de la aplastante votación que recibió la izquierda en la elección para la Convención Constitucional en mayo de 2021— en la elección parlamentaria de noviembre de 2021 los partidos de centroizquierda de la ex Concertación (Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical, además de otras agrupaciones más recientes) obtuvieron la misma cantidad de diputados que Apruebo Dignidad, y un mayor número de senadores¹. La suma de la izquierda, centroizquierda y el centro en ambas cámaras solo alcanzó la mitad del Congreso, en una virtual paridad con la derecha, en cuyo seno también emergieron nuevos partidos. Uno de ellos fue el Partido Republicano liderado por José Antonio Kast (con posiciones de extrema derecha, que compitió con Boric en el balotaje presidencial), cuyo Frente Social Cristiano obtuvo un 11% de los votos en la elección de diputados, mientras que el Partido de la Gente, del populista de derecha Franco Parisi alcanzó el 8,5%. En este marco, la derecha tradicional cayó del 38,7% obtenido en 2017, al 25,44% (SERVEL, 2022).

El débil resultado parlamentario de Apruebo Dignidad obligó al gobierno de Boric a negociar un acuerdo con el centroizquierda², estableciéndose una cohabitación de hecho y una gobernabilidad precaria. Como parte del acuerdo, fuerzas como el Partido Socialista asumieron responsabilidades en los ministerios más importantes (Interior, Hacienda, Defensa, Relaciones Exteriores y Vivienda), contribuyendo de manera importante a la gobernabilidad en un año difícil para la economía chilena, y conciliando las políticas de ajuste para contener la inflación con las expectativas de los movimientos sociales. Desde entonces, y más aún tras la derrota en el plebiscito, Apruebo Dignidad necesita alcanzar acuerdos con el centroizquierda, el centro y sectores inde-

¹ De entre todos los partidos de la ex Concertación, el Partido Socialista obtuvo las mejores votaciones en la elección de parlamentarios, alcaldes y concejales, así como una importante bancada en la Convención Constitucional.

² Kast triunfó en la primera vuelta con el 27,91% de los votos, mientras que Boric alcanzó el 25,83%. El triunfo de Boric en segunda vuelta fue, en gran medida, una movilización transversal contra la posibilidad de un gobierno de ultraderecha en Chile. Con el apoyo del centroizquierda, Boric obtuvo un 55,87%, mientras que Kast recibió el 44,13% de los votos, una reproducción exacta del resultado del plebiscito de 1988 que rechazó la continuación de Augusto Pinochet, como del clivaje democracia/dictadura que caracterizó a la política chilena desde entonces y hasta diciembre de 2021.

pendientes (e incluso con parte de la derecha) para llevar adelante su programa de reformas.

Durante su primer semestre, el gobierno también cometió errores importantes que lo debilitaron, como la gestión de la seguridad pública y del conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche. La precarización de la vida ha generado un alto grado de inseguridad humana en Chile. Salud, pobreza, empleo y seguridad aparecen consistentemente como los principales problemas de la ciudadanía, pero la seguridad pública aparece desde 2005 como el más importante. A pesar de que la tasa de homicidios se mantiene baja en términos comparados (4,48 por cada 100.000 habitantes en 2020), y de que, a partir de 2017, se observa un descenso de la victimización, acentuada durante la pandemia (del 28% al 16,9%), el índice de temor ha continuado aumentando y pasó del 76,8% en 2018 al 86,9% en 2021 (MISP, 2022). Se ha producido, empero, un incremento de los delitos violentos de alto impacto público en las ciudades más importantes (que incluyen prácticas como el sicariato), así como un aumento de la presencia de organizaciones de crimen organizado de otros países de la región. Lo anterior ha ocurrido en un contexto de emergencia de una crisis humanitaria por el ingreso irregular y masivo de casi un millón y medio de inmigrantes (30,7% de ellos provenientes de Venezuela) en la zona norte del país, donde además se registra un importante aumento de la tasa de victimización, de hasta un 30%, muy superior al resto del país. El resultado ha sido un estallido xenofóbico y una demanda de respuestas punitivas y de militarización.

El segundo problema ha sido el agravamiento del conflicto centenario del Estado de Chile con el pueblo mapuche en el sur del país. Este exhibe un incremento de la actividad de grupos armados, con un creciente número de víctimas y daños a la propiedad, debido a la incapacidad del sistema democrático para poner en marcha una solución política, así como por una deficiente respuesta coercitiva de las instituciones del Estado (persecutoras, policiales e inteligencia).

Esta deficiente respuesta estatal se ha convertido, además, en un tercer componente de la crisis de seguridad pública. Debido a la ausencia de reformas desde 1990 a la fecha (que ha reproducido altos grados de autonomía funcional), la policía chilena ha ingresado en una crisis institucional, reflejada en casos especialmente graves de corrupción, pero también en estándares operacionales que, entre otros efectos, condujo a violaciones masivas de derechos humanos durante el estallido social, así como de militantes de organizaciones mapuche (INDH, 2019; INDH, 2020), obligando a la primera reforma de la policía y de la seguridad pública desde 1990. Al igual que en el caso de la crisis de seguridad pública y migratoria, la incapacidad política e institucional en el contexto del agravamiento del conflicto mapuche ha introducido crecientes demandas de punitivismo y militarización del conflicto. Los estudios de opinión indican que la crisis de seguridad fue el principal factor en el descenso de la aprobación del gobierno luego de su asunción en marzo de 2022, cayendo a tasas de entre el 33% y el 37%. El rechazo de la propuesta constitucional, el 4 de septiembre, por un 61,8% (contra el 38% del “apruebo”) ha incrementado las demandas punitivas.

**Salud, pobreza,
empleo y seguridad
aparecen
consistentemente
como los
principales
problemas de
la ciudadanía**

Una propuesta constitucional minoritaria

El fracaso de la Convención Constitucional ha sido la segunda fuente de crisis para el proyecto de la izquierda chilena en 2022. Al igual que el gobierno, la Convención comenzó con un alto grado de legitimidad. El 80% de los votantes aprobó el proceso constituyente en el plebiscito de 2020; además fue definido como paritario y, en el marco de la crisis de los partidos, permitió la participación de independientes, reservando 17 de los 155 escaños para delegados de los pueblos originarios chilenos. En la elección de convencionales de 2021, la derecha solo obtuvo 37 bancas, el 20% del total. Dando cuenta tanto de la crisis de representación como del modelo de desarrollo, los constituyentes llegaron con la etiqueta de independientes (104, el 67% del total), de partidos de la coalición Apruebo Dignidad y otros grupos de izquierda (28) y centroizquierda (25) (Heiss, 2021), y de representantes de los principales movimientos sociales del estallido de 2019: organizaciones feministas y de las diversidades sexo-genéricas que se movilizaron masivamente durante la última década, regiones postergadas y territorios degradados ambientalmente por el extractivismo centralista, y pueblos originarios, especialmente el mapuche.

La Convención propuso un Estado democrático y social de derecho, paritario y transversalizado desde una perspectiva de género, así como plurinacional e intercultural, y ecológico. El texto propuso un “presidencialismo atenuado” y un poder legislativo en el que el Senado era reemplazado por una Cámara de las Regiones, en el marco de un nuevo “Estado de regiones” que, de haber sido aprobado, hubiera redistribuido el poder desde Santiago hacia nuevos tipos de regiones y comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales. El Estado intercultural y plurinacional propuesto incorporó escaños reservados para los pueblos y naciones indígenas, así como un pluralismo jurídico que reconocía la existencia de diversos sistemas de justicia, incluyendo el de los pueblos indígenas, aunque subordinados a la decisión final de lo que se denominó un nuevo Sistema Nacional de Justicia, encabezado por la Corte Suprema, y que reemplazaba al actual Poder Judicial del Estado. Como contrapartida, los pueblos originarios reconocerían por primera vez en la historia de Chile la legitimidad y la unidad del Estado a cambio del reconocimiento como pueblos y naciones, y de su libre determinación.

La propuesta constitucional fue considerada “razonable” por constitucionalistas dentro y fuera de Chile (Bloomberg, 2022), por bancos internacionales (Carrizo, 2022) y por clasificadoras de riesgo (*Diario Financiero*, 2022), pero el proceso constituyente terminó aislándose del proceso político del país y se llegó así al fracaso más importante de la izquierda chilena desde 1973.

El trabajo de la Convención comenzó a debilitarse rápidamente tras su instalación, debido a que una cantidad importante de los delegados, especialmente los independientes, pero también de algunos de partidos de izquierda, transformaron —a partir de la aplastante mayoría obtenida en la votación— la construcción de un acuerdo constitucional que representara a las grandes mayorías del país en un proceso en el que se impusieron posiciones maximalistas y en el que una cantidad importante de convencionales optaron por una política performática que terminó siendo percibida de manera creciente por la ciudadanía como una política del espectáculo (Titelman, 2022). En térmi-

nos políticos, a pesar de haber elegido “colectivos” importantes en la Convención, los convencionales de los partidos políticos de Apruebo Dignidad y del centroizquierda no fueron capaces de organizar una gobernabilidad que permitiera conducir políticamente el proceso. Predominó lo que ha sido interpretado como la hegemonía del “octubrismo” —entendida como el “espíritu de la revuelta” contra el sistema neoliberal, reactivo a la representación política y carente de articulación ideológica— sobre el “noviembrismo”, o la voluntad de conducir la crisis mediante canales institucionales democráticos (y por tanto transaccionales), en referencia al acuerdo de noviembre de 2019. En este, el Congreso y los partidos políticos chilenos —incluido el entonces diputado Gabriel Boric contra parte de su propia fuerza— definieron que la nueva Constitución debía aprobarse con una mayoría de dos tercios de la Convención (Brunner, 2022).

El resultado fue una erosión gradual del alto apoyo inicial de la opinión pública a partir de marzo o abril de 2022, cuando las encuestas comenzaron a mostrar que el “rechazo” había comenzado a superar al “apruebo”, y que el trabajo de la Convención había influido negativa o muy negativamente en la convivencia social del país. A partir de mayo todas las encuestadoras comenzaron a indicar que la mayoría del país votaría contra la nueva Carta Magna (Activa, 2022; CADEM, 2022; Datainfluye, 2022).

Finalmente eso fue lo que ocurrió, aunque con niveles de rechazo más elevados de lo que anticipaban las encuestas. Además del inesperado y contundente 61,89% de “rechazo”, la votación cuestionó supuestos importantes sobre los cuales descansó el proyecto presentado. Debido a que el voto fue obligatorio por esta única vez, el plebiscito registró una tasa de participación del 86%, la más alta desde la elección presidencial de 1989, y movilizó a 13 millones de electores, 4,6 millones más que los 8,3 millones que votaron por Boric en la segunda vuelta, de los cuales una enorme mayoría optó por el “rechazo”. Este venció en todas las regiones del país, incluidas las comunas más pobres, pero también en las que tienen mayor población de pueblos originarios, y entre las mujeres (Fernández y Guzmán, 2022).

Algunos sectores del “apruebo” consideraron los resultados una consecuencia de desigualdades estructurales que favorecieron a la derecha, como la regulación del financiamiento de las campañas políticas —que permitió que el 79,3% de los aportes privados fueran para el “rechazo” y solo el 20,7% para el “apruebo” (Contexto, 2022)— y la capacidad de la derecha para desarrollar campañas masivas y eficaces de desinformación en las redes sociales (Herrera, Toro y Segovia, 2022). A pesar de lo anterior, tanto los estudios de opinión como investigaciones posteriores han coincidido en dos cuestiones. Por un lado, en que la ciudadanía tuvo opinión y que tanto el proceso constituyente como los contenidos de la nueva Constitución tuvieron una evaluación muy negativa (Datainfluye, 2022). Algunos de sus artículos produjeron una fuerte reacción en las identidades tradicionales del país, tanto de derecha como de centro, especialmente en zonas rurales. El contenido de mayor peso en la movilización del rechazo fue la propuesta del Estado plurinacional, pero también generaron rechazo normas sobre propiedad privada, derechos sexuales, diseño institucional del sistema político y de justicia, etc. (Bargsted y González Ide, 2022).

La hegemonía del “octubrismo” como “espíritu de la revuelta” predominó sobre el “noviembrismo”, de voluntad institucional

La incorporación en la Constitución de contenidos no centrales en las reivindicaciones de los sectores medios y populares tuvo consecuencias

La composición de la Convención y la consecuente incorporación de contenidos que no otorgaban centralidad a las reivindicaciones sociales —de clase— de los sectores medios y populares precarizados por el modelo neoliberal —que constituyeron la mayoría de quienes se movilizaron durante el estallido de 2019— tuvo consecuencias. Los contenidos del Estado democrático y social de derecho no estuvieron en el centro de la propuesta constitucional, sino que debieron competir con las propuestas identitarias de los sectores que sí llegaron organizados y representados al proceso constituyente. El resultado fue un rechazo más amplio en las comunas pertenecientes al quintil de ingresos más bajos (Fernández y Guzmán, 2022: 9). Algunos estudios habían advertido antes del plebiscito que la reconstrucción de la representación enfrenta algunos problemas, como el voto “en contra de lo que sea” (Ostiguy, 2022); pero las izquierdas no fueron capaces de proponer con éxito una propuesta que fuera escuchada y acogida por las clases trabajadoras precarizadas y de conectar, de esa manera, con el “nuevo pueblo” del estallido de 2019 (Ruiz Encina, 2020) o, como se señaló tras el plebiscito, “se equivocaron de pueblo” (Romo, 2022).

De ese modo, un año después de haber sido constituida con la promesa de proponer un nuevo contrato social que restableciera el vínculo de la sociedad con la política y el Estado, la Convención Constitucional terminó siendo percibida como parte de las élites y de la política tradicional del país.

La disputa por la legitimidad y la hegemonía del Chile posneoliberal

El resultado del plebiscito ha comenzado a tener un efecto reordenador sobre el proceso político y social chileno, cuyos alcances aún se encuentran en desarrollo. El rechazo de la propuesta constitucional que respaldaron las izquierdas debilitó aún más al gobierno y a su núcleo de Apruebo Dignidad, y fortaleció al “segundo anillo” de centroizquierda, cuyos partidos (especialmente el Partido Socialista) se han consolidado como la base para la construcción de la gobernabilidad tanto en el interior de la coalición de gobierno como a escala nacional. Pero, sobre todo, la derrota del “apruebo” constituye una crisis del proyecto político posneoliberal de la nueva izquierda chilena.

Tras el referendo, el gobierno y la mayor parte de la oposición coincidieron en que, dado que en el plebiscito de entrada de octubre de 2020 hubo un abrumador 80% a favor de un nuevo texto constitucional, se debía iniciar un nuevo proceso constituyente. Pero los términos en que este será desarrollado eran objeto de negociaciones. Algunos elementos del texto constitucional que han recibido respaldo ideológicamente transversal en todas las encuestas anteriores y posteriores al plebiscito —como el carácter paritario del proceso— serían mantenidos. Pero, desde una perspectiva global, la derecha chilena intenta capitalizar el nuevo escenario político nacional, entendiendo que se encuentra ante la oportunidad histórica de legitimar democráticamente aquello que anteriormente impusieron por la fuerza, que no fue reformado durante 50 años, y originó el estallido de 2019.

El resultado está por verse. El nuevo proceso constituyente se desarrollará en un contexto en el que no solamente persistirá la fractura entre las éli-

tes y la ciudadanía, sino que probablemente se profundizarán la precarización y deterioro de las condiciones de vida por el aumento de la inflación, de la inseguridad y de un (des)orden carente de legitimidad. La reconstrucción de la legitimidad perdida ha ingresado así en una nueva etapa en la que la política intenta, una vez más, ensayar lo que algunos han descrito como un “juego inútil de representación falaz” (Meléndez, 2022). Esta vez, sin embargo, se está ante el riesgo de un nuevo fracaso constituyente y el ingreso en una crisis de representación sin fin.

Referencias bibliográficas

- ARAUJO, K. (2019): “Desmesuras, desencantos, irritaciones y desapegos”, en K. ARAUJO: *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Santiago, editorial USACH, pp. 15-36.
- BANCO MUNDIAL (2022): Gini Index-Chile. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CL> (consultado el 30 de octubre de 2022).
- BARGSTED, M. y GONZÁLEZ, I. (2022): “¿Pesó la desinformación en el Rechazo? Una respuesta estadística”, CIPER, 13 de septiembre. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/09/13/peso-la-desinformacion-en-el-rechazo-una-respuesta-estadistica/>.
- BLOOMBERG (2022): “Convención de Chile logra proyecto de Constitución ‘razonable’ tras meses caóticos”, *Bloomberg*, 20 de mayo. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/05/20/convencion-de-chile-logra-proyecto-de-constitucion-razonable-tras-meses-caoticos/?s=08>.
- (2022b): “Centroizquierda chilena domina en votaciones de la Convención Constitucional”, *Bloomberg*, 8 de abril. Disponible en: <https://www.unholster.com/prensa/2022/4/8/centroizquierda-chilena-domina-en-votaciones-de-la-convencion-constitucional>.
- BRUNNER, J. (2022): “Octubrismo: entre la violencia y la política”, *El Líbero*, 19 de octubre. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/jose-joaquin-brunner-octubrismo-entre-la-violencia-y-la-politica/>.
- CADEM (2022): “Encuesta Plaza Pública. Tercera semana de Junio”, 20 de junio. Disponible en: <https://cadem.cl/wp-content/uploads/2022/06/Plaza-Publica-440-9pts-separan-esta-semana-al-Apruebo-37-2pts-del-Rechazo-46-3pts.-17-se-mantiene-indeciso.pdf>.
- CARRIZO, E. (2022): “Nueva Constitución: Morgan Stanley no ve efectos ‘disruptivos’ en la economía, pero JP Morgan advierte sobre el BC y la minería”, *La Tercera*, 17 de mayo. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/nueva-constitucion-morgan-stanley-no-ve-efectos-negativos-en-la-economia-y-jp-morgan-advierte-sobre-el-banco-central/QW436RWPJZFMBEWAMVHEK7CGJU/>.
- CEP (2019): “Estudio Nacional de opinión pública N° 84”, diciembre. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestasCEP.html> (consultado el 15 de agosto de 2020).
- CIFUENTES, P. y MUÑOZ, G. (2019): “Lo más importante de la Constitución de 1980 es lo que no se ha modificado”, *El Mercurio*, 28 de julio. Disponible en: <https://digital.elmercurio.com/2019/07/28/R/F13KR3Po#zoom=page-width>.
- CONTEXTO (2022): “Informe N° 6 de la Lupa Electoral: Aportes totales superan los dos mil millones de pesos”, 25 de agosto. Disponible en: https://plataformacontexto.cl/contexto_factual/informe-no6-de-la-lupa-electoral-aportes-totales-superan-los-dos-mil-millones-de-pesos/.
- DATAINFLUYE (2022): “Post plebiscito, futuro constitucional, gobierno, economía y tendencias”, *Datainfluye*, agosto-septiembre. Disponible en: <https://www.tuinfluyes.com/pa-nes/e/agosto-2022>.

- DIARIO FINANCIERO (2022): “Moody’s confía en que nueva Constitución de Chile no tendrá cambios radicales en modelo económico”, 19 de mayo. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/Moodys-confia-en-que-nueva-Constitucion-de-Chile-no-tendra-cambios-radicales-en-modelo-economico-20210519-0058.html>.
- ENUSC (2021): *Resultados país*. Subsecretaría de Prevención del Delito Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.seguridadpublica.cl/wp-content/uploads/2022/07/Presentacion-Pais-1.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2022).
- FERNÁNDEZ, M. y GUZMÁN, E. (2022): “Resultados Plebiscito 2022. Análisis comunal sobre decisión de voto y participación”, 4 de septiembre. Disponible en: <https://gobierno.udd.cl/files/2022/09/An%C3%A1lisis-Plebiscito-2022-Facultad-de-Gobierno-UDD.pdf>.
- GARRETÓN, M. A. (2012): *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, ARCIS-CLACSO-PROSPAL.
- HEISS, C. (2021): “Chile: la Constitución que viene”, *Nueva Sociedad*, edición digital, mayo. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/>.
- HERRERA, I.; TORO, P. y SEGOVIA, M. (2022): “Desinformación en el plebiscito: el vacío legal que dejó a 202 denuncias ante el Servel sin ser investigadas ni sancionadas”, CIPER, 28 de septiembre. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/10/28/desinformacion-en-el-plebiscito-el-vacio-legal-que-dejo-a-202-denuncias-ante-el-servel-sin-ser-investigadas-ni-sancionadas/>.
- HUNNEUS, C. (2014): *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Santiago de Chile, Taurus.
- INDH (2019): “Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social”, diciembre. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- (2020): “Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos”, 19 de marzo. Disponible en: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf>.
- LUNA, J. P. (2016): “Delegative Democracy Revisited: Chile’s Crisis of Representation”, *Journal of Democracy*, 27(3), pp. 129-138.
- MAYOL, A. y AHUMADA, J. (2015): *Economía política del fracaso. La falsa modernización del modelo neoliberal*, Santiago, El Desconcierto.
- MELÉNDEZ, C. (2022): “Mañana en la derrota, piensa en mí”, *La Tercera*, 21 de septiembre. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-carlos-melendez-manana-en-la-derrota-piensa-en-mi/EC7XRZJ6CFGLFNDKI3VLX5GTRY/>.
- MOULIÁN, T. (1997): *Chile Actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile, ARCIS/LOM.
- OECD (2015): “Diagnostic of Chile’s Engagement in Global Value Chains”. Disponible en: <https://www.oecd.org/chile/diagnostic-chile-gvc-2015.pdf> (consultado el 5 de abril de 2019).
- OSTIGUY, P. (2022): “Ni ‘pueblo’ ni ‘élites’: otro diagnóstico del estallido social al Rechazo”, CIPER, 30 de septiembre. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2022/09/30/ni-pueblo-ni-elites-otro-diagnostico-del-estallido-social-al-rechazo/>.
- PEÑA, C. (2017): “¿Cuánta desigualdad necesita la democracia?”, *Estudios Públicos*, 147, pp. 97-116.
- PNUD (2015): “Desarrollo humano en Chile. Los tiempos de la politización 2015”, PNUD. Disponible en: <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2015-los-tiempos-de-la-politizacion/>.
- ROBLEDO HOECKER, M. (2022): “La nueva izquierda allendista como mayoría política del estallido social chileno”, *Análisis Carolina*, nº 1, Madrid, Fundación Carolina.

ROMO, S. (2022): Manuel Canales por Convención: “No se pasaron tres pueblos, sino se equivocaron de pueblo”, *El Desconcierto*, Santiago de Chile, 13 de septiembre. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2022/09/13/manuel-canales-por-convencion-no-se-pasaron-tres-pueblos-sino-se-equivocaron-de-pueblo.html>.

RUIZ ENCIMA, C. (2020): *Octubre Chileno, la irrupción de un nuevo pueblo*, Santiago de Chile, Taurus.

SERVEL (2022): Sitio histórico resultados electorales. Disponible en: <https://historico.servel.cl/>.

TITELMAN, N. (2022): “¿Adónde fue a parar el apoyo al proceso constituyente chileno?”, *Nueva Sociedad*, edición digital, septiembre. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Chile-plebiscito-constitucion/>.

UNHOLSTER (2022): “Convención Constitucional: ¿Qué bloque está votando de forma más ‘efectiva?’”, Unholster, 31 de marzo. Disponible en: <https://www.unholster.com/analisis-scanner/eficacia-al>.

RELACIÓN DE AUTORES/AS

Leiza Brumat

Investigadora visitante en el Centro de Políticas de Migración del Instituto Universitario Europeo. Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina. Ha sido profesora visitante en la Università di Bologna e investigadora visitante en la Universidad Complutense de Madrid. Asimismo, trabajó como profesora de Relaciones Internacionales, Integración Regional y Organismos Internacionales e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Esther del Campo

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad. Master of Arts en Política Comparada por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) entre 2012 y 2015. Desde 2018 es decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

Alan Fairlie

Doctor en Gestión Estratégica con mención en Innovación y Gestión en Educación Superior de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella, y magíster en Política y Gestión Universitaria por la Universidad de Barcelona (España). Exdecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el periodo 2011-2016. Exparlamentario Andino (periodo 2016-2021).

Cecilia Güemes

Profesora de Ciencia Política y vicedecana de Relaciones Internacionales y Movilidad en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Co-fundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Investigadora posdoctoral entre 2014-2017 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y máster en Ciencias Sociales (orientación sociología) por la FLACSO.

Salvador Martí i Puig

Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Girona e investigador del CIDOB-Barcelona. Ha sido investigador y docente en universidades de Europa, América Latina y Estados Unidos. Su área de investigación es la política comparada, con énfasis en América Latina. Ha trabajado y escrito sobre procesos de democratización, deriva autoritaria, acción colectiva e identidad.

Jessica Portocarrero

Economista por la Universidad San Martín de Porres y maestrante en Ciencias Contables y Financieras con mención en Tributación Fiscal y Empresarial de dicha casa de estudios. Se ha desempeñado como asesora del Parlamento Andino para la representación del Perú, así como especialista de la Oficina de Cooperación y Asuntos Internacionales del Ministerio de Educación del Perú.

Marcos Robledo

Periodista y politólogo. Graduado en la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. Master of Arts in National Security Affairs, por la Naval Postgraduate School (California). Entre 2006 y 2010, se desempeñó como asesor de Política Exterior y Defensa de la presidenta Michelle Bachelet, quien lo designó en enero de 2014 como subsecretario de Defensa, cargo que desempeña hasta marzo de 2018. Actualmente es profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

Oswaldo Rosales

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile y magíster en Economía por la misma universidad. Fue director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 2005 y 2015. Entre 2000 y 2004 fue director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Marcelo I. Saguier

Profesor de Relaciones Internacionales y coordinador del área de Estudios Internacionales, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Es doctor en Política y Estudios Internacionales por la University of Warwick (Reino Unido), y máster en Relaciones Internacionales por la London School of Economics and Political Science.

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Interna-

cionales de la UCM y profesor de la Escuela Diplomática. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*).

Pablo Stefanoni

Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Combina su trabajo periodístico con su actividad académica. Sus áreas de especialización son la historia y la política latinoamericana. Desde 2011 es jefe de redacción de la revista *Nueva Sociedad*. Su último libro es *¿La rebeldía se volvió de derechas?* (Clave Intelectual/Siglo XXI, Madrid, 2021).

Francisco J. Verdes-Montenegro

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con una década de experiencia como investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), y su área de especialización es América Latina y el Caribe. Asimismo, cuenta con experiencia como asesor parlamentario y gubernamental.



Este libro se terminó de imprimir
en Madrid, en diciembre de 2022

El **Informe anual 2022-2023** de la Fundación Carolina pretende responder a la pregunta de hacia dónde se dirige América Latina en un contexto de renovada incertidumbre, a partir de los siguientes ejes temáticos: el momento económico y político regional y global; los profundos cambios sociales; las luchas por la igualdad de género; la cuestión ambiental y la emergencia climática; el cambio tecnológico y la digitalización; la seguridad y la violencia, y el regionalismo y la integración. En su elaboración ha participado un destacado grupo de especialistas, que colaboran o son miembros del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

La Fundación Carolina es una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en particular en el campo científico, cultural y de la educación superior. En virtud de su naturaleza público-privada, de su inversión en capital humano e investigación, y de las relaciones que mantiene con las cancillerías e instituciones académicas iberoamericanas, la Fundación Carolina es un instrumento singular de la cooperación española en favor del progreso científico, el fortalecimiento institucional y la movilidad académica para impulsar la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

