

# AMÉRICA LATINA EN EL CRUCE DE CAMINOS

## APUESTAS IDEOLÓGICAS, CAMBIOS CULTURALES Y RECONFIGURACIONES GLOBALES

### INFORME ANUAL 2025-2026

*Érika Rodríguez Pinzón y Pablo Stefanoni (eds.)*

*Carmen Castro García  
Alba Crusellas Rodríguez  
Alejandro Frenkel  
Alexandre Fuccille  
Cecilia Güemes  
Juliana Martínez Franzoni  
Andrea Mila-Maldonado*

*Marisa Ramos Rollón  
Cecilia Rikap  
Érika Rodríguez Pinzón  
Esther Solano  
Pablo Stefanoni  
Iván Stola*



**FUNDACIÓN CAROLINA**

**AMÉRICA LATINA EN EL CRUCE DE CAMINOS:  
APUESTAS IDEOLÓGICAS, CAMBIOS CULTURALES Y RECONFIGURACIONES GLOBALES  
INFORME ANUAL 2025-2026**



# AMÉRICA LATINA EN EL CRUCE DE CAMINOS

APUESTAS IDEOLÓGICAS, CAMBIOS CULTURALES  
Y RECONFIGURACIONES GLOBALES

**INFORME ANUAL 2025-2026**

*Érika Rodríguez Pinzón y Pablo Stefanoni (eds.)*

*Carmen Castro García  
Alba Crusellas Rodríguez  
Alejandro Frenkel  
Alexandre Fuccille  
Cecilia Güemes  
Juliana Martínez Franzoni  
Andrea Mila-Maldonado*

*Marisa Ramos Rollón  
Cecilia Rikap  
Érika Rodríguez Pinzón  
Esther Solano  
Pablo Stefanoni  
Iván Stola*

**FUNDACIÓN CAROLINA**



Fundación Carolina, enero 2026

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca, 8  
4ª planta  
28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

DISEÑO GRÁFICO Y PRODUCCIÓN:  
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-81756-6  
Depósito Legal: M-2578-2026

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**

*Érika Rodríguez Pinzón y Pablo Stefanoni* ..... 9

### **1. El cierre del espacio cívico en América Latina: sus implicaciones para la cooperación internacional**

*Marisa Ramos Rollón* ..... 13

### **2. Los desafíos del Estado de bienestar en América Latina: entre la ineficiencia y los ataques de las nuevas derechas**

*Cecilia Güemes* ..... 29

### **3. Satisfacción con la democracia e inmigración en América Latina**

*Andrea Mila-Maldonado* ..... 43

### **4. Seguridad en América Latina: violencia, gobernanza criminal, desigualdad y dilema democrático**

*Érika Rodríguez Pinzón* ..... 55

### **5. América Latina en tiempos de IA: los centros de datos y la disputa por la soberanía**

*Cecilia Rikap* ..... 65

### **6. América Latina: realineamientos políticos y electorales**

*Pablo Stefanoni* ..... 79

### **7. El Compromiso de Sevilla: un punto de partida para repensar la financiación desde la igualdad de género en tiempos adversos**

*Alba Crusellas Rodríguez y Carmen Castro García* ..... 91

### **8. América Latina y la crisis del multilateralismo**

*Alejandro Frenkel y Iván Stola* ..... 103

### **9. Agendas de género en América Latina: entre avances reales y reacciones patriarcales**

*Juliana Martínez Franzoni* ..... 117

### **10. Brasil bajo la polarización: balance y perspectivas**

*Esther Solano y Alexandre Fuccille* ..... 129

**Relación de autores/as** ..... 141



# INTRODUCCIÓN

**PABLO STEFANONI**

Jefe de redacción de *Nueva Sociedad*

**ÉRIKA RODRÍGUEZ PINZÓN**

Directora de la Fundación Carolina

La operación militar de Estados Unidos en Venezuela, a comienzos de 2026, aportó dramatismo a una situación ya atravesada por la crisis del orden multilateral. Lo que hasta entonces aparecía como una retórica encendida de Donald Trump —su deseo de impulsar un “corolario”, con su propio nombre, de la Doctrina Monroe— se materializó en una incursión en territorio venezolano, preparada durante varios meses, destinada a capturar y trasladar al presidente Nicolás Maduro a una corte en Nueva York, donde será juzgado por “narcoterrorismo”. Pero quizá fue aún más importante lo que vino después, cuando Trump reclamó “acceso a todo”, en referencia a la infraestructura y recursos naturales venezolanos, y señaló que Estados Unidos “estará a cargo” del país sudamericano.

La capacidad de reacción de la región fue débil, más allá de algunas declaraciones oficiales. Trump no solo actuó al margen de la legalidad internacional en Venezuela, sino que busca transformar el éxito de esa operación “espectacular” —como la ha denominado— en una espada de Damocles sobre el resto de los gobernantes latinoamericanos. Pero esta acción, presidida por el despliegue de una enorme fuerza militar en el Caribe, marca un peligroso precedente a escala global.

América Latina se encuentra hoy en un cruce de caminos entre diferentes proyectos políticos y sociales, en medio de una fragmentación —y polarización ideológica— que profundiza la crisis de la integración. Mientras fuerzas de centroizquierda siguen gobernando países como México, Colombia, Brasil y Uruguay, las derechas radicales vienen abriéndose camino, con el argentino Javier Milei como una de sus figuras más disruptivas, y propiciando “batallas culturales” que ponen en cuestión avances societales de los últimos años. Tal como ha señalado Milei, no basta con impulsar cambios en el ámbito económico, sino que estos deben ser acompañados de “batallas culturales” antiprogresistas en todos los terrenos, de manera que las “ideas de la libertad” se impongan en la sociedad.

Estas batallas culturales no solo se dan fronteras adentro. Articuladas en foros internacionales, como la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC), estas se traducen en un rechazo frontal al orden multilateral y a sus instituciones, como la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU), considerada por los sectores más radicales como un foro “socialista”. En línea con la

política de Trump, se rechazan también organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o las Conferencias de las Partes (COP) destinadas a luchar contra el calentamiento global.

No es sorprendente que, en este contexto, se busque deslegitimar a las políticas de financiamiento del desarrollo o que la Agenda 2030 haya sido transformada en una suerte de síntesis del orden mundial a combatir. En un subcontinente atravesado por los conflictos geopolíticos globales y una redefinición de las relaciones hemisféricas, las respuestas a escala latinoamericana se han debilitado. Escasean las discusiones sobre cómo debería posicionarse la región frente a nuevos desafíos tecnológicos como la inteligencia artificial —que afectan directamente la soberanía de los Estados— y anteriores organizaciones supranacionales como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y en menor medida la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se han ido desdibujando. En algunos casos, los países miran hacia los BRICS, en otros hacia Estados Unidos; en este marco, cabe destacar —como contratendencia a varias dinámicas descritas— el acuerdo Unión Europea-Mercosur alcanzado tras 25 años de negociaciones, en espera ahora del dictamen del Tribunal de Justicia de la UE.

En un contexto de múltiples crisis, las democracias latinoamericanas se encuentran a menudo desbordadas por el rechazo a las élites políticas, la volatilidad de los electorados, el ascenso de *outsiders*, la crisis de las centroderechas y la emergencia de fuerzas radicales, pero también por el crecimiento del crimen organizado que penetra Estados hasta ahora considerados “fuertes”. Además de debilitar el tejido social —a veces de manera extrema— el avance del crimen organizado legitima discursos punitivistas, de mano dura, que ponen en tensión a las propias democracias.

Hoy asistimos a diversas formas de erosión democrática y al cierre de espacios cívicos en varios países, pero también al cuestionamiento de las instituciones de bienestar con discursos centrados en el rechazo a los impuestos —considerados sin más como un robo— e incluso a la propia idea de la justicia social. No obstante, si miramos hacia la sociedad civil, América Latina está atravesada por movimientos feministas —y también LGBT— que resisten las políticas de “contrarrevolución cultural”. Pese a los retrocesos electorales de los partidos progresistas, existe un tejido asociativo que hoy constituye un dique a iniciativas como la reversión de la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, conseguida en varios países de la región gracias a las luchas de los movimientos feministas.

El presente informe anual busca reflexionar sobre este punto de bifurcación en el que se encuentra América Latina, abordando diferentes temáticas clave. En ese sentido, se analiza lo ocurrido en el último año para tratar de construir una mirada prospectiva sobre los desafíos que van a delinear el rumbo de la región en el futuro próximo.

# AMÉRICA LATINA EN EL CRUCE DE CAMINOS

APUESTAS IDEOLÓGICAS, CAMBIOS CULTURALES  
Y RECONFIGURACIONES GLOBALES

**INFORME ANUAL 2025-2026**





# 1. EL CIERRE DEL ESPACIO CÍVICO EN AMÉRICA LATINA: SUS IMPLICACIONES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**MARISA RAMOS ROLLÓN**

Profesora Titular de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid

## 1. Introducción

**El cierre del espacio cívico no es un fenómeno aislado, sino parte de una arquitectura de restricción bajo disputas ideológicas, reconfiguraciones geopolíticas y estrategias estatales**

Durante la última década, América Latina ha experimentado una erosión democrática sostenida que se expresa en transformaciones graduales de los regímenes políticos —concentración de poder, debilitamiento de los controles y, sobre todo, restricción del espacio cívico— más que en rupturas abruptas (Mainwaring y Pérez Liñán, 2023; Weyland, 2020). Este deterioro, que no es exclusivo de la región (Levitsky y Ziblatt, 2018; Lührmann y Lindberg, 2019), ha sido ampliamente analizado y documentado en informes como el Índice de Democracia 2024 de *The Economist Intelligence Unit*, que muestra un descenso regional de 5,68 en 2023 a 5,61 en 2024<sup>1</sup>. Solo Uruguay y Costa Rica siguen siendo consideradas “democracias plenas”, mientras que Cuba, Nicaragua y Venezuela aparecen como regímenes autoritarios, y la mayoría restante se clasifica como “democracias defectuosas” o “regímenes híbridos”. De forma paralela, el Índice de Democracia Liberal 2025 de V-Dem (Nord y otros, 2025) identifica a América Latina como la segunda región con más países en retroceso, con 10 de los 19 países sufriendo diversas formas de erosión democrática en la última década, especialmente en los contrapesos institucionales<sup>2</sup> (Nord y otros, 2025: 52, 54-57).

Como parte de este retroceso destacan las crecientes restricciones al espacio cívico, ya parte del repertorio habitual de gobiernos con tendencias autocráticas. Diversos países han aprobado normativas para limitar la acción de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de ONG con financiación internacional. Estas leyes, basadas en registros de “agentes extranjeros” o en gravámenes y sanciones, tienen en Nicaragua y Venezuela sus ejemplos paradigmáticos, aunque también El Salvador, Ecuador, Perú o Paraguay están utilizando herramientas administrativas o penales para neutralizar la acción cívica y restringir las liberta-

<sup>1</sup> Este índice mide la calidad de la democracia a partir de cinco dimensiones: proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del gobierno; participación política; cultura política democrática; libertades civiles. Ver: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024>.

<sup>2</sup> Este índice mide el grado en que un país cumple los principios de una democracia liberal. El índice combina dos grandes dimensiones: democracia electoral y democracia liberal.

des de expresión, asociación y protesta. Este fenómeno ha sido ampliamente analizado (Civicus, 2024; Eu-Lat Network, 2025; WOLA, 2025; Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2023; CIDH-OEA, 2025) e incluye tanto dimensiones normativas como discursivas: presenta a las organizaciones de la sociedad civil como amenazas o instrumentos de injerencia extranjera.

Este artículo analiza esta tendencia regional de restricción del espacio cívico, con énfasis en las leyes de “agentes extranjeros” en Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Perú y Paraguay, casos que ilustran distintos grados de cierre, desde la desarticulación casi total de la sociedad civil hasta reformas administrativas con efectos disuasorios. En todos ellos, los gobiernos han recurrido a discursos de soberanía, seguridad, “antiglobalismo” o criminalización indirecta para legitimar su intervención.

El análisis se inscribe en los debates sobre erosión democrática (Levitsky y Ziblatt, 2018; Lührmann y Lindberg, 2019), sobre las limitaciones estructurales de la cooperación en contextos restrictivos (Coskun y Dueck, 2025) y sobre la contestación normativa (Poppe y Wolff, 2017; Wiener, 2018; Müller y Slominski, 2022). A partir de esta triple revisión, se examina cómo los gobiernos articulan medidas legales y narrativas justificativas, y cómo están respondiendo algunos actores internacionales.

En conjunto, se sostiene que el cierre del espacio cívico en América Latina no es un fenómeno aislado, sino parte de una arquitectura regional y global de restricción en la que convergen disputas ideológicas, reconfiguraciones geopolíticas y estrategias estatales orientadas a limitar el escrutinio público y la participación independiente. Comprender estas dinámicas es esencial para evaluar tanto el estado de las democracias como las condiciones de la cooperación internacional en un contexto de recomposición y crisis del sistema internacional.

## 2. Cierre de espacios cívicos y erosión democrática

El cierre del espacio cívico se concibe internacionalmente como un proceso multidimensional que afecta la autonomía, capacidad y legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil. Existe consenso en que no se limita a leyes restrictivas, sino que constituye una estrategia sistémica de control político mediante mecanismos legales, retóricos, administrativos y financieros que buscan reconfigurar las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los actores internacionales.

Las acciones de limitación del espacio cívico y sus impactos se pueden analizar desde diferentes enfoques. Por una parte, desde las teorías de la democracia, se destaca el papel central de la sociedad civil en la calidad democrática, especialmente por su contribución a la *accountability* horizontal (O'Donnell, 1994; Smulovitz y Peruzzotti, 2006). De ahí que constreñir su actuación sea una vía frecuente y eficaz de erosión democrática. Los gobiernos autocráticos buscan controlar a quienes los controlan, limitando libertades de expresión, prensa, asociación y protesta (Nord *et al.*, 2025; IDEA, 2025; CIDH-OEA, 2025) a través de normativas restrictivas que dificultan el funcionamiento de las organizaciones, especialmente las que reciben financiación internacional. Este cierre se manifiesta por dos vías principales. La primera es regulatoria, mediante leyes de registro obligatorio, controles financieros y restricciones a fondos externos, que

**Estudiar el impacto de las leyes restrictivas resulta clave para comprender cómo afecta a la promoción democrática y las estrategias de los actores internacionales**

otorgan amplias facultades discrecionales a los gobiernos. La segunda es administrativa, basada en auditorías intimidatorias, revisiones, registros repetidos o demoras que generan desgaste e incertidumbre. Müller y Slominski (2022) muestran que estas medidas suelen insertarse en procesos de despolitización administrativa, presentándose como procedimientos técnicos que ocultan decisiones de alto impacto.

Un segundo enfoque proviene del análisis de la cooperación internacional como instrumento de gobernanza global. Desde esta perspectiva, el interés recae en la capacidad de los actores internacionales —en particular los de la cooperación al desarrollo— para seguir apoyando a la sociedad civil como promotora de la democracia liberal (Carothers y Brechenmacher, 2019). Dupuy, Ron y Prakash (2014) señalan que las ONG de derechos humanos o temas sensibles son las más perseguidas por su rol fiscalizador, mientras que las organizaciones grandes y asistenciales suelen tolerarse, generando un ecosistema fragmentado que debilita el pluralismo. Lian y Murdie (2023) muestran que la relación entre represión y acción organizacional varía según la fase del cierre: conflicto en las etapas iniciales, moderación estratégica en fases intermedias y despolitización en las más avanzadas, lo que explica la persistencia de cierto tejido organizativo incluso en regímenes autoritarios. Por ello, estudiar las leyes restrictivas y su impacto en la cooperación resulta clave para comprender cómo afectan a la promoción democrática y qué estrategias adoptan los actores internacionales para operar en contextos adversos.

Un tercer enfoque se centra en la dimensión discursiva. El cierre del espacio cívico opera también mediante la construcción de narrativas que presentan a las organizaciones como actores extranjeros, desestabilizadores o contrarios a la identidad nacional, justificando así la intervención estatal. Estas narrativas regresivas redefinen el papel legítimo de la sociedad civil.

La bibliografía reciente sitúa estas dinámicas dentro de una transformación más amplia del orden internacional. Según Wiener (2018), Poppe y Wolff (2017) y Dandashly y Noutcheva (2022), se trata de una disputa normativa global que cuestiona la legitimidad de normas antes asumidas, como la supervisión ciudadana, la protección de derechos humanos o la influencia de donantes externos, ya sea mediante rechazo explícito o reinterpretación de marcos internacionales.

### **3. Tendencias del cierre del espacio cívico en América Latina**

El cierre del espacio cívico se ha convertido en un fenómeno extendido en América Latina durante la última década, expresándose de diversas formas. Aunque la intensidad y los mecanismos varían entre países, es posible identificar patrones compartidos que permiten interpretar estas dinámicas como parte de un proceso regional coherente.

A partir de los datos que ofrecen los diversos informes sobre esta materia (Civicus, 2025; Eu-Lat Network, 2025; o WOLA, 2025) se pueden observar las dos tendencias que estructuran el cierre del espacio cívico en la región: la expansión de marcos normativos restrictivos y la consolidación de discursos basados en las ideas sobre la soberanía, la seguridad y el antiglobalismo. Estas tendencias revelan que el cierre del espacio cívico en América Latina responde tanto a dinámicas

internas de concentración de poder y control político como a procesos globales de contestación normativa, donde los gobiernos cuestionan estándares internacionales sobre libertad de asociación y participación cívica (Poppe y Wolff, 2017).

### **3.1. Expansión de marcos normativos restrictivos**

La primera tendencia es la proliferación de leyes y regulaciones que otorgan al Estado mayor capacidad para registrar, supervisar, auditar o sancionar a las organizaciones de la sociedad civil. Estos marcos suelen presentarse bajo lenguajes de transparencia, eficiencia administrativa o prevención del lavado de activos, haciendo referencia incluso a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI (Eu-Lat Network, 2025), pero, en la práctica, permiten a los gobiernos intervenir en la gobernanza interna de las organizaciones y condicionar su acceso a financiamiento internacional.

Varios países de la región han adoptado leyes inspiradas en modelos restrictivos globales, como ocurre con legislaciones sobre “agentes extranjeros” o reformas administrativas que amplían el control estatal sobre los flujos de cooperación, aplicando lo que Scheppele (2018) caracterizó como legalismo autoritario en tanto forma de gobierno caracterizada por el uso estratégico del derecho para limitar el ejercicio de derechos sin recurrir necesariamente a la coerción directa.

Según los datos aportados por Civicus Monitor<sup>3</sup>, que mide el grado de apertura del espacio cívico, en 2024 solo Uruguay y Costa Rica aparecen con un entorno “abierto”; Argentina, Chile y República Dominicana se sitúan en el rango de espacio “estrecho”; mientras que México, Honduras, Guatemala, Perú y El Salvador se catalogan como “obstruidos” o “constreñidos”. En el extremo, Venezuela y Nicaragua figuran como países con espacio “cerrado”. Esta tendencia configura un mapa regional en el que más del 70 % de la población vive en entornos restrictivos para la sociedad civil, una cifra inédita desde la década de 1980. De hecho, tal como señala el Knight Center (2024), en general las leyes restringen tres áreas principales de actuación de la sociedad civil: el acceso a la financiación, la capacidad organizativa y la incidencia política. Los instrumentos legales que están permitiendo a los gobiernos aumentar su control son básicamente de dos tipos. En primer lugar, la normativa penal, administrativa o tributaria impone trabas burocráticas, multas o denuncias de distinto tipo, con el argumento de no atenerse a la ley. En varios países, la suspensión de personerías jurídicas, la apertura de auditorías fiscales o la imposición de multas desproporcionadas se han usado como mecanismos indirectos de censura. Así, el cierre de organizaciones no requiere prohibiciones explícitas: basta con asfixiarlas burocráticamente. Este modelo, visible en Guatemala y Ecuador, combina la apariencia de legalidad con la eliminación práctica de voces críticas.

En segundo lugar, algunos gobiernos aprovechan el papel de la financiación internacional y defienden la restricción de la acción de las organizaciones de la sociedad civil con el argumento de que actúan como agentes extranjeros (Knight Center, 2024). Así, se han desplegado diversas regulaciones restrictivas en los casos en que se reciben fondos del exterior, exigiendo registro obligatorio, ren-

---

<sup>3</sup> Datos disponibles en: <https://monitor.civicus.org/>.

**Los gobiernos incrementan su control por medio de normativas penales, administrativas o tributarias, y la restricción de la financiación internacional a la sociedad civil**

dición detallada de cuentas o autorización estatal para recibir fondos internacionales. En algunos de estos casos, los más extremos —Nicaragua, Venezuela o El Salvador—, las normas introducen figuras como la de “agente extranjero”, con gravámenes sobre la cooperación o con amplios márgenes de discrecionalidad para cancelar personerías jurídicas. Estas medidas transforman el derecho de asociación en una concesión condicionada.

Las restricciones afectan sobre todo a ONG dedicadas a derechos humanos, anticorrupción o medio ambiente, debido a su rol fiscalizador, mientras que organizaciones más grandes o alineadas con gobiernos se adaptan mejor, fragmentando el ecosistema cívico (Dupuy, Ron y Prakash, 2014). La reducción de la cooperación internacional, sobre todo la estadounidense, pero también la Europa, agrava esta vulnerabilidad y limita la sostenibilidad de las organizaciones críticas (Grupo de Trabajo Sociedad Civil UE-CELAC, 2025; ICVA, 2025), creando un entorno cada vez más adverso para la sociedad civil independiente.

### **3.2. Algunos casos para el análisis: no solo Nicaragua y Venezuela**

La tendencia regional hacia el cierre del espacio cívico adopta expresiones diversas en intensidad, ritmo y justificación política. Si bien Nicaragua y Venezuela hace años que vienen desarrollando acciones de restricción severa y dramática con la sociedad civil, en los últimos años otros países están también modificando de forma más o menos sofisticada su legislación para hacer efectiva la restricción a la sociedad civil.

En Nicaragua, el régimen de Daniel Ortega tiene la notoria distinción de haber promulgado las leyes y medidas contra las ONG más restrictivas de la región (WOLA, 2025; CIDH, 2023). Dos leyes fueron decisivas: la ley n.º 1040, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros y la ley n.º 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos sin Fines de Lucro (*La Gaceta, Diario Oficial* n.º 66 del 6 de abril de 2022).

La primera obliga a toda persona que reciba fondos externos a inscribirse en un registro de “agentes extranjeros” y prohíbe participar en actividades políticas; la segunda amplía la discrecionalidad estatal para revocar registros, otorgando al gobierno la facultad de cancelar el registro legal de las organizaciones que, según él, promueven “campañas para desestabilizar el país”. Junto con esta facultad de cancelación, la ley otorga al gobierno la facultad de confiscar los bienes de una organización. Otras leyes promulgadas entre agosto y octubre de 2024 consolidaron aún más el control sobre las organizaciones no gubernamentales que aún existían en Nicaragua, además de permitir la persecución de personas y organizaciones consideradas “opositores” al gobierno, tanto dentro como fuera del país.

Según acredita la CIDH (2023), entre abril de 2018 y agosto de 2023, el Estado anuló la personería jurídica de 3.390 organizaciones; para 2024, la cifra superaba las 5.200 de unas 7.200 existentes. Por otra parte, según refiere el informe de febrero de 2025 del Grupo de Expertos en Derechos Humanos sobre Nicaragua de Naciones Unidas, “la Asamblea Nacional y el Ministerio del Interior han cancelado a la fuerza la personalidad jurídica de al menos 5.437 organizaciones sin ánimo de lucro desde diciembre de 2018, 1.939 de ellas desde marzo de 2024 (ACNUR, 2025). El efecto ha sido devastador: universidades, asociaciones médicas, organizaciones religiosas y entidades humanitarias quedaron disueltas (WOLA, 2025).

Más recientemente, en El Salvador, la Ley de Agentes Extranjeros, aprobada el 20 de mayo de 2025 por la Asamblea Legislativa, representa un hito en la reconfiguración del espacio cívico salvadoreño. La norma obliga a toda persona u organización que reciba fondos del exterior a registrarse ante el Ministerio de Gobernación como “agente extranjero”, prohíbe la participación en actividades “de carácter político” y grava con un impuesto del 30 % todas las transferencias internacionales destinadas a ONG. Las autoridades pueden cancelar el registro o imponer sanciones por considerar que una organización “afecta el orden público o la soberanía nacional”.

Según datos de Human Rights Watch (2025b), unas 350 ONG nacionales y extranjeras reciben cada año financiamiento internacional en El Salvador; la aplicación plena del impuesto podría significar la pérdida de más de 12 millones de dólares anuales en recursos para programas de derechos humanos, salud comunitaria y transparencia. El gobierno de Nayib Bukele justifica la ley en nombre de la “defensa de la soberanía”, argumentando que la financiación extranjera es un mecanismo de injerencia. Sin embargo, organizaciones como Cristosal (2025) o Fespad (2025) denuncian que la medida busca criminalizar la cooperación internacional y eliminar la fiscalización ciudadana.

Perú ofrece un caso intermedio, en el que el cierre del espacio cívico se desarrolla principalmente a través de reformas administrativas que alteran el funcionamiento de la cooperación internacional. La reforma de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) amplió las facultades del Estado para monitorear el ingreso, uso y destino de fondos externos. Aunque presentada como una medida técnica destinada a actualizar procedimientos y fortalecer la transparencia, esta reforma genera una carga burocrática elevada para organizaciones dedicadas a derechos humanos, pueblos indígenas y defensa ambiental. Como señala La Neta (2025), se trata de una “alerta regional”, dado que los requisitos impuestos pueden desincentivar la acción de organizaciones críticas.

En el caso de Paraguay, el Senado aprobó el 9 de octubre de 2024 un proyecto de ley<sup>4</sup> orientado a fortalecer los mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro que gestionan fondos públicos o privados y que participan en actividades de incidencia política o de colaboración con entidades estatales. La propuesta legislativa, presentada en diciembre de 2023 y actualmente en fase de promulgación, introduce requisitos adicionales como la inscripción obligatoria en un Registro Nacional, la formalización de acuerdos con el Estado y la consignación presupuestaria de toda transferencia pública. Diversos actores de la sociedad civil han advertido que estas disposiciones podrían afectar la autonomía financiera de las organizaciones, especialmente las dedicadas a los derechos humanos, y abrir la puerta al uso instrumental de la regulación para limitar la acción crítica u opositora (CVONGD, 2024).

En Ecuador, los intentos de reforma destinados a regular el acceso a financiamiento internacional y fortalecer el control estatal sobre las organizaciones de la sociedad civil, a través del Decreto Ejecutivo n.º 739 —que reforma el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales, Registro Oficial Suplemento n.º 257, 18 de enero de

---

<sup>4</sup> El objetivo oficial es establecer “la transparencia, rendición de cuentas y control de las organizaciones sin fines de lucro”.

2023— generaron un amplio debate público y preocupación entre donantes internacionales (EFE, 2025). Aunque algunas de estas iniciativas fueron posteriormente moderadas o revertidas, reflejan una creciente voluntad estatal de supervisar la recepción y uso de fondos externos.

Los discursos oficiales insisten en la necesidad de evitar la “desestabilización financiada desde el exterior”, lo que reproduce la retórica de seguridad y soberanía observada en otros países. Al mismo tiempo, decisiones judiciales que limitaron el alcance de estas reformas evidencian la persistencia de contrapesos institucionales que no existen en contextos más autoritarios.

### 3.3. Desarrollo de nuevos marcos discursivos

Desde la perspectiva del discurso, es posible identificar tres narrativas transversales: la defensa de la soberanía nacional frente a la injerencia extranjera, la securitización de la acción de las ONG y una retórica antiglobalista que deslegitima a actores transnacionales y a agendas liberales internacionales.

La narrativa de la soberanía es el eje discursivo más recurrente. En Nicaragua, el gobierno justifica la Ley de Agentes Extranjeros afirmando que organizaciones financiadas desde el exterior funcionan como “herramientas de injerencia de gobiernos extranjeros en asuntos internos y externos del país” (*La Mañana*, 2021). La defensa de la “voluntad popular” frente al “dinero extranjero” aparece como argumento central, enmarcando la regulación no como un mecanismo de control, sino como protección del sistema democrático frente a actores externos.

En Ecuador, el presidente Daniel Noboa sostiene que fundaciones y ONG internacionales pueden ser utilizadas para “desestabilizar al país”, particularmente durante periodos electorales (*France24*, 2025). La propuesta de ley para el control de flujos irregulares de capital adopta explícitamente un discurso de protección frente a la injerencia, aun cuando el propio texto reconoce el papel crucial de las ONG en el desarrollo (*Demócrata*, 2025).

En Perú, la anterior presidenta Dina Boluarte vinculó la reforma de la APCI con la defensa del orden constitucional, afirmando que ciertas ONG actúan “en contra de los intereses de nuestro país, sembrando odio y atacando nuestro sistema” (Presidencia de Perú, 2025). Aquí, la apelación a la soberanía se combina con un discurso de moralización y legitimidad nacional (Swissinfo, 2025a).

En todos estos casos, el término “soberanía” opera como una categoría que permite redefinir la cooperación internacional no como un flujo colaborativo, sino como un vector potencial de injerencia. Esta resignificación contribuye a despolitizar la represión del espacio cívico, presentándola como un acto de defensa frente a amenazas externas.

El segundo gran eje discursivo consiste en transformar la presencia y actividad de organizaciones civiles en un problema de seguridad nacional o de orden público. La securitización funciona en dos niveles: como sospecha sobre el origen de los fondos (lavado, terrorismo, desestabilización) y como sospecha sobre la intención política de las organizaciones.

El discurso securitario constituye un componente central de esta narrativa. Al representar a las organizaciones como amenazas —ya sea en el marco de políticas de seguridad, lucha contra el crimen organizado o protección del orden ins-

titucional—, los gobiernos amplían su margen de acción para justificar medidas extraordinarias (Müller y Slominski, 2022). Este proceso no solo afecta la percepción pública sobre el trabajo de las organizaciones, sino que condiciona directamente su capacidad para operar sin estigmatización u hostigamiento.

En Paraguay, la ley de control y rendición de cuentas es presentada como un instrumento para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, alineándose con las recomendaciones del GAFI y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD). El Senado sostiene que la normativa “cubre una laguna” en el seguimiento financiero de entidades sin fines de lucro que manejan fondos del extranjero. Desde esta perspectiva, las ONG son reubicadas dentro del ámbito de vigilancia securitaria.

En El Salvador, el presidente Nayib Bukele enmarca la Ley de Agentes Extranjeros en un discurso de “defensa del pueblo” frente a actores que serían responsables de manipulación política. En declaraciones recogidas en prensa internacional, acusa a ONG “globalistas” de utilizar fondos externos para atacar al gobierno (Pérez Gallardo, 2025). El argumento securitario aparece mezclado con el moral: las ONG serían vehículos de agendas desestabilizadoras, mientras el Estado reivindica su papel de garante del orden<sup>5</sup>.

En Perú y Ecuador, la representación de las ONG como amenazas se vincula a supuestos intentos de “sembrar odio” o “actuar contra los intereses del país” (Oré, 2025). Estos discursos funcionan como mecanismos de deslegitimación preventiva, justificando la necesidad de auditorías más estrictas y de supervisión previa.

El tercer eje discursivo se manifiesta en la asociación explícita entre ONG y una agenda “globalista” o internacional ajena a las prioridades “auténticamente nacionales”. Este discurso es especialmente visible en El Salvador y Nicaragua. De hecho, Bukele emplea de manera sistemática el término “ONG globalistas”, equiparándolas a agentes políticos extranjeros y presentando su regulación como una “normalización” basada en leyes equivalentes en Estados Unidos (como Foreign Agents Registration Act - FARA). En esta narrativa, el Estado se erige como defensor de la autonomía cultural y política frente a élites cosmopolitas supuestamente desconectadas del pueblo (Swissinfo, 2025b).

En Nicaragua, la retórica antiglobalista se articula con la idea de conspiración internacional: las ONG son representadas como “vehículos” de intereses foráneos y no como actores legítimos del desarrollo local. La insistencia del gobierno en que la cooperación internacional debe realizarse “sin condicionamientos políticos, económicos o culturales” refuerza esta idea (Swissinfo, 2024). En Ecuador, el relato antiglobalista es menos explícito, pero está presente en el énfasis en la “vulnerabilidad” de las ONG a ser instrumentalizadas por agendas foráneas que buscan intervenir en procesos electorales o influir en debates sobre seguridad (*Independent*, 2025).

En definitiva, el denominador común es la normalización del control estatal sobre la sociedad civil y el ejercicio de un nuevo tipo de autoritarismo de corte administrativo, menos visible que otros modelos autoritarios, pero más resiliente.

**La “soberanía” opera como una categoría que redefine la cooperación internacional no como un flujo colaborativo, sino como un vector potencial de injerencia**

<sup>5</sup> Ver: <https://www.facebook.com/SecPrensaSV/posts/leydeagentesextranjeros-el-presidente-nayib-bukele-brinda-un-posicionamiento-ant/1050126880624905/>.

#### 4. Los actores de la cooperación internacional ante las restricciones normativas a las ONG

La centralidad de la acción cívica durante la tercera ola de democratización generó lo que Carothers y Brechenmacher (2019) denominaron el “espíritu de la Posguerra Fría”, en el que el fortalecimiento de la sociedad civil se convirtió en un pilar de las políticas occidentales de cooperación y promoción democrática. Durante las décadas de 1980 y 1990, muchos países en transición acogieron positivamente este apoyo, consolidando la idea de que la sociedad civil era un vector clave para el avance de derechos y reformas políticas (Carothers, 2010). Sin embargo, la actual ola de restricciones al espacio cívico desafía directamente ese paradigma: las limitaciones impuestas a las organizaciones afectan la capacidad de los donantes internacionales para sostener acciones de promoción de la democracia (Carothers, 2010). La magnitud del retroceso, con numerosos países que antes aceptaban la ayuda a la sociedad civil y que ahora buscan restringirla (Carothers y Brechenmacher, 2014) plantea retos profundos para los fundamentos normativos del orden liberal posterior a la Guerra Fría, en un contexto global crecientemente plural y contestado (Poppe y Wolff, 2023).

Esta reacción de rechazo a la ayuda internacional, y en particular a la orientada al apoyo a la democracia, están generando reacciones diversas por parte de los principales países y de las instituciones de cooperación al desarrollo (Carothers y Brechenmacher, 2014) y somete a la mayor parte de estos actores a importantes dilemas. En primer lugar, algunas agencias o actores de la cooperación internacional reaccionan con cautela a las acciones de cierre del espacio cívico, combinando ciertos niveles de denuncia con el mantenimiento de programas, pero reorientándolos hacia áreas más técnicas (educación, salud) y menos política (democracia, derechos). Así, se pueden llegar a reducir o externalizar el apoyo a organizaciones de derechos humanos a través de mecanismos multilaterales. Ello reduce la capacidad de la cooperación para funcionar como contrapeso democrático, al mismo tiempo que fortalece la posición de los regímenes que la denuncian (Muller y Slominski, 2022). La consecuencia es paradójica, ya que la cooperación se mantiene, pero se despolitiza. Su presencia ya no equivale necesariamente a un refuerzo de las libertades; puede, incluso, legitimar gobiernos autoritarios mediante proyectos técnicos o económicos que ocultan la represión política. La reacción de la UE o de la Cooperación Española en El Salvador constituye un ejemplo paradigmático de esta situación.

La Unión Europea (UE) como uno de los principales actores de actores promotores de la democracia en el exterior (Dandashly y Neutchova, 2022) ha visto cuestionada de forma importante su estrategia que vincula la ayuda al desarrollo con la consecución de estándares de derechos humanos y Estado de derecho. A ello se suma el impacto del cambio de agenda e instrumentos, dándole todo el peso al Global Gateway, que pone el foco en la cooperación financiera para la inversión en proyectos de infraestructura sostenible (Ramos Rollón, 2024). Así, sus programas de cooperación se centran cada vez más en ámbitos tecnocráticos y menos en los más políticos, como forma de adecuarse al nuevo contexto.

Por su parte, la Cooperación Española, que mantiene una línea de continuidad en la región, ha encontrado la forma de apoyar la democracia en la región sin “molestar” a los gobiernos que rechazan la financiación internacional a la socie-

dad civil en temáticas vinculadas a la democracia. La puesta en marcha de un programa específico orientado a la promoción de la democracia, el Programa Democracia, incluye entre sus líneas de acción el apoyo específico a los defensores de derechos humanos y a los periodistas y activistas que requieren protección y apoyo, pero se realiza en buena medida apoyándoles desde el exterior y/o a través de instituciones intermedias, como la Fundación Carolina. A través de tres ejes de intervención, pactos, voces y derechos, y a contracorriente de los tiempos, se está apoyando a defensores de derechos humanos, a periodistas amenazados y a otros activistas sociales afectados por el cierre del espacio cívico (Ramos Rollón, 2025).

También en Paraguay los donantes han respondido a la aprobación de la norma. España y la UE han revisado sus sistemas de desembolso y seguimiento, pero no han modificado significativamente su programación. A diferencia de casos como Nicaragua o El Salvador, las reacciones han priorizado un tono institucional y prudente, minimizando el conflicto político y evitando que el gobierno interprete la crítica como oposición abierta.

En otros casos, la reacción puede ser contundente y clara, pero genera dilemas sobre qué hacer si el cierre del espacio cívico es total, debiendo decidir si permanecer —adaptando sus proyectos a sectores no políticos— o retirarse para no legitimar la represión. Ambas opciones implican costes, ya que permanecer puede interpretarse como complicidad, mientras que retirarse puede abandonar a comunidades enteras sin servicios básicos. Cuando un gobierno cierra por completo el espacio cívico, las agencias deben decidir si permanecer —adaptando sus proyectos a sectores no políticos— o retirarse para no legitimar la represión. Ambas opciones implican costes, ya que permanecer puede interpretarse como complicidad, mientras que retirarse puede abandonar a comunidades enteras sin servicios básicos.

Así, en relación con Nicaragua, la Unión Europea ha denunciado reiteradamente la cancelación masiva de organizaciones de la sociedad civil, señalando la incompatibilidad de la legislación restrictiva con los estándares democráticos. La Comisión Europea advirtió, por su parte, que la normativa podía afectar la continuidad de los programas de cooperación y ser empleada para restringir derechos fundamentales. España, a través de AECID y su cooperación descentralizada, ha reorientado fondos hacia actores humanitarios, de protección y culturales, evitando el canal estatal. En todo caso, la salida de la mayoría de las agencias democráticas fue celebrada por el régimen como una victoria de soberanía; al mismo tiempo, privó a miles de beneficiarios de programas sociales que no tenían otro sostén.

Adicionalmente, la retórica del “patriotismo financiero”, según la cual solo las organizaciones financiadas internamente son auténticamente nacionales, ha calado incluso en sectores sociales antes cercanos a la cooperación internacional. Así, se ha instalado una tensión entre dos normas falsamente contrapuestas con el clivaje soberanía nacional vs. derechos humanos o universales como sustrato. Esta estrategia ha logrado desplazar el debate sobre la violación de derechos a la interpretación formal de la legalidad internacional. Así, las críticas internacionales pierden eficacia porque se enfrentan a marcos jurídicos aparentemente compatibles con la normativa global. El discurso soberanista se transforma en escudo retórico contra la rendición de cuentas. La cooperación, en este contexto, se ve interpelada a actuar, de nuevo, con cautela. Una presión excesiva puede

**El retroceso del multilateralismo, la polarización y el auge de actores no occidentales han reducido la centralidad de la democracia en la cooperación al desarrollo**

ser percibida como intervencionismo; una actitud demasiado prudente, como complacencia.

A este debate también contribuyen las críticas al sistema de cooperación tradicional que desde enfoque poscoloniales apuestan por un sistema de ayuda que trascienda los límites y problemas de las dinámicas precedentes (Watkins y Fanjul: 2025) pero también por superar la estructura en la que se apoya la propia arquitectura de la ayuda (Seco, 2025).

Así ha sucedido, por ejemplo, en El Salvador. Respuestas rápidas de la UE y España, que expresaron preocupación por el impacto de las medidas sobre las organizaciones de la sociedad civil, la libertad de asociación y el trabajo con poblaciones vulnerables, han tenido un impacto muy limitado debido a la alta popularidad del presidente Nayib Bukele y la narrativa gubernamental que presenta la presión externa como interferencia política.

Una cuestión adicional es la falta de coordinación entre donantes que constituye otro de los límites más visibles. Las agencias bilaterales y multilaterales compiten por visibilidad y resultados, lo que facilita que los gobiernos receptores negocien selectivamente con unas y excluyan a otras (Reynoso, 2025). Nicaragua, por ejemplo, expulsó a USAID y a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero mantiene relaciones fluidas con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la cooperación china. El Salvador sanciona la financiación estadounidense, pero mantiene abierta la europea.

Finalmente, las ambivalencias de la cooperación en América Latina también reflejan un cambio global en la estructura del poder internacional. El retroceso del multilateralismo, la polarización geopolítica y el auge de actores no occidentales en la ayuda exterior han reducido la centralidad de la cooperación al desarrollo en el sector de la promoción de la democracia. En este escenario, América Latina deja de ser prioridad y la cooperación en el sector de la promoción de la democracia se convierte en un lujo. Las agencias europeas concentran fondos a países asiáticos y africanos; Estados Unidos prioriza la política de fronteras y el combate a la inmigración. Esa reorientación deja a la región sin un anclaje externo fuerte que equilibre el poder interno de los gobiernos.

## **5. Conclusiones**

América Latina atraviesa un proceso sostenido de cierre del espacio cívico, marcado por marcos legales restrictivos, discursos deslegitimadores y prácticas administrativas que buscan controlar a las organizaciones de la sociedad civil. Aunque el ritmo varía entre países, el patrón es consistentemente regional y refleja tendencias globales de erosión democrática. Este cierre no es una reacción aislada, sino una arquitectura integral de restricción que combina leyes de “agentes extranjeros”, registros obligatorios, auditorías discrecionales y mecanismos de criminalización indirecta que redefinen quién puede participar en la vida pública.

La dimensión discursiva es clave: los gobiernos utilizan narrativas de soberanía, antiglobalismo y securitización para presentar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como amenazas o agentes externos, legitimando así estas políticas y reconfigurando las fronteras de la participación ciudadana dentro de un contexto más amplio de contestación al orden liberal internacional.

Los impactos son desiguales: las organizaciones pequeñas, críticas o dependientes de financiamiento externo son las más vulnerables. Mientras algunas desaparecen, otras se adaptan despolitizándose, lo que fragmenta el ecosistema cívico y debilita las voces fiscalizadoras.

Finalmente, los actores internacionales enfrentan dilemas al responder a este cierre. Deben equilibrar el apoyo a las OSC sin reforzar narrativas de injerencia, y decidir entre permanecer o retirarse en contextos adversos. Sus respuestas, que van desde sanciones a enfoques técnicos, se ven limitadas por discursos soberanistas que cuestionan la legitimidad del propio marco internacional de cooperación.

## Referencias bibliográficas

- ACNUR (2025): “Informe del Grupo de Expertos en Derechos Humanos sobre Nicaragua (A/HRC/58/26)”, 24 de febrero. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/nicaragua/informe-del-grupo-de-expertos-en-derechos-humanos-sobre-nicaragua-ahrc5826-unofficial-spanish-translation>.
- ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN (2023): “Libertades en retroceso. Entre el autoritarismo y la defensa de la democracia en América Latina”. Disponible en: <https://espaciocivicoenalerta.com/>.
- CAROTHERS, T. (ed.) (2010): *Promoting the rule of law abroad: in search of knowledge*, Brookings Institution Press.
- CAROTHERS, T. Y BRECHENMACHER, S. (2019): “Defending civic space: Is the international community stuck?”, Carnegie Endowment for International Peace.
- (2014): “Accountability, transparency, participation, and inclusion: a new Development Consensus?”, Carnegie Endowment for International Peace.
- CIDH (2023): “Cierre del espacio cívico en Nicaragua”. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Cierre\\_espacio\\_civico\\_Nicaragua\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Cierre_espacio_civico_Nicaragua_SPA.pdf).
- CIDH-OEA (2025): Tercer informe. Situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/tercer-informe-personas-defensoras-ddhh.pdf>.
- CIDH (2024): “La RELE advierte sobre proyecto de ley que limita la libertad de asociación en Paraguay”, Comunicado de prensa, 18 de octubre. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2024/255.asp>.
- CIVICUS (2024): *State of Civil Society Report 2024*. Disponible en: <https://publications.civicus.org/publications/state-of-civil-society-report-socs-2024/>.
- COSKUN, B. Y DUECK, J. (2025): “Downward spirals in EU democracy promotion”, *Democratization*, 32(8), pp. 1678-1695.
- CRISTOSAL (2023): “Sociedad civil en alerta. Investigación sobre afectaciones al derecho de asociación”, noviembre. Disponible en: <https://cristosal.org/ES/wp-content/uploads/2023/11/Sociedad-civil-en-alerta-informe.pdf>.
- CVONGD (2024): “La nueva ley aprobada por el gobierno de Paraguay pone en peligro al asociacionismo y a las ONG del país”, 10 de septiembre. Disponible en: <https://www.cvongd.org/es/noticias/noticias-de-la-cooperacion/la-nueva-ley-aprobada-por-el-gobierno-de-paraguay-pone-en-peligro-al-asociacionismo-y-a-las-ong-del-pais>.
- DANDASHLY, A. Y NOUTCHEVA, G. (2022): “Conceptualizing norm diffusion and norm contestation in the European neighbourhood: Introduction to the special issue”, *Democratization*, 29(3), pp. 415-432.

- DEMÓCRATA (2025): “Daniel Noboa propone ley para regular fundaciones y ONG en el Ecuador”, 29 de julio. Disponible en: <https://www.democrata.es/economia/daniel-noboa-propone-ley-regular-fundaciones-ong-ecuador/>.
- DUPUY, K., RON J. Y PRAKASH, A. (2014): “Who survived? Ethiopia’s regulatory crackdown on foreign-funded NGOs”, *Review of International Political Economy* 21(4), pp. 419-456.
- EFE (2025): “Organizaciones sociales de Ecuador aseguran que la nueva ley de Noboa ‘limita’ su trabajo”, 13 de agosto. Disponible en: <https://es-us.noticias.yahoo.com/organizaciones-sociales-ecuador-aseguran-ley-052001569.html>.
- EU-LAT NETWORK (2024): “Reportes sobre espacio cívico en América Latina”, enero. Disponible en: <https://eulatnetwork.org/wp-content/uploads/2025/03/EULAT-Estado-del-espacio-civico-1.pdf>.
- FESPAD (2025): “Fespad cierra operaciones en El Salvador tras 37 años por condiciones de la Ley de Agentes Extranjeros”, 4 septiembre. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Fespad-cierra-operaciones-en-El-Salvador-tras-37-anos-por-condiciones-de-la-Ley-de-Agentes-Extranjeros-20250904-0069.html>.
- FRANCE 24 (2025): “Noboa presenta proyecto de ley para regular a las ONG que acusa de ‘desestabilizar el país’”, 28 de julio. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250728-noboa-presenta-proyecto-de-ley-para-regular-a-las-ong-que-acusa-de-desestabilizar-el-pa%C3%ADs>.
- GRUPO DE TRABAJO DE SOCIEDAD CIVIL CELAC-UE (2025): “Democracia, derechos humanos y espacio cívico”, 31 de octubre. Disponible en: [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2025/10/GT-SC-CELAC-UE\\_Democracia-DDHH-y-espacio-civico.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2025/10/GT-SC-CELAC-UE_Democracia-DDHH-y-espacio-civico.pdf).
- HUMAN RIGHTS WATCH (2025a): “Carta a la Alta Representante de la UE sobre la situación en Guatemala”, 13 de mayo. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2025/05/13/carta-la-alta-representante-de-la-ue-sobre-la-situacion-en-guatemala>.
- (2025b): “El Salvador: La Ley de Agentes Extranjeros amenaza a la sociedad civil y medios de comunicación”, 23 de mayo. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2025/05/23/el-salvador-la-ley-de-agentes-extranjeros-amenaza-la-sociedad-civil-y-medios-de>.
- ICVA (2025): “El impacto de la suspensión de la financiación estadounidense en organizaciones humanitarias”, 18 de febrero. Disponible en: <https://www.icvanetwork.org/uploads/2025/02/El-impacto-de-la-suspension-de-la-financiacion-estadounidense.pdf>.
- INDEPENDENT (2025): “Noboa impulsa ley al estilo Bukele para vigilar fondos que las ONG de Ecuador reciben del extranjero”, 29 de julio. Disponible en: <https://www.independentespanol.com/noticias/america-latina/noboa-impulsa-ley-al-estilo-bukele-para-vigilar-fondos-que-las-ong-de-ecuador-reciben-del-extranjero-b2798370.html>.
- DUCHIADE, A. (2024): “Gobiernos de América Latina asfixian el periodismo independiente con el aumento de control sobre las ONGs”, *Latam Journalism Review*, 16 de octubre. Disponible en: <https://latamjournalismreview.org/es/articles/gobiernos-de-america-latina-asfixian-el-periodismo-independiente-con-el-aumento-de-control-sobre-las-ongs/>.
- LA MAÑANA (2021): “Nicaragua exige no injerencia de otros países en sus asuntos internos”, 14 de junio. Disponible en: <https://www.revistalamanahna.com/post/nicaragua-exige-no-ingerencia-de-otros-pa%C3%ADses-en-sus-asuntos-internos>.
- LA NETA (2025): “Ley Anti-ONGs En Perú: Una Señal De Alerta Para Latinoamérica”, 30 de abril. Disponible en: <https://laneta.cl/ley-anti-ongs-en-peru-una-senal-de-alerta-para-latinoamerica>.
- LEVITSKY, S. Y ZIBLATT, D. (2018): *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel.
- LIAN, B. Y MURDIE, A. (2023): “How closing civil society space affects NGO-government interactions”, *Journal of Human Rights*, 22(4), pp. 431-450.
- LÜHRMANN, A. Y LINDBERG, S. I. (2019): “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization* 26(7), pp. 1095-1113.

- MAINWARING, S. Y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2023): "Why Latin America's democracies are stuck", *Journal of Democracy* 34(1), pp. 156-170.
- MÜLLER, M. Y SLOMINSKI, P. (2022): "Shrinking the space for civil society", *Journal of European Public Policy* 29(12), pp. 4773-4792.
- NORD, M.; ALTMAN, D.; ANGIOLILLO, F.; FERNANDES, T.; GOOD GOD A. Y LINDBERG, S. I. (2025): *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*, V-Dem Institute. Disponible en: [https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr\\_2025\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr_2025_lowres.pdf).
- O'DONNELL, G. (1994): "Delegative democracy", *Journal of Democracy* 5(1), pp. 55-69.
- ORE, D. C. (2025): "Dina Boluarte promulga ley contra las ONG y admite que busca controlar a aquellas que 'siembran odio y atacan al sistema'", *Infobae*, 14 de abril. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2025/04/14/dina-boluarte-promulga-ley-contra-las-ong-y-admite-que-busca-controlar-a-aquellas-que-siembran-odio-y-atacan-al-sistema>.
- PÉREZ GALLARDO, M. (2025): "¿Una ley de agentes extranjeros en El Salvador? La propuesta de Bukele que alarma a las ONG", *France 24*, 16 de mayo. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250516-una-ley-de-agentes-extranjeros-en-el-salvador-la-propuesta-de-bukele-que-alarma-a-las-ong>.
- POPPE, A. E. Y WOLFF, J. (2017): "The contested spaces of civil society in a plural world", *Journal of International Relations and Development* 20(4), pp. 1-25.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (2025): "Presidenta Boluarte: Ley impedirá que algunas ONGs reciban financiamiento para promover el odio y división del país", Nota de prensa, 14 de abril.
- RAMOS ROLLÓN, M. (2025): "Oportunidad política y difusión de conocimiento en los programas de apoyo a la democracia: el caso del Programa Democracia de la Cooperación Española", en RUANO DE LA FUENTE, J.M. (ed.): *Políticas públicas, transferencia e innovación social*, Tirant lo Blanch, pp. 106-113.
- REYNOSO, L. (2025): "Entre el neocolonialismo y la resistencia: los guatemaltecos que negocian con la cooperación internacional", *El País*, 11 de abril. Disponible en: <https://el-pais.com/planeta-futuro/2025-04-11/entre-el-neocolonialismo-y-la-resistencia-los-guatemaltecos-que-negocian-con-la-cooperacion-internacional.html>.
- SCHEPPELE, K. L. (2018): "Autocratic legalism", *University of Chicago Law Review*, 85(2), pp. 545-583.
- SECO, R. (2025): "Degan Ali: 'El sistema de cooperación y desarrollo está roto'", *El País*, 11 de abril. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2025-04-11/degan-ali-el-sistema-de-cooperacion-y-desarrollo-esta-roto.html>.
- SMULOVITZ, C. Y PERUZZOTTI, E. (2000): "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, 11(4).
- SWISSINFO (2024): "Nicaragua aprueba una ley que regula y controla la cooperación internacional al país", 28 de noviembre. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/nicaragua-aprueba-una-ley-que-regula-y-controla-la-cooperacion-internacional-al-pa%C3%ADs/88373607>.
- (2025a): "Boluarte afirma que polémica ley impedirá que algunas ONG promuevan 'el odio' en Perú", 14 de abril. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/boluarte-afirma-que-pol%C3%A9mica-ley-impedir%C3%A1-que-algunas-ong-promuevan-el-odio-en-per%C3%BA/89163619>.
- (2025b): "Bukele dice que un El Salvador 'sin muertos' 'no es rentable' para las ONG de DD.HH.", 2 de mayo. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/bukele-dice-que-un-el-salvador-sin-muertos-no-es-rentable-para-las-ong-de-dd.hh./89255639>.
- WATKINS, K. Y FANJUL, G. (2025): "Existe una alternativa para el futuro de la ayuda", *El País*, 11 de abril. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2025-04-11/existe-una-alternativa-para-el-futuro-de-la-ayuda.html>.

- WEYLAND, K. (2020): "Populism's threat to democracy: Comparative lessons for the United States", *Perspectives on Politics*, 18(2), pp. 389-406.
- WIENER, A. (2018): *Contesting authority in international relations*, Cambridge University Press.
- MEYER, M. Y WELCH, C. (2023): "Limitando el espacio cívico: El endurecimiento de las restricciones a la sociedad civil en las Américas", Wola, junio. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2025/07/Limitando-el-espacio-civico-el-endurecimiento-de-las-restricciones-a-la-sociedad-civil-en-las-Américas.pdf>.



## 2. LOS DESAFÍOS DEL ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA INEFICIENCIA Y LOS ATAQUES DE LAS NUEVAS DERECHAS

**CECILIA GÜEMES**

Profesora Titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid

**Las economías siguen dependiendo de las materias primas; los sistemas impositivos no se han reestructurado y la universalización de las prestaciones sociales ha sido muy limitada**

**P**ara que exista el Estado de bienestar se requieren recursos fiscales, capacidades de gestión y negociación entre partes pero también un compromiso colectivo que arraigue en responsabilidades morales para con los miembros de la sociedad, un deseo de afrontar juntos las vulnerabilidades que nos atraviesan, una profunda convicción de que nos salvamos en comunidad, no solos<sup>1</sup>. Nacidos al calor de las luchas obreras, los Estados de bienestar en Europa se consolidaron y expandieron en la postguerra gracias al apoyo de las clases medias. En tanto usuarias de los servicios y bienes públicos, las clases medias eran resultado de las políticas sociales, pero también se habían convertido en demandantes y vigilantes de la calidad de esos servicios, lo cual garantizaba la permanencia política y financiamiento del Estado de bienestar (Esping Andersen, 1990; Frega, 2021).

A diferencia de lo ocurrido en Europa, donde el Estado de bienestar resultó de pactos sociales entre capital y trabajo, y de una concepción fiscal compartida de la solidaridad, en América Latina su aparición se produjo en contextos de alta desigualdad, institucionalidad débil y fuerte desconfianza política. Los derechos sociales se persiguieron en mayor medida como un ideal normativo que como una práctica consolidada (Gough y Wood, 2004) y la “sociedad de clases medias” en América Latina no se concretó hasta el inicio del siglo XXI. La combinación virtuosa entre ciclo económico favorable a las *commodities*, gobiernos de corte progresista e innovadoras políticas sociales consiguieron sacar de la pobreza a millones de personas, elevar sus niveles educativos y mejorar su cobertura y acceso

<sup>1</sup> Se atribuye a Paulo Freire la frase: “nadie se salva solo, nadie salva a nadie, todos nos salvamos en comunidad”. No está claro si alguna vez usó esta expresión o si la misma es una reformulación “viralizable” de las ideas que volcó en su famoso libro *Pedagogía de los Oprimidos*: “nadie educa a nadie, nadie se educa a sí mismo, los hombres se educan entre sí mediatizados por el mundo” (Freire, 2005:79). Una idea similar utilizó el papa Francisco: “O nos salvamos todos o no se salva nadie” en su encíclica *Fratelli Tutti*, publicada en 2020 a raíz de la pandemia y sus efectos. La preocupación por la fraternidad desde distintas posturas ideológicas recuerda los orígenes de los Estados de bienestar, los cuales se atribuyen a un conservador como Otto von Bismarck, a la doctrina social de la Iglesia con *Rerum Novarum* del papa León XIII y a un liberal progresista como William Beveridge.

sanitario. Las transferencias sociales condicionadas, una política social típicamente latinoamericana, llegaron a 166 millones de personas, aproximadamente el 30% de la población de la región en 2019 y desempeñaron un papel importante en aliviar la pobreza y aumentar el capital humano. A ellas se le sumó la expansión de las pensiones no contributivas, las transferencias no asociadas a la vejez como las asignaciones por hijo, las prestaciones para personas con discapacidad, los subsidios energéticos y las ayudas de emergencia durante el COVID-19 (CEPAL 2017; BID 2023; Güemes y Paramio, 2020).

Todo ello supuso no solo un incremento de bienestar material, sino también una inclusión simbólica de grupos tradicionalmente vulnerables. Pero ¿cuán estables eran estos logros? Esta era la pregunta del millón. Quienes habían dejado de ser pobres consumían más, pero no tenían capacidad de ahorro, tampoco se integraban de forma generalizada al mercado formal de trabajo. Para evitar que un cimbronazo económico los volviera a pauperizar hacía falta transformar la estructura productiva, replantear el sistema impositivo y universalizar prestaciones sociales (Güemes 2024).

La débil acción sobre estos tres ejes provocó que los avances en generosidad e inclusión, no se acompañaran de equidad. La dependencia de las materias primas siguió siendo la marca de las economías regionales, los sistemas impositivos no se reestructuraron y la universalización fue muy limitada en la medida en que no conllevó desmercantilización: quienes recibían subsidios o prestaciones no lograban satisfacerlas y por tanto debían recurrir al mercado o a la familia para lograr resolverlas de forma satisfactoria.

Tomando en cuenta los acontecimientos y oportunidades subaprovechadas en contextos de abundancia ¿tiene sentido seguir hablando de Estado de bienestar en América Latina? Nuestra respuesta es que sí; lo tiene en tanto entraña un proyecto democrático, colectivo y solidario de asunción de los riesgos individuales. Seguir hablando de Estado de bienestar en una región donde este logró desarrollarse solo muy parcialmente es una forma de imaginar y reconocer dignidad a todas las personas que conforman el cuerpo político y social, de no resignarse ante la informalidad, la cobertura social asimétrica y la precariedad vital; de seguir representando escenarios alternativos para que algún día sean posibles. De otro modo, nos condenamos a un presente invivable y a un futuro indeseable.

Cuando hablamos de Estado de bienestar nos referimos a un proyecto colectivo en el que la solidaridad se institucionaliza, la suerte de cada miembro de la sociedad no depende solo de su ámbito familiar o de sus posibilidades de acceso al mercado o de la beneficencia privada y religiosa. Cuando hablamos de Estado de bienestar hablamos de ciudadanía y, como mínimo, de un actor que sirve de árbitro y escenario en el que se negocian (de forma restrictiva o expansiva) el contenido de los derechos sociales entre representantes sindicales y empresariales, y que garantiza (aunque más no sea en última instancia y de forma residual) un mínimo material de bienestar.

Para que un programa político como este se sostenga y se consolide, se necesita negociación política, regulación jurídica y financiamiento público. Pero para que este se haga efectivo hace falta un deseo profundo y generalizado de mejora colectiva que en el mejor de los casos se experimenta como una “pasión por la igualdad” y en sentido más restrictivo como un compromiso moral con el des-

**Hablar del Estado de bienestar es referirse a un proyecto democrático que imagina y reconoce dignidad a todas las personas que conforman un cuerpo político y social**

tino del otro; un acuerdo cultural y normativo por medio del cual se decide que los riesgos individuales se asumirán de forma solidaria y en el cual se admite al Estado un rol de instituyente de lo social.

En este trabajo propongo identificar creencias a las que conviene prestar atención si queremos articular propuestas políticas de bienestar social. Puntualmente, me referiré a las trabas ideológicas a las que se enfrenta hoy el Estado de bienestar en un contexto de creciente individualismo y engañosa austeridad. En otras palabras, delineando tres trabas culturales: la desconfianza hacia el Estado, la resistencia fiscal y el estigma sobre la ayuda social pretendo encontrar espacios en los que trabajar narrativas de comunidad y justicia que sedimenten el camino para negociaciones, regulaciones y financiamiento que conduzcan al desarrollo de Estados de bienestar.

## 1. Narrativas anti Estado

Existe acuerdo en que necesitamos bienestar. Pero, ¿necesitamos un Estado que nos lo proporcione?, ¿no son acaso los Estados de bienestar, como los sindicatos o la planificación, cosas del pasado, de un mundo que ya no existe? (Gamble, 2018). En América Latina, la sociedad no tiene claro el papel que debería desempeñar el Estado y desconfía profundamente de las instituciones estatales. Si, en 2024, solo 3 de cada 10 personas confiaban en el poder judicial y 4 de cada 10 en la policía, eso significa que siquiera hay confianza en la capacidad del Estado de cumplir con tareas mínimas. En el caso de las administraciones públicas, instituciones encargadas de proveer bienestar, menos de 3 de cada 10 latinoamericanos confiaban algo o mucho en ellas en 2013 (último año en el que Latinobarómetro preguntó por la confianza en la Administración Pública). Dicha desconfianza deriva de la insatisfacción con los servicios públicos (a los que se considera de baja calidad y escasa cobertura) pero también de experiencias de discriminación y trato desigual a las que se han visto sujeto y de las narrativas que se construyen en torno a ellas (Güemes, 2019).

Hay dos ideas fáciles de visualizar que las personas citan de forma recurrente para infundir desconfianza. La primera alude a la debilidad de las capacidades estatales: no existen recursos financieros, humanos, conocimientos y tecnologías para que las estructuras estatales asuman funciones sociales. Es bastante común que las instalaciones de hospitales o escuelas públicas resulten deficientes (ausencia de calefacción o ventilación, con paredes agrietadas o humedades, sin tecnologías modernas etc.) donde sus recursos humanos están insatisfechos y poco cualificados (maestros o enfermeros mal pagados y precarios con formación limitada o poco actualizada) y que sirven de gueto para población de bajos recursos —incluidos inmigrantes— que no tiene otra salida.

La segunda es la creencia de que el Estado es mafioso, sirve para dar “paguitas” a vagos y aprovechados y la corrupción en su seno es incontrolable. De forma insistente, se remarca que el Estado se impone sobre el interés privado de la “gente común”, en especial en sectores de las clases medias. A la par, se aplauden los relatos que exaltan la lucha individualista por la supervivencia entre quienes están cansados de soportar este mundo injusto, pero están absolutamente descreídos de la posibilidad de uno alternativo. La premisa es que las situaciones in-

humanas son inmodificables y que ya no importa determinar las causas a las que obedecen y articularse colectivamente para denunciarlas o resistirlas (Mazzeo, 2023).

La idea de “justicia social” se reemplaza por la de “justicia de mercado”. Mientras la justicia social se construye colectivamente desde la negociación y la movilización política y se regula vía instituciones sociales que aspiran a la imparcialidad y reciprocidad; la justicia de mercado sugiere que la recompensa y jerarquización social que emerge del mercado en función de la productividad marginal de las personas es natural y las desigualdades están justificadas. La asignación de recursos y distribución de los ingresos es regulada por el mercado y no por el Estado (Villareal, 2021). Discursos antidistributivos, antiestatales, y competitivos se constituyen en el sentido común de amplios sectores de la sociedad latinoamericana, independientemente de la preferencia partidaria de quienes los profesan o de los niveles objetivos de desigualdad que existan. Un estudio en el área metropolitana de Buenos Aires demostró que un 50,4% de los habitantes se manifiesta en contra de medidas redistributivas como un salario básico universal o un impuesto extraordinario a las grandes fortunas, en comparación con un 33,8% que está muy de acuerdo y de acuerdo y un 15,7% que permanece indiferente (Cuesta *et al.*, 2023).

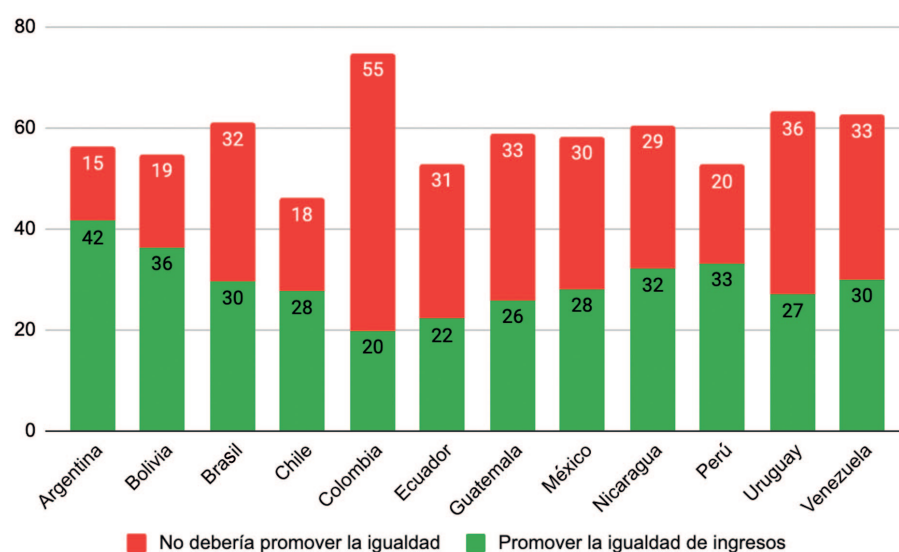
Las preferencias antidistributivas arraigan en discursos que exaltan el emprendimiento y a los trabajadores como “empresarios de sí” (autopercibidos como capital humano que invierte en sí mismo y atrae otros capitales) frente a una institucionalización que gestiona mal los recursos, no promueve el esfuerzo, la competencia y la meritocracia. La riqueza es el resultado de quien tiene “visión”: el don de ver y aprovechar oportunidades ahí donde otros no lo hacen. Estos discursos conllevan una responsabilización individual por el lugar que se ocupa en la escala de desigualdades sociales. La riqueza es una medida del éxito con la que el mercado bendice a quienes se han esforzado (Garriga, *et al.*, 2018).

Los datos que nos ofrece la Encuesta Mundial de Valores para varios países de la región apunta en esta dirección. En países como Colombia, las actitudes contrarias a la intervención del Estado en la promoción de la igualdad casi triplican las actitudes favorables. Una tendencia similar con actitudes antiintervención se observa en Guatemala, Ecuador, Uruguay, Brasil, México y Venezuela. Por el contrario, en Argentina las actitudes favorables casi triplican a las desfavorables. Lo mismo, aunque por menos margen, se observa en Bolivia, Nicaragua y Perú (gráfico 1).

Para el presidente de Argentina, Javier Milei, “el Estado es una organización criminal y los impuestos son un robo” (*El Confidencial*, 2025). Para el presidente electo de Chile, José Antonio Kast, “hay que recortar 6.000 millones de dólares en gasto político despidiendo a los funcionarios corruptos que [la gestión actual] llevó al gobierno y que en estos cuatro años se han robado la plata de los chilenos más pobres” (*El Siglo. Semanario Digital*, 2025). Estas retóricas revestidas de rebeldía y autenticidad son la primera de las trabas culturales para pensar el Estado de bienestar y evidencian emociones sociales como el resentimiento ante la ineficiencia percibida, la decepción frente a las promesas incumplidas, el cansancio moral que genera la corrupción cotidiana. Las posiciones anti Estado no son solo ideológicas, reflejan también un sentimiento de desencanto colectivo. Lo que está en juego no es el tamaño o las funciones del Estado, sino su legiti-

**La idea de “justicia social”, construida colectivamente desde la negociación y la movilización, se ha reemplazado por la de “justicia de mercado”, que justifica las desigualdades**

**GRÁFICO 1. Actitudes más extremas sobre el papel del Estado en la promoción de la igualdad en América Latina**



Fuente: WVS 2017-2022.

Nota: La pregunta fue: "Por favor, dígame, cuán esencial cree que es como característica de la democracia que 'Estado debe promover una distribución igualitaria de los ingresos'". Utilice esta escala donde 1 significa "nada esencial para la democracia" y 10 significa que definitivamente lo es. En la gráfica se agrupan las respuestas extremas 8, 9 y 10 de la escala como positivas y las 1, 2 y 3 como negativas.

midad moral. Recuperarla exige reconstruir una narrativa del Estado como garante de la confianza colectiva y no como su obstáculo.

## 2. Luchar contra la desigualdad vale, modificar la fiscalidad no

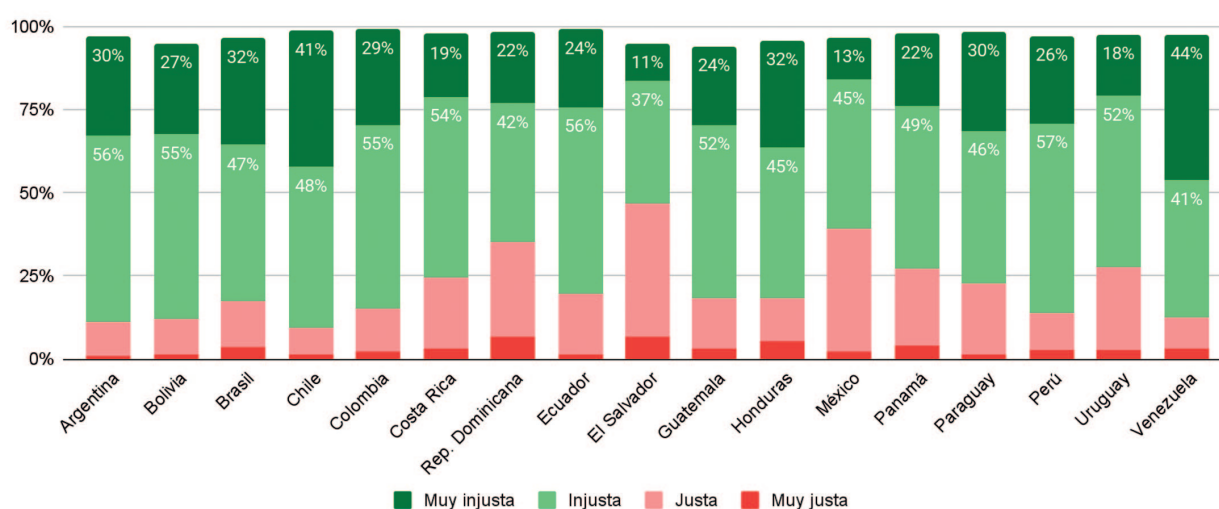
La segunda de las trabas ideológicas es la oposición a los impuestos y a una mayor progresividad fiscal, aun cuando existe conciencia y molestia frente a las desigualdades de ingresos. En la mayoría de los países de la región, la distribución del ingreso se considera injusta o muy injusta. Las variaciones entre países son interesantes. En Chile, Argentina y Venezuela más del 80% de la población cree que la desigualdad es injusta o muy injusta, mientras que en El Salvador dicha percepción es menor, aunque también elevada: 48%, mientras que en México es del 58% (ver gráficos 2 y 4).

Esta percepción se correlaciona con la experiencia propia pero no necesariamente con los datos objetivos de desigualdad. En otras palabras, sentirse en dificultades económicas aumenta las probabilidades de considerar injusta la distribución de los ingresos mientras que la desigualdad objetiva (medida en términos del índice Gini) no predice mayor percepción de injusticia. A medida que las personas tienen mayores dificultades para ahorrar y llegar a fin de mes aumenta la percepción de que la distribución de la renta es muy injusta; en Chile el 75% de quienes no llegan a fin de mes la considera muy injusta mientras solo el 19% de quienes no tienen dificultades y pueden ahorrar la consideran de esa manera. En un sentido diferente, la percepción de injusticia distributiva no se corre-

laciona con la experiencia propia en Brasil y se observa que quienes no tienen dificultades económicas son más conscientes de la injusticia distributiva (32%) respecto a quienes sí tienen dificultades (28%) (ver gráfico 3).

También es compleja la relación entre indicadores y percepciones de desigualdades y apoyo a reformas tributarias. Cabría esperar cierta correlación entre niveles objetivos de desigualdad, percepción de injusticia y reclamo por políticas que disminuyan las desigualdades. Sin embargo, ello no sucede. En países donde las desigualdades son objetivamente menores como en Argentina (índice de Gini 42,4), existe una actitud más favorable a la reforma fiscal (35%) que en otros más desiguales, y pocas personas se oponen de modo rotundo a ella (18%). En sentido diferente, países con altos niveles de desigualdad como Brasil (índice de Gini 51,6) cuentan con poco apoyo a una reforma fiscal (18%) y alta resistencia a la misma (41%). La resistencia a la tributación de los ricos es intensa también en Colombia, México, Guatemala y Uruguay (ver gráfico 4).

**GRÁFICO 2. Percepciones ciudadanas sobre la distribución de los ingresos en América Latina**

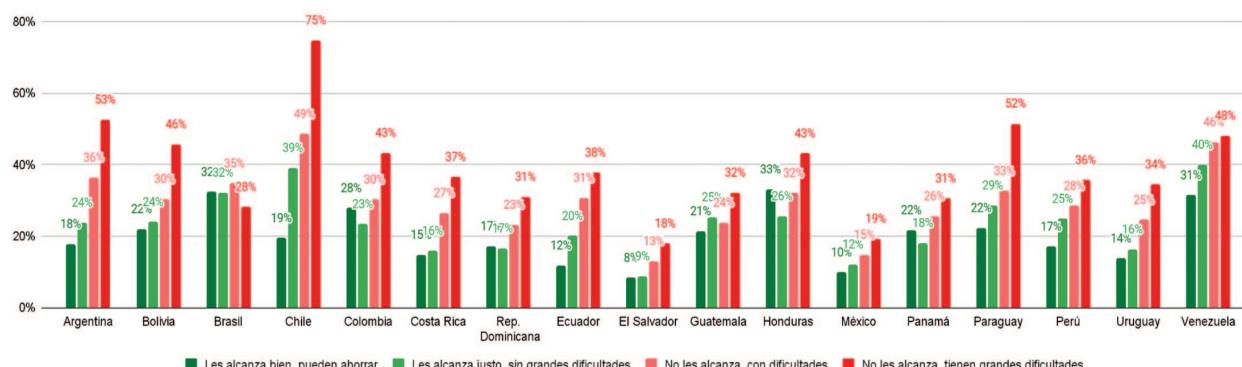


Fuente: Latinobarómetro, 2024. Pregunta: "¿Cuán justa es la distribución del ingreso en su país?". Posibles respuestas: muy justa, justa, injusta a muy injusta.

Parte de la explicación a la falta de correlación entre la percepción de injusticia y la demanda de una mayor redistribución fiscal se vincula con los sentidos comunes compartidos y con la percepción del otro. En sociedades desiguales como son las latinoamericanas, las actitudes hacia la redistribución son menos una función del interés económico personal (el deseo de mejorar su posición) que de la afinidad cultural (religiosa, étnica, racial, etc.) con otros grupos de la sociedad. Si quienes están arriba, en el medio o abajo no se perciben similares o afines, la predisposición a la redistribución no se verifica. Si la distancia de ingresos entre la clase media y los ricos es grande, es probable la clase media se solidarice con los pobres y reclame mayor redistribución, por el contrario, cuando la diferencia entre clase media y pobres es grande es probable la clase media se identifique con los ricos y no apoye la redistribución.

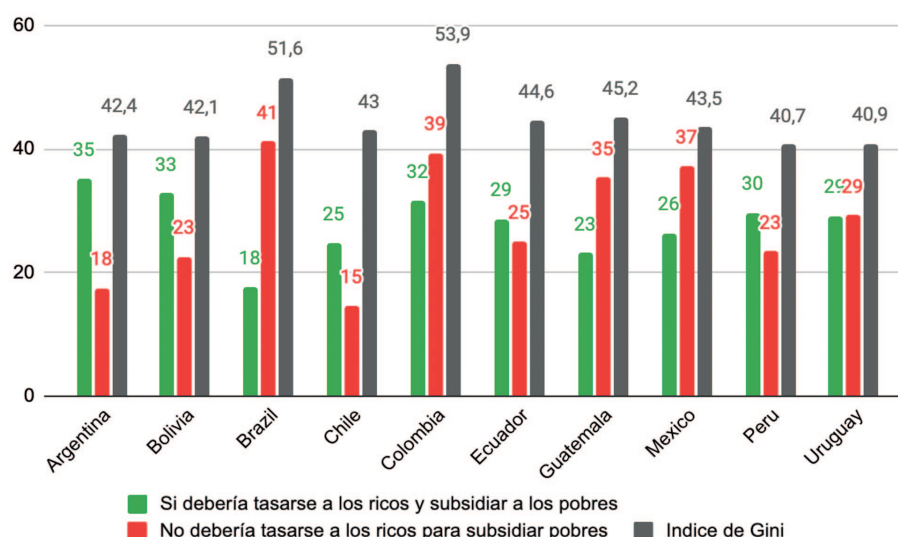
En América Latina, las actitudes hacia la redistribución se construyen mirando más hacia afuera que hacia adentro y esto genera un espiral negativo que

**GRÁFICO 3. Percepción de que la distribución de los ingresos en América Latina es muy injusta según el nivel de ingresos y capacidad de llegar a fin de mes sin dificultades**



Fuente: Latinobarómetro, 2024. En el gráfico sólo se recogen las respuestas de “muy injusta” en relación a la distribución del ingreso diferenciando autopercepción personal. Pregunta: ¿El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? Posibles respuestas: 1) me alcanza bien y puedo ahorrar, 2) me alcanza justo y sin grandes dificultades, 3) no me alcanza y tengo dificultades, 4) no me alcanza y tengo grandes dificultades.

**GRÁFICO 4. Actitudes contrarias a la intervención del Estado en la promoción de la igualdad y en la reforma fiscal progresiva y niveles de desigualdad objetiva (índice de Gini) en países seleccionados de América Latina**



Fuente: WVS 2017-2022 y BM (2022-2023).

Nota: Por favor, dígame cuán esencial cree que es como característica de la democracia que el Estado debe tasar a los ricos para subsidiar a los pobres. Utilice esta escala donde 1 significa “nada esencial para la democracia” y 10 significa que definitivamente lo es. En la gráfica se agrupan las respuestas 8, 9 y 10 de la escala como positivas y las 1, 2 y 3 como negativas. El índice de Gini recoge los últimos datos disponibles del BM.

se retroalimenta y bloquea un compromiso de apoyo a políticas y estrategias fiscales redistributivas. Para que exista apoyo a la redistribución, es más importante que la distancia entre clase media y pobres sea pequeña antes que una distancia amplia entre clase media y ricos. Asimismo, el apoyo a la redistribución disminuye en la medida que las clases medias superan en tamaño a los pobres. Y ocurre

lo mismo cuando existen divisiones culturales o étnicas. En este último caso, la oposición a las políticas de redistribución se vislumbra tanto en mayorías como en minorías (Borges, 2022).

Otra dimensión de interés para entender la oposición a la imposición a los más ricos es cómo se gestiona el bienestar. Si estamos ante regímenes de bienestar duales que benefician a los empleados formales, es probable que los empleados informales no apoyen políticas que no les van a favorecer. Ese escepticismo hacia los programas de bienestar y la redistribución no impedirá que los pobres reclamen beneficios locales o tolerancia a ciertas ilegalidades, pero es poco probable que demanden una fiscalidad progresiva. Por su parte, los votantes ricos podrían apoyar políticas redistributivas a partir de razones instrumentales como la de reducir conflictividad o delincuencia, pero también podrían oponerse si consideran que las políticas sociales no llegan realmente a los pobres (en virtud de la corrupción o el exceso de burocracia) o creen que dichas políticas les harán dependientes del Estado. Así, el apoyo a la redistribución depende de cómo se estructuran las prestaciones, su cobertura, sus barreras de acceso y el tipo de política pública (educación primaria o universitaria) de la que se trate (Holland, 2019).

Los datos anteriores nos conducen a revisar el foco desde el cual pensamos el apoyo (o la falta de apoyo) a las reformas fiscales. Hace falta prestar atención a cómo se visualiza a las personas beneficiadas de las políticas sociales y las visiones de los ciudadanos sobre el Estado y su capacidad de gestión. No alcanza con un código recaudatorio simple y unos inspectores diligentes, sino que también deben crearse convicciones compartidas sobre los beneficios de la tributación. Para ello, es necesario combatir al menos dos creencias. La primera es que el código fiscal es un atraco y evadir “algo inteligente”. Con esta, idea Donald Trump y los ultrarricos defienden sus posiciones y se burlan de quienes no logran escapar del fisco (Saez y Zucman, 2021)<sup>2</sup>. También en España se expande esta percepción: el fisco es “el socio parásito” y Hacienda “una mafia”. Estas ideas están presentes con más fuerza entre hombres jóvenes. Según una reciente encuesta del CIS, el 45,5% de ellos considera que los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué (15% por encima de la media total de encuestados) y el 62% que en España se pagan muchos impuestos. Entre mujeres jóvenes, aunque en menor medida y con menos fuerza, también se percibe esta sensación de que se pagan muchos impuestos y de que todas las ayudas se las llevan otros (los inmigrantes). Estas preferencias de jóvenes criados en el paradigma de la revolución conservadora (valores individualistas y anti Estado) y con intensa conexión a redes sociales y canales digitales donde fuerzas de extrema derecha tienen alta penetración, arraigan con facilidad en contextos en los que el futuro se ve con pesimismo y cuesta conseguir un buen trabajo y vivienda (Munárriz, 2025; Ordaz y Andrino, 2025).

La segunda creencia es que la justicia fiscal es una fantasía ociosa que no resiste el análisis. No podemos hacer nada, el partido está perdido porque los más fuertes siempre ganan. Sin embargo, la evasión y elusión fiscal no es un destino inalterable que condene al fracaso cualquier proyecto de mayor justicia tributaria.

---

<sup>2</sup> Milei dijo, antes de llegar a la presidencia argentina, que evadir impuestos “debería ser un derecho humano”. Los impuestos son una rémora de la esclavitud y que evadirlos debería ser un derecho humano (Stefanoni, 2023).

La cooperación internacional que muchas veces se considera imposible de llevar a la práctica puede materializarse sin embargo en periodos de tiempo relativamente breves y, además, hay muchas medidas a nivel estatal que se pueden ir tomando sin esperar el acuerdo internacional (Sandel y Piketty, 2025).

En la difusión de ambas creencias, es determinante el papel de las élites económicas y mediáticas. Durante décadas, los grandes grupos empresariales y de comunicación han contribuido a instalar la percepción de que los impuestos son un castigo al esfuerzo, más que un instrumento de justicia colectiva. Si se quiere cambiar estas creencias hace falta hacer pedagogía sobre la fiscalidad y su importancia para desarrollar derechos sociales. La progresividad fiscal encarna la convicción de que quienes más poseen deben contribuir más, y de que la tributación es, en última instancia, una práctica de justicia colectiva que sostiene los valores del bien común y un compromiso con la colectividad.

### 3. La estigmatización de los beneficiarios de políticas sociales

**Los medios de comunicación y las redes tienden a construir imágenes morales de la pobreza según una “meritocracia emocional” que legitima las jerarquías sociales**

Si bien las políticas destinadas a combatir la pobreza —como las de transferencia monetaria condicionada— cuentan con amplio respaldo en la región, ello no significa que se respete y dignifique a quienes las reciben. La estigmatización histórica de los receptores de ayudas sociales y un apoyo tímido a la universalización de las prestaciones son la tercera traba para el desarrollo del Estado de bienestar en la región. Mientras la estigmatización responde a una lógica que valora la “cultura del trabajo”, el mérito y el aporte a la riqueza desde una perspectiva productiva, la falta de apoyo a la universalización se deriva de una remercantilización del bienestar por parte de la clase media y un desinterés por aquello que no se utiliza.

La sospecha acerca de la instrumentalización política de las transferencias monetarias no depende de la evidencia estadística o sociológica disponible ni de casos masivos de clientelismo. Aunque no exista corrupción en su provisión y se desarrollen medidas “anticlientelares” (gestión centralizada, bancarización, identificación más estricta del grupo de beneficiarios) existe un estigma respecto a los destinatarios de ayudas sociales que los suele asociar siempre con el clientelismo político. Este estigma puede definirse como la identidad disvaliosa impuesta a un grupo socioeconómico determinado (los beneficiarios de las transferencias), por parte de otro grupo difuso (los no beneficiarios), en relación con un conjunto de acciones políticas. Estas actitudes y prácticas, por una parte, menosprecian la identidad política de los pobres y, por otra, cristalizan la diferencia de un “nosotros” y un “ellos” separado por barreras de tipo moral (García Valverde, 2021).

Los medios de comunicación y las redes sociales tienden a construir imágenes morales de la pobreza cuando muestran a personas “dependientes del Estado” o contraponen “planeros” (receptores de planes sociales) a “emprendedores”; vagos a productivos. Esta “meritocracia emocional” alimenta un régimen de culpa y orgullo que legitima las jerarquías sociales y refuerza un sentido común meritocrático. Lo interesante es que este estigma se utiliza entre las propias clases bajas que buscan generar autoestima como no receptoras de la ayuda. La doble simbolización desacreditante que supone el estereotipo (la de ser pobre y la de ser beneficiario) realza de forma simultánea la incapacidad de quien necesita asistencia (no ser autosuficiente) como la falta de reciprocidad social, se recibe pero no se da nada a cambio

(aprovechados). Esto impacta de modo negativo en los individuos receptores de ayuda a la hora de buscar empleo y de sus posibilidades de salir de la situación de privación y tiene un efecto corrosivo en términos de cohesión social. Estudios realizados en Uruguay en relación con beneficiarios de transferencias sociales condicionadas mostraron que la participación en estos programas aumenta los sentimientos de vergüenza y humillación de sus destinatarios: la frecuencia de sentirse inhibido y en la probabilidad de sentirse incómodo en público. Esto es más leve si el programa social tiene larga trayectoria, amplia cobertura y existe privacidad del pago (Nicolau, 2022).

También, el estigma sirve para oponer el trabajo formal al precario o “popular”. Por un lado, encontramos una visión restringida del trabajo, que se centra en la inserción en el mercado asalariado formal y en la producción orientada a lo mercantil. El empleo popular incluye actividades no remuneradas, pero con impacto colectivo como la gestión de comedores comunitarios, la recolección y el reciclaje urbano, la autoconstrucción de viviendas, los emprendimientos cooperativos y las tareas de cuidado barrial. Estas prácticas, en general, no están formalizadas ni insertas en el mercado pero constituyen modos de producción socialmente necesarios que garantizan la reproducción de la vida y la cohesión comunitaria y deberían tenerse en cuenta. Por otro lado, un discurso moral respecto de los sectores de la clase trabajadora que pertenecen a la economía popular, quienes, sin acceso a un empleo estable y protegido, sobreviven gracias a “inventarse” el propio trabajo. Un informe realizado por el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP) en 2022, mostró que solo el 3% del ingreso individual de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular en Argentina puede explicarse por “ayuda social” y el 11% por pensiones y jubilaciones. El 86% restante proviene de sus ingresos laborales. Los programas sociales no sustituyen al trabajo, sino que constituyen un complemento necesario para la reproducción de la vida en contextos de precarización estructural y desigualdad persistente (Pacífico y Perissinotti, 2022).

Por su parte, la falta de apoyo a la universalización de ciertas prestaciones sociales o el apoyo a las que existen (educación o salud) se vincula a la falta de uso de estas por parte de las clases medias. Cuando las familias más acomodadas (incluso dentro de las clases bajas) recurren a la sanidad o la educación privadas, dejan de utilizar el sector público y se vuelven menos propensas a apoyarlo. Incluso las familias que dependen de los servicios públicos y los siguen utilizando se sienten menos obligadas a defenderlos si consideran que la calidad es muy deficiente. Si la prestación de servicios o los bienes e infraestructuras asociados a ellos se experimentan como hostiles o deteriorados, resulta esperable que la opción de salida (abandono) se active ante la insatisfacción entre quienes pueden permitirse esta opción. En tal caso, los espacios se convierten en reductos de pobres a quienes solo les queda la opción de “lealtad” a regañadientes (permanecer con disconformidad) o en menor medida la “voz” (expresar el descontento y tratar de influir en la mejora de la situación a través de la comunicación, la crítica, las quejas o la participación activa) (Hirschman, 1977).

El desprestigio de lo público en paralelo al crecimiento de la oferta de servicios sociales privados deriva en una segmentación social que traba un compromiso colectivo con el Estado de bienestar. En ausencia de un electorado amplio y fuerte que se beneficie de la salud y la educación públicas, lo más probable es que

**En ausencia de un electorado amplio que se beneficie de la salud y la educación públicas, es probable que se produzcan nuevos recortes y un mayor deterioro de la igualdad social**

se produzcan nuevos recortes y un mayor deterioro, especialmente en un contexto de alternativas de derechas contrarias a la intervención del Estado en pos de una mayor igualdad social (Ferre, 2025; Niedzwiecki y Pribble, 2023).

Estas narrativas e imágenes ampliamente difundidas dificultan el reconocimiento de la vulnerabilidad como una condición estructural y compartida. Si los ciudadanos pueden verse, en algún momento, necesitados del apoyo colectivo, la ayuda deja de ser estigmatizada y se entiende como coyuntural, como respuesta a un riesgo individual. Pero cuando la pobreza se moraliza y se vislumbra como una “lacra”, el Estado de bienestar se convierte en una política para “otros”, y no en un proyecto social compartido. El reemplazo de representaciones sociales colectivas por individualistas permite el arraigo de narrativas de desmantelamiento de la política social en un sentido amplio y de remercantilización de prestaciones, erosionando aún más los consensos éticos o políticos que sustentan políticas redistributivas y un proyecto institucional y colectivo como el del Estado de bienestar.

#### 4. Salidas políticas y colectivas a dolores individuales

Las tres creencias descritas se refuerzan mutuamente. La desconfianza hacia el Estado alimenta la resistencia fiscal y la percepción de que los recursos públicos son mal utilizados y, por tanto, que quienes los reciben no los merecen. El resultado es un círculo cultural vicioso que erosiona la posibilidad de imaginar un “nosotros” solidario. Romper ese círculo exige reformas institucionales (como aumento de transparencia, control y regulación) y la construcción de sistemas tributarios que sean percibidos como más justos, pero también requiere transformar los marcos simbólicos desde los que se interpreta la relación entre ciudadanía, Estado y justicia y una mayor pedagogía sobre ello.

Hace falta recuperar o generar contranarrativas colectivas y solidarias que cuestionen las existentes, con capacidad de ilusionar y disputar los sentidos comunes, pero ¿cómo hacerlo? Hay quienes creen que un botón sirve de muestra y confían en el potencial expansivo de las estrategias de resistencia colectiva. Basados en el apoyo mutuo, proyectos como puede ser un colectivo que brinda asesoramiento legal gratuito a personas trans o racializadas o de bajos ingresos, o los grupos que se montan ante un desastre natural (huracán, inundación, terremoto), o las iniciativas de ayuda a personas que sufren violencia de género o están sin hogar, sirven para atender problemas concretos y satisfacen necesidades de supervivencia de las personas afectadas, pero además, fomentan la solidaridad entre quienes participan y se sustentan en un entendimiento compartido de que las condiciones en las que vivimos son injustas. Participar en iniciativas colectivas, aunque sean pequeñas y marginales, permite practicar nuevas formas de “estar juntos”, construir el mundo que deseamos y el tipo de personas que podrían vivir juntas en un mundo así. Por ello, una forma de crear contranarrativas sería visibilizando y revalorizando las alternativas de resistencia ya existentes y librar la lucha en los espacios microsociales y en lo cotidiano (Spade, 2022; Valdés, 2024). Para que quede claro, no se proponen estas estrategias como sustituto del Estado, sino como espacios desde los cuales construir motivaciones, preferencias y actitudes prosociales y solidarias.

En una línea similar, reivindicamos el espacio público como lugar de encuentro con el otro y como potencial escenario donde, desde la experiencia corporal y

el encuentro fortuito con el otro, se desarrolle un compromiso moral con su suerte. Cuidar las infraestructuras locales (centros culturales, parques, transporte público, bibliotecas, etc.) que permiten ese cruce no deliberado con el diferente es una forma de tener presente la diversidad de personas con las que convivimos, sus necesidades y demandas. También estos espacios nos sirven para identificar las vulnerabilidades que compartimos con esos otros y de comprender cómo lo colectivo nos configura. Políticas que eviten la privatización de los espacios públicos, que los cuiden y promuevan son iniciativas valiosas para cultivar escenarios donde se desarrollan actitudes prosociales (Güemes, 2024).

Desde otro lugar, hay quienes abogan por ir más allá de las luchas microdefensivas y echar mano de una política de escala que combine una forma renovada de pensar la política no desde la inmediatez y lo expresivo sino de lo sistémico y que articule reflexión y objetivos estratégicos (medios, fines, enemigos, aliados), con un medio renovado de hacer política (que dirija la acción hacia la construcción de plataformas y la expansión de escalas). Se necesitan marcos cognitivos y narrativas políticas renovadas desde las cuales imaginar un cambio a gran escala, colectivo y social, explicar lo complejo y organizar estrategias que aspiren a cambios estructurales y duraderos que reorganicen el sistema económico que está en la base de las desigualdades e injusticias que nos atraviesan. Tejer un nuevo nosotros colectivo desde el reconocimiento no de un sujeto histórico que encarna la opresión, sino desde identidades diferentes que se necesitan mutuamente (Srnicek y Williams, 2017).

Para finalizar, están quienes creen que no se trata de elegir, sino de combinar las praxis micropolíticas con la creación de narrativas macrosociales que sirvan de horizonte, sean capaces de generar ilusión y excedan las limitaciones del reformismo institucional. Moverse desde un debate estéril que nos condena a un diálogo academicista y trabajar desde varios niveles (macro-micro, estructural-cultural). Resolver cuestiones estructurales como la corrupción o la falta de capacidades estatales pero cultivando, al mismo tiempo, narrativas colectivas que disputen el sentido con las individualistas y mercantilistas que hoy sedimentan los imaginarios sociales. Recordar cómo el bienestar y riqueza que, pretendidamente se amasa de forma individual y sobre la base del esfuerzo y el talento, siempre tiene una base social y es imposible pensarla sin una serie de infraestructuras y recursos públicos (infraestructuras, normativas, etc.) que la sostiene, así como de interdependencias sociales y cuidados que a menudo aparecen como dados.

En Europa, los Estados de bienestar sirvieron históricamente como mecanismo de institucionalización de la solidaridad y de expansión del status ciudadano. La membresía plena de una comunidad se logró en tanto y en cuanto los derechos civiles y políticos se acompañaban de los derechos sociales que permitieron compartir la herencia social, extender una cultura y experiencia común, y eliminar las desigualdades que no se pueden considerar como legítimas (Marshall, 1950). En América Latina el Estado de bienestar debe leerse como una propuesta desde la cual construir una alternativa a la impiadosa responsabilización y culpabilización a quienes sufren las desigualdades, especialmente cuando crece la sensación de agotamiento, sufrimiento y privación. Pero no se trata de crear una retórica de la justicia en abstracto sino de tomar nota de cómo se experimenta la injusticia en concreto y ofrecer alternativas políticas a ese dolor. Eso es particularmente necesario en un momento en el que las narrativas “libertarias” se plantan de ma-

nera explícita contra la justicia social y desarrollan un contradiscurso, enmarcado en la llamada “batalla cultural”, que ha mostrado capacidad para interpelar electorados y generar coaliciones desigualitarias.

## Referencias bibliográficas

- BORGES, F. (2022): “It’s Not Me, It’s You: Self-Interest, Social Affinity, and Support for Redistribution in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 64(3), pp. 1-36. <https://doi.org/10.1017/lap.2022.10>.
- CECCHINI, S. Y ATUESTA, B. (2017): “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe”, CEPAL Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales n.º 224.
- CUESTA, M.; VILLARREAL, P.; FASÁN, S.; SPATZ, M.; ARCE, Y.; Y SCHARAGER, A. (2023): “Radiografía socioeconómica, política e ideológica del Área Metropolitana de Buenos Aires en la coyuntura actual”, Documentos de Investigación del EIDAES-UNSAM.
- EL CONFIDENCIAL (2025): “Javier Milei: ‘El Estado es una organización criminal y los impuestos son un robo’”, 9 de junio. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2025-06-09/javier-milei-estado-organizacion-criminal-impuestos-1qrt\\_4147240/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2025-06-09/javier-milei-estado-organizacion-criminal-impuestos-1qrt_4147240/).
- EL SIGLO. SEMANARIO DIGITAL (2025): “Kast y la amenaza tácita de despido de funcionarios públicos para recortar 6 mil millones del presupuesto”, 1 de octubre. Disponible en: <https://elsiglo.cl/kast-y-la-amenaza-tacita-de-despido-de-funcionarios-publicos-para-recortar-6-mil-millones-del-presupuesto/>.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- FERRE J. C. (2023): “Welfare regimes in twenty-first-century Latin America”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 39(2), pp. 101-127. Doi:10.1017/ics.2023.16.
- FREGA, R. (2021): “The fourth stage of social democracy”, *Theory and Society*, 50(3), pp. 489-513. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11186-020-09424-y>.
- FREIRE, P. (2005) [1970]: *Pedagogía del oprimido* (30ª ed.), Buenos Aires, Siglo XXI.
- GAMBLE, A. (2018): “El estado de bienestar y las políticas de austeridad”, en VV. AA., *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*, Madrid, Taurus, pp. 314-332.
- GARCÍA VALVERDE, F. (2021): “El estigma clientelar en las transferencias monetarias condicionales de Latinoamérica” en *Miríada* n.º 17, pp. 321-342.
- GARRIGA LACAZE, E.; IPAR, E.; Y WEGELIN, L. (2018): “El cuello de botella ideológico: Desigualdades y criterios de justicia; Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco”, *Tramas* 2, 3 de marzo, pp. 46-55.
- GOUGH, I. Y WOOD, G. (2004): *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GÜEMES, C. (2024): “Experiencia como fuente de solidaridad, los espacios públicos de socialización informal”, en Güemes, C.: *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, págs. 53-66.
- GÜEMES, C. Y PARAMIO, L. (2020): “El porvenir de una ilusión: clases medias en América Latina” *Nueva Sociedad* 285, enero-febrero, pp. 47-59. Disponible en: <https://goo.su/Koazv28>.
- HOLLAND A. C. (2018): “Diminished Expectations: Redistributive Preferences in Truncated Welfare States”, *World Politics*, 70(4), pp. 555-594. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887118000096>.
- MARSHALL, T. H. (1950): *Ciudadanía y clase social*, Londres, Routledge.

- MAZEO, M. (2023): “Libertarios (de ultraderecha)”, Medium, La Tiza. Disponible en: <https://medium.com/la-tiza/libertarios-de-ultraderecha-d1f6bdd535b>.
- MUNÁRRIZ, A. (2025): “El furor antiimpuestos y la tolerancia ante el fraude cala entre los hombres jóvenes”, *El País*, 5 de octubre.
- NICOLAU, R. (2022): *Más allá del problema de la adhesión: transferencias monetarias y sus efectos sobre el estigma. Evidencia para el programa AFAM – PE*, Serie Documentos de Trabajo 03/22, Montevideo, FCEA, IECON, Universidad de la República.
- NIEDZWIECKI S. Y PRIBBLE, J. (2025): “Social Policy Expansion and Retrenchment in Latin America: Causal Paths to Successful Reform”, *Journal of Social Policy*; 54(1), pp. 1-21. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0047279423000090>.
- SAEZ, E. Y ZUCMAN, G. (2021): *El triunfo de la injusticia: Cómo los ricos evaden impuestos y cómo hacer que paguen*, Madrid, Taurus.
- SPADE, D. (2022): *Apoyo Mutuo. Construir solidaridad en sociedades en crisis*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- SRNICEK, N. Y WILLIAMS, A. (2017): *Inventar el futuro. Postcapitalismo y un mundo sin trabajo*, Barcelona, Malpaso.
- STAMPINI, M.; MEDELLÍN, N. Y IBARRARÁN, P. (2023): “Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Doi: <https://doi.org/10.18235/0005235>.
- STEFANONI, P. (2023): “Javier Milei en 10 frases: el paleolibertario que quiere tomar Argentina”, *El Grand Continent*, 18 de septiembre. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/18/javier-milei-en-10-frases-el-paleolibertario-que-quiere-tomar-argentina/>.
- ORDAZ, P. Y ANDRINO, B. (2025): “Los jóvenes son más de derechas que nunca. Estas son sus razones”, *El País*, 2 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/eps/2025-11-02/los-jovenes-son-mas-de-derechas-que-nunca-estas-son-sus-razones.html>.
- PACÍFICO, F. Y PERISSINOTTI, M. V. (2022): “¿Planes vs. trabajo? El eterno retorno de una falsa oposición”, *La Tinta*, 6 de noviembre. Disponible en: <https://latinta.com.ar/2022/08/02/planes-vs-trabajo/>.
- PIKETTY, T. Y SANDEL, M. (2025): *Igualdad. Qué es y por qué importa*, Barcelona, Debate.
- TZEIMAN, A. (2021): *La fobia al Estado en América Latina. Reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo*, Buenos Aires, IIGG/CLACSO.
- VALDÉS, A. (2024): *Política del Malestar. Por qué no deseamos alternativas al presente*, Barcelona, Debate.
- VILLARREAL, P. (2021): “Modelos de justicia distributiva y articulaciones político-ideológicas”, *Realidad Económica*, 51(337), pp. 37-66.

### 3. SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA E INMIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

ANDREA MILA-MALDONADO

Profesora de la Universidad Internacional de La Rioja y de la Universidade de Vigo

#### 1. Introducción

América Latina se ha configurado como uno de los principales escenarios migratorios del siglo XXI, combinando patrones históricos con nuevas dinámicas. Según datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en los últimos años la cantidad de personas migrantes en América Latina y el Caribe —ya sea en condición regular o irregular—, pasó de 14,3 millones en 2020 a 17,5 millones para 2024, lo que supone un crecimiento del 23% (OIM, 2025). Alrededor del 80% de estos desplazamientos se ha generado dentro de la propia región, especialmente en América del Sur (OIM, 2025), fenómeno potenciado por la salida masiva de población venezolana que se sumó a los flujos históricos de movilidad entre países vecinos, lo que totalizó más de 6.800.000 migrantes y refugiados en la región hasta mayo de 2025 (R4V, 2025).

Esta dinámica se desarrolla en un contexto de crisis democrática regional, en el que el electorado de varios países se inclina hacia opciones que refuerzan el control y la securitización de las fronteras y de las propias políticas migratorias. Al mismo tiempo, se registran elevados niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Según el Informe de Latinobarómetro de 2024, aunque el 52% de la ciudadanía prefiere la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, más del 65% manifiesta estar insatisfecha con su desempeño. Esta situación refleja la coexistencia de un apoyo formal al sistema y una creciente frustración respecto de sus resultados, lo que se traduce en la disposición de un 53% de los latinoamericanos a aceptar un gobierno no democrático si este resolviera los problemas del país.

Estos dos procesos —crisis democrática y movilidad humana—, no son paralelos e independientes. En algunos países, la gestión de la inmigración se ha convertido en un prisma adicional a través del cual la ciudadanía valora la capacidad de sus líderes para controlar fronteras y garantizar la seguridad, mantener el orden económico y garantizar derechos fundamentales. Especialmente en aquellos países en los que los altos índices de inseguridad y las brechas sociales y económicas se hacen más evidentes, las percepciones sobre las personas migrantes se entrelazan con el malestar hacia la democracia, convirtiéndose en un

indicador del descontento ciudadano. En consecuencia, la migración ha pasado a ser una de las cuestiones claves de las campañas electorales, utilizada por distintos actores políticos para movilizar apoyos y reforzar discursos de seguridad.

Este capítulo examina la relación entre satisfacción con la democracia y la inmigración en América Latina. Para ello, se revisarán algunos estudios de opinión y por medio de métodos cuantitativos se identificarán cuáles son los temas que prioriza la ciudadanía al evaluar simultáneamente el funcionamiento de la democracia y la gestión de los flujos migratorios. Se parte de la hipótesis de que, en un contexto de alta insatisfacción con el funcionamiento democrático, la migración opera como un indicador y variable predictora del desempeño de la democracia, en particular, por el supuesto impacto en ofertas políticas que articulan el malestar democrático con promesas de orden y control.

**En un contexto de alta insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones políticas, la migración opera como un indicador del desempeño de la democracia**

## 2. Relación de satisfacción con la democracia e inmigración en América Latina

La satisfacción con la democracia se entiende como un indicador que toma en cuenta a la opinión pública, combinando actitudes fundamentales hacia el régimen político —tales como legitimidad, apoyo y confianza— con evaluaciones específicas del desempeño del sistema político (Montero, Gunther y Torcal, 1998). Para ello, los individuos suelen realizar análisis coste-beneficio sobre la capacidad del sistema para responder a sus necesidades (Fernández y Kuenzi, 2010), y esto sitúa en un lugar central a la economía (Córdova y Seligson, 2009), junto a la aprobación presidencial (Navia y Castro, 2015), la libre elección (Camacho, 2014) o la libertad de expresión (López-López *et al.*, 2025). No obstante, en América Latina existen otros elementos influyentes como la seguridad, las migraciones y la satisfacción vital (Delgado, 2015; Mila-Maldonado y López, 2024; Flavin, 2024). Asimismo, los medios de comunicación y las redes sociales ejercen un efecto indirecto: la confianza en ellos y la percepción de pluralismo inciden en cómo los ciudadanos valoran la democracia (Rodríguez y Zechmeister, 2017; Barredo *et al.*, 2024).

La relación entre la satisfacción con la democracia y la inmigración constituye un campo de análisis relativamente reciente en América Latina. Tradicionalmente, los estudios sobre satisfacción democrática se han centrado en aspectos formales del sistema político y en variables de carácter económico (Magalhães, 2016; Ergun *et al.*, 2019; Monsiváis, 2021; Lugo, Cruz y Fernández, 2022). No obstante, el contexto latinoamericano actual presenta nuevas condiciones que justifican la necesidad de ampliar el enfoque. Si desde que se dispone de datos sistemáticos, la inmigración intrarregional en América Latina no había alcanzado los niveles actuales, en la última década, esta se ha duplicado (OIM, 2024).

En contraste, en Europa se ha acumulado una base más amplia de estudios empíricos que permiten examinar los efectos de la inmigración sobre la satisfacción democrática. Algunas técnicas de inferencia estadística han demostrado que la percepción de altas tasas de inmigración en distintos países de la Unión Europea (UE) se asocia negativamente con el apoyo ciudadano al sistema democrático (Claassen, 2024). Este efecto está mediado por factores contextuales, como las políticas migratorias implementadas o el nivel de integración de los inmigrantes en las

sociedades receptoras. Para Just (2017), en el caso europeo existe evidencia que demuestra que los partidos políticos populistas y de extrema derecha también inciden en la satisfacción con la democracia de las personas migrantes. Su análisis revela que el respaldo a estas fuerzas políticas se asocia con una disminución en la satisfacción a la democracia de los inmigrantes en función de su estatus.

La tabla 1 presenta los porcentajes de ciudadanos satisfechos e insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en América Latina en 2024. En general, los datos reflejan que Uruguay (64,6%) y El Salvador (64%) lideran el listado como los países con mayor satisfacción democrática, seguidos por México (51,2 %), Costa Rica (46,5 %) y Argentina (46%). Por el contrario, Bolivia (10%), Perú (10,2 %), Honduras (18,5%), Ecuador (19,1%) y Venezuela (19,9%) registran los niveles más bajos de satisfacción. A su vez, países como Brasil (29,1%), Guatemala (30,3%), Panamá (36,0 %) y Chile (39,5%) presentan niveles intermedios (30-40%) si se compara con el promedio regional.

**TABLA 1. Satisfacción con la democracia en países de América Latina, 2024**

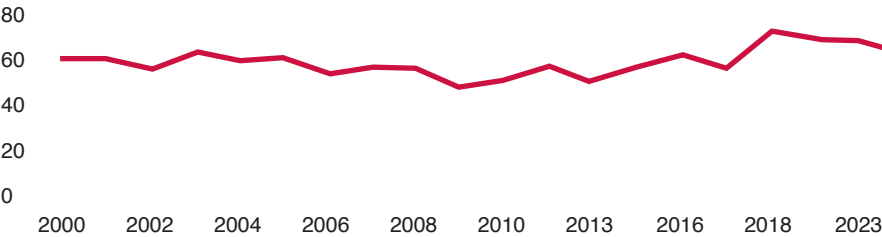
| País            | Satisfecho con la democracia | Insatisfecho con la democracia |
|-----------------|------------------------------|--------------------------------|
| Argentina       | 46,0%                        | 54,0%                          |
| Bolivia         | 10,0%                        | 90,0%                          |
| Brasil          | 29,1%                        | 70,9%                          |
| Chile           | 39,5%                        | 60,5%                          |
| Colombia        | 20,6%                        | 79,4%                          |
| Costa Rica      | 46,5%                        | 53,5%                          |
| Rep. Dominicana | 45,9%                        | 54,1%                          |
| Ecuador         | 19,1%                        | 80,9%                          |
| El Salvador     | 64,0%                        | 36,0%                          |
| Guatemala       | 30,3%                        | 69,7%                          |
| Honduras        | 18,5%                        | 81,5%                          |
| México          | 51,2%                        | 48,8%                          |
| Panamá          | 36,0%                        | 64,0%                          |
| Paraguay        | 24,9%                        | 75,1%                          |
| Perú            | 10,2%                        | 89,8%                          |
| Uruguay         | 64,6%                        | 35,4%                          |
| Venezuela       | 19,9%                        | 80,1%                          |

Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2024<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Los datos provienen de la base de datos de 2024 y fueron procesados mediante el software SPSS. Cabe señalar que algunos resultados pueden diferir respecto a los publicados en el *Informe Latinobarómetro 2024: La Democracia Resiliente*.

En América Latina, las encuestas regionales recientes muestran que, mientras el apoyo normativo a la democracia se mantiene en niveles estables y relativamente altos (48%-50%), la insatisfacción con su funcionamiento ha alcanzado máximos históricos, superando el 80% (Latinobarómetro, 2018, 2020 y 2023). Tal y como se muestra en la figura 1, tras la caída pronunciada registrada en 2018, los datos de 2024 muestran una leve recuperación de cinco puntos, aunque la brecha entre apoyo y satisfacción sigue siendo significativa.

FIGURA 1. Insatisfacción con la democracia en América Latina (2000-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Latinobarómetro 2024: “La Democracia Resiliente”.

Esta brecha lleva a preguntarnos, ¿por qué tantas personas que se consideran demócratas se declaran profundamente insatisfechas con “esta” democracia? La respuesta apunta a dimensiones de desempeño (como la economía, la corrupción, la seguridad, y la calidad de los servicios públicos) y a la percepción de que las instituciones no responden a las demandas de la sociedad. En este marco, la migración emerge como una variable que la ciudadanía incorpora al evaluar el funcionamiento democrático, junto con otros factores socioeconómicos, institucionales y de seguridad. De hecho, la creencia de que los inmigrantes causan un aumento del crimen aparece asociada de forma significativa y negativa con la satisfacción con la democracia en el caso de los países andinos (Mila-Maldonado y López, 2024).

La tabla 2 muestra conjuntamente la satisfacción e insatisfacción con la democracia, y las actitudes hacia la inmigración en cuanto a seguridad y competencia laboral en distintos países de América Latina, evidenciando patrones diferenciados.

En la mayoría de los países que han recibido un gran número de inmigrantes de la última ola, las personas insatisfechas tienden a manifestar promedios de acuerdo ligeramente más altos con las afirmaciones de que “los inmigrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo” y “los inmigrantes causan el aumento del crimen”. Esto sugiere percepciones algo más negativas sobre el funcionamiento democrático. Con matices, este es el caso de países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Así, se perfila una posible asociación entre la insatisfacción con el desempeño democrático y una mayor adhesión a creencias que vinculan a los inmigrantes con amenazas laborales o de seguridad.

Desde una perspectiva comparativa, Chile registra un 60,5% de insatisfacción con la democracia y se sitúa entre los países con niveles relativamente altos frente a la idea de que los inmigrantes compiten por los puestos de trabajo, y muestra también valores elevados en la percepción de inseguridad. Esto muestra que el rechazo a la inmigración constituye un clima extendido en distintos segmentos de la ciudadanía.

**TABLA 2. Análisis de la relación entre satisfacción democrática y actitudes hacia la inmigración en Latinoamérica**

| País            | Satisfacción con la democracia | Los inmigrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo | Los inmigrantes causan aumento del crimen |
|-----------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Argentina       | Insatisfecho: 54%              | 2,63                                                              | 2,40                                      |
|                 | Satisfecho: 46%                | 2,51                                                              | 2,29                                      |
| Bolivia         | Insatisfecho: 90%              | 2,57                                                              | 2,79                                      |
|                 | Satisfecho: 10%                | 2,59                                                              | 2,64                                      |
| Brasil          | Insatisfecho: 70,9%            | 2,55                                                              | 2,28                                      |
|                 | Satisfecho: 29,1%              | 2,56                                                              | 2,15                                      |
| Chile           | Insatisfecho: 60,5%            | 2,83                                                              | 3,22                                      |
|                 | Satisfecho: 39,5%              | 2,66                                                              | 3,29                                      |
| Colombia        | Insatisfecho: 79,4%            | 2,86                                                              | 3,07                                      |
|                 | Satisfecho: 20,6%              | 2,85                                                              | 2,96                                      |
| Costa Rica      | Insatisfecho: 53,5%            | 2,61                                                              | 2,80                                      |
|                 | Satisfecho: 46,5%              | 2,58                                                              | 2,70                                      |
| Rep. Dominicana | Insatisfecho: 54,1%            | 2,67                                                              | 2,64                                      |
|                 | Satisfecho: 45,9%              | 2,75                                                              | 2,68                                      |
| Ecuador         | Insatisfecho: 80,9%            | 2,89                                                              | 3,04                                      |
|                 | Satisfecho: 19,1%              | 2,86                                                              | 2,93                                      |
| El Salvador     | Insatisfecho: 36%              | 2,49                                                              | 2,20                                      |
|                 | Satisfecho: 64%                | 2,48                                                              | 2,31                                      |
| Guatemala       | Insatisfecho: 69,7%            | 2,57                                                              | 2,56                                      |
|                 | Satisfecho: 30,3%              | 2,84                                                              | 2,64                                      |
| Honduras        | Insatisfecho: 81,5%            | 2,55                                                              | 2,30                                      |
|                 | Satisfecho: 18,5%              | 2,75                                                              | 2,31                                      |
| México          | Insatisfecho: 48,8%            | 2,59                                                              | 2,73                                      |
|                 | Satisfecho: 51,2%              | 2,49                                                              | 2,61                                      |
| Panamá          | Insatisfecho: 64%              | 2,75                                                              | 2,76                                      |
|                 | Satisfecho: 36%                | 2,76                                                              | 2,72                                      |
| Paraguay        | Insatisfecho: 75,1%            | 2,44                                                              | 2,31                                      |
|                 | Satisfecho: 24,9%              | 2,56                                                              | 2,34                                      |
| Perú            | Insatisfecho: 89,8%            | 2,71                                                              | 3,00                                      |
|                 | Satisfecho: 10,2%              | 2,64                                                              | 2,99                                      |
| Uruguay         | Insatisfecho: 35,4%            | 2,48                                                              | 2,24                                      |
|                 | Satisfecho: 64,6%              | 2,35                                                              | 2,06                                      |
| Venezuela       | Insatisfecho: 80,1%            | 2,19                                                              | 2,11                                      |
|                 | Satisfecho: 19,9%              | 2,26                                                              | 2,13                                      |

Fuente: Latinobarómetro, 2024.

En el nivel agregado, las personas insatisfechas con la democracia presentan promedios ligeramente más altos en las percepciones sobre el aumento de la inseguridad. Aunque las diferencias son leves, se mantienen consistentes en su dirección y se reproducen en la mayoría de los países cuando se trata de criminalidad.

Esta asociación no implica necesariamente que el fenómeno migratorio sea la causa principal del malestar, pero sí muestra que la inmigración integra los argumentos con los que se cuestiona la capacidad de los gobiernos para poner orden y garantizar bienestar. En contextos de escasa confianza y de instituciones percibidas como ineficaces, los episodios de violencia asociados por los medios a personas migrantes adquieren una enorme potencia simbólica y son fácilmente instrumentalizados por actores políticos; en otras palabras, pueden funcionar de chivos expiatorios (Gottero, 2022).

**La inmigración se encuentra entre los argumentos con los que se cuestiona la capacidad de los gobiernos para poner orden y garantizar bienestar**

### 3. La migración como variable para evaluar la democracia: ¿qué dicen los datos?

La percepción del funcionamiento de la democracia puede abordarse desde múltiples dimensiones, entre ellas la manera en que la ciudadanía percibe e interpreta fenómenos como la migración. Más que considerar a la migración como una “variable predictora”, cabe plantear que determinadas actitudes frente a la inmigración se asocian con evaluaciones más amplias sobre el desempeño de las instituciones y de la democracia como sistema. En este proceso, las élites políticas desempeñan un rol importante ya que, a través de sus marcos interpretativos, y en la medida en que son percibidas como actores legítimos, contribuyen a definir qué temas se consideran problemáticos y cómo se entienden (Sniderman, Brody y Tetlock, 1991). Por esa razón, analizar el lugar y uso de la migración en sus discursos es relevante.

En esta línea, diversos trabajos han mostrado que, en las elecciones presidenciales de Colombia (2018) y Perú (2022), la migración venezolana fue utilizada como recurso político y discursivo por distintos actores. En ambos contextos, parte del debate público vinculó la llegada de personas migrantes con problemas de seguridad, desempleo y presión sobre los servicios públicos, convirtiendo a los inmigrantes en uno de los temas recurrentes de la competencia electoral. La dureza contra la migración fue presentada en diversos discursos como una prueba de la capacidad de liderazgo y como una forma para movilizar apoyos en escenarios de creciente malestar ciudadano (Valera y Miranda, 2023).

En paralelo, la proliferación de narrativas y percepciones que asocian la inmigración con el aumento del crimen y con la idea de que los inmigrantes son una carga económica para el Estado refleja, desde hace algunos años, una marcada tendencia al alza (Latinobarómetro, 2018, 2023 y 2024). Este malestar se articula con la experiencia de crisis de seguridad y con la percepción de que la inmigración incrementa el crimen, la competencia por recursos y la presión sobre los servicios públicos, a pesar de que la evidencia empírica no respalda esas asociaciones (BID, 2025).

En determinados contextos, esta narrativa ha originado episodios de xenofobia en el ámbito social, institucional y gubernamental, donde el miedo se ha instrumentalizado como recurso movilizador, y ha reforzado los discursos que

denuncian la presión y el colapso de los servicios públicos o en el incremento de la criminalidad atribuida a la inmigración. Particularmente, las ideas de la inmigración como carga para el Estado y como vector del crimen se combinan con el rol que ejercen los medios de comunicación. El modo en que estos informan sobre la inmigración puede provocar efectos cognitivos a través del “emplazamiento privilegiado de noticias negativas sobre la inmigración en la prensa y el refuerzo con imágenes en los informativos televisivos que añade visibilidad a la inmigración, convirtiendo este proceso social en un ‘problema’” (Cheng *et al.*, 2009: 37). Al destacar —o asociar— ciertos elementos negativos de la inmigración como la delincuencia, y, al mismo tiempo, omitir o restar importancia a otros, como su aporte económico, se condiciona el tipo de respuestas cognitivas que surgen durante la recepción de las noticias, generando un proceso de canalización cognitiva (Cheng *et al.*, 2009: 39).

Esta idea se refuerza en un trabajo del BID: *Más allá de los titulares: análisis del tratamiento mediático de la migración en América Latina y el Caribe* (2025), que, tras analizar un millón y medio de noticias publicadas entre 2017 y 2024 en casi 2.000 medios de 25 países de América Latina, demuestra que la inmigración es abordada predominantemente como un “problema” vinculado a contextos de crisis. Asimismo, identifica una asociación reiterada con el aumento del crimen, lo que contribuye a arraigar en la opinión pública la conexión entre criminalidad y migración (BID, 2025).

Para dar sustento estadístico a tales afirmaciones se presentan dos grupos de correlaciones de Pearson entre la variable satisfacción con la democracia y las afirmaciones de que “los inmigrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo” y “los inmigrantes causan aumento del crimen”.

**TABLA 3. Correlaciones de Pearson entre la satisfacción con la democracia y afirmaciones sobre la inmigración para los años 2020, 2023 y 2024**

| Variables                                                         | 2020      | 2023      | 2024      |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Los inmigrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo | -0,047*** | -0,022**  | -0,014    |
| Los inmigrantes causan un aumento del crimen                      | -0,096*** | -0,098*** | -0,069*** |

Los asteriscos muestran la significatividad de cada una de las variables: \* $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .  
Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2020, 2023 y 2024.

Las correlaciones presentadas ilustran el papel que juegan dos de las dimensiones de la percepción sobre la inmigración en la evaluación del desempeño democrático. En primer lugar, la idea de que “los inmigrantes vienen a competir por nuestros puestos de trabajo” muestra una asociación negativa con la satisfacción con la democracia. Es decir, a mayor acuerdo con la idea de que los inmigrantes son competencia laboral, menor tiende a ser la satisfacción con la democracia. No obstante, aunque estadísticamente significativa en 2020 y 2023, es de baja magnitud y se debilita progresivamente hasta volverse no significativa en 2024. Esto

sugiere que la competencia laboral con la población migrante pierde peso como uno de los prismas desde el cual se juzga el funcionamiento democrático<sup>2</sup>.

En contraste, la creencia de que “los inmigrantes causan un aumento del crimen”, mantiene en los tres años una correlación negativa más alta —aunque también de magnitud moderada— y estadísticamente robusta con la satisfacción con la democracia. Así, en 2020, 2023 y 2024, quienes están más de acuerdo con que los inmigrantes causan aumento del crimen, tienden, en promedio, a mostrar menos satisfacción con la democracia en la región. Dentro de las dos dimensiones analizadas (competencia laboral y criminalidad), la preocupación por la seguridad asociada a la inmigración aparece como el componente que se relaciona de manera más consistente con las evaluaciones negativas del desempeño democrático.

En contextos en los que la mayoría de los liderazgos políticos de distinta ideología están marcados por narrativas de “guerra contra el crimen” y por políticas de corte punitivista, el Estado democrático es evaluado en función de su capacidad para controlar a determinados grupos, y la población migrante aparece con frecuencia como uno de ellos. Los resultados presentados no confirman de manera concluyente, pero sí son consistentes con la existencia de un vínculo entre actitudes hacia la inmigración y satisfacción con la democracia, y permiten identificar qué dimensión de la percepción sobre la inmigración resulta más relevante en ese vínculo. En este sentido, el hecho de que la creencia de que “los inmigrantes causan un aumento del crimen” se mantenga como el predictor más estable asociado con la insatisfacción con la democracia sugiere que una parte de la ciudadanía está evaluando el desempeño democrático, al menos en parte, a partir de su capacidad percibida para garantizar orden y seguridad frente a un “otro” construido como amenaza (Berenskoeter, 2017).

Esta forma de evaluación tiene al menos dos efectos políticos relevantes. En primer lugar, puede contribuir a desplazar el foco del conflicto: en lugar de cuestionar la responsabilidad de las élites económicas y políticas en la gestión de la inseguridad y el mal manejo de la economía, el malestar se concentra en las personas migrantes, que se convierten en blanco privilegiado del resentimiento social o en chivos expiatorios por medios de los cuales se “purgan” los males de las sociedades de acogida (Gottero, 2022). En segundo lugar, genera un terreno fértil para el avance de discursos y propuestas que prometen recuperar el orden mediante el recorte de derechos y el fortalecimiento de prácticas coercitivas dirigidas selectivamente contra esos grupos por medio de expulsiones y deportaciones. Así, la variable migración-seguridad no solo se asocia a una menor satisfacción con la democracia, sino que puede traducirse en una mayor disposición a aceptar soluciones de corte autoritario.

#### **4. De la insatisfacción al apoyo de opciones autoritarias**

Una de las preocupaciones centrales de este capítulo no se limita a que la inmigración pueda asociarse a menores niveles de satisfacción con la democracia,

---

<sup>2</sup> Dado el tamaño muestral y la cercanía de los coeficientes a cero, estas variaciones deben interpretarse con cautela, ya que más que un cambio estructural claro, apunta a una posible pérdida de peso de la dimensión laboral como prisma desde el cual se juzga el funcionamiento de la democracia.

**La inmigración se instrumentaliza por liderazgos que promueven políticas punitivistas, cierre o militarización de fronteras, o limitación de derechos de las personas migrantes**

sino a que, en determinados contextos, pueda servir de terreno fértil para aquellos liderazgos que prometen y promueven políticas punitivistas para combatir el crimen, cierre o militarización de fronteras, o limitación de derechos de las personas migrantes.

De esta forma, la combinación del miedo a la inseguridad con el resentimiento o la xenofobia frente a la inmigración puede aumentar la disposición a que parte de la ciudadanía vea la erosión de las garantías democráticas como un costo aceptable para recuperar orden y seguridad, y traducirse en apoyo a opciones abiertamente autoritarias. La bibliografía muestra que, cuando la ciudadanía percibe el orden público y la seguridad como bienes escasos o amenazados, los discursos políticos que prometen restablecerlos mediante estrategias de endurecimiento de penas o restricción de derechos encuentran un terreno favorable para ganar adhesiones (Davis y Silver, 2004; Radnitz, 2022).

La migración no puede entenderse únicamente como movilidad de personas; es, sobre todo, un fenómeno político que opera en doble vía. Para quienes migran, el cruce de fronteras supone la inserción en nuevos marcos jurídicos y la reconfiguración de sus expectativas de derechos y participación. Para las sociedades de acogida, en cambio, la presencia de población migrante actúa como un espejo que pone a prueba la consistencia de sus valores democráticos, el alcance efectivo de la igualdad ante la ley y la disposición a incluir a “los otros” en la comunidad política. En este cruce, la migración se vuelve un escenario privilegiado para observar cómo se redefinen los límites de la ciudadanía y, en consecuencia, cómo se evalúa el funcionamiento de la democracia.

## 5. Conclusiones

El análisis desarrollado invita a repensar la relación entre migración y democracia no solo en términos de riesgo, sino también de oportunidad. La manera en que las sociedades latinoamericanas incorporen —o excluyan— a las personas migrantes será un indicador privilegiado de la profundidad de sus democracias. Políticas que reconozcan la igualdad de dignidad, que faciliten la integración social, económica y política, y que combatan activamente la xenofobia y el racismo pueden convertir la migración en un campo de fortalecimiento del Estado de derecho. Por el contrario, políticas basadas en la criminalización y en la securitización extrema de las fronteras ampliarán las brechas de desigualdad y alimentarán dinámicas autoritarias. Esto último cobra especial relevancia en una región que, como muestra Freidenberg (2024) combina insatisfacción democrática creciente, liderazgos antipluralistas y polarización perniciosa, pero también ciertas expresiones de resiliencia democrática.

El discurso de gobiernos y líderes políticos no determina las actitudes ciudadanas, pero sí contribuye a moldear la percepción social sobre la migración, por lo que resulta esencial evitar narrativas simplificadoras que la presenten de forma sistemática como amenaza asociada a la delincuencia, competencia laboral o sobrecarga de servicios públicos. La responsabilidad institucional radica en promover mensajes inclusivos que resalten la solidaridad, la diversidad y las contribuciones de las personas migrantes, apoyándose en la coordinación entre ministerios, autoridades migratorias y organismos internacionales. En este sentido,

la cooperación internacional también puede contribuir a fortalecer respuestas democráticas e inclusivas frente a los desafíos que plantea la movilidad humana en América Latina.

Finalmente, los datos muestran que la relación entre actitudes hacia la inmigración y la satisfacción con la democracia es modesta, pero suficientemente consistente como para tomarla en serio. Estos hallazgos son una señal de alarma sobre un terreno fértil para discursos iliberales que prometen orden a costa de derechos.

**Políticas que reconozcan la igualdad en dignidad, que faciliten la integración, y que combatan la xenofobia pueden hacer que la migración fortalezca al Estado de derecho**

## Referencias bibliográficas

- BID (2025): “Más allá de los titulares: análisis del tratamiento mediático de la migración en América Latina y el Caribe”, Edición 2025.
- BARREDO IBÁÑEZ, D., LÓPEZ-LÓPEZ, P. C. Y DE LA GARZA, D. J. (2024): “Social media and support for democracy in 18 Latin American countries: A comparative analysis of moderated mediation (2018-2020)”, *Global Media and Communication*, 20(1), pp. 111-129.
- BERENSKOETTER, F. (2017): *Identity in International Relations*, Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
- CAMACHO, L. (2014): “Understanding Regime Support in New and Old Democracies: The Role of Performance and Democratic Experience”, *SSRN Electronic Journal*. Doi: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2445415>.
- CHENG, L., IGARTUA, J., PALACIOS, E., ACOSTA, T., OTERO, J. A. Y FRUTOS, J. (2009): “Aversión vs. aceptación, dos caras de la misma moneda: Un estudio empírico de encuadres noticiosos sobre inmigración en la prensa regional de Castilla y León”, *Zer*, 14(26), pp. 35-57.
- CLAASSEN, C. (2024): “Immigration and Public Support for Political Systems in Europe”, *Perspectives on Politics*, 22(1), pp. 153-167.
- CÓRDOVA, A. Y SELIGSON, M. A. (2009): “Economic Crisis and Democracy in Latin America”, *PS: Political Science and Politics*, 42(4), pp. 673-678.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): “Informe Latinobarómetro 2018”, Santiago de Chile.
- (2020): “Latinobarómetro 2020: Datos y documentación”, Santiago de Chile.
- (2023): “Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina”, Santiago de Chile.
- (2024): “Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente”. Santiago de Chile.
- DAVIS, D. W. Y SILVER, B. D. (2004): “Civil liberties vs. security: Public opinion in the context of the terrorist attacks on America”, *American Journal of Political Science*, 48(1), 28-46.
- DELGADO, I. (2015): “Instituciones y satisfacción con la democracia. Un estudio comparado de los vínculos representativos en Latinoamérica”, *Revista latinoamericana de política comparada*, 9, pp. 129-157.
- ERGUN, S., RIVAS, S. Y ROSSI, M. (2019): “Satisfaction with democracy in Latin America: Do the characteristics of the political system matter?”, *Desarrollo y Sociedad*, n.º 83, pp. 353-383.
- FLAVIN, P. (2024): “Democracy and Life Satisfaction: Evidence from Updated Global Data”, *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer, vol. 174(1), pp. 409-419.
- FERNÁNDEZ, K. Y KUENZI, M. (2010): “Crime and Support for Democracy in Africa and Latin America”, *Political Studies*, 58(3), pp. 450-471.

- FREIDENBERG, F. (2024): *El ciclo electoral en América Latina (2023-2024): Liderazgos antipluralistas, polarización perniciosa, insatisfacción ciudadana y resiliencia democrática*, Análisis Carolina, 14, Madrid, Fundación Carolina
- GOTTERO, L. (2022): “Normas migratorias e imaginarios mediáticos. Discursos y representaciones sobre la derogación del Decreto 70/17 (Argentina)”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 27, n.º 57, pp. 79-100.
- JUST, A. (2017): “The far-right, immigrants, and the prospects of democracy satisfaction in Europe”, *Party Politics*, 23(5), pp. 507-525.
- LÓPEZ-LÓPEZ, P. C., PEREIRA-LÓPEZ, M., JARÁIZ-GULÍAS, E. Y LAGARES-
- DÍEZ, N. (2025): “Explanatory factors for the dissemination and control of fake news in the Latin American context”, *Humanities and Social Sciences Communications*, 12, p. 741.
- LUGO, B.; CRUZ, I. Y FERNÁNDEZ, L. (2022): “Satisfacción con la democracia en tiempos de la Cuarta Transformación”, *Política y Cultura* 57, pp. 57-81.
- MAGALHAES, P. (2016): “Economic Evaluations, Procedural Fairness, and Satisfaction with Democracy”, *Political Research Quarterly*, 69 (3), pp. 522-534.
- MILA-MALDONADO, A. Y LÓPEZ-DÍAZ, I. (2024): “Seguridad, migración y satisfacción con la democracia en América Latina: El caso de los países andinos”, *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 23(1).
- MONSIVÁIS, A. 2021. “Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México”, *Foro Internacional* 61 (4), pp. 881-923.
- MONTERO, J.; GUNTHER, R. Y TORCAL, M. (1998): “Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83, pp. 9-49.
- NAVIA, P. Y CASTRO, I. (2015): “It’s not the economy, stupid. ¿Qué tanto explica el voto económico los resultados en elecciones presidenciales en Chile, 1999-2013?”, *Política. Revista de Ciencia Política*, 53(1).
- OIM (2024): “Tendencia de migración en las Américas”, Informe Trimestral Octubre-Diciembre.
- (2025): Datos y recursos: Tendencias recientes de la migración en América Latina y el Caribe. OIM. Disponible en: <https://lac.iom.int/es/datos-y-recursos>.
- R4V (2025): *Refugees and migrants from Venezuela*, Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. Disponible en: <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>.
- RADNITZ, S. (2022): “Perceived threats and the trade-off between security and human rights”, *Journal of Peace Research*, 59(3), pp. 367-381.
- RODRÍGUEZ, M. Y ZECHMEISTER, E. (2017): “Media pluralism, public trust, and democracy: new evidence from Latin America and the Caribbean”, Washington, DC, Center for International Media Assistance.
- SNIDERMAN, P., BRODY, R. Y TETLOCK, P. (1991): *Reasoning and choice*, Cambridge, Reino Unido.
- VALERA, A. Y MIRANDA, R. (2023): “Instrumentalización de la migración venezolana en las elecciones presidenciales de Colombia (2018) y Perú (2021). Un análisis crítico del discurso. Discursos del Sur”, *Revista de Teoría Crítica en Ciencias Sociales*, 1(11), pp. 242-270.



**Repensar la  
inseguridad  
requiere tener  
en cuenta la  
emergencia de  
un discurso  
securitizador que  
justifica el asalto  
al sistema  
normativo  
internacional**

## **4. SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: VIOLENCIA, GOBERNANZA CRIMINAL, DESIGUALDAD Y DILEMA DEMOCRÁTICO**

**ÉRIKA RODRÍGUEZ PINZÓN**

Directora de la Fundación Carolina

### **1. Introducción**

La evidencia empírica acumulada sobre inseguridad en América Latina y el Caribe (ALC) muestra trayectorias divergentes en violencia y criminalidad entre países y territorios. El objetivo del presente acercamiento a la cuestión es doble: por un lado, ofrecer una breve descripción de los mecanismos que articulan al crimen organizado, y afectan a la desigualdad y a la calidad democrática; por el otro, traducir esta exposición en implicaciones para la política pública. Se argumenta que la disyuntiva entre “mano dura” y política social es estéril y que una seguridad sostenible requiere capacidades estatales fortalecidas, coordinación, control civil, prevención focalizada e integridad institucional.

Entendemos por “gobernanza criminal” los arreglos estables —aunque dinámicos— por los cuales actores ilícitos co-producen orden, proveen “servicios” y disputan la autoridad al Estado en territorios de baja densidad institucional. Este concepto permite identificar la sustitución, captura o cogobierno de funciones estatales (seguridad, justicia, transporte, regulación), así como su variación entre centros urbanos, periferias y corredores logísticos. Desde la economía política del delito, se sostiene que los grupos criminales operan como organizaciones que maximizan beneficios y reducen riesgos mediante la diversificación de mercados (drogas, armas, minería ilegal, trata), la innovación logística y la cooptación institucional. La literatura sobre seguridad ciudadana desaconseja respuestas exclusivamente punitivas y propone combinaciones de prevención, control legal y transformación institucional con evaluación y transparencia.

### **2. El impacto del contexto internacional en la lucha contra la inseguridad**

2026 ha iniciado como uno de los años en los que hay una mayor incertidumbre sobre el futuro de la democracia occidental, el sistema internacional, la paz y la seguridad global. Un escenario que ya no se circunscribe a la política internacional y afecta a la

cotidianidad a través del debilitamiento de los sistemas normativos, de la capacidad de los Estados y de la limitación para mantener los programas que sostenían algunas de las políticas dedicadas a las poblaciones más vulnerables.

Este escenario lleva a repensar la ya estructural crisis de inseguridad en América Latina en una clave distinta, teniendo en cuenta la emergencia de un discurso securitizador que justifica el asalto al sistema normativo internacional y el ataque a la soberanía territorial. De este modo, el narcotráfico se ha convertido en una excusa funcional para violar la soberanía de un país, como refleja el caso estadounidense. Pero no se trata solo de la utilización por parte de este gobierno de la excusa del narcotráfico, sino también de una sistemática desinformación sobre la temática de la inseguridad que centra el foco de atención en algunos grupos criminales sin entender la complejidad del fenómeno y las características de la expansión y diversificación del crimen en la región.

De hecho, este proceso de desinformación —o información selectiva— que pone en el centro del debate estructuras tan disímiles como el denominado “cartel de los Soles”, el Tren de Aragua o los distintos carteles mexicanos, tiene efectos contraproducentes. Puesto que genera criminalización sobre un colectivo específico —los migrantes venezolanos—, especialmente en el caso del Tren de Aragua, e incluso crea una “épica” criminal que concede mayor poder de coacción a los grupos criminales. A su vez, desconoce la complejidad de las múltiples estructuras y niveles en los que se ha articulado el crimen en los territorios y la diversidad de actores que participan directa e indirectamente en él.

Otro de los aspectos fuertemente afectado por la situación actual es el de las capacidades para generar programas para el combate del crimen, y de sus causas y consecuencias. La cooperación internacional ha apoyado históricamente el fortalecimiento de capacidades estatales y a la sociedad civil para hacer frente a los desafíos y a las causas de la emergencia criminal. Sin embargo, el cierre de los programas de USAID y la salida de muchos donantes bilaterales de la región supone un debilitamiento de los esfuerzos que se venían realizando y tendrá consecuencias en el futuro.

Finalmente, en el análisis de la situación regional hace falta abordar dos aspectos profundamente relacionados con la situación política global: el auge de las respuestas punitivistas y de “mano dura” que afectan, en general, a las instituciones democráticas, y cuya efectividad y sostenibilidad está en entredicho (Rodrigues y Rodríguez, 2019). Y el debilitamiento de las redes e instrumentos de la sociedad civil que hacían frente a los actores criminales, lo que proporciona a estos una oportunidad estratégica para fortalecer su presencia y control territorial en la región.

En suma, la inseguridad en América Latina no es un fenómeno abstracto ni limitado a cifras frías en informes técnicos: es una presencia cotidiana que condiciona la vida de millones de personas. Numerosos indicadores respaldan este temor persistente. La región registra las tasas de homicidios más altas del mundo, una diversificación acelerada del crimen organizado y un volumen creciente de tráfico ilícitos que alimentan economías paralelas basadas en el secuestro, el sicariato, la trata de personas, el microtráfico y otras actividades depredadoras. A ello, se añade la precariedad socioeconómica y la ampliación de brechas sociales tras la pandemia, que actúan como aceleradores de vulnerabilidad y desanclaje institucional (BID, 2024; Robledo y Verdes-Montenegro, 2023).

Con todo, es importante evitar caer en el falso dilema que suele articularse en visiones de izquierda y derecha. Ni la política social por sí sola va a solucionar el problema; ni los cuerpos de seguridad por sí solos pueden revertir la situación. La cuestión no es ideológica, es un problema multidimensional que requiere abordajes coercitivos y sociales de corto, medio y largo alcance.

### 3. Las dimensiones clave del debate: actores, geografía y gobernanza criminal

**La inseguridad en América Latina no es un fenómeno abstracto ni limitado a cifras frías: es una presencia cotidiana que condiciona la vida de millones de personas**

A continuación, se analizan tres dimensiones clave para entender la dinámica de la inseguridad y articular un debate público. La primera se refiere a la proclividad a la violencia y a sus diversos actores. ALC, como se ha indicado, concentra las mayores tasas de homicidios del mundo y una parte sustantiva de sus ciudades más letales (UNODC, 2023; CCSPJP, 2024). En 2023 se registraron 117.492 homicidios en la región, con una leve tendencia general a la baja, pero con brotes críticos: Ecuador multiplicó por ocho su tasa en cinco años, superando la cifra de 40 homicidios por cada 100.000 habitantes; asimismo, Haití experimentó una degradación acelerada (InSight Crime, 2024; PNUD, 2024). Al mismo tiempo, otros países registraron descensos parciales vinculados a intervenciones específicas—control penitenciario en Paraguay, golpes a remanentes insurgentes en Perú, o caída de muertes violentas en Venezuela—, lo que sugiere una heterogeneidad en patrones y motores de la violencia (InSight Crime, 2024; IEP, 2024).

La edad emerge como vector crítico. Un aspecto especialmente problemático es la sobrerrepresentación de jóvenes (especialmente varones) como víctimas y victimarios. Así, en 2019, el 45% de las víctimas de homicidios tenía entre 15 y 29 años, un porcentaje que se circunscribe a un contexto de desempleo e informalidad—cuyas cifras triplica a las de los adultos— y expone a la juventud a economías criminales (PAHO, 2023; CEPAL, 2021). Ello convive con una diversificación de mercados ilícitos más allá del narcotráfico—minería ilegal, trata de personas, armas y delitos financieros— articulados en cadenas globales altamente adaptativas (Dammert y Sampó, 2025; UNODC, 2024). El resultado es un “mix” de violencia criminal—que concentra al menos el 50% de los homicidios en la región— y de violencia interpersonal o estatal, que mantiene elevada la letalidad agregada (UNODC, 2023; InSight Crime, 2024).

La violencia, por tanto, está muy presente en la sociedad. Hay un grave problema de gestión de la convivencia y del conflicto; un aspecto poco mencionado, pero que necesita ser abordado con programas de contención y, especialmente, con medidas de prevención que eviten la reproducción de los ciclos intergeneracionales de la violencia que la región sufre.

Por otro lado, si bien las víctimas de la violencia criminal son mayoritariamente hombres, la violencia de género es también muy alta, y su relación con la criminalidad en algunos países no puede desconocerse. En 2024, Brasil registró 1.463 feminicidios; México, 852; Argentina, 250; igualmente, en términos relativos, Honduras y El Salvador concentran tasas elevadas (CEPAL, 2024; InSight Crime, 2020). En territorios con hegemonía criminal, las mujeres sufren extorsión, violencia sexual y trata; la cultura de la hipermasculinidad agrava los riesgos y la letalidad (Dammert, Croci y Frey, 2024; Beltrán y Aguirre, 2025).

La segunda característica relevante para un análisis actualizado de la inseguridad y la presencia criminal es su estructura geográfica. Si bien la inseguridad se ha generalizado, hay zonas con una mayor concentración de actividades criminales: puertos, periferias y fronteras. En las ciudades, la violencia se concentra en periferias y barrios pobres, donde la desigualdad eleva hasta un 50% el riesgo relativo de victimización (Alvarado y Muggah, 2018; Chioda, 2017). A su vez, las ciudades portuarias —Manzanillo, Guayaquil, Buenaventura, Fortaleza— son nodos logísticos de tráfico de cocaína y escenarios de militarización con débil control civil (UNODC, 2024; Sánchez y Álvarez, 2023).

En zonas rurales se observa la periferialización del conflicto: las actividades criminales proliferan en territorios de baja densidad estatal —selvas, cordilleras, zonas de frontera—, donde operan múltiples actores (Ríos Sierra, 2016; PNUD, 2024). Las fronteras porosas (Colombia/Venezuela, Colombia/Perú, México/EE.UU. o la Triple Frontera) facilitan el contrabando, el blanqueo y el tráfico de mercancías ilícitas (UNODC, 2024; PNUD, 2024). El resultado es un mosaico de mercados y gobernanzas que coexisten con el Estado, lo debilitan y lo condicionan.

La tercera característica tiene que ver justamente con la estructura de la acción criminal en el territorio, que, en muchos casos, supone la captura del Estado y la paraestatalización: la denominada anatomía de la gobernanza criminal. Esta gobernanza criminal ocupa el intersticio de Estados débiles, fragmentados o en disputa. Se configura como un cogobierno entre autoridades y organizaciones con control territorial efectivo, que sustituye, captura o reta funciones estatales (Duque Daza, 2020; Oelsner, 2024). En el bienio 2021-2023 creció la brecha entre criminalidad y resiliencia institucional en Centro y Sudamérica, con alzas de mercados como los de la cocaína, las armas y la trata, y con un incremento de “actores integrados en el Estado” como categoría criminal (GITOC, 2024; PNUD, 2024).

Esta cooptación se manifiesta en la paraestatalización: una provisión paralela de servicios (agua, energía, transporte, “justicia” y seguridad), unida a la extorsión económica (vacunas, cobro de piso) y a una regulación social no estatalizada (normas de conducta, control de espacios y circulación) (Sampó, 2017; Baldenea, 2024). Así, en un contexto de desconfianza policial generalizada, como muestra el Latinobarómetro (38% de confianza), y de mayor respaldo a las Fuerzas Armadas (de un 54%), se refuerza la militarización del policiamiento, con impactos ambiguos y contraproducentes (LAPOP, 2023; Robledo y Verdes Montenegro, 2023). A su vez, la debilidad judicial —que representa una dimensión más de la fragilidad institucional (tan solo hay un 35% de aprobación de los tribunales)— incentiva la resolución de conflictos por vías coercitivas no estatales (Latinobarómetro, 2024; Ríos y Niño, 2021). Por añadidura, no hay que desatender el coste social del crimen, que asciende al 3,44% del PIB regional, equivalente al 78% del presupuesto educativo, duplicando la asistencia social y superando por doce la inversión en I+D (BID, 2024). Estos recursos detraídos de la productividad y el bienestar consolidan un círculo vicioso entre estancamiento, desigualdad y delito (BID, 2024; Dammert, 2024).

#### 4. El dilema seguridad-democracia

Como ya se indicó, la problemática de seguridad y sus efectos están inscritos en el marco de polarización e incertidumbre que recorre la mayor parte de las de-

**La gobernanza criminal se configura como un cogobierno entre autoridades y organizaciones con control territorial que sustituye, captura o reta funciones estatales**

mocracias liberales. En el caso de la región, la sensación de inseguridad es un eje central del debate político y de la demanda ciudadana más acuciante, incluso desligada de los indicadores reales de impacto del crimen. Esto hace que los escenarios electorales centren buena parte del debate en esta cuestión. Y el miedo desplaza el eje hacia la “mano dura” y la excepcionalidad.

El miedo no es un movilizador político cualquiera, toda vez que justifica la tendencia hacia la toma de medidas excepcionales; no obstante, la excepcionalidad está reñida con la calidad de la democracia, que requiere un Estado de derecho robusto, seguridad jurídica previsible, y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones estatales para acometer políticas efectivas. Ciertamente, la ciudadanía demanda soluciones rápidas a problemas cuyo ajuste debe calibrarse en planos temporales que superan por mucho a los periodos de gobierno. Esto genera en muchos casos dinámicas políticas que abren la puerta a fenómenos de autoritarismo y populismo.

En la región, el temor a sufrir asaltos creció desde 2020, y menos del 50% de sus poblaciones dice sentirse segura de forma constante (LAPOP, 2023; Latinobarómetro, 2024). Y aunque, por ejemplo, el caso de El Salvador muestra una caída drástica de homicidios ( $\approx 2,4$  por 100.000), ello se ha producido con costos elevados en derechos humanos, encarcelamiento masivo ( $\approx 2\%$  de la población) y militarización (LAPOP, 2023; Isacson y Walsh, 2024). Además, la evolución descendente de los homicidios precedió en parte a las medidas de Bukele, lo que matiza el relato de causalidad única (Verdes-Montenegro, 2025; Rodríguez Pinzón, 2024).

En todo caso, un aspecto a tener en cuenta es la tendencia a la copia de modelos de “mano dura”, una dinámica que aprovecha la popularidad de los resultados conseguidos en una zona concreta como fórmula replicable para todos los contextos, desdibujando la complejidad del problema y limitando la batería de respuestas necesarias para atender de forma sostenible y efectiva la complejidad del programa. Resulta fundamental recordar que “el crimen organizado no existe como tipo ideal, sino como un ‘grado’ de actividad criminal o como un punto del espectro de legitimidad” (Resa Safares, 1996).

La anterior puntualización supone reconocer la dificultad de diferenciar la delincuencia común del crimen organizado, y que “el crimen organizado no es un concepto criminológico, sino una tarea que el poder [político] ha impuesto a los criminólogos” (Zaffaroni, 1996: 48). Así, el concepto de “crimen organizado” no serviría para describir un fenómeno, sino para “producir” un problema a ser combatido por el Estado, lo que lo convierte en una “categoría frustrada”, sin densidad sociológica o jurídica (Rodrigues, 2021). Además, resulta difícil incluir en una sola categoría la forma y contenido de los grupos que actúan en la gestión de mercados ilegales a nivel mundial (Rodrigues, 2021). Sin embargo, se reconoce su utilidad como instrumento analítico, teniendo en cuenta que las diferentes estructuras del crimen organizado existen en contextos particulares (Antonopoulos y Papanicolaou, 2018: 9). El contexto histórico, político y social resulta por tanto indispensable para entender el fenómeno por encima de las generalizaciones que se construyen basándose en la participación más o menos realista en actividades ilícitas transnacionales (Rodríguez, 2024).

El conjunto de políticas de Estado llamadas de “mano dura” conlleva una serie de medidas legales y policiales heterogéneo entre las que se encuentran: el endurecimiento de los códigos penales y disminución de la edad de imputabilidad

penal; el aumento de sistemas de vigilancia “preventiva”; el aumento de penas en privación de libertad; un aumento de la violencia policial; el endurecimiento de las condiciones carcelarias; o los incentivos a la delación y a la “autovigilancia” de los ciudadanos, entre otras. Estas prácticas, en el caso latinoamericano, suelen estar asociadas a un marco discursivo que señala y relaciona todas las actividades con la “guerra contra el narcotráfico”, entendido como “enemigo público” de primer nivel, aunque también han sido aplicadas en otros países, con especial relevancia en EE.UU.

No se puede desatender el impacto profundo que esta situación tiene en la calidad de la democracia. En los análisis sobre los resultados de los últimos Latinobarómetros cabe destacar que, más que el temor a los gobiernos militarizados, o el apoyo al autoritarismo, el principal riesgo para las democracias latinoamericanas radica en una creciente indiferencia ante los sistemas políticos, junto con la captura del Estado por parte de élites y el auge de un “autoritarismo difuso”, es decir, del apoyo a gobiernos no democráticos si se perciben como capaces de resolver problemas.

Por último, otra dimensión que atañe directamente a nuestra problemática reside en el crecimiento de la población carcelaria regional (de 376 personas por cada 100.000, frente a la media global de 222 personas) y el hacinamiento (64% promedio; >300% en extremos); datos que exponen la ineficacia del encarcelamiento como política de seguridad (World Prison Brief, 2024; Alvarado y Vélez Grajales, 2019). Por contraste, los países de la región con democracias más robustas (Uruguay, Costa Rica, Chile) muestran un mejor desempeño en paz y seguridad (EIU, 2024; IEP, 2024), sugiriendo que la calidad democrática y el control civil efectivo son activos de seguridad. En este ámbito penitenciario, subrayemos finalmente cómo la política de drogas castiga de forma desproporcionada a mujeres por delitos no violentos y de baja jerarquía, plasmándose en las altas tasas de encarcelamiento femenino por drogas (por ejemplo, 63% en Argentina; 62% en Brasil; 54% en Ecuador), mientras que los autores de delitos graves logran acuerdos por información que ellas no poseen (WOLA, 2020; CIDH, 2023). Por lo demás, sin justicia accesible y con impunidad para los autores, el miedo restringe la movilidad, el empleo y la participación cívica de las mujeres (CIDH, 2023; CEPAL, 2024).

**La región requiere políticas que combinen control legal, prevención, justicia y reinserción, con coordinación multinivel y cooperación en puertos y fronteras**

## 5. Llevar el análisis a la realidad: un ejemplo desde Bogotá

Para comprender plenamente la magnitud del fenómeno de la inseguridad, no basta con observar los números; es necesario descender al terreno, a los espacios donde la vida comunitaria se desarrolla, y reconocer cómo la inseguridad permea ámbitos que deberían ser seguros por excelencia. Uno de esos espacios son los centros educativos, donde la violencia encuentra nuevas formas de manifestarse.

Para ilustrarlo, se tomará un caso concreto partiendo de una entrevista a la directora de un colegio público del occidente de Bogotá<sup>1</sup>, una institución que ofrece formación desde la primera infancia hasta programas educativos para adultos y que reúne a más de 3.000 estudiantes. El colegio se ubica en un barrio de estratos 2 y 3, que sin ser los más pobres de la ciudad son zonas marcadas por

<sup>1</sup> Se omiten los datos de la persona entrevistada y del colegio por razones de seguridad.

vulnerabilidades estructurales: precariedad laboral de las familias, predominio de la economía informal, desempleo juvenil e insuficientes redes de protección social y de cuidado institucionalizado.

En la última década, además, múltiples transformaciones sociales han modificado el panorama educativo. La llegada de familias migrantes, especialmente venezolanas, ha permitido sostener la matrícula en un contexto de transición demográfica, pero también ha introducido nuevos desafíos relacionados con la integración socioeconómica, las tensiones comunitarias y la vulnerabilidad, ante redes delictivas que se aprovechan de la falta de apoyo institucional. Este entorno frágil es rápidamente explotado por pandillas locales, cuyos miembros son conocidos tanto por la comunidad educativa como por las autoridades. Lejos de actuar en la sombra, estos grupos imponen reglas, controlan territorios, reclutan estudiantes y trasladan sus disputas al interior de las instituciones educativas.

La escuela, en teoría santuario de protección, se convierte así en una extensión del conflicto urbano. La violencia física, los castigos autoimpuestos por las pandillas, las divisiones territoriales dentro del plantel, el microtráfico y el consumo de sustancias se normalizan como parte de la vida diaria. Incluso los niños más pequeños pueden convertirse en víctimas de agresiones cuando los grupos criminales consideran que han desobedecido sus mandatos. En casos extremos, la influencia del crimen organizado ha alcanzado niveles letales.

Aunque los centros educativos cuentan con protocolos para alertar a la Fiscalía, cuando hay indicios de violaciones a los derechos de los niños o comportamientos delictivos, la falta de articulación entre instituciones —colegios, justicia, policía, servicios sociales— limita la efectividad de las respuestas. La directora lo resume con claridad: no basta la acción policial, porque el problema es profundamente social. Informar a la justicia es necesario, pero insuficiente; los niños, niñas y jóvenes necesitan una protección integral que reconozca las múltiples dimensiones de la inseguridad: la pobreza, el abandono institucional, la fragmentación del tejido comunitario y la ausencia de oportunidades reales que alienten expectativas vitales en el marco de la economía legal.

La educación en América Latina, lejos de estar al margen de los dilemas de seguridad, en muchas zonas refleja y amplifica las desigualdades sobre las que se edifica la violencia. Los centros educativos evidencian la distancia persistente entre las políticas de seguridad y los enfoques de desarrollo humano necesarios para crear entornos favorables a la legalidad. También muestran cómo el crimen ha aprovechado las ventajas de un entorno globalizado, flexible y tecnológicamente interconectado, y de la desigualdad estructural, ampliando su repertorio de actividades y construyendo una presencia capilar en territorios vulnerables. En este sentido es necesario incidir en la problemática social de la inseguridad con una perspectiva de su incidencia en los jóvenes, pero también en la creación de políticas que les incluyan como actores centrales y activos en la construcción de respuestas.

La experiencia del colegio de Bogotá, lejos de ser un caso aislado, constituye una ventana para analizar las paradojas de la región: un espacio donde la juventud —la gran deuda histórica de América Latina— intenta construir su futuro en medio de un sistema social atravesado por la desigualdad y en el que la ruptura entre ciudadanía y representación política alienta la formalización de nuevas estructuras sociales en las que los actores criminales encuentran terreno abonado para sacar provecho. Comprender esta realidad requiere políticas integrales que

superen la visión restrictiva de la seguridad como simple defensa contra el crimen y la reemplacen por enfoques que aproximen la justicia social, la prevención, el desarrollo, la convivencia y la construcción de paz.

## 6. Hacia políticas integrales: más Estado, mejor Estado

La evidencia empírica desaconseja acudir al falso dilema “mano dura vs. programas sociales”. La región requiere políticas integrales que combinen control legal, prevención, justicia efectiva y reinserción, con coordinación multinivel y cooperación regional en puertos y fronteras (Valencia y Tickner, 2024; Dammert, 2024). Asimismo, es indispensable combinar medidas de distinto alcance temporal para afrontar la problemática, pero también impulsar cambios estructurales. Las claves operativas pueden cifrarse en las siguientes:

- Instituciones y controles: integridad policial y judicial, trazabilidad de procesos, datos abiertos y auditoría social para blindarse contra la cooptación (GITOC, 2024; BID, 2024).
- Prevención focalizada: inversión intensiva en juventud (empleo, formación técnica, salud mental, cuidado) en barrios de alta letalidad y entornos escolares amenazados por pandillas (Chioda, 2017; Alvarado y Muggah, 2018).
- Gestión penitenciaria: reducción de la prisión preventiva, estándares de gestión carcelaria, inteligencia penitenciaria y programas de reinserción para cortar la cadena “cárcel-organización” (Alvarado y Vélez Grajales, 2019; Rodríguez Pinzón y Rodrigues, 2020).
- Puertos y fronteras: operativos conjuntos y tecnología (trazabilidad de contenedores, perfiles de riesgo), con gobernanza civil y métricas de desempeño (UNODC, 2024; PNUD, 2024).
- Enfoque de género: prevención y respuesta a feminicidios, rutas de protección integral, alternativas penales para mujeres por microtráfico, y justicia especializada (CEPAL, 2024; CIDH, 2023).
- Contrato social y ciudad: políticas de espacio público seguro, transporte, iluminación, mediación de conflictos y policía de proximidad basada en evidencia empírica (Güemes, 2024; Robledo y Verdes Montenegro, 2023).

La seguridad sostenible en América Latina y el Caribe se construye con más Estado y mejor Estado: profesional, transparente y cercano. La militarización puede contener coyunturalmente ciertas violencias, pero no sustituye al control civil, la justicia eficaz y la reducción de desigualdades. Las experiencias comparadas sugieren que democracia de calidad y seguridad son complementarias, no excluyentes (EIU, 2024; IEP, 2024). El reto no es elegir entre derechos y orden, sino institucionalizar un orden legítimo que reduzca mercados de violencia, proteja a jóvenes y mujeres, y restituya la confianza de la ciudadanía en el Estado.

**El reto es institucionalizar un orden legítimo que reduzca mercados de violencia, proteja a jóvenes y mujeres, y restituya la confianza de la ciudadanía en el Estado**

Esto supone también construir un espacio de respuesta nacional y regional a las tendencias de desmonte del sistema normativo internacional y del multilateralismo. La gravedad de la situación regional no es compatible con una utilización interesada de la seguridad como pretexto para asegurarse intereses particulares. La fragilidad de la integración regional y la ruptura ideológica entre los gobiernos de la región, debida al cambio de ciclo político, augura pocas posibilidades para construir un diálogo regional y mucho menos respuestas multidimensionales comunes. La posibilidad de presentar propuestas y presionar por una mayor cooperación institucional internacional para el combate efectivo del crimen tampoco parece cercana. No por ello resulta menos imperativo apelar desde la academia y la sociedad civil a este tipo de soluciones, más bien al contrario.

## Referencias bibliográficas

- ALVARADO, N. y MUGGAH, X. (2018): *Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*, BID.
- ALVARADO, N. y VÉLEZ GRAJALES, V. (2019): *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: una primera mirada al otro lado de las rejas*, BID.
- BALDENEJA, J. (2024): “Cobro de piso en México”, Infobae.
- BARRERA, A. (2021): “Ecuador: los laberintos de Guillermo Lasso”, *Nueva Sociedad*.
- BELTRÁN, N. y AGUIRRE, K. (2025): *Mujeres en Seguridad y Defensa en América Latina y el Caribe*, FES.
- BID (2024): “Altos costos del crimen afectan a América Latina y el Caribe”, Comunicado de prensa, BID.
- CCSPJP (2024): Ranking de 50 ciudades más violentas del mundo.
- CEPAL (2024): *Feminicidio: América Latina y el Caribe (36 países)*, Santiago.
- CIDH (2023): *Mujeres privadas de libertad en las Américas*, CIDH/PADF.
- CHIODA, L. (2017): *Stop the Violence in Latin America*, Washington D.C., Banco Mundial.
- DAMMERT, L. (2024): “Crisis de seguridad y transformaciones policiales en Iberoamérica”, Madrid, Fundación Alternativas.
- DAMMERT, L., CROCI, G. y FREY, A. (2024): “¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación”, *Documentos de trabajo* n° 94 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- DAMMERT, L. y SAMPÓ, C. (2025): *La evolución del crimen organizado en América Latina y el Caribe*, FES.
- DUQUE DAZA, J. (2020): “Gobernanza criminal: Cogobiernos entre políticos y paramilitares”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(241).
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2024): *Democracy Index 2023*, The Economist.
- GALLUP (2024): *Global Safety Report*.
- GITOC (2024): *Índice de criminalidad y resiliencia 2023*.
- GOBIERNO DE ECUADOR (2024): Decreto Ejecutivo N.º 111.
- GÜEMES, C. (ed.): (2024): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina.
- IEP (2024): *Global Peace Index 2024*.

INSIGHT CRIME (2024): Balance de homicidios 2023.

ISACSON, A. y WALSH, J. (2024): “Por qué Ecuador no debe imitar el modelo Bukele”, Washington D.C., WOLA.

LAPOP (2023): Pulse of Democracy, Nashville.

PAHO/OPS (2023): “Homicide among young people in the Americas”, *Rev. Panam. Salud Pública*.

PNUD (2024): Seguridad ciudadana como pilar de la agenda renovada de desarrollo y democracia en América Latina y el Caribe, PNUD/SEGIB/IDEA/Fundación Carolina.

RÍOS, J. y NIÑO, C. (2021): “Dinámicas de la inseguridad durante la pandemia en Colombia”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 56 (May/Mayo).

RÍOS SIERRA, J. (2016): “Periferalización del conflicto armado colombiano”, *Geopolítica (s)*, Vol. 7, Nº. 2.

ROBLEDO HOECKER, M. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (eds.) (2023): *Militarización, militarismo y democracia*, Madrid, Fundación Carolina.

RODRÍGUEZ PINZÓN, É. (2024): “Acercamiento sociológico al crimen en ALC”, Madrid, Fundación Alternativas.

RODRÍGUEZ-PINZÓN, E. M., y RODRIGUES, T. (2020): “«Mano dura» y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de derecho”, *América Latina Hoy*, 84, 89-113.

SÁNCHEZ, L. y ÁLVAREZ, G. (2023): “Militarización en México”, en Robledo y Verdes-Montenegro (eds.): *Militarización, militarismo y democracia*, Madrid, Fundación Carolina.

SAMPÓ, C. (2017): “Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina”, en Sampó, C. y Troncoso, V. (comps.): *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Madrid, Instituto Universitario Gutierrez Mellado.

UNODC (2023): Estudio mundial sobre el homicidio 2023, Naciones Unidas.

— UNODC (2024): World Drug Report 2024, Naciones Unidas.

VERDES-MONTENEGRO, J. (2025): “El ‘modelo Bukele’ que recorre América Latina”, *Nueva Sociedad*.

WORLD PRISON BRIEF (2024): Prison Population Rate.

## 5. AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE IA: LOS CENTROS DE DATOS Y LA DISPUTA POR LA SOBERANÍA

**CECILIA RIKAP**

Directora de investigación del Instituto para la Innovación y el Interés Público de la University College London

### 1. Introducción

¿Qué lugar ocupa América Latina en el ecosistema o cadena de valor de la inteligencia artificial (IA)? En un mundo cada vez más polarizado, en el cual la configuración de los centros del capitalismo mundial —Estados Unidos y China— está asociada al poderío digital, ¿cómo deben y cómo pueden posicionarse los países de la región?

Responder estas preguntas requiere, en primer lugar, entender qué es y cómo se produce la IA. La IA es estadística avanzada. Cada modelo es un conjunto de algoritmos, es decir, reglas o instrucciones que deben seguirse para resolver un problema o realizar un cálculo. Los modelos de IA actuales incluyen desde la IA generativa —como el modelo detrás de ChatGPT o DeepSeek— hasta otros modelos de *machine learning* utilizados masivamente en las plataformas, pero también fuera de ellas, y que realizan tareas específicas como detección de fraude o publicidad “targueteada”.

Una particularidad de todos modelos es que, dado que su función es predecir un escenario (si el pago es fraudulento o no, qué palabra o secuencia de palabras siguen en una oración, etc.), cuantos más datos de escenarios posibles hayan procesado en su entrenamiento, mejor la predicción que arrojan. Es por ello que el avance de los modelos de IA está estrechamente vinculado a la *big data* y, por lo tanto, a las plataformas electrónicas desde las cuales se crean masivamente datos que luego se apropian unas pocas empresas.

De hecho, hace más de una década que las grandes empresas de tecnología de EE.UU. y China dedican su mayor esfuerzo de I+D a la IA. Lo hacen controlando redes con miles de otras organizaciones con las que coproducen los algoritmos, técnicas de entrenamiento, etc. que los gigantes tecnológicos se apropian. Son ellas quienes más se benefician de los resultados colectivos (Rikap, 2024b).

Una de las razones por las que han logrado controlar de esta forma todo el sistema de producción de IA radica en su control de las *palas* que son necesarias para extraer conocimiento y datos de las minas digitales. En la producción de IA, las palas son, por un lado, la infraestructura digital. En particular, el almacenamiento de datos, entrenamiento y uso de modelos de IA corre sobre miles de ser-

**Entender el lugar de Latinoamérica en la era de la IA conlleva identificar su inserción en una red de cadenas de valor y sistemas de innovación dominados por las mayores empresas del mundo**

vidores interconectados, cada uno de los cuales tiene memoria y procesadores especializados llamados GPU, por su sigla en inglés. Se llama centro de datos al espacio físico en el cual se alojan estos servidores, los cuales además están conectados a la red que transporta datos desde y hacia ellos.

El otro ámbito indispensable para producir modelos de IA son las plataformas digitales en las cuales científicos e ingenieros de esas múltiples organizaciones desarrollan colectivamente los modelos. En concreto, se trata de las nubes de Amazon, Microsoft y Google que, además de ofrecer un ámbito de programación virtual para desarrollar modelos y otros servicios digitales, son también el marketplace desde el cual se alquila espacio de sus servidores para almacenar o procesar modelos (Rikap, 2024a; Van Der Vlist *et al.*, 2024)<sup>1</sup>. El resultado es un sistema en el cual esas tres corporaciones controlan más allá de su propiedad toda la cadena de valor de la IA bajo una asociación muy cercana, pero al mismo tiempo conflictiva con las dos empresas claves de la cadena de valor de producción de GPUs: Nvidia, líder absoluta en diseño de GPUs, y TSMC, la única empresa del mundo que puede fabricarlos a escala manteniéndose superavitaria.

La adopción creciente de IA y el afán por controlar una mayor porción de ese ecosistema ha empujado a los gigantes de la nube, seguidas por Nvidia y otras pocas empresas estadounidenses a acelerar el ritmo de instalación de centros de datos en el mundo. Detrás de estas inversiones no siempre están los propios gigantes de la nube en la medida en que estas empresas controlan toda la cadena de producción de centros de datos, pero no son necesariamente las dueñas de todos los centros de datos en los que operan<sup>2</sup>. Por ejemplo, de acuerdo con la información de su balance anual, solo el 50% de los centros de datos de la nube de Amazon, AWS, son de su propiedad; la mitad restante es alquilada de forma exclusiva por AWS a otras empresas especializadas en la instalación de centros de datos, como Equinix, ya sean alquilados o propios. Luego, AWS subarrienda esa infraestructura como servicio de nube.

El resultado es un sistema mucho más concentrado de lo que parece a primera vista puesto que muchos de los anuncios de instalación de centros de datos no comunican de forma explícita que serán los gigantes tecnológicos quienes luego los operen. En el negocio de nube pública, el 65% del mercado global termina en las manos de Amazon, Microsoft y Google.

Entender el lugar de América Latina en la era de la IA conlleva, entonces, identificar su inserción en una red compleja integrada por múltiples cadenas de valor y sistemas de innovación corporativos dominados por las empresas más poderosas del mundo. En este capítulo, respondo a esta pregunta a partir del análisis del lugar de la región en producción de *big data*, generación de modelos de IA generativa y centros de datos. Veremos que, aunque la región contribuye con capacidad laboral, incluido trabajo sumamente calificado, y con recursos extraídos de su territorio para la producción de IA de frontera, esta contribución está inscripta

---

<sup>1</sup> La nube, lejos de ser solamente un espacio de almacenamiento, permite acceder y vender software, plataformas, datos, modelos e infraestructura a través de Internet ejecutando estos servicios en centros de datos ubicados a distancia, en lugar de ejecutarlos localmente en computadoras individuales; una suerte de supermercado de tecnología digital.

<sup>2</sup> Se trata de instalaciones diseñadas especialmente para alojar y operar la infraestructura computacional necesaria para entrenar y ejecutar modelos de inteligencia artificial. Contiene miles de servidores con GPU, CPU y aceleradores especializados y requieren grandes sistemas de refrigeración, consumen altas cantidades de energía eléctrica y necesitan conectividad de red ultrarrápida.

dentro de las redes de poder globales dominadas por los gigantes tecnológicos. De esto modo, el capítulo concluye señalando que la inserción de la región en las redes de producción e innovación de IA refuerza al mismo tiempo el extractivismo de intangibles (datos y conocimiento) y de naturaleza.

## 2. Producción de Big Data en América Latina

El 77,2% de la población de América Latina tiene acceso a internet (Soto Arriaza *et al.*, 2025). Este promedio esconde muchas asimetrías. En Chile, Argentina y Uruguay casi el 90%, o más, de la población tiene acceso a internet mientras que en Guatemala y Honduras esta cifra es menor al 60%. De cualquier modo, el promedio de la región nos indica que casi el 80% de las personas que habitan la región produce constantemente datos que son, en su mayoría, recopilados y analizados por los gigantes de tecnología digital de Estados Unidos y China. Además, Brasil, Argentina, Colombia, Chile y México integran junto a Sudáfrica, Filipinas y Malasia el top 8 de países del mundo en número de horas que su población conectada pasa en internet. Es decir que estos países producen en promedio por día y por persona más datos que el resto de los ciudadanos conectados de la mayoría de los países del mundo, que pasan menos horas en internet<sup>3</sup>.

Un concepto ampliamente utilizado para describir este fenómeno es de colonialismo de datos, dado que los datos se generan globalmente pero luego son unas pocas empresas del centro del capitalismo mundial las que se los apropian y monetizan (Couldry y Mejias, 2019). El caso de la IA generativa es todavía más extremo a este respecto porque el modelo se sigue entrenando constantemente a partir de la interacción con usuarios.

América Latina cuenta con una alta adopción de la IA generativa medida a nivel usuarios individuales sobre el total poblacional. A este respecto, el Índice Latinoamericano de IA (ILIA) de 2025 sintetiza que “las descargas de apps de IA generativa llegaron a 280 millones, con un aumento del 69% respecto al semestre anterior, mientras que los ingresos por compras dentro de la aplicación superaron los 150 millones de dólares, más del doble que en 2024. El uso intensivo confirma su integración en la vida cotidiana: los usuarios dedicaron más de 2.600 millones de horas y generaron cerca de 72 mil millones de sesiones en seis meses” (Soto Arriaza *et al.*, 2025:145). La región se ubica luego de Asia y Europa como la tercera región en descargas, concentrando entre el 15 y 20% del mercado global. Es decir, que América Latina está creando datos desproporcionalmente que mejoran los modelos de IA generativa de Estados Unidos y China, en particular de OpenAI. De acuerdo al ILIA, su modelo ChatGPT concentra el 63% de todos los ingresos generados por aplicaciones de IA en la primera mitad de 2025.

La producción de modelos de IA requiere además procesos de anotación, chequeo y clasificación de datos. También hace falta trabajo para clasificación de las respuestas dadas por modelos de IA generativa en buenas o malas. Esta clasificación luego se usa para reentrenar al modelo. También se usa trabajo para crear bases de datos sintéticas, por ejemplo, grabando voces de personas para crear bases de entrenamiento de modelos de reconocimiento de voz.

<sup>3</sup> Datos obtenidos de: <https://wearesocial.com/uk/blog/2023/01/digital-2023/>.

Estas tareas simples y repetitivas se tercerizan vía plataformas de micro-tareas o contratando empresas que a su vez subcontratan trabajadores. Se las llama micro-tareas porque se paga por entrada limpia y clasificada en la base de datos (Tubaro *et al.*, 2020). Miles de trabajadores repartidos por el mundo, con una mayor concentración en países periféricos, recibe centavos por cada tarea.

Un estudio realizado en Argentina, Venezuela y Brasil encuestó y entrevistó a miles de trabajadores de plataformas de micro-tareas vinculadas a la anotación o limpieza de datos. Observaron que quienes realizan estos trabajos en Brasil son principalmente los segmentos más pobres de la población, incluidas mujeres con responsabilidades de cuidado. Tanto en Brasil como en Argentina, los ingresos obtenidos no les resultan suficientes. Encontraron también que en Argentina y Venezuela las crisis económicas favorecieron la penetración de estas formas de trabajo informal principalmente motivada por la obtención de divisas dado que trabajan generalmente para empresas extranjeras. En otras palabras, las plataformas de micro-tareas se constituyen como un ámbito adicional de colonialismo de datos o digital, en la medida en que trabajadores de la periferia contribuyen a la producción de modelos controlados por unas pocas empresas del centro del capitalismo global (Tubaro *et al.*, 2025).

La producción local de modelos de IA, como nuestro a continuación, no altera estas dinámicas extractivistas. Por el contrario, las profundiza y diversifica.

**La producción local de modelos de IA no altera las dinámicas extractivistas sino que, por el contrario, las profundiza y diversifica**

### 3. LatamGPT

De acuerdo con su página web, LatamGPT será el primer modelo de inteligencia artificial (IA) generativa producido desde y para América Latina. Una vez finalizado, será liberado como código abierto. La iniciativa está liderada por el Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA) de Chile —que es una de las instituciones que desarrolla también el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) junto a la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL)— en colaboración con instituciones académicas y centros de investigación de más de diez países de la región. El consorcio detrás de LatamGPT incluye a Amazon Web Services (AWS), la empresa que financió parte del proyecto (Reyes, 2025). El modelo, actualmente en desarrollo, se está entrenando en parte en la nube de AWS. La nube de Amazon brindó asistencia técnica e infraestructura para el entrenamiento del modelo (Soto Arriaza *et al.*, 2025). En otras palabras, AWS es parte integral del proceso de producción de LatamGPT. Ello implica, entre otras cosas, que ha tenido acceso a los datos usados para entrenar al modelo y a las capacidades e ideas de los investigadores de América Latina implicados. LatamGPT fue entrenado con bases de datos de universidades, bibliotecas, organizaciones sociales, casas editoriales, productoras cinematográficas y otras fuentes de la región. En total, se reunieron más de 8 terabytes —equivalentes a 8.000 gigas— de texto plano (Soto Arriaza *et al.*, 2025). En ningún lugar se aclara si los autores de los textos usados para entrenar a LatamGPT fueron consultados o siquiera informados de que su producción estaba siendo usada para entrenar IA.

LatamGPT es una muestra de las capacidades de producción de conocimiento de las instituciones públicas de América Latina. Entre las aplicaciones previstas, se incluye un traductor, un modelo especializado en la cultura de Amé-

rica Latina y módulos para la administración pública, en particular para agilizar la realización de trámites y los procesos de compra pública. Pero, dado el nivel de interdependencias del sistema digital y la concentración de etapas claves que queda en manos de AWS, se puede pensar que uno de los efectos de su desarrollo será la mayor adopción de nube de esta y los demás gigantes tecnológicos como vía para adoptar y desarrollar IA y otras tecnologías digitales. Es decir, que LatamGPT significará más dependencia de la nube y, al mismo tiempo, la habilitación de un proceso de extractivismo de conocimiento en tanto AWS aprende de las capacidades de la región mientras mantiene en secreto cómo funcionan sus centros de datos y otros servicios.

El reporte ILIA 2025, de hecho, presenta la nube como “una de las tecnologías clave para el desarrollo de la IA, gracias a la potencia de dichos servidores, los que pueden tratar una cantidad de datos y facilitar las tareas complejas asociadas a la inteligencia artificial” (Soto Arriaza *et al.*, 2025, p. 46). En lugar de promover la instalación y uso de supercomputadoras públicas o modelos de cómputo descentralizados, el único reporte latinoamericano de IA en América Latina promueve las nubes de Amazon, Microsoft y Google, empresas que, dicho sea de paso, auspician al ILIA. Contribuir a una narrativa que asocia la IA con la nube es particularmente beneficioso para estas empresas dado que, como también señala el mismo informe, la adopción de la tecnología de la nube sigue siendo baja en la región.

Este caso demuestra que desarrollar modelos de IA locales sin una política de desarrollo de centros de datos públicos termina generando no menos, sino más dependencia tecnológica.

#### 4. Centros de datos

En este contexto, es clave analizar la instalación de centros de datos en los países de la región. Los centros de datos son, además, una pieza central en la cadena de extracción de naturaleza asociada a la IA. Cada vez hay más investigaciones académicas y periodísticas que alertan del impacto socioecológico y urbanístico de la instalación de centros de datos (Crawford, 2021; Lehuédé, 2024; Lopez y Diguét, 2025; Otero Verzier, 2024; Pasek *et al.*, 2023; Valdivia, 2024)<sup>4</sup>.

Se destaca, ante todo, el enorme consumo de energía eléctrica. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la energía que consumen todos los centros de datos del mundo es mayor que la energía total que consume Francia. La proyección para 2030 es que el total de centros de datos consumirá más energía cualquier país del mundo con excepción de China, Estados Unidos e India (Bogmans *et al.*, 2025). El último reporte de la oficina de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) muestra que, entre 2018 y 2022, el consumo de energía eléctrica de las 13 mayores operadoras de centros de datos aumentó 1,5 veces, pasando de 50 a 125 terawatts-horas. Casi dos tercios del consumo de estas 13 empresas correspondió a Amazon, Google y Microsoft (UNCTAD, 2024).

<sup>4</sup> En la región, *Intercept Brasil* tiene una cobertura exhaustiva del tema concentrada en la economía brasileña. Además, una investigación periodística reciente del diario *El País* analizó los efectos de la instalación de centros de datos en México, Chile y España: “El patio trasero de la IA. México, Chile, España”, <https://elpais.com/tecnologia/2025-08-09/el-patio-trasero-de-la-ia-un-mapa-de-la-fiebre-del-oro-del-siglo-xxi.html>.

Estas tres tecnológicas empujan a que se consuman cada vez más servicios en su nube, por lo cual, aún si sus centros de datos son más eficientes, hay espacio para pensar en una paradoja de Jevons en la cual la eficiencia termina generando un consumo total mayor de energía. Incluso si se alimentara parcialmente los centros de datos con energías renovables, el problema no se solucionaría. Se trata de energía que podría destinarse a usos prioritarios, por ejemplo, para el sistema de transporte público. Además, los centros de datos siempre requieren una reserva de energía fósil que asegure el suministro energético constante (Lopez y Diguët, 2025). Para reducir el consumo de electricidad, los centros de datos utilizan agua que enfría la temperatura de los servidores. En 2022, el de Microsoft creció un 34% y el de Google un 22%. El consumo neto de agua de esta última creció un 205% entre 2016 y 2023 (Rikap y Weko, 2025).

Son crecientes las denuncias de falta de suministro de agua o apagones eléctricos generados en los momentos de pico de consumo en los centros de datos. Las denuncias provienen no solo de Estados Unidos, quien concentra el 60% del total de centros de datos instalados. En México, se conoció recientemente que al menos 50 personas se enfermaron de hepatitis en La Esperanza, un pueblo contiguo a uno de los centros de datos de Microsoft (Tan, 2025). La falta de agua les impidió mantener niveles de higiene básicos, lo cual favoreció la proliferación de esta enfermedad. Microsoft niega su responsabilidad, amparado en los problemas de suministro estructurales de la zona. Pero es justamente por esos problemas estructurales que Microsoft es responsable de haber instalado un centro de datos en un territorio con escasez de suministro.

En el pasado, este tipo de prácticas extractivas era justificada por empresas y gobiernos señalando que se generaba empleo de calidad y encadenamientos productivos. Un argumento tildado a menudo de reduccionista del desarrollo por sus críticos, que hace caso omiso del impacto ecológico y de cómo este afecta directamente a las condiciones de vida de las comunidades en cada territorio (Svampa, 2015, 2019). Además, dado que la inversión externa proviene centralmente de monopolios intelectuales, estos no transfieren conocimiento. Por el contrario, se apropian de conocimiento en los territorios en los que operan (Mgbeoji, 2007; Rikap, 2021: cap. 11).

El caso de los centros de datos es todavía más perjudicial para el desarrollo porque no genera empleo de calidad ni ofrece una vía o pista para un cambio estructural de la matriz productiva de la región. En concreto, dado su alto contenido importado, la instalación de centros de datos no genera encadenamientos productivos significativos en la región y, dado que estos operan con el máximo secretismo, no hay transferencia tecnológica posible.

En cuanto a la creación de empleo, las cifras que anuncian las empresas públicamente son engañosas. En su enorme mayoría, se genera empleo solo para su construcción. Una vez instalados, la propia Microsoft reconoce que un centro de datos no contrata a más de 50 personas por edificio para realizar, principalmente, tareas de mantenimiento y vigilancia de la infraestructura<sup>5</sup>. Quienes desarrollan modelos de IA o cualquier solución informática trabajan a distancia.

A los motivos ambientales y económicos que no justifican la promoción de la instalación de centros de datos, se suma un riesgo geopolítico. La posición es-

---

<sup>5</sup> "Understanding datacenters". Disponible en: <https://local.microsoft.com/blog/frequently-asked-questions-about-our-datacenters/>.

**La instalación de centros de datos no genera encadenamientos productivos significativos y, dado que operan con secretismo, no hay transferencia tecnológica**

tratégica de las empresas estadounidense en las redes globales de conexión, producción y uso de tecnologías digitales ya ofrece al gobierno de Estados Unidos la posibilidad de instrumentalizar la dependencia del mundo en infraestructura digital (Gjesvik, 2022; Lehdonvirta *et al.*, 2024, 2025). La promoción de la instalación de centros de datos de estas mismas empresas —o de sus pares chinas— aumenta el riesgo geopolítico para la región en la medida en que se incentiva a las empresas locales a migrar a las nubes de los gigantes estadounidenses.

La expectativa es que un centro de datos ubicado dentro de una jurisdicción particular responda a las leyes de ese país. Sin embargo, y tal como confesó un empleado de Microsoft frente a la Asamblea Nacional francesa, el Cloud Act habilita al gobierno de Estados Unidos a solicitar datos alojados en infraestructura de empresas estadounidenses incluso si estos centros de datos se ubican en otros países (Woollacott, 2025). Otro ejemplo reciente de instrumentalización de la dependencia digital fue la cancelación del servicio de correos electrónicos de la Corte Penal Internacional (CPI) mientras investigaba los crímenes cometidos por el gobierno de Israel en Gaza (Quell, 2025).

En este contexto, la única potencial ventaja para América Latina de promover la instalación de centros de datos podría ser el cobro de impuestos diferenciales más altos como compensación por la extracción de energía y agua. Sin embargo, son cada vez más los países de la región que avanzan en políticas de atracción de centros de datos por medio de exenciones impositivas.

#### **4.1. Promoción regional**

Brasil es el país de América Latina que alberga el mayor número de centros de datos: 195 para noviembre de 2025, lo que lo ubica en el onceavo lugar a escala mundial<sup>6</sup>. Redata es el nombre dado al régimen de promoción de centros de datos que impulsa el gobierno brasileño y que cuenta con el apoyo de las empresas del Silicon Valley (Martins, 2025). Incluye exenciones fiscales y de tasas por la importación de equipos que constituyen el 85% del total del costo del equipamiento necesario para su instalación.

Para acceder a estos beneficios, el Redata exige invertir entre el 2% y el 8% de sus ingresos brutos en el Fondo Nacional de Desarrollo Industrial y Tecnológico. Aunque a priori parecería beneficioso para Brasil, en la medida en que toda solución digital hoy se ve tarde o temprano presionada para ser desarrollada y/o ofrecida en las nubes de Amazon, Microsoft o Google el resultado será todavía más dependencia tecnológica (Rikap, 2024a). Además, de acuerdo a Redata, un 10% de la capacidad de los centros de datos instalados en Brasil debe ofrecerse a empresas locales. La propia política refuerza así la subordinación tecnológica en la medida en que se alienta a seguir migrando a las nubes de estas empresas.

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva prometió que la política de promoción del sector incluiría regulaciones medioambientales, pero incluso los centros más sustentables representan enormes consumos energéticos. Además, no hay ninguna política que limite —o dirija— los emplazamientos de los centros de datos. Por ejemplo, se prevé que la empresa Bytedance, creadora de TikTok, instale un centro de datos en una región de Fortaleza que ya sufre problemas de

<sup>6</sup> Ver Data Center Map. Disponible en: <https://www.datacentermap.com/datacenters/>.

suministro de agua y energía. Se cree que su consumo de energía equivaldría al de 2,2 millones de hogares (Martins y Amorim, 2025).

Chile es el segundo país de la región en cantidad de centros de datos<sup>7</sup>. Aunque se ubica muy lejos de Brasil, con 67, cuenta con una política específica de atracción. De hecho, el Plan Nacional de Datacenters de Chile fue lanzado primero, en diciembre de 2024. En el plan conviven dos objetivos que, a más de un año desde la implementación del plan, se evidencian contradictorios: promover el crecimiento económico por medio de incentivar la instalación de más centros de datos y regular a la industria dada su instalación indiscriminada en la Región Metropolitana de Santiago, una zona que ya tiene riesgo cierto de colapso energético en el corto plazo.

Para atender al segundo objetivo, el Ministerio de Ciencia de Chile diseñó una herramienta digital que mapea más de 80 indicadores y regulaciones socioambientales por cada kilómetro cuadrado del territorio. Esta solución digital permite identificar las zonas en las que el impacto socioambiental de la instalación de centros de datos sería menor. La construcción de esta herramienta digital de mapeo socioecológico del territorio, llamada visor territorial, fue íntegramente realizada por la administración pública de Chile. Es un ejemplo de las capacidades del sector público para desarrollar herramientas de gobierno y planificación que permitirían una regulación más eficaz. Sin embargo, las presiones corporativas primaron y han puesto en duda su aplicación efectiva.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) exigía que los centros de datos que almacenen más de 80.000 litros de sustancias inflamables —en este caso, diésel— realicen una declaración de impacto ambiental que demuestre que cumplen con toda la normativa vigente. A principios de junio de 2025, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático aprobó un cambio en el umbral mínimo, que fue llevado a 1 millón de litros de almacenamiento de sustancias inflamables. Esta modificación dejó prácticamente a todos los centros de datos existentes y proyectados en el país exentos de la presentación de declaración al SEIA<sup>8</sup>.

A un año de la aprobación del plan, el visor existe, pero no se ha redireccionado la industria a zonas con más disponibilidad energética que la región metropolitana. Por el contrario, a mediados de 2025, el gobierno participó de la inauguración de un megacomplejo de centros de datos de Microsoft ubicados precisamente en esa zona<sup>9</sup>. En el anuncio y en sus documentos públicos, la empresa comunicó datos de creación de empleo muchos mayores a los reales, según se pudo constatar a partir de los documentos oficiales presentados para obtener los permisos de construcción<sup>10</sup>.

A Brasil y Chile le siguen en cantidad de centros de datos México, Argentina y Colombia. Aunque ninguno de estos países tiene una política específica de pro-

<sup>7</sup> Ver Data Center Map. Disponible en: <https://www.datacentermap.com/datacenters/>.

<sup>8</sup> Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Resumen de materias sometidas al pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Disponible en: <https://mma.gob.cl/consejo-de-ministros-para-la-sustentabilidad/>.

<sup>9</sup> “Microsoft inaugura su primera Región de Datacenters en Chile para acelerar la innovación y el desarrollo económico local”, 18 de junio. Disponible en: <https://news.microsoft.com/es-xl/microsoft-inaugura-su-primera-region-de-datacenters-en-chile-para-acelerar-la-innovacion-y-el-desarrollo-economico-local/>.

<sup>10</sup> “Microsoft, Google say their data centers create thousands of jobs. Their permit filings say otherwise”. Disponible en: <https://restofworld.org/2025/data-centers-jobs-microsoft-google-chile/>.

moción de esta infraestructura, el incentivo a la instalación de centros de datos queda contenido en documentos de política más amplios, como la Política Nacional de Inteligencia Artificial de Colombia. Esta promueve la instalación centros territoriales de datos y computación. La primera noticia que circuló fue la propuesta de instalar tres centros de datos hiperescalares —los de mayor tamaño— cofinanciados con Emiratos Árabes Unidos (EAU)<sup>11</sup>. De concentrarse el proyecto, estos centros pasarían a estar operados por Microsoft.

En octubre de 2025, no obstante, el gobierno colombiano abrió una convocatoria para atraer infraestructura para la IA. Los consorcios que se instalen en el país deberán integrar instituciones del sistema educativo, científico, organizaciones territoriales y empresas locales. La expectativa es que no solo se presenten proyectos con empresas estadounidenses de nube sino también chinas. Sin embargo, más allá de la nacionalidad de estos gigantes, el modelo de negocio es el mismo. Estas corporaciones se ubican en segmentos claves de la cadena o sistema para poder seguir extrayendo conocimiento, datos y naturaleza de la región al tiempo que cobran —muy caro— por sus servicios.

También es preocupante que en países como Brasil, Chile y Colombia los gobiernos presenten la instalación de centros de datos en sus territorios como un avance en su soberanía, desconociendo —o eligiendo ignorar— el Cloud Act de Estados Unidos y las evidencias de cómo los gigantes digitales no solo generan subordinación económica y tecnológica, sino también política (Fernández Franco *et al.*, 2024; Rothstein, 2025).

En comparación, el gobierno de Argentina también promueve la instalación de centros de datos, pero sin enmarcar a la iniciativa en la búsqueda de soberanía tecnológica. Dado que se trata de inversiones extranjeras, la instalación de centros de datos se beneficiará del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), aprobado en 2024. El RIGI incluye un conjunto de ventajas impositivas, aduaneras y cambiarias para proyectos de inversión extractiva de al menos 200 millones de dólares. Mientras se debatía la Ley Bases que lo contiene, el presidente Javier Milei se reunió en Estados Unidos con ejecutivos de Microsoft, Google y OpenAI. Su objetivo era convencerlos de ampliar sus negocios en Argentina. De momento, la única promesa de inversión recibida por el gobierno fue la voluntad de OpenAI de contratar los servicios de un potencial centro de datos a ser instalado por la —hasta entonces desconocida— Sur Energy en la Patagonia.

Al igual que Argentina, otros gobiernos sin un régimen específico de promoción negocian directamente con empresas para que instalen centros de datos, ofreciéndoles energía barata y exenciones impositivas. En Perú, el gobierno firmó un acuerdo con SpaceX, la empresa espacial de Elon Musk, para la provisión de internet por medio de los satélites de órbita baja Starlink<sup>12</sup>.

Ni siquiera Uruguay ha quedado exento de la búsqueda de inversión en centros de datos extranjeros pese a que la empresa de telecomunicaciones líder del país es la empresa pública ANTEL (Administración Nacional de Telecomunica-

<sup>11</sup> Estados Unidos cuenta con suficientes recursos para invertir en infraestructuras millonarias dados los ingresos que obtiene el gobierno por la extracción petrolera. Al mismo tiempo, les resulta especialmente beneficiosa la instalación de centros de datos dado que su principal insumo es la energía.

<sup>12</sup> “Cusco se conecta al Futuro: Gobierno Regional Cusco impulsa internet satelital en zonas rurales de la región en alianza con SpaceX y el MTC”, Gobierno de Perú. Nota de prensa. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/regioncusco/noticias/1276575-cusco-se-conecta-al-futuro-gobierno-regional-cusco-impulsa-internet-satelital-en-zonas-rurales-de-la-region-en-alianza-con-spacex-y-el-mtc>.

ciones). ANTEL fue responsable de desarrollar la infraestructura digital que hoy garantiza que el 94% de los hogares uruguayos tengan acceso a internet y que en el 99% de los casos es suministrada también por ANTEL. ANTEL, además, comparte con Google la propiedad del cable de conexión submarino de telecomunicaciones Tannat que conecta a Uruguay, Brasil y Argentina. Parte del programa del nuevo gobierno progresista uruguayo incluye inversiones para convertir a la empresa en la proveedora de tecnología digital para el sector público. Sin embargo, mientras se desconoce el estado de este proyecto, el gobierno ha comenzado a señalar públicamente su interés en alojar centros de datos como el que Google anunció en 2024 (Montevideo Portal, 2025). En una gira reciente por Estados Unidos, representantes del gobierno y empresas de software se reunieron con AWS para discutir inversiones en Uruguay.

En resumen, y aunque aquí solo he referido algunos casos, es posible registrar que, en un plazo menor a un año, entre fines de 2024 y fines de 2025, la región entera se lanzó a capturar parte de la inversión de las Big Tech en centros de datos asociada al boom de la IA.

Sin embargo, en medio de la crisis ecológica, la apuesta a promover y desregular la instalación de centros de datos lejos de constituir una solución de fondo al subdesarrollo de la región, será en el mejor de los casos una entrada temporal de divisas y crecimiento de corto plazo, con efectos perversos sobre el desarrollo a mediano y largo plazo, dada la mayor dependencia que supondrá que cada vez más organizaciones migren a las nubes de Amazon, Microsoft y Google. Dadas las asimetrías existentes, así surjan nuevas empresas locales que ofrezcan sus servicios en esas mismas nubes, pasarán a operar igual que las decenas de miles de “socias” de la nube, es decir, como empresas que pagan a estas gigantes por el uso de servicios y luego pagan de nuevo a estas empresas una tasa por vender sus servicios en la nube (Rikap, 2024a).

## 5. Extractivismos

Por donde se lo mire, la IA en América Latina está resultando en una profundización de la dependencia digital. La región contribuye con datos, microtareas, trabajo calificado y recursos naturales a la producción de un ecosistema predatorio controlado por unas pocas empresas posicionadas en cuellos de botella estratégicos. En este sentido, el costo de los centros de datos no debe ser medido solamente en términos de extractivismo ambiental. En la medida en que promueven la migración a las nubes de Amazon, Microsoft y Google, abren espacio para que estas empresas y su gobierno orienten y accedan al conocimiento y a los datos de América Latina, profundizando el extractivismo de conocimiento. Esta forma de extractivismo se registra también en el proyecto de LatamGPT.

Los demás ejemplos de éxito de IA en la región presentados en el reporte ILIA 2025 están entroncados con más uso de nube y soluciones de estas mismas empresas, que alcanzan hasta al propio sector público (Soto Arriaza *et al.*, 2025). Por ejemplo, se celebra la migración de urgencia a AWS de todos los datos del servicio de justicia de Rio Grande do Sul en Brasil luego de una inundación. Este caso pone de relieve la necesidad de tener alternativas para migrar los datos ante una catástrofe, pero de ello no se deduce que esas alternativas tengan que ser priva-

**La IA en América Latina está profundizando la dependencia digital, contribuyendo con datos, micro-tareas, trabajo calificado y recursos naturales a un ecosistema predatorio**

das, de modo que el Estado termine pagando por algo que antes realizaba él mismo. Aunque la justicia pudo seguir funcionando, el reporte no menciona que migrar datos tan sensibles a una nube extranjera sea un síntoma de debilidad. Los costos de salida de la nube son altos tanto en términos monetarios, porque los gigantes de la nube cobran por migrar datos a otra nube como también en términos de capacidades y conocimiento dado que cada nube opera de forma distinta. Tan distinta que operar en ellas exige entrenamientos específicos. Migrar a la nube significa, además, tercerizar el diseño de cómo se van a analizar y hasta interpretar los datos, lo cual debería ser decisión de la propia justicia y no de la empresa que le provee tecnología.

De manera semejante, el reporte ILIA 2025 celebra el uso del servicio de Google Green Light por parte de la municipalidad de Santiago de Chile. Green Light es un modelo de IA que optimiza el tiempo de los semáforos, reduciendo el consumo de combustible por los vehículos cuando frenan y arrancan. Visto de manera aislada, el servicio es sin dudas útil, pero se vuelve menos atractivo cuando se computan las emisiones generadas por entrenar y usar los modelos de IA de Green Light. Esta solución funciona, además, a partir del entrenamiento de un algoritmo con datos de Google Maps, Waze y teléfonos con sistema operativo Android. Es decir, que se trata de un servicio basado en el extractivismo de datos. El gobierno de Santiago de Chile compartió datos adicionales con Google para ajustar el servicio a sus semáforos.

Es todavía más importante que este tipo de servicios promueve la adopción de soluciones tecnológicas aisladas para un problema —la crisis ecológica— que es sistémico y político. Solo los gigantes de tecnología tienen una mirada completa y compleja de la crisis y de las medidas aplicadas para solucionarla en tanto ellas tienen una visión panóptica del mundo que se extiende mucho más allá de sus plataformas. Es el caso de Google Earth, desarrollado en conjunto con universidades, aunque con beneficios exclusivos para Google, y Tapestry, un proyecto de Google que busca generar un gemelo digital de la red de tendido eléctrico mundial que luego se ofrecerá como servicio para ganar eficiencia en la provisión de energía. Mientras que compartidos a todos los gobiernos estos datos podrían contribuir a desarrollar soluciones y apuntalar decisiones políticas necesarias para una transición ecológica justa, en manos de los gigantes tecnológicos resultan en un negocio de acceso restringido a quien pueda pagar por ellos (Rikap y Weko, 2025). Este tipo de situaciones pone de relieve la necesidad de reflexionar sobre qué tecnología es deseable.

## 6. ¿Qué IA queremos?

¿Quién decidió que había que dedicar recursos, talento y ceder datos públicos para entrenar un modelo de IA generativa en la región o para que los semáforos fueran más eficientes en lugar de usar esos recursos para otros fines? La existencia de LatamGPT seguramente se use como indicador de progreso tecnológico en América Latina, aunque el modelo no sea tan avanzado en relación a los modelos líderes en el mercado ni termine siendo ampliamente adoptado. Subyace además una pregunta central: ¿acaso se tuvieron en cuenta los problemas regionales, los de las comunidades y los de la ecología para avanzar en su desarrollo?

Lo que LatamGPT demuestra es que América Latina tiene capacidades para desarrollar tecnologías digitales de punta. De hecho, más allá de LatamGPT, Brasil tiene 11.500 investigadores en IA, seguido de México con 4.276. Luego se ubican Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, cada uno con más de 1.000 (Soto Arriaza *et al.*, 2025). Aunque esta capacidad esté concentrada en algunos países, su existencia significa que es posible pensar proyectos públicos de desarrollo de tecnología que los integren junto con equipos de otras disciplinas y representantes tanto de gobiernos como de sindicatos y otros actores locales para pensar colectivamente qué tipo de tecnología necesita la región, priorizando los problemas de las mayorías y sin dejar de lado la crisis ecológica.

En este sentido, la principal carencia de la región no es talento en IA. Lo que falta es discutir para qué y para quién es la IA, qué prioridades se le quiere dar a su desarrollo y qué tipo de IA se quiere (o no) producir. ¿Es acaso IA generativa —es decir modelos como ChatGPT, DeepSeek o LatamGPT— lo que necesita América Latina o hay otros modelos de IA u otras tecnologías que podrían resultar prioritarias? ¿Cuáles son las implicancias y racionalidades políticas, económicas y éticas que subyacen a cada tipo de solución?

Una vez más, América Latina adopta no solo la tecnología de Estados Unidos —y hoy también de China— sino un modelo de desarrollo de ciencia y tecnología que promueve la competencia en lugar de la cooperación internacional, que busca monetizar en lugar de socializar los resultados. Es un modelo que perpetúa el subdesarrollo de la mano de la profundización de los extractivismos.

Lejos de pensar al desarrollo tecnológico como si fuera una carrera, que además la región no tiene chances de ganar, ¿no sería mejor que América Latina se centrara en desarrollar tecnología que se produce en conjunto con sus comunidades y al servicio de sus necesidades de las del planeta? ¿Cómo debieran reconfigurarse las prioridades institucionales, de financiamiento e investigación públicas para atender a este objetivo? América Latina debería responder a este tipo de preguntas en ámbitos democráticos y sin dejarse condicionar por presiones externas. Debería hacerlo en conjunto con otras regiones periféricas y de manera integrada a un proyecto más amplia y postergado: la elaboración de un plan de desarrollo.

**Lo que falta es discutir para qué y para quién es la IA, qué prioridades se le quiere dar a su desarrollo y qué tipo de IA se quiere (o no) producir**

## Referencias bibliográficas

- BOGMANS, C.; GOMEZ-GONZALEZ, P.; MELINA, G. Y THUBE, S. (2025): “AI needs more abundant power supplies to keep driving economic growth”, IMF Blog, 13 de mayo. Disponible en: <https://www.imf.org/en/blogs/articles/2025/05/13/ai-needs-more-abundant-power-supplies-to-keep-driving-economic-growth>.
- COULDRY, N. Y MEJIAS, U. A. (2019): *The costs of connection: How data is colonizing human life and appropriating it for capitalism*, Stanford, Stanford University Press.
- CRAWFORD, K. (2021): *The atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*, New Haven, Yale University Press.
- FERNÁNDEZ FRANCO, S., GRAÑA, J. M. Y RIKAP, C. (2024): “Dependency in the digital age? The experience of Mercado Libre in Latin America”, *Development and Change*. Doi: <https://doi.org/10.1111/dech.12839>.
- GJESVIK, L. (2022): “Private infrastructure in weaponized interdependence”, *Review of International Political Economy*, 30(2), pp. 1-25.

- LEHDONVIRTA, V., WÚ, B. Y HAWKINS, Z. (2024): “Compute North vs. Compute South: The uneven possibilities of compute-based AI governance around the globe”, *Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, 7(1), pp. 828-838. Disponible en: <https://ojs.aaai.org/index.php/AIES/article/view/31683>.
- (2025): “Weaponised interdependence in a bipolar world: How economic forces and security interests shape the global reach of US and Chinese cloud data centres”, *Review of International Political Economy*, pp. 1-26. Doi: <https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2489077>.
- LEHUEDÉ, S. (2024): “An elemental ethics for artificial intelligence: Water as resistance within AI’s value chain”, *AI & SOCIETY*. Doi: <https://doi.org/10.1007/s00146-024-01922-2>.
- LOPEZ, F. Y DIGUET, C. (2025): “Digital Conquest: Spatiality, Energy and Data Centres”, *Digital Conquest*. Bristol University Press. Disponible en: <https://bristoluniversitypressdigital.com/downloadpdf/monobook/book/9781529252187/9781529252187.pdf>
- MARTINS, L. (2025): “Haddad foi aos eua atrair investimentos em data centers sem mostrar o que o brasil ganha com isso”, *Intercept Brasil*, 16 de mayo. Disponible en: <https://www.intercept.com.br/2025/05/16/haddad-foi-aos-eua-atrair-investimentos-em-data-centers-sem-saber-o-que-o-brasil-ganha-com-isso/>.
- MARTINS, L. Y AMORIM, F. (2024): “Transição Energética”, *Intercept Brasil*, 3 de julio.
- MGBEOJI, I. (2007): *Global biopiracy: Patents, plants, and indigenous knowledge*, California, ubc Press.
- MONTEVIDEO PORTAL (2025): “Uruguay busca atraer nuevas inversiones y más centros de datos como el de Google”, 17 de octubre. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Uruguay-busca-atraer-nuevas-inversiones-y-mas-centros-de-datos-como-el-de-Google-uc940209>.
- OTERO VERZIER, M. (2024): “On Clouds and Early Fruiting Trees: Data Centres and Climate Catastrophe”, *ARTeCHÓ*, Baltan Laboratories.
- PASEK, A., VAUGHAN, H. Y STAROSIELSKI, N. (2023): “The world wide web of carbon: Toward a relational footprinting of information and communications technology’s climate impacts”, *Big Data & Society*, 10(1). Doi: <https://doi.org/10.1177/20539517231158994>.
- QUELL, M. (2025): “Trump’s sanctions on ICC prosecutor have halted tribunal’s work”, *AP*, 15 de mayo.
- REYES, M. (2005): “Latam-GPT, the artificial intelligence model trained to understand Latin America better than ChatGPT”, *Medium*, 5 de junio.
- RIKAP, C. (2021): *Capitalism, Power and Innovation. Intellectual Monopoly Capitalism uncovered*, Londres, Routledge.
- (2024a): “Dynamics of Corporate Governance Beyond Ownership in AI”, *Common Wealth*. Disponible en: <https://www.common-wealth.org/publications/dynamics-of-corporate-governance-beyond-ownership-in-ai>.
- (2024b): “Varieties of corporate innovation systems and their interplay with global and national systems: Amazon, Facebook, Google and Microsoft’s strategies to produce and appropriate artificial intelligence”, *Review of International Political Economy*, 31(6), pp. 1735-1763. Doi: <https://doi.org/10.1080/09692290.2024.2365757>.
- RIKAP, C. Y WEKO, S. (2025): “A green transition orchestrated from Big Tech clouds?”, *Globalizations*.
- ROTHSTEIN, S. A. (2025): “Dependent development in digital capitalism: The politics of startup policies in the new periphery”, *Competition & Change*. Doi: <https://doi.org/10.1177/10245294251379143>.
- SOTO ARRIAZA, A.; DURÁN ROJAS, R.; MORENO, A.; ADASME, S.; ROVIRA, S.; JORDÁN, V. Y POVEDA, L. (2025): “Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025”, Documentos

de Proyectos (LC/TS.2025/68), Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Nacional de Inteligencia Artificial.

SVAMPA, M. (2015): “Commodities consensus: Neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America”, *South Atlantic Quarterly*, 114(1), pp. 65-82.

— (2019): *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, Bielefeld, Bielefeld University Press. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/25058>

TAN, E. (2025): “Their Water Taps Ran Dry When Meta Built Next Door”, *New York Times*, 14 de julio.

TUBARO, P., CASILLI, A. A. Y COVILLE, M. (2020): “The trainer, the verifier, the imitator: Three ways in which human platform workers support artificial intelligence”, *Big Data & Society*, 7(1). Doi: 2053951720919776.

TUBARO, P.; CASILLI, A. A.; FERNÁNDEZ MASSI, M.; LONGO, J.; TORRES CIERPE, J. Y VIANA BRAZ, M. (2025): “The digital labour of artificial intelligence in Latin America: A comparison of Argentina, Brazil, and Venezuela”, *Globalizations*, pp. 1-16. Doi: <https://doi.org/10.1080/14747731.2025.2465171>

UNCTAD (2024): *Digital Economy Report 2024. Shaping an environmentally sustainable and inclusive digital future*.

VALDIVIA, A. (2024): “The supply chain capitalism of AI: a call to (re)think algorithmic harms and resistance through environmental lens”, *Information, Communication & Society*, pp. 1-17. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2024.2420021>

VAN DER VLIST, F., HELMOND, A. Y FERRARI, F. (2024): “Big AI: Cloud infrastructure dependence and the industrialisation of artificial intelligence”, *Big Data & Society*, 11(1). Doi: <https://doi.org/10.1177/20539517241232630>

WOOLLACOTT, E. (2025): “Microsoft Can’t Keep EU Data Safe From US Authorities”, *Forbes*, 22 de julio.

## 6. AMÉRICA LATINA: REALINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ELECTORALES

**PABLO STEFANONI**

Jefe de redacción de *Nueva Sociedad*

La contundente victoria de José Antonio Kast en la segunda vuelta del 14 de diciembre de 2025 es la expresión más ilustrativa de los cambios políticos en América Latina. Si en 2019 el denominado “estallido social” chileno sacó a las calles a miles de personas, mayoritariamente jóvenes, con demandas de igualdad, democratización y desmercantilización, en 2025 el candidato de la derecha radical se impuso con una agenda vinculada a la seguridad y la inmigración ilegal. Más aún, en 2021 el candidato de izquierda, Gabriel Boric, ganó las elecciones con 55,8% de los votos y una participación de poco más de 55%. Esta vez, Kast obtuvo 58% de los votos con una participación que escaló hasta 85%. Lo que explica esta fuerte ampliación del universo de electores efectivos fue el cambio del sistema electoral, del voto optativo al voto obligatorio, que hizo aumentar la afluencia a las urnas de 8.364.534 a 13.434.954 de votantes, lo que sin duda le da una mayor legitimidad al ganador.

Pero el chileno no es un caso aislado, las derechas regionales han venido creciendo en los últimos años en consonancia con el contexto global. El triunfo de Javier Milei en Argentina en 2023, en un país que se sentía al margen de los *outsiders*, y más aún de los radicales, representó un punto de inflexión en las cuatro décadas de democracia. Con un discurso ultraliberal, el economista pasó de personaje excéntrico —conocido por sus exabruptos retóricos en las tertulias televisivas— a ocupar la presidencia de un país de 47 millones de habitantes y de desarrollo medio. Pese a que en la campaña electoral se refirió al Estado como una “organización criminal” que deseaba “destruir desde adentro”, ello no impidió que más del 55% de los electores optara por él en la segunda vuelta del 19 de noviembre de 2023 frente al candidato peronista Sergio Massa.

Kast y Milei son dos expresiones de un clima más amplio, en el cual las derechas vienen ganando terreno en la región. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) se derrumbó en las elecciones de 2025 en medio de una brutal guerra interna y una fuerte crisis económica, y resultó vencedor de manera sorpresiva Rodrigo Paz Pereira, un centrista pragmático que mira ahora a sus vecinos de derechas en busca de aliados; en Honduras, el “socialismo democrático” de la familia Zelaya no resistió en las urnas; y en Brasil y Colombia —ambos países con elecciones en 2026— las derechas son electoralmente competitivas, aunque las izquierdas parecen resistir mejor la embestida.

Solo México y Uruguay aparecen como contraejemplos, donde la centroizquierda conserva, desde el gobierno, buenos niveles de popularidad. Claudia Sheinbaum heredó, y por el momento logró mantener e incluso incrementar, la gran popularidad de su predecesor, Andrés Manuel López Obrador; y en Uruguay, el Frente Amplio, con Yamandú Orsi como candidato, venció al postulante del bloque de centroderecha pese a la popularidad del presidente saliente, Luis Lacalle Pou, y asumió el poder en marzo de 2025.

Este ascenso de la derecha latinoamericana tiene hoy en Donald Trump un aliado estratégico. El presidente estadounidense está interviniendo de manera abierta en favor de sus candidatos en toda la región (Argentina, Honduras) o en defensa de aliados como Jair Bolsonaro, condenado por la justicia por golpismo. Incluso la Casa Blanca se refirió de manera elogiosa a la Doctrina Monroe, a la que busca añadir un “corolario Trump” 200 años después de su puesta en marcha (Slack, 2025), en el marco del cual ha organizado una operación militar en Venezuela, para detener y llevar a Estados Unidos al presidente Nicolás Maduro; Trump afirmó que será él mismo quien tutelaré la transición. De manera en apariencia sorprendente, Estados Unidos descartó a la líder opositora María Corina Machado y negoció con la vicepresidenta Delcy Rodríguez. Esta acción ha impactado sobre el conjunto de la región y ha abierto un manto e incertidumbre sobre las subsiguientes acciones de un país que hoy actúa como un imperialismo desnudo. Bajo el “corolario Trump” de la Doctrina Monroe y el peso creciente de un anticomunista tradicional como Marco Rubio, Estados Unidos se atribuye la misión de disciplinar a su “patrio trasero” aventando la amenaza de la fuerza militar para lograrlo. Ya antes de la incursión en territorio venezolano, había desplegado una enorme fuerza militar en el Caribe, y sigue bombardeando con impunidad lanchas supuestamente tripuladas por narcotraficantes. Trump ha declarado, según reproducen comunicados oficiales de la Casa Blanca: “Mi administración también pone fin al flujo de drogas mortales que transitan por México, a la invasión de inmigrantes ilegales a lo largo de nuestra frontera sur; estamos desmantelando las redes narcoterroristas en todo el hemisferio occidental”. En el caso de Venezuela, reclamó el “acceso total a los recursos naturales.

Pero, ¿qué elementos específicos podemos identificar en estos desplazamientos políticos e ideológicos en la región? ¿Podemos hablar de un “giro a la derecha” como en el pasado lo hicimos de un giro a la izquierda?

**La Casa Blanca se ha referido de manera elogiosa a la Doctrina Monroe, a la que busca añadir un “corolario Trump” 200 años después de su puesta en marcha**

## **1. La crisis de la izquierda**

A comienzo de la década de 2000, la región latinoamericana fue atravesada por un intenso cuestionamiento a las reformas neoliberales impulsadas tras la caída del llamado “bloque socialista” y la hegemonía de la globalización y la apertura económica. Esas reformas tuvieron en su momento niveles de apoyo variables, según los países y los momentos, pero de manera general fueron aceptadas como un paso a la modernización frente a Estados desarrollistas en crisis, lo que incluía elevados niveles de inflación, e incluso de hiperinflación, en varios de los países latinoamericanos. Sin embargo, a fines de la década de 1990 el modelo mostraba sus límites y comenzó a ser desafiado por un discurso antineoliberal conectado a un cuestiona-

miento a la globalización canalizado en diversas redes internacionales como el Foro Social Mundial o los movimientos por la Tasa Tobin.

En el caso latinoamericano, el nuevo clima se expresó también en las urnas: en un país tras otro, nuevas izquierdas desplazaron a partidos tradicionales o los adecuaron al nuevo clima ideológico, sobre todo en Sudamérica. Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Néstor Kirchner en Argentina, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay, Tabaré Vázquez en Uruguay, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Michelle Bachelet en Chile fueron los nombres de este momento denominado en el mundo anglosajón la “marea rosa” (*pink tide*). Hubo diversos debates sobre si se trataba de “dos izquierdas”, una populista, radical y autoritaria, y otra moderna, moderada y socialdemócrata, o si en verdad se trataba de un caleidoscopio con puentes entre las distintas experiencias (Ramírez, 2006). Aunque diversa ideológicamente, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), impulsada por Brasil, fue parte del nuevo clima favorable a la integración regional y al impulso de la autonomía frente a la influencia estadounidense.

Alrededor de una década después de que la caída del Muro de Berlín condenara a la izquierda a la marginalidad, Hugo Chávez podía declarar que “El único sistema que permite que triunfe la igualdad y la libertad es el socialismo”, mientras que el capitalismo representa el “reino de la desigualdad y la opresión”; Evo Morales podía pregonar que “o muere el capitalismo o muere la Madre Tierra”; y el mandatario ecuatoriano y economista Rafael Correa podía afirmar que “el desafío del socialismo moderno es cambiar el modelo de desarrollo”. Otros, como Kirchner o Lula, no hablaron de socialismo pero sí de “retorno del Estado” y de “igualdad social”. El keynesianismo volvía a tener legitimidad como estrategia de desarrollo. La pobreza se reducía, las economías crecían y los presidentes eran reelectos.

Al mismo tiempo, algunos países, como Bolivia, Venezuela y Ecuador acudían a Asambleas Constituyentes para escenificar sus proyectos refundacionales. Pero incluso donde nos las hubo, como Argentina y Brasil, los nuevos gobiernos buscaron reafirmar la sensación del “cambio de época” (Svampa, 2008). Los festejos del Bicentenario en Argentina en 2010 fueron una expresión de esta voluntad refundacional que conectaba el pasado (las Madres de Plaza de Mayo) con el futuro: un renacimiento nacional en clave nacional-popular. El “pueblo del Bicentenario” reafirmaba su lugar en la política en una “magnífica alquimia de ágora y carnaval”, escribió el filósofo kirchnerista Ricardo Forster (2010). Gobernaba entonces Cristina Fernández, que había sucedido a su marido, Néstor Kirchner. Pero también Brasil puso en juego discursos de ruptura de la mano de la imagen de Lula da Silva: el antiguo tornero socialista del Nordeste ahora lideraba una potencia regional de más de 200 millones de habitantes. Gobiernos progresistas por arriba y movimientos sociales por abajo daban a los nuevos procesos políticos una fuerte base de apoyo en las calles y en las urnas.

Varias de esas fuerzas, otrora invencibles, se encuentran hoy en crisis. Venezuela transita un cambio de régimen *sui generis*, en el cual pervive por ahora el viejo poder, pero con una presión máxima de unos Estados Unidos capaces de ingresar sin resistencia al país y detener a su presidente; en Ecuador, el correísmo, pese a su fuerza relativa, no ha logrado regresar al poder; en Argentina, el kirchnerismo se fue transformando en una minoría, incluso dentro del peronismo, aunque Cristina Kirchner juegue un papel importante desde su arresto domiciliario; y en Bolivia el Movimiento al Socialismo (MAS), otrora partido hegemónico beneficiado de una impresionante

base social, prácticamente ha desaparecido del Parlamento tras contar con dos tercios de los curules durante varios de sus gobiernos.

Aunque la crisis de los populismos de izquierda en su versión más “pura” se explica por diversos factores —fin del ciclo de las materias primas, cansancio con liderazgos “intensos”, cambio de época a escala global—, no hay que dejar de lado el papel de Venezuela: una y otra vez, el caso venezolano —con su mezcla de autoritarismo caótico y penurias económicas— fue utilizado por las derechas contra los progresismos, fueran estos o no “chavistas”. Si en el pasado el chavismo fue un activo —material y simbólico— para las izquierdas regionales, desde mediados de la década de 2010 devino cada vez más un peso, sobre todo desde la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia.

Las fuerzas conservadoras no escatimaron en apelaciones a la cuestión venezolana como material de propaganda doméstico, más aún luego del éxodo migratorio. El fantasma de la *venezuelización*, esgrimido hasta el absurdo en todas partes, formó parte del cambio de ciclo político de 2015, cuando la región pareció girar a la derecha. Fue el momento de la decepción, pero también del silencio de gran parte de la izquierda respecto de la Revolución Bolivariana (con excepción de los sempiternos creyentes). Estas declinaciones de la crisis venezolana se expresaron en la última elección chilena en clave de xenofobia: en un país que cuenta hoy con más de medio millón de inmigrantes del país caribeño, la derecha hizo del rechazo a la inmigración ilegal el eje de su campaña: la demanda de “orden” en las fronteras se volvió tan extendida que incluso la candidata de izquierda, Jeannette Jara, militante del Partido Comunista, comenzó su campaña precisamente en una de las zonas fronterizas del norte del país, con un video en el que, tras cuestionar las medidas propuestas por la derecha, llamaba a construir un “muro digital”<sup>1</sup>.

En síntesis: el punitivismo (frente a las crisis de seguridad que atraviesa la región), las “batallas culturales” nacional-conservadoras y los discursos “emprendedoristas” que cuestionan el “estatismo” del ciclo anterior se suman a un rechazo a la “casta” política que, si en los años 2000 se expresó en clave progresista, hoy lo hace en clave antiprogresista —o antiwoke—, con Budapest, Miami y Buenos Aires como “capitales” de la variopinta “internacional reaccionaria”.

## 2. Refundación al revés

La victoria de Jair Bolsonaro en 2018 advirtió que la extrema derecha podía ser atractiva para los electores latinoamericanos. Aunque la cuestión de la inmigración musulmana no estaba, ni está, en agenda debido a que no es significativa, existía un ecosistema favorable al crecimiento de las derechas radicales: el aumento de la inseguridad —producto de diversas expresiones del crimen organizado—, la expansión del evangelismo pentecostal en su variante conservadora y el desgaste de una izquierda que en varios casos gobernó dos o más periodos, abrió paso a nuevas figuras radicales, algunas de ellas *outsiders* que encarnaban un rechazo a las élites políticas.

Si bien Bolsonaro no fue reelegido, por un escasísimo margen, el bloque que

**El rechazo a la “casta” política, que en los 2000 se expresó en clave progresista, hoy lo hace en clave antiprogresista, o antiwoke.**

<sup>1</sup> Video disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_Vm\\_f2VZmTE](https://www.youtube.com/watch?v=_Vm_f2VZmTE).

lo sostuvo en el poder, a menudo denominado BBB (Biblia, Bala y Buey) —en referencia a los evangélicos, los militares y policías, y los terratenientes que conforman su base— sigue representando a una parte significativa del país (Singer, 2023). Si hoy Bolsonaro está fuera de la carrera presidencial es porque fue condenado por la justicia a 27 años de prisión por intentar organizar un golpe de Estado para evitar el regreso de Lula da Silva al poder.

Fue la victoria de Javier Milei en las presidenciales argentinas de 2023 la que dio nuevos bríos a las derechas radicales en la región. Convertido hacia 2013 a un libertarismo radical —en su versión anarcocapitalista— tras leer al libertario estadounidense Murray Rothbard, Milei representó una suerte de 2001 al revés: si en aquel año de crisis, la gente coreaba en las calles “Que se vayan todos; que no quede ni uno solo”, Milei retomó —y resignificó— aquel eslogan y lo conectó con otro: “La casta tiene miedo”. Pero también construyó un relato histórico en el que reivindica al liberalismo de fines del siglo XIX, acusa al “socialismo” de todos los males del país y promete una versión local de la ideología MAGA: *Make Argentina Great Again*.

El caso argentino reveló también un fenómeno que lo trasciende: la crisis de las centroderechas o derechas convencionales. Milei no solo venció al peronismo, sino también a Propuesta Republicana (Pro), el partido del expresidente Mauricio Macri (2015-2019) y luego de su llegada a la Casa Rosada se propuso neutralizar a esta fuerza cooptando individualmente a varios de sus miembros mientras dejaba al margen al propio Macri.

Algo similar ocurrió en Chile, donde la candidata Evelyn Matthei —autoproclamada heredera del expresidente moderado Sebastián Piñera y favorita al comienzo de la campaña, supuestamente por su centrismo “atrapado”— terminó en quinto lugar con 12% de los votos. No solo Kast y Jara quedaron por delante. Franco Parisi, del Partido de la Gente, portador de un discurso “antipolítico” y antiideológico, obtuvo casi el 20% de los votos. Parisi conectó con sectores de las clases medias emergentes de origen popular, sobre todo del norte minero del país, a la vez económicamente prósperas y social y territorialmente “excluidas” por las élites de Santiago (Elman, 2025). Y el *ultra* Johannes Kaiser, ubicado a la derecha de Kast, expresó a la derecha dura en una clave más transgresora —en línea con Milei— que la de Kast. No por nada bautizó a su partido Nacional Libertario. No le fue mal, aunque esperaba más votos: rozó el 14%. También en Brasil, con el *sorpasso* bolsonarista, o Colombia, las derechas convencionales —formateadas en gran medida por la globalización optimista de la década de 1990— transitan un debilitamiento similar al del Norte global.

Los estilos pueden ser diferentes —Milei legitimó la consigna “los zurdos van a correr”, propagada por sus milicias digitales—, mientras que Kast visitó a la expresidenta socialista Michelle Bachelet y declaró luego: “Necesitamos toda esa experiencia de ella como expresidenta”. Pero los proyectos están emparentados. Todos ellos expresan ideas refundacionales que constituyen el espejo invertido del discurso refundacional de las (centro)izquierdas de los años 2000. Si estas últimas proclamaban el amanecer de un país “incluyente”, con justicia social, la nueva refundación condena la justicia social como un “robo” (mediante el cobro de impuestos) y proclama un capitalismo sin complejos sintetizado en “las ideas de la libertad”. Si la palabra clave de la refundación posneoliberal era “distribución”, la del nuevo ciclo es “equilibrio fiscal”, simbolizado en la motosierra de Milei ya popularizada no solo en América Latina, sino también en Europa y Esta-

dos Unidos.

Estos cambios políticos tienen como correlato un conjunto de redefiniciones geopolíticas. El giro a la derecha conlleva un alineamiento con Washington y con Tel Aviv. Si bien es tradicional que las derechas regionales establezcan vínculos estrechos con Estados Unidos, como ocurrió en la década de 1990, en la actualidad el “occidentalismo” de las extremas derechas, siguiendo los posicionamientos del trumpismo, es antimultilateral y anti-Naciones Unidas. Un hiperoccidentalismo “selectivo y recortado” en términos de Juan Tokatlian (Laporte y Corigliano, 2025) que reduce Occidente a Estados Unidos e Israel y reproduce imágenes sobre la decadencia de Occidente, sobre todo en su versión europea.

En muchos casos, como se vio con el apoyo de Trump a Milei para evitar un estallido del valor del dólar antes de las elecciones de medio término de 2025, los vínculos con Estados Unidos pasan en gran medida por canales informales, como la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC), que compiten con la diplomacia formal. Esos vínculos le sirvieron al libertario argentino para revertir los pronósticos pesimistas, vencer en las elecciones de medio término de octubre de 2025 y mejorar significativamente su representación parlamentaria, exigua en sus primeros dos años de gestión (Stefanoni, 2025).

Tanto en el caso de Argentina como de Bolivia y Chile, Israel ha celebrado un relanzamiento de las relaciones bilaterales. Milei es un caso extremo: mezcla su apoyo a Israel con sus vínculos con la organización jasídica Jabad-Lubavitch, con sede en Estados Unidos, que le ha otorgado la distinción de “Embajador Internacional de la Luz”. El mandatario argentino combina argumentos geopolíticos —Israel es la avanzada de Occidente— con declaraciones que sostienen que “Moisés fue el primer libertario”. Esto se entrelaza, a escala regional, con el denominado “sionismo cristiano”, con una notable presencia en países como Brasil y Guatemala, en el marco de un crecimiento más amplio del evangelismo pentecostal en toda la región (Campos Machado y Carranza, 2025).

En relación con China, Milei comenzó su mandato anunciando que no tendría relaciones “con comunistas” —término que incluía al Brasil de Lula da Silva y otras naciones—, pero la realidad económica se impuso sobre el enfoque hiperideológico y rápidamente tomó conciencia de que China es el segundo socio comercial de Argentina y una fuente clave de inversión y financiamiento: China compra alrededor del 10% de todas las exportaciones argentinas (especialmente soja) y ha ampliado una línea de *swap* de divisas de 20.000 millones de dólares para reforzar las reservas de Argentina (Binetti, cit. en Laporte y Corigliano, 2025). De manera general, la política exterior de Milei se caracteriza por el amateurismo y el “antiwokismo”. Este llevó a Argentina a votar en contra de cualquier iniciativa ambiental o de género en la ONU y a importar de partidos de extrema derecha como Vox un rechazo radical a la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, lo que generó malestar en el cuerpo diplomático.

### 3. Democracias desbordadas

Las tensiones sobre la democracia en la región provienen, en el ámbito político, de la expansión de las extremas derechas y la persistencia de un autoritarismo “de izquierdas” (Venezuela, Cuba y Nicaragua). Pero si las derechas radicales re-

**Estados atravesados por la infiltración de grupos criminales son la contracara de “sociedades rotas” que contribuyen a legitimar opciones autoritarias**

presentan factores emergentes, las izquierdas autoritarias son más bien residuales: ningún país de la región parece seguir ese camino. Y Venezuela se sumergió en una situación hoy por hoy muy incierta.

No obstante, las amenazas sobre la democracia, como advierte Juan Pablo Luna, no se limitan al campo político. Los Estados estallados y atravesados por la infiltración de los grupos criminales son la contracara de “sociedades rotas” que contribuyen, a su vez, a legitimar opciones autoritarias. El caso más extremo es el de El Salvador, donde el dictador *cool* Nayib Bukele ha desplegado una política de encarcelamiento masivo —potenciada con una estética distópica de la crueldad— que, al menos en el corto plazo logró pacificar el país frente a la violencia de las maras, y hoy es una figura popular en la región. Su nombre se volvió sinónimo de mano dura y seguridad, y de un rechazo al “buenismo” de quienes cuestionan las violaciones a los derechos humanos.

El 11 de noviembre de 2024 el presidente costarricense Rodrigo Chaves condecoró a Bukele con la máxima distinción que Costa Rica otorga a jefes de Estado extranjeros por los avances que ha registrado su país en materia de seguridad. Chaves dijo en esa ocasión: “El presidente Bukele, con su compromiso, determinación y valentía se ha hecho acreedor del reconocimiento del pueblo salvadoreño, de la comunidad mundial y obviamente del pueblo costarricense, por una razón muy concreta: rescatar a su patria de la infame violencia de las pandillas y del crimen organizado que tenían secuestradas y capturadas las calles y a los salvadoreños” (Swiss Info, 2024). Como ha remarcado Francisco Verdes-Montenegro (2025), “se trata de un reconocimiento que llama la atención, ya que Costa Rica es un país cuya proyección internacional se asoció siempre a ideales de paz y mediación”.

En Honduras, un país atravesado por la violencia del narcotráfico, la entonces presidenta de izquierdas, Xiomara Castro, intentó reproducir el modelo salvadoreño mientras que, en Panamá, el presidente José Raúl Mulino intentó, con menos capacidad cinematográfica, reproducir vídeos estilo Bukele y la entonces ministra argentina de Seguridad y hoy senadora Patricia Bullrich visitó el Salvador y no ahorró elogios al joven mandatario (*ibid.*). “Hacia allá vamos” dijo Bullrich. Pero el propio Bukele, al tiempo de “ponerse a la orden” dijo que la Argentina no “es igual” a El Salvador en términos de violencia. En efecto, más allá de las zonas calientes, como Rosario o partes del Conurbano bonaerense, que dan cuenta de la importancia de las variaciones dentro de cada país, las cifras argentinas están lejos de otros países de la región: en 2024, de acuerdo con datos de la organización Insight Crime se produjeron 3,8 homicidios por cada 100.000 habitantes. En Brasil fueron 21,1, en Chile 5,5 y en Honduras 25,3. En Uruguay alcanzaron 10,6, en Costa Rica más de 16 y en Ecuador, donde la actividad del crimen organizado ha escalado sin límites, 38,8 (Manjarrés, Newton y Cavalari, 2025).

La realidad es que hoy, países otrora “pacíficos” están atravesados por el crimen organizado. “Si en el pasado pensábamos que este problema superaba solo a Estados débiles, con poca capacidad de proyectar su autoridad y presencia en amplias zonas de sus territorios, hoy es claro que también genera graves problemas entre los más fuertes de la región, como Costa Rica, Chile y Uruguay, países que han visto incrementar notoriamente los niveles de violencia criminal en la última década”, explica Luna (2025). En efecto, la cuestión de la seguridad y el crimen organizado viene estando presente en la agenda electoral, y en el caso de Chile, como mencionamos, esto se suma a la inmigración ilegal en su mayoría pro-

veniente de Venezuela, asociada en el discurso público al aumento de la inseguridad. Si a menudo el crimen organizado se piensa de forma limitada, en términos de grandes carteles de traficantes de drogas de México o Colombia, el fenómeno va mucho más allá. “La realidad del crimen organizado es sumamente compleja, varía rápidamente y se adapta a las nuevas oportunidades y a las ventajas competitivas que ofrecen distintos países y economías locales. En esa realidad conviven, compiten y cooperan múltiples organizaciones (algunas locales, algunas transnacionales) que explotan una diversidad de mercados ilegales” (*ibid.*).

Luna pone el acento en la variedad de estos mercados: trata de migrantes y trata sexual, explotación laboral, sicariato, microcrédito, extorsión (desde el impuesto de seguridad y la “vacuna” a comercios locales hasta el secuestro), tráfico de terrenos y lotes para vivienda, explotación de productos primarios como la madera, la fruta y la minería, y el tráfico de especies protegidas. Incluso el tráfico de arena, catalizado por la expansión de la industria de la construcción, constituye otro negocio próspero en la región. “En Chile, por ejemplo, están casi completamente ausentes del debate público sectores muy dinámicos como el de las máquinas tragamonedas presentes en la gran mayoría de almacenes en los barrios populares, el tráfico de medicamentos en ferias, o el mercado ilegal de la ropa usada (importada y luego vendida informalmente en el mercado nacional e internacional)”, continúa Luna. En Perú, la política está atravesada por los intereses de la minería ilegal, que en los hechos cuenta con representación parlamentaria. Este fenómeno constituye un ámbito complejo y diverso que se ha convertido progresivamente en uno de los mayores problemas políticos en el país y en los últimos años ha sido englobado en el campo de las economías ilegales, equiparado al narcotráfico, la trata de personas o la tala (Abanto, Santos, Vilca, 2025).

No es casual, entonces, que el populismo punitivista sea un recurso electoral exitoso. Y, junto con él, los intentos de “apropriarse” de la imagen de Bukele. Si bien la sostenibilidad del modelo salvadoreño en su propio país está en discusión —y hay consenso en que no es exportable—, ello no impide que le haya granjeado una gran popularidad en una sociedad agobiada por el violento control de las maras de barrios y territorios. Por eso Bukele aparece como un libertador de El Salvador, aunque se haya apropiado del control del Estado de manera dictatorial y haya conformado un grupo de poder que aprovecha su cercanía política al presidente para beneficiarse económicamente.

Los vientos favorecen a los Bukeles mientras que para el progresismo la cuestión de la inseguridad es siempre un objeto espinoso. La derecha, incluso si no es eficaz para reducir el crimen, puede movilizar discursos de mano dura de manera compensatoria, como viene haciendo el presidente conservador Daniel Noboa en Ecuador. Por ello, al desplazarse la agenda pública hacia la seguridad, ello beneficia a las nuevas derechas, mientras que se sigue operando con imágenes demasiado simplificadas del crimen organizado y sus efectos perniciosos sobre la democracia.

#### 4. ¿Resistirá el progresismo?

En algunos países, la centroizquierda resiste el crecimiento de la extrema derecha. En Brasil, Lula da Silva se benefició del enfrentamiento con Donald Trump

—con quien recompuso parcialmente las relaciones<sup>2</sup>— y de la condena judicial de Jair Bolsonaro. Pero si bien el exobrero metalúrgico podría reelegirse en los comicios presidenciales de octubre de 2026 —en los que ya anunció que se presentará— cumplirá entonces 81 años (ver capítulo sobre Brasil en este volumen). En Colombia, el candidato del Pacto Histórico, Iván Cepeda, aparece como competitivo en la elección de mayo de 2026. Del lado de la derecha, ha emergido el *outsider* Abelardo de la Espriella, abogado penalista y vendedor de su marca de ron Defensor, que incomoda a la derecha tradicional. En el Centro Democrático, con poca incidencia en las encuestas, la senadora María Fernanda Cabal —quien se veía como la ficha puesta del uribismo— perdió la candidatura en manos de la también senadora Paloma Valencia.

“La izquierda radical está unificada en torno al nombre de Cepeda. Acá estamos atomizados en la centroderecha”, dice De la Espriella. Pero la derecha cree que su candidatura chocaría con una derrota frente a Cepeda, quien con un tono moderado busca ser el sucesor de Petro y podría conseguir votos centristas. Ubicado en la derecha radical, De la Espriella propuso, además de seguir el modelo Bukele y alinearse con Estados Unidos e Israel, “salir de la ONU”, a la que define como un “directorio político de la izquierda”, y legalizar una parte del dinero del narcotráfico. El centrista Sergio Fajardo se encuentra de momento muy lejos de los otros dos. El panorama es aún abierto, sobre todo en el marco de la volatilidad electoral que se vive en la región, donde figuras percibidas como excéntricas llegaron a la presidencia montadas en el descontento social hacia la clase política.

México aparece en este marco como una excepción. Con su giro a la izquierda “tardío” (la izquierda llegó al poder en 2018), el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) ha logrado mantenerse en el poder tras el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO): su sucesora, Claudia Sheinbaum, mantiene elevados niveles de popularidad y Morena funciona hoy como un partido hegemónico. Al punto que algunos comparan algunas de sus prácticas con las del viejo Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se mantuvo en el poder durante siete décadas. Una de las medidas más polémicas de Morena fue la elección de jueces de los principales tribunales del país por voto popular, una iniciativa concebida durante la presidencia de López Obrador y concretada durante el mandato de Sheinbaum. Para los críticos, se trata de una forma de control político del poder judicial. Para los defensores, de una medida destinada a debilitar el poder oligárquico que ha utilizado a la justicia para perpetrar privilegios de las élites y frenar las políticas reformistas (Ríos y Beck, 2025). Al mismo tiempo, el gobierno de Sheinbaum mantiene una buena relación “a prueba de todo” con Estados Unidos (Rojas, 2025, Bellefontaine, 2025) mientras despliega algunos posicionamientos “de izquierda”, por el momento de forma “compensatoria”, en la región (como la continuidad del apoyo a Cuba o el distanciamiento de la presidenta frente al premio Nobel de la Paz a la venezolana Corina Machado, y ahora de la acción militar contra Venezuela).

\* \* \*

En diciembre de 2025, Milei y sus huestes digitales publicaron un mapa creado con IA en el que se ve a Sudamérica partida en dos. De un lado, se recorta el blo-

<sup>2</sup> “Mostramos a Brasil y al mundo que somos partidarios del diálogo y la fraternidad y que no rehuimos la lucha. Apostamos por la diplomacia, protegimos nuestras empresas y evitamos despidos”, dijo el mandatario brasileño en su mensaje navideño.

que de derechas, con imágenes de prosperidad resumidas en modernos rascacielos; del otro, el de izquierdas, retratado como una gran favela. La imagen coincide con su discurso binario, pero que ha logrado cierto arraigo en la región: los gobiernos progresistas no serían más que una banda de “zurdos empobrecedores” en tanto que los de derechas, son verdaderos promotores del crecimiento y la libertad.

El presidente argentino cree, además, que el mapa es provisorio, ya que la expansión de las derechas continuará y alcanzará a la mayor parte de la región. El asesor electoral, y acusado de ser experto en guerras sucias, Fernando Cerimedo, quien trabajó para Bolsonaro y Milei, busca contribuir a que ello suceda. Cerimedio es hoy un importante asesor del nuevo presidente boliviano, Rodrigo Paz Pereira, y tuvo un papel relevante en Honduras, donde fue uno de los operadores políticos del candidato del Partido Nacional, Nasry Asfura, apoyado por Donald Trump, quien finalmente triunfó en un cuestionado escrutinio —por una diferencia de menos de 30.000 votos— en las elecciones de diciembre de 2025. Otro argentino, Agustín Laje, asesor de Milei en temas de “batalla cultural”, juega también un papel en la difusión del discurso mileísta en la región, asociado al chileno Axel Kaiser. El primero es autor de *Globalismo. Ingeniería social y control total en el siglo XXI* (2024) y el segundo de *Parásitos mentales. Siete ideas progresistas que infectan nuestro pensamiento y sociedad* (2025), dos diatribas antiprogresistas. Ambos forman parte de la Fundación Faro, que cuenta con el apoyo activo de Milei y contribuye a dar forma a las redes de derechas en la región (Vallejos, 2025).

¿Se inaugurará una marea de derechas equivalente a la de izquierdas de los años 2000? Aún es pronto para saberlo. Dependerá de los resultados de las políticas aplicadas, muy inciertos aún, así como del devenir de la “batalla cultural” nacional-conservadora, que encuentra no pocas resistencias. También será decisiva la coyuntura estadounidense: si Trump logra o no revalidar sus políticas en las elecciones de medio término de noviembre de 2026 será una variable de primer orden en el devenir de una región que aún aguarda más claridad sobre el “controlario Trump” a la Doctrina Monroe, parte del cual ya fue aplicado en Venezuela.

**¿Se inaugurará una marea de derechas equivalente a la de izquierdas de los años 2000? Dependerá de las políticas aplicadas y del devenir de la “batalla cultural”**

## Referencias bibliográficas

- ABANTO, A., SANTOS A., Vilca, P. (2025): “La minería ilegal en Perú: un desafío para el ambiente y la democracia”, *Nueva Sociedad*, No 319, septiembre-octubre.
- BELLEFONTAINE, S. (2025): “El pragmatismo de Sheinbaum ante las presiones de Trump”, *The Conversation*, 24 de diciembre.
- CAMPOS MACHADO, M.D, CARRANZA, B. (2025): “¿Qué es el sionismo cristiano? Los evangélicos e Israel en Brasil y Guatemala”, *Nueva Sociedad*, No 317, mayo-junio.
- ELMAN, J. (2025): “Ni facho ni comunacho: Franco Parisi y el ‘otro pueblo’ chileno”, Entrevista a Aldo Mascareño, *Nueva Sociedad*, ed. digital, diciembre.
- LAPORTE, J.P., CORIGLIANO, F. (2025): “La política exterior de Javier Milei (2023-2025). Una política exterior minimalista y empresario-céntrica”, *Studia Politicae*, No 66, invierno.
- LUNA, J.P. (2024): *¿Democracia muerta? Chile, América Latina y un modelo estallado*, Ariel.
- MANJARRÉS, J., NEWTON, C. y CAVALARI, M. (2025): Balance de InSight Crime de los homicidios en 2024, InSight Crime, 26 de febrero.

- RAMÍREZ, F. (2006): “Mucho más que dos izquierdas”, *Nueva Sociedad*, No 205, septiembre-octubre.
- RÍOS, V. y BECK, H. (2025): “El México de Morena: ¿una inspiración para la izquierda?”, *Nueva Sociedad*, No 320, noviembre-diciembre.
- ROJAS, R. (2025): “México y Estados Unidos: ¿una relación a prueba de todo?”, *Nueva Sociedad*, ed. digital, noviembre.
- SINGER, A. (2013): “El regreso de Lula”, *New Left Review*, segunda época, No 139, marzo-abril.
- SLACK, H. (2025): “La doctrina Monroe, un cheque en blanco para el intervencionismo de EE UU en América Latina”, *El País*, 18 de diciembre.
- STEFANONI, P. (2025): “¿Una nueva hegemonía de derecha?”, *Le Monde Diplomatique* ed. Cono Sur, No 317, ed. Cono Sur, noviembre.
- SVAMPA, M. (2008): *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SWISS INFO (2024): “Chaves condecora a Bukele y alaba el plan de seguridad que ‘rescató’ a El Salvador”, 12 de noviembre.
- VALLEJOS, S. (2025): *Los dueños de la libertad: Think tanks, dinero y batalla cultural: la estructura oculta del libertarismo en América Latina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2025): “El ‘modelo Bukele’ que recorre América Latina”, *Nueva Sociedad*, enero.



## 7. EL COMPROMISO DE SEVILLA: UN PUNTO DE PARTIDA PARA REPENSAR LA FINANCIACIÓN DESDE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN TIEMPOS ADVERSOS

**CARMEN CASTRO GARCÍA**

Directora ejecutiva de LIKaDI – Consultoría de género

**ALBA CRUSELLAS RODRÍGUEZ**

Consultora de género en LIKaDI

### 1. Introducción

El contexto internacional en el que se convocó la IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4 por sus siglas en inglés) era, sin duda, uno de los más complejos y desalentadores de las últimas décadas. El multilateralismo se encontraba tensionado, los conflictos bélicos y el rearme marcaban la agenda internacional y los recortes en la ayuda al desarrollo amenazaban los escasos avances logrados en materia de cooperación. A ello se sumaba una ofensiva cada vez más preocupante contra los derechos de las mujeres y las niñas en múltiples frentes —desde los retrocesos en materia de derechos sexuales y reproductivos hasta el cuestionamiento abierto de las políticas de igualdad—, coincidente con un debilitamiento sostenido del propio sistema de Naciones Unidas y de sus mecanismos de gobernanza global. Todo ello con un telón de fondo de crisis múltiples y persistentes: climática, de cuidados, de deuda, de sostenibilidad fiscal y de legitimidad democrática. Crisis que no solo se acumulan, sino que se entrelazan y refuerzan mutuamente.

En ese escenario, no era una tarea fácil situar la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas en el centro de la agenda de financiación para el desarrollo. Muy al contrario, el compromiso con la igualdad corría el riesgo de quedar relegado, convertido en una promesa aplazada. Sin embargo, precisamente este contexto hacía más necesaria que nunca una respuesta internacional capaz de repolitizar el debate sobre el desarrollo, recuperar un enfoque basado en derechos humanos y colocar la igualdad de género en el centro de las decisiones sobre financiación.

La FfD4 coincidía, además, con el 30º aniversario de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, que consolidó la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) como estrategia para alcanzar la igualdad entre mujeres y hom-

bres. Beijing supuso un punto de inflexión al afirmar que las desigualdades de género no son un asunto sectorial, sino que deben considerarse tanto en el análisis de (todos) los problemas como en la formulación de las soluciones para, desde todas ellas, combatir las y avanzar hacia una mayor igualdad. Reforzar ese espíritu era una de las grandes aspiraciones de quienes, rumbo a Sevilla, trabajaron para que la FfD4 se convirtiera en una oportunidad para colocar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en el centro de los debates sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional, conectando los compromisos en materia de igualdad con los medios para hacerlos efectivos.

España desempeñó un papel activo en esta dirección, junto con otros países que aplican una política exterior feminista —entre ellos Chile, Colombia, República Dominicana, México y Uruguay—, de la mano de organismos internacionales, movimientos feministas y defensoras de la justicia de género, cuya presencia fue especialmente visible mediante la organización de numerosos eventos paralelos. Gracias a este impulso, el Compromiso de Sevilla, la declaración política acordada por los Estados como hoja de ruta en la FfD4 incorporó consensos relevantes. Esto constituyó, en sí mismo, un éxito del multilateralismo en tiempos convulsos: una prueba de que todavía es posible tender puentes y articular respuestas comunes ante desafíos globales.

Este artículo ofrece un análisis de los resultados de la FfD4 desde la perspectiva de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Examina, por un lado, el contenido del Compromiso de Sevilla, identificando tanto los avances logrados como las lagunas que persistieron. El recorrido parte de las expectativas y prioridades que se planteaban “rumbo a Sevilla”, para después abordar los compromisos alcanzados y las ausencias del texto final. Asimismo, se detiene en la Plataforma Sevilla para la Acción, un conjunto de iniciativas y alianzas lanzadas como anexo al texto oficial, que reflejan el dinamismo de agentes que impulsan una agenda más transformadora. Por último, se analizan los mecanismos de seguimiento y los próximos procesos intergubernamentales y multilaterales en los que los compromisos y oportunidades generados por la FfD4 deberían proyectarse y consolidarse.

**La FfD4 supuso una oportunidad de ubicar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el centro de los debates sobre la arquitectura financiera internacional**

## **2. Rumbo a Sevilla: prioridades y retos para integrar la igualdad de género en la Financiación para el Desarrollo**

En los meses previos a la FfD4, la igualdad de género aparecía en el horizonte de la Conferencia como un campo en disputa. Por un lado, los compromisos internacionales y regionales ofrecían un marco sólido para exigir la incorporación de la perspectiva de género en los mecanismos de financiación del desarrollo. Por otro, la coyuntura política y económica global no era propicia: la austeridad, el endeudamiento y el auge de fuerzas conservadoras y antiderechos amenazaban con relegar, una vez más, la igualdad a un lugar marginal en las negociaciones multilaterales.

Aun así, la cita de Sevilla despertaba expectativas en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. La FfD4 se perfilaba como una oportunidad para superar los límites de una arquitectura financiera internacional que no había conseguido apoyar de *forma suficiente el logro de la igualdad de género ni*

*acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Esta agenda sitúa la igualdad y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas en su núcleo —especialmente a través del ODS 5—, reconociendo que el progreso en este ámbito es condición indispensable para avanzar en el resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin embargo, el diagnóstico era preocupante: a solo cinco años de 2030, el retraso en los compromisos de igualdad era evidente. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (Informe de los ODS, 2023), apenas el 15,4% de los indicadores del Objetivo 5 van “por buen camino”; el 61,5% muestra avances moderados, y el 23,1% se encuentra lejos o muy lejos de las metas.

En el ámbito de la financiación para el desarrollo, los debates previos identificaron múltiples áreas de actuación, pero seis prioridades emergieron con amplio consenso entre instituciones, organismos internacionales y agentes con implicación activa en el avance de la igualdad de mujeres y hombres:

1. Mantener y reforzar los compromisos existentes en la Agenda de Acción de Addis Abeba, la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, evitando cualquier retroceso.
2. Reforzar la movilización de recursos nacionales mediante sistemas fiscales progresivos —basados prioritariamente en la imposición directa— con perspectiva feminista, y eliminar los flujos financieros ilícitos, vitales para financiar sistemas de protección social sólidos.
3. Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados no remunerado, de acuerdo con el ODS 5.4, a través de servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, promoviendo la corresponsabilidad en los hogares y fortaleciendo las alianzas estratégicas como la Alianza Global por los Cuidados, Trenzando Cuidados o el Pacto Birregional por los Cuidados.
4. Garantizar la autonomía económica de las mujeres, entendida como la capacidad de acceder, controlar y decidir sobre los recursos, y participar activamente en la economía en condiciones de igualdad.
5. Invertir en la producción de datos desagregados por sexo e integrar la perspectiva de género en los estudios sobre el retorno social y financiero de las inversiones públicas y privadas.
6. Abordar la violencia de género en todas sus formas, incluyendo la violencia digital y la prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

Junto a estas prioridades, cinco retos se perfilaban como horizontes de trabajo para la hoja de ruta que habría de trazarse en Sevilla:

1. Promover la inclusión financiera con perspectiva de género y una mayor implicación de la banca pública de desarrollo.

2. Transversalizar el enfoque de género en el sistema financiero internacional y avanzar hacia presupuestos públicos orientados a la igualdad.
3. Reconocer la capacidad de agencia e interlocución de las organizaciones feministas y de base territorial, fortaleciendo su participación en la toma de decisiones.
4. Construir alianzas estratégicas entre Estados, organismos multilaterales, sector privado y sociedad civil, con un efecto multiplicador hacia la igualdad de género.
5. Avanzar hacia nuevos indicadores de bienestar que trasciendan el PIB e integren un enfoque multidimensional del bienestar, la igualdad y la sostenibilidad ambiental.

En definitiva, la FfD4 representaba una oportunidad decisiva para definir un paquete ambicioso de reformas en la arquitectura financiera internacional que garantizara impactos positivos hacia la garantía efectiva de los derechos de las mujeres, la reducción de las brechas de género y el fortalecimiento de las instituciones que sustentan estos avances a largo plazo.

### 3. El Compromiso de Sevilla: acuerdos y silencios

#### 3.1. Los acuerdos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

La FfD4, celebrada en Sevilla entre el 30 de junio y el 3 de julio de 2025, reunió a más de cincuenta jefaturas de Estado y de Gobierno, 187 delegaciones nacionales, un centenar de organismos internacionales y alrededor de diez mil participantes. Como se acaba de mencionar, la cita se presentaba como un punto de inflexión: la oportunidad de repensar la arquitectura financiera internacional y situar la igualdad de género en el corazón de la gobernanza económica global.

Meses de negociaciones intensas y, en muchos momentos, tensas, pusieron de relieve profundas divisiones entre Estados en torno a los derechos de las mujeres y la igualdad de género. De ese proceso emergió el Compromiso de Sevilla, una declaración política adoptada por consenso que, en sí misma, constituye un éxito del multilateralismo en tiempos de fragmentación pero que, sin embargo, desde la óptica de la igualdad de género, presenta un balance mixto: se preservaron referencias importantes, pero el alcance transformador resultó limitado.

Pese al contexto adverso, el texto final logró mantener un “párrafo de igualdad de género” (párrafo 11) en el primer apartado de *marco mundial renovado de financiación para el desarrollo*, que actúa como columna vertebral de los compromisos en esta materia. En él, los Estados reafirman la necesidad de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, garantizando el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales; reconocen la feminización de la pobreza y se comprometen a transversalizar la perspectiva de género en toda la agenda de financiación para el desarrollo, y a corregir la carga desproporcionada de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres mediante inversión en la economía de los cuidados, así como a eliminar la violencia de género.

**El Compromiso de Sevilla menciona que “la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas aportan beneficios económicos demostrados y pueden contribuir a la financiación para el desarrollo”**

La supervivencia de este párrafo es, sin duda, una victoria significativa para la justicia de género, pero su contenido revela también un enfoque menos ambicioso que el de conferencias anteriores. La mención a que “la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas aportan beneficios económicos demostrados y pueden contribuir a la financiación para el desarrollo” muestra que, para mantener vivo el consenso, ha sido necesario reformular la igualdad como un vector de eficiencia económica y no como un principio de justicia distributiva o de transformación social. Además, en comparación con la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015), en la que la igualdad de género se mencionaba desde el primer párrafo, el nuevo texto sustituye la noción de “medidas transformativas” por la de “soluciones que respondan a las cuestiones de género”, un cambio semántico que rebaja el nivel de ambición.

El contraste es aún más evidente al examinar el conjunto del documento. El párrafo 11 sobrevive casi como una concesión simbólica en un texto donde las menciones a la igualdad son escasas y la transversalidad prometida apenas se refleja en los ámbitos específicos de actuación de la financiación para el desarrollo. La tabla 1 resume los compromisos explícitos relacionados con la igualdad de género contenidos en el Compromiso de Sevilla, agrupándolos por ámbito de actuación dentro de la financiación al desarrollo y eje temático de la igualdad de género con el que se vinculan.

Aunque la igualdad aparece mencionada en distintos ámbitos, el análisis de los acuerdos sobre la igualdad asumidos en el Compromiso de Sevilla muestra una clara concentración de compromisos en torno a la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional y la ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad que, en conjunto, suman más de la mitad de los acuerdos. Estos acuerdos se centran en ampliar el acceso de las mujeres a los servicios financieros, al crédito, a los mecanismos de inversión y a reducir la brecha digital y tecnológica de género.

Esta orientación revela una apuesta por promover la participación de las mujeres en los circuitos económicos existentes como motor de crecimiento económico, mejorando su acceso a recursos y oportunidades con medidas todas ellas valiosas, pero sin cuestionar las estructuras, procedimientos y prácticas que sostienen las desigualdades de género.

Los ámbitos de recursos públicos nacionales y arquitectura financiera internacional tienen una presencia media, centrada respectivamente en el compromiso con la presupuestación y la fiscalidad con enfoque de género, y en el logro de la paridad en los órganos de decisión de las instituciones económicas y financieras internacionales. Ambos aspectos muy relevantes para garantizar que los recursos públicos contribuyan a reducir las brechas de género y no a reproducirlas, y para fortalecer la legitimidad democrática de las estructuras de gobernanza global.

Cabe señalar, no obstante, que el Compromiso de Sevilla incluye otros párrafos de alcance más amplio —relativos a educación, salud o protección social— que, aunque no mencionan expresamente la igualdad de género, pueden contribuir indirectamente a la reducción de las brechas de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. En el apartado sobre “Datos, vigilancia y seguimiento”, se recoge, además, el compromiso de recopilar, analizar y difundir información desagregada por sexo y otras variables relevantes, un aspecto esencial para el seguimiento y la rendición de cuentas.

**TABLA 1. Acuerdos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el Compromiso de Sevilla**

| Acuerdo en materia de igualdad de género                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Ámbito de actuación<br>Financiación al Desarrollo                 | Eje temático igualdad de género                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Promover una presupuestación que responda a las cuestiones de género.                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Recursos nacionales públicos                                      | Presupuestos y fiscalidad con enfoque de género |
| Avanzar en el debate sobre una fiscalidad con perspectiva de género.                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Recursos nacionales públicos                                      | Presupuestos y fiscalidad con enfoque de género |
| Promover la participación activa de las mujeres en la fuerza laboral y en puestos de liderazgo para impulsar el crecimiento económico y los avances en el desarrollo sostenible.                                                                                                                                                                        | Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional | Empleo y emprendimiento                         |
| Promover iniciativas para reducir las limitaciones estructurales, dificultades, barreras y desigualdades sistémicas que obstaculizan el acceso de las microempresas y pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres a financiación, especialmente de los países en desarrollo.                                                                     | Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional | Inclusión financiera                            |
| Alentar el desarrollo de productos de consumo y prácticas comerciales responsables e inclusivas, como eliminar la diferenciación de precios basada en el género.                                                                                                                                                                                        | Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional | Comercio y consumo                              |
| Ampliar el acceso de las mujeres a los productos y servicios financieros.                                                                                                                                                                                                                                                                               | Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional | Inclusión financiera                            |
| Alentar a los bancos públicos de desarrollo a que mejoren el acceso de microempresas, pequeñas y medianas empresas y empresas propiedad de mujeres a los mecanismos de financiación del comercio y los amplíen a fin de eliminar las barreras que obstaculizan el acceso, con miras a integrarlas mejor en las cadenas de valor regionales y mundiales. | El comercio internacional como motor del desarrollo               | Inclusión financiera                            |
| Lograr el equilibrio de género en los consejos ejecutivos de todas las organizaciones internacionales mediante candidaturas más equilibradas para integrar los consejos.                                                                                                                                                                                | La arquitectura financiera internacional y cuestiones sistémicas  | Paridad                                         |
| Compromiso con la selección con equilibrio de género de los directores de las instituciones económicas y financieras internacionales.                                                                                                                                                                                                                   | La arquitectura financiera internacional y cuestiones sistémicas  | Paridad                                         |
| Alentar a los consejos de todas las instituciones económicas y financieras internacionales a que sigan realizando exámenes periódicos de la diversidad en sus consejos y en la dirección ejecutiva y superior.                                                                                                                                          | La arquitectura financiera internacional y cuestiones sistémicas  | Paridad                                         |
| Promover la formación profesional, la capacitación y el desarrollo de aptitudes en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas para las mujeres y las niñas, incluso mediante las alianzas público-privadas y la colaboración con la industria.                                                                                                       | Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad           | Brecha digital y tecnológica                    |
| Mejorar las competencias de las mujeres y las niñas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.                                                                                                                                                                                                                                                   | Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad           | Brecha digital y tecnológica                    |
| Apoyar a los países en desarrollo en la creación de entornos nacionales propicios para el desarrollo de servicios financieros digitales para todos con una perspectiva de género.                                                                                                                                                                       | Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad           | Inclusión financiera                            |
| Poner en marcha programas integrales de alfabetización financiera y digital dirigidos a las mujeres y las niñas.                                                                                                                                                                                                                                        | Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad           | Inclusión financiera                            |

Fuente: elaboración propia a partir del documento final de la FfD4, el Compromiso de Sevilla.

En conjunto, los compromisos finalmente adoptados proyectan una visión de la igualdad como instrumento para el crecimiento económico, planteando los argumentos a favor de la igualdad de género en términos de rentabilidad y eficiencia más que como un principio de justicia social; un enfoque más instrumental o funcional que transformador. Sin embargo, como advierte Beth Woroniuk (2025), esta estrategia encierra riesgos importantes: incluso los argumentos económicos más sólidos, respaldados por evidencias, no convencerán a quienes se oponen ideológicamente a la igualdad de género; por otro lado, evitan debates que cuestionen si un mayor crecimiento es necesariamente deseable o sostenible. Más aún, evitar el uso de los conceptos de la teoría de género ofrece poca protección frente a una oposición organizada y decidida. Por ello, más que adaptar argumentos economicistas, el desafío pasa por reafirmar el marco de los derechos humanos y el principio de igualdad como condiciones de legitimidad democrática y de desarrollo sostenible.

### ***3.2. Los silencios en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres***

Aunque, como hemos visto, el Compromiso de Sevilla incluye avances positivos —como las referencias a la economía de los cuidados, los presupuestos y la fiscalidad con enfoque de género, el cierre de la brecha digital de género y la mejora de los datos desagregados por sexo—, omite una serie de cuestiones que hoy son centrales en la agenda feminista internacional.

Dos áreas clave de la financiación para el desarrollo —la cooperación internacional y la deuda— desaparecen del mapa de acuerdos en materia de igualdad, pese a sus profundas implicaciones de género. El documento no menciona la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como herramienta para promover la igualdad ni como medio de apoyo a organizaciones feministas o de derechos de las mujeres, pese a las demandas reiteradas de la sociedad civil. Esta omisión resulta especialmente preocupante en un contexto de recortes en la AOD, que amplifican las desigualdades de género: cuando la cooperación se reduce, las mujeres y las niñas —ya en situación de desventaja— son las más afectadas por el menor acceso a la educación, la salud, o los sistemas de protección social.

Tampoco se abordan los impactos desproporcionados de la deuda y la austeridad fiscal sobre las mujeres y, en particular, sobre el trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres. El Compromiso no reconoce que, cuando los servicios públicos se reducen, son las mujeres quienes asumen el coste invisible mediante un aumento del trabajo de cuidados no remunerado. Ni se proponen mecanismos de alivio o reestructuración de la deuda que incorporen evaluaciones de impacto de género para proteger los derechos económicos y sociales de las mujeres.

En cuanto a los retos en materia de igualdad, otro de los grandes ausentes del Compromiso de Sevilla son los derechos sexuales y reproductivos. El texto guarda silencio sobre la autonomía corporal, la salud sexual y reproductiva y el acceso universal a servicios integrales de salud —incluidos el aborto seguro y la atención al parto y embarazo— como condiciones esenciales para la igualdad de género. En un escenario internacional marcado por retrocesos —desde la restricción del aborto en diversos países hasta la prohibición de la educación sexual in-

tegral—, omitir estos derechos equivale a eludir una de las dimensiones más básicas de la libertad y la dignidad de las mujeres.

Por su parte, la violencia contra las mujeres ocupa un lugar menor. Se menciona de forma genérica al inicio del texto, sin abordar sus nuevas manifestaciones—digital, económica o política— ni las violencias sexuales y reproductivas en contextos de conflicto. En un momento de auge de los fundamentalismos religiosos y políticos, la ausencia de referencias a la protección de defensoras y activistas feministas resulta también especialmente alarmante. Muchas de ellas enfrentan persecución, criminalización o violencia y, sin medidas específicas, el Compromiso permanece mudo ante la represión de quienes sostienen las agendas de igualdad desde la base social y comunitaria. Por si fuera poco, comparado con el de Addis Abeba, desaparecen los acuerdos para fortalecer las instituciones regionales, nacionales y locales encargadas de prevenir la violencia y poner fin a la trata y la explotación de mujeres y niñas.

Tampoco el vínculo entre igualdad de género y acción climática encontró eco en Sevilla. Aunque el documento relaciona la igualdad con el desarrollo sostenible, no menciona la financiación climática con enfoque de género, ni aborda las vías para evitar la reproducción de desigualdades en la transición ecológica y para aprovechar la agencia de las mujeres. Esta omisión invisibiliza el papel de las mujeres en la gestión ambiental, la adaptación al cambio climático y la defensa de los territorios. De igual modo, si bien el Compromiso reconoce la brecha digital, no enfrenta los sesgos algorítmicos en la inteligencia artificial que, de no corregirse, cada día más perpetuaran las desigualdades históricas de género bajo nuevas formas de opacidad tecnológica.

El resultado es un mapa parcial de la igualdad: se registran avances en fiscalidad, presupuestos y gobernanza financiera, pero sin abordar los factores que perpetúan las injusticias de género que sostiene la actual arquitectura financiera global. El desafío, por tanto, no reside solo en ampliar la cobertura temática, sino en repolitizar la igualdad de género dentro de la financiación para el desarrollo, devolviéndole su sentido original: el de ser el principio ético-político garante de la justicia social, la libertad y los derechos humanos, que genere las condiciones necesarias para que todas las mujeres y niñas, en todo el mundo, puedan vivir vidas plenas y libres de violencia.

**Se han registrado avances en fiscalidad, presupuestos y gobernanza financiera, pero sin abordar los factores que perpetúan las injusticias de género**

#### **4. Más allá del Compromiso de Sevilla: “Sevilla no acaba en Sevilla”**

Aunque el Compromiso de Sevilla no alcanzó la visión transformadora que muchas esperábamos, representa un pacto colectivo renovado y ofrece varios puntos de entrada importantes para el cambio y el avance hacia una arquitectura financiera internacional en mayor medida orientada hacia el logro de la igualdad de género.

##### **4.1. La Plataforma “Sevilla para la Acción”: iniciativas y alianzas en torno a la igualdad de género**

Uno de los resultados más prometedores de la conferencia fue el lanzamiento de la Plataforma “Sevilla para la Acción” (SPA), presentada como anexo al Compromiso

miso de Sevilla e impulsada por el secretario general de la ONU, António Guterres, y el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez. Reúne más de 130 iniciativas multisectoriales que involucran a gobiernos, organismos internacionales, agencias de la ONU, bancos de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es convertir la ambición y los compromisos en acción, mediante la creación de mecanismos, inversiones y alianzas que den continuidad al impulso de la FfD4.

Entre esas iniciativas, varias destacan por su contribución directa a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, como se resume en la siguiente tabla.

**TABLA 2. Iniciativas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la Plataforma “Sevilla para la Acción”**

| Nombre de la iniciativa                                                                                                                                                      | Países/entidades que lideran la implementación                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aceleradora de inversiones en políticas y sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe.                                                                     | Chile; México; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). |
| Emprende Pro Mujer como ecosistema digital transformador.                                                                                                                    | Pro Mujer.                                                                                                                          |
| Financiación para la Igualdad de Género: una alianza multisectorial para la acción.                                                                                          | España; ONU Mujeres.                                                                                                                |
| Invertir en los cuidados para la igualdad y la prosperidad: una iniciativa global para promover una financiación del desarrollo con perspectiva de género.                   | México; ONU Mujeres; Alianza Global por los Cuidados; Brasil; Colombia; Organización Internacional del Trabajo (OIT).               |
| Mujeres por Comunidades Fuertes y Crecimiento: una nueva asociación de inversión liderada por la UE.                                                                         | Banco Europeo de Inversiones (BEI); Comisión Europea; Luxemburgo.                                                                   |
| Movimiento Cero Embarazos Adolescentes: invertir en la adolescencia y liberar el crecimiento económico a través de la financiación innovadora en América Latina y el Caribe. | Ecuador; República Dominicana; Costa Rica; Panamá; CAF; Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNFPA).                   |

Fuente: Elaboración propia a partir del listado completo de iniciativas de la Plataforma “Sevilla para la Acción”.

Dos de las iniciativas más destacadas giran en torno a la financiación y fortalecimiento de los sistemas de cuidados: la “Aceleradora de inversiones en políticas y sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe”, impulsada por Chile, México, CEPAL y CAF; y la iniciativa global “Invertir en los cuidados para la igualdad y la prosperidad”, liderada por México, ONU Mujeres, la Alianza Global por los Cuidados, Brasil, Colombia y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ambas, nacidas del liderazgo latinoamericano, buscan transformar los cuidados en un ámbito estratégico de inversión, reconociéndolos como una base material e infraestructura esencial para el desarrollo sostenible.

De ellas, también cabe destacar la iniciativa “Financiación para la Igualdad de Género: una alianza multisectorial para la acción”, liderada por España y ONU

Mujeres, que busca articular alianzas para abordar las persistentes desigualdades de género en los sistemas de financiación públicos y privados mediante reformas políticas, mayor inversión y una mayor rendición de cuentas en todos los sectores.

Por su parte, la iniciativa “Movimiento Cero Embarazos Adolescentes”, impulsada por varios países latinoamericanos, junto con la CAF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), articula la financiación para la prevención del embarazo adolescente, vinculando así la inversión con los derechos sexuales y reproductivos.

Más allá de las iniciativas directamente centradas en igualdad, la Plataforma incluye propuestas de gran interés como la Alianza Global “Más allá del PIB” que reúne a más de sesenta países y entidades comprometidos con redefinir los indicadores de desarrollo y cooperación, incorporando las brechas de desigualdad y la dimensión social del bienestar. Esta alianza resulta especialmente relevante para los países de renta media —como muchos de América Latina y el Caribe—, que albergan dentro de sí grandes desigualdades. En materia de deuda, España presentó la Alianza por las Cláusulas de Suspensión de la Deuda, orientada a introducir mecanismos de alivio ante crisis humanitarias o climáticas, con potencial para incorporar un enfoque de derechos y de igualdad en el futuro.

El conjunto de estas iniciativas revela un liderazgo compartido entre el Gobierno de España, gobiernos latinoamericanos y organismos multilaterales, y apuntan a un giro posible para avanzar hacia modelos de financiación para el desarrollo guiados por la justicia social y los derechos humanos -en lugar de por la lógica del mercado-, que coloquen la igualdad de género en el núcleo de las decisiones y abran espacio para transformaciones de mayor calado.

#### **4.2. El mecanismo de seguimiento de la FfD4 y próximos procesos multilaterales: mantener vivo el impulso de Sevilla**

A diferencia de lo ocurrido en la Tercera Conferencia de Financiación para el Desarrollo —celebrada en Addis Abeba en 2015—, la FfD4 de Sevilla estableció un mecanismo de seguimiento reforzado de los compromisos adoptados. El Foro de Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas será el encargado de dar seguimiento pormenorizado, capítulo por capítulo, a los avances de cada compromiso financiero en el marco del multilateralismo global, con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas y dar continuidad a la agenda acordada.

Se trata de un avance significativo que abre oportunidades para impulsar la reforma de la arquitectura financiera internacional y para monitorizar cómo las decisiones adoptadas afectan al vínculo entre financiación global e igualdad de género. Este seguimiento puede convertirse en una herramienta decisiva para reforzar la incidencia colectiva de los movimientos y organizaciones feministas, particularmente en un momento en que los marcos multilaterales atraviesan, como aludíamos, tensiones profundas.

Precisamente, esta necesidad de centrarse en el seguimiento y conectar la financiación con los derechos de las mujeres fue uno de los mensajes centrales de la conferencia *Financing for Feminist Futures*, organizada en Madrid del 8 al 10 de octubre de 2025 por el consorcio de organizaciones *Walking the Talk*.

Mirando hacia adelante, es fundamental que los compromisos y oportunidades generados en la FfD4 informen e influyan en los próximos procesos interguberna-

## **El seguimiento de Sevilla pasa por fortalecer los espacios de defensa y las alianzas creadas en torno a la adopción de enfoques feministas en política exterior y cooperación**

mentales y multilaterales: deben alimentar las negociaciones en curso sobre la Convención Fiscal de Naciones Unidas, la COP30, el G20 en Sudáfrica, y los debates abiertos sobre la deuda. Mantener el impulso político y técnico de la FfD4 en todos estos espacios es esencial para construir coherencia, rendición de cuentas y poder colectivo en torno a una economía basada en los derechos humanos.

El seguimiento de Sevilla también pasa por fortalecer los espacios de defensa y las alianzas creadas en torno a la adopción de enfoques feministas de la política exterior y de la cooperación internacional. En este sentido, la quinta edición de la Conferencia de Política Exterior Feminista, que se celebrará en Madrid en 2026, será una oportunidad clave para reafirmar compromisos y consolidar la conexión entre igualdad, desarrollo sostenible y reforma del sistema financiero internacional.

Estos procesos deberán nutrirse y apoyarse de los marcos regionales y nacionales ya existentes en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres como el Pacto Birregional por los Cuidados entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, que representa un instrumento estratégico para traducir la agenda de cuidados en compromisos operativos y en cooperación técnica y financiera específica, o en el caso de España, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que consagra el compromiso de alcanzar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta en AOD para 2030 y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos entendidos como derechos humanos.

Por tanto, aunque el Compromiso de Sevilla deja fuera temas cruciales de la agenda de igualdad, la creación de un mecanismo de seguimiento reforzado y la articulación de estos procesos internacionales abren un nuevo ciclo de oportunidades: mantener viva la ambición de Sevilla, reforzar la coherencia entre agendas globales y regionales y avanzar hacia una financiación internacional anclada en los derechos humanos, la sostenibilidad y la igualdad de género.

## **5. A modo de conclusión**

La FfD4 se celebró en un contexto internacional adverso y, aun así, logró mantener viva la conversación sobre igualdad de género en la financiación para el desarrollo. En tiempos de fractura del multilateralismo, retrocesos democráticos y recortes en la cooperación, este logro no es menor. Sin embargo, el balance es ambivalente: se alcanzaron consensos relevantes, pero el alcance transformador quedó por debajo de lo necesario.

La igualdad aparece en el texto final, sí, pero envuelta en una narrativa que la presenta como palanca de crecimiento antes que como principio de justicia y transformación social. La promesa de transversalidad de género queda diluida cuando el enfoque de género no se integra con coherencia en todos los ámbitos de la financiación al desarrollo. Y los silencios pesan: no hay compromisos claros en materia de AOD, deuda, derechos sexuales y reproductivos, violencias contra las mujeres, financiación climática ni salvaguardas frente a sesgos algorítmicos.

Aun así, Sevilla abrió puertas. La Plataforma “Sevilla para la Acción” aporta más de un centenar de iniciativas que pueden traducir declaraciones en mecanismos, inversiones y alianzas con capacidad de transformación. El nuevo mecanismo de seguimiento del Foro de Financiación para el Desarrollo de la ONU refuerza esa posibilidad: un monitoreo capítulo por capítulo que, bien aprove-

chado, puede convertir la retórica en rendición de cuentas y resultados medibles en la vida de mujeres y niñas.

Aunque el documento final ofrece algunas posibles aperturas, lograr cambios significativos requerirá un seguimiento sostenido. En muchos aspectos, la conferencia es solo el comienzo; la atención se debe centrar ahora en cómo se pueden operacionalizar esas aperturas para que sus acuerdos e iniciativas se traduzcan en un horizonte de futuro y esperanza, que fortalezca los derechos humanos y allane el camino hacia sistemas de financiación con perspectiva de género.

ONU Mujeres (2024) recuerda que, allí donde se actúa, donde hay recursos y agendas alineadas, los derechos de las mujeres avanzan. En medio de un escenario global aciago, el mensaje es claro: queda mucho por hacer, pero cuando se movilizan recursos, compromisos y gobiernos, la igualdad de oportunidades y las metas de los ODS pueden avanzar.

Repolitizar la igualdad en la financiación del desarrollo es, en última instancia, el núcleo de la tarea. Supone volver a anclar la arquitectura financiera en el marco de derechos humanos y la justicia social; blindar la fiscalidad progresiva y el gasto público con enfoque de género; asegurar AOD sostenida y predecible para organizaciones de mujeres y movimientos feministas; introducir salvaguardas y evaluaciones de género en la deuda; reconocer los cuidados como infraestructura esencial; y gobernar la transición digital con controles efectivos de sesgos en la IA y algoritmos. Todo ello, con paridad en los espacios de decisión y con participación de la sociedad civil feminista en la definición, implementación y evaluación de las políticas. El proceso de financiación para el desarrollo ha sido—y debe seguir siendo— el espacio donde se articule una acción colectiva global para democratizar la economía.

Sevilla, en definitiva, no ofrece un final, sino un principio. La conferencia ha fijado un mínimo desde el que empujar avances para la construcción de un marco financiero internacional que atienda de manera justa y equitativa a mujeres y niñas.

**Repolitizar la igualdad en la financiación del desarrollo supone anclar la arquitectura financiera en el marco de derechos humanos y la justicia social**

## Referencias bibliográficas

- CASTRO GARCÍA, C. Y CRUSELLAS RODRÍGUEZ, A. (2025): “Propuestas para financiar el desarrollo con enfoque de género”, Documento de Trabajo, 103/2025. Fundación Carolina. Disponible en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2025/05/DT\\_FC\\_103.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2025/05/DT_FC_103.pdf).
- ONU (2023): *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición especial*, Nueva York. Disponible en: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf).
- ONU MUJERES (2024): *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de género 2024*, Nueva York. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2024/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2024>.
- WORONIUK, B. (2025): “Opinion: Gender equality is at risk in Financing for Development talks”, Devex. Disponible en: [https://www.devex.com/news/opinion-gender-equality-is-at-risk-in-financing-for-development-talks-109564?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.devex.com/news/opinion-gender-equality-is-at-risk-in-financing-for-development-talks-109564?utm_source=chatgpt.com).

## 8. AMÉRICA LATINA Y LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO

ALEJANDRO FRENKEL

Profesor de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín

IVÁN STOLA

Profesor Asociado y Director Académico del Máster en Políticas Públicas de la IE School of Politics, Economics & Global Affairs

### 1. Introducción

La afirmación de que el multilateralismo se encuentra en crisis se ha vuelto recurrente en el campo político y académico. Sin embargo, más que constatar un declive generalizado, lo que parece haberse deteriorado es el multilateralismo liberal-occidental que organizó las relaciones internacionales desde 1945. Para América Latina, este escenario plantea un desafío particular: la tradición multilateralista de la región no solo construyó un rasgo de su identidad internacional en relación con el Norte global, sino que también fue una región precursora en varias de sus premisas y una fuente de inspiración para la configuración de ese mismo sistema. Por eso, una crisis del multilateralismo liberal-occidental repercute de manera inevitable en América Latina.

Este debilitamiento del multilateralismo regional debe leerse también en el contexto de un cambio profundo en la política exterior de Estados Unidos bajo la segunda administración de Donald Trump. Lejos de sostener el orden liberal basado en reglas que Washington promovió después de la Segunda Guerra Mundial, el enfoque de Trump se inscribió en una lógica abiertamente unilateral y transaccional. En lugar de fomentar alianzas estables, su gobierno privilegió relaciones bilaterales *ad hoc*, caracterizadas por el cálculo inmediato de beneficios y la subordinación de los principios multilaterales a los intereses estadounidenses. En este marco, América Latina y el Caribe fueron concebidos como un “laboratorio de control”, donde se aplicaron medidas de presión, extorsión y desincentivo a través de aranceles, sanciones, amenazas migratorias y retraimiento de la cooperación (Romero, Luján, González, Tokatlian y Hirst, 2025). La región se volvió blanco de una política exterior que no buscaba construir hegemonía, sino ejercer dominación directa, sin mediaciones institucionales.

Esta diplomacia transaccional debilitó aún más los marcos multilaterales existentes. La segunda administración Trump mostró un desdén explícito por los organismos regionales y globales: se retiró de casi 70 organizaciones multilaterales —incluidas el Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Acuerdo de París sobre el cambio climático— calificándolas como mal gestionadas, dominadas por

“burocracias globalistas” y contrarias al espíritu del *América First*. Además, el gobierno trumpista recortó su contribución a agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuestionó la legitimidad de la Corte Penal Internacional y puso en cuestión la vigencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En América Latina, su ausencia en la Cumbre de las Américas y la falta de compromiso con espacios como la Organización de Estados Americanos (OEA) se combinó con una reactivación de la Doctrina Monroe —calificada por el propio Trump como “Donroe”— que sostiene la primacía indiscutida de Washington en el continente, rechazando a gobiernos hostiles y que faciliten la presencia de potencias extrarregionales, como China. La intervención militar en Venezuela del 3 de enero de 2026, para capturar a Nicolás Maduro y llevarlo a una corte en Nueva York, que convirtió al país caribeño en una suerte de protectorado estadounidense, y el despliegue previo de una enorme fuerza militar en el Caribe, fue una escenificación cabal de la implementación de la Doctrina Donroe. “Este es nuestro hemisferio”, afirmó el secretario de Estado, Marco Rubio, un día después del ataque. Al priorizar relaciones bilaterales asimétricas y marginar instancias colectivas, la administración Trump reforzó la crisis del multilateralismo en la región, reduciendo los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos y exacerbando las asimetrías estructurales que dichos mecanismos buscaban compensar. Como ha señalado Agrawal (2025), esta orientación promueve una visión del mundo estrictamente transaccional, guiada por una lógica de suma cero, que debilita el sistema internacional basado en normas y multiplica la incertidumbre para los países sin peso geopolítico significativo.

Los efectos de esta crisis resuenan de manera más visible en la parálisis o pérdida de relevancia de los principales mecanismos de integración y cooperación regional. El mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza del Pacífico o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) han perdido gravitación y son incapaces de atender a los problemas colectivos de la región. Asimismo, proliferan los gobiernos populistas con actitudes refractarias al multilateralismo y los organismos internacionales. La decisión de Jair Bolsonaro de retirar a Brasil de la CELAC y su falta de compromiso con los acuerdos de protección ambiental, la relación conflictiva de Venezuela con la OEA o el anuncio de Javier Milei de abandonar la OMS son algunas expresiones recientes del quiebre de un consenso histórico en la región respecto al multilateralismo como herramienta de acción y cohesión.

Este artículo no busca abundar en diagnósticos sobre este declive, ya ampliamente analizado. Se propone, por un lado, examinar cómo la crisis del multilateralismo occidental-liberal interpela la identidad internacional de América Latina como región, históricamente ligada al derecho y la normatividad. Por el otro lado, se exploran las oportunidades para la región en un mundo más plural, fragmentado y descentralizado, donde las dinámicas Sur-Sur, las redes transnacionales y las instituciones financieras regionales ofrecen nuevas herramientas para articular cooperación y ampliar márgenes de autonomía.

**Las dinámicas Sur-Sur, las redes transnacionales y las instituciones financieras regionales ofrecen herramientas para articular cooperación y ampliar márgenes de autonomía**

## **2. El multilateralismo como parte de la identidad internacional latinoamericana**

Hace cinco años, en un artículo sobre el multilateralismo y América Latina publicado por la Fundación Carolina, Alberto van Klaveren (2020) resaltaba el rol

protagónico que tuvo América Latina en la configuración de las premisas que dieron forma al orden liberal internacional, incluida la promoción del multilateralismo. En efecto, desde el siglo XIX la región impulsó mecanismos innovadores para la solución pacífica de controversias, la codificación del derecho internacional y la creación de foros de cooperación interestatal.

El aporte de van Klaveren se inscribe en una serie de investigaciones que proliferaron en los últimos años orientadas a visibilizar el hecho que, aunque periférica, América Latina ha sido una región activa en la construcción del orden liberal internacional. Long (2018) sostiene que la región promovió un orden basado en normas antes incluso de que Europa lo hiciera tras la Segunda Guerra Mundial. Profundizando esta idea, Long y Schulz (2019) demostraron que los países latinoamericanos construyeron desde el temprano siglo XIX una forma de “internacionalismo republicano” que defendía la soberanía, la no intervención y el principio de igualdad jurídica entre Estados. Grandin (2012), por su parte, destacó que, frente a la tradición imperialista del hemisferio norte, América Latina desarrolló una concepción alternativa del liberalismo internacional: una centrada en la solidaridad, la diplomacia y la normatividad como forma de resistencia. Esta tradición cristalizó en tratados como el de Montevideo de 1889 y en propuestas institucionales como la Unión de Naciones Americanas.

La diplomacia regional “promultilateralismo” estuvo también marcada por una apuesta por la juridificación de los conflictos. Este legado se expresó en la creación temprana de cortes y sistemas de arbitraje regional, así como en una fuerte cultura jurídica diplomática, expresada en doctrinas como las de Drago, Calvo, Tobar y Estrada. En esta línea, Kathryn Sikkink (2014) define a los países de la región como “protagonistas normativos” en el desarrollo de estándares internacionales, especialmente en materia de derechos humanos.

Retomando a Van Klaveren (2020), la temprana apuesta de los países latinoamericanos por el multilateralismo se consolidó como rasgo estructural de la política exterior de la región. América Latina encontró en el derecho internacional y en los foros multilaterales un escudo frente a las presiones del poder global y una vía para resolver conflictos intrarregionales. No se trataba solamente de una herramienta funcional, sino de una forma de presentarse ante el mundo.

Estas prácticas pueden entenderse desde el marco teórico de la identidad colectiva. Para autores constructivistas como Wendt (1994) y Checkel (2016), esta identidad surge cuando los actores construyen una imagen compartida de sí mismos y se reconocen mutuamente como parte de una misma comunidad política. Y América Latina ha construido esta identidad a través de normas compartidas sobre soberanía, cooperación y solución pacífica de controversias, internalizadas tanto sus organismos regionales como en sus posicionamientos en foros globales.

Sin embargo, la erosión constante del orden liberal y del multilateralismo como instancia para abordar problemas ha puesto esta identidad bajo tensión, condicionando los alcances de la acción internacional de los países latinoamericanos. La identidad colectiva no se limita al ámbito simbólico, sino que tiene también efectos concretos en las prácticas de la política exterior. En este sentido, el multilateralismo latinoamericano es tanto un rasgo distintivo de la región (construido en contraste con las formas de dominación y unilateralismo) como un instrumento para ampliar la autonomía de la región en un sistema internacional considerado como asimétrico.

Seguindo esta idea, Russell y Tokatlian (2013) señalan que el multilateralismo se consolidó a lo largo del siglo XX como una herramienta clave para que los países latinoamericanos implementaran una lógica de autonomía en su política exterior. Dicha lógica buscaba aumentar los márgenes de maniobra frente a las grandes potencias y promover un orden internacional más equitativo. Entre sus principales estrategias se encuentra el *soft balancing* o equilibrio suave, que consiste en impulsar y emplear instrumentos jurídicos, diplomáticos e institucionales con el fin de contener o limitar el uso abusivo del poder, sin recurrir a la confrontación militar.

En un mismo sentido, autores como Sanahuja (2013) y Malacalza (2024) resaltan que los países latinoamericanos jugaron un papel activo en la conformación de instancias multilaterales clave, como la ONU y el Movimiento de Países No Alineados, defendiendo principios como la no intervención, el respeto a la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados. Este activismo normativo se tradujo en un uso reiterado del sistema multilateral como plataforma para impulsar propuestas de desarrollo, comercio, medio ambiente y migraciones, contribuyendo al equilibrio del sistema internacional y al avance de una agenda más representativa de los intereses del Sur Global.

Con el nuevo milenio, el multilateralismo volvió a adquirir centralidad frente al unilateralismo de Estados Unidos: la mayoría de los países de la región rechazaron la invasión estadounidense a Irak en 2003. Esta postura, como relatan varios estudios (Van Klaveren, 2020; Scarfi, 2021), fue un claro gesto de autonomía diplomática, basado en la defensa del derecho internacional y del principio de legalidad multilateral como condición para el uso legítimo de la fuerza.

Otro episodio ilustrativo se encuentra en las críticas formuladas por Brasil, Argentina y otros países de la región a la intervención militar en Libia en 2011, amparada en el principio de responsabilidad de proteger (R2P). Aunque el Consejo de Seguridad de la ONU otorgó un mandato limitado, la acción liderada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue percibida por América Latina como un caso de sobrerrepresentación de intereses unilaterales bajo una supuesta cobertura del derecho internacional multilateral.

La integración regional ha sido otro de los pilares del uso estratégico del multilateralismo orientado a la autonomía por parte de los países latinoamericanos (Chagas-Bastos, 2024). En efecto, la región ha promovido instituciones y acuerdos regionales que han permitido generar sinergias políticas y económicas, construir espacios de concertación intergubernamental y proyectar una identidad común en la arena global. Desde la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) hasta la CELAC, pasando por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) o Mercosur, los marcos multilaterales regionales fueron pensados, más allá de sus magros resultados, no solo como plataformas de cooperación, sino como respuestas a la insuficiencia del orden multilateral global para incorporar las demandas de los países de la periferia.

Por último, retomando a Sikkink (2014), el multilateralismo también les ha permitido a los países latinoamericanos construir “capital normativo” producto de su rol protagónico en la evolución del derecho internacional. La firma de pactos regionales, la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el liderazgo en negociaciones globales como las del Tratado sobre el Comercio de Armas, muestran que América Latina ha utilizado los foros multilaterales para ir forjando, progresivamente, un “campo posible de poder”. Es decir, un espacio desde el cual

**La apuesta de los países latinoamericanos por el multilateralismo y el derecho internacional es un rasgo estructural de la política exterior de la región**

proyectar influencia política y cultural a bajo costo, compensando debilidades económicas, financieras y militares, y haciéndose visible en el tablero global.

### 3. Una tradición multilateral entre el desánimo y la pulsión relacional

Si tomamos al multilateralismo latinoamericano como un sistema basado en normas, impulsado por una búsqueda de construcción de identidad y autonomía estratégica, es claro que este se encuentra profundamente debilitado y sin perspectivas claras de revitalización.

La UNASUR, pese a la coincidencia de gobiernos progresistas en los últimos años, nunca logró superar su parálisis institucional y el intento de Lula por relanzarla, tras asumir su tercer mandato presidencial, se diluyó rápidamente. El Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), iniciativa impulsada por gobiernos conservadores como alternativa, resultó irrelevante desde su concepción. La Alianza del Pacífico, que generó expectativas como modelo de integración del siglo XXI, fue perdiendo gradualmente su impulso inicial. El ALBA, que en su momento se postuló como una propuesta de integración alternativa al neoliberalismo, dejó de tener relevancia regional significativa más allá de la retórica. El Grupo de Lima, creado en 2017, como respuesta a la crisis venezolana, no ayudó a resolver la situación humanitaria y tampoco logró el objetivo implícito de remover a Nicolás Maduro del poder.

Ahora bien, la debilidad de este modelo no significa que el multilateralismo regional haya desaparecido. Su persistencia puede entenderse como una suerte de “pulsión relacional”. Desde esta perspectiva, los países mantendrían su presencia en ámbitos multilaterales por dos razones. La primera es la relativa eficacia de sus instancias para negociar con potencias extraregionales. La segunda razón tiene que ver con lo que Pierson (2000) define como “dependencia del sendero” (*path dependence*): los marcos institucionales existentes tienden a persistir, incluso cuando su funcionamiento es subóptimo, debido a que los costos de modificarlos o reemplazarlos suelen ser más altos que los de mantenerlos.

El Mercosur ilustra bien esta lógica. Hace al menos una década que gobiernos de diferente signo ideológico —como el Frente Amplio uruguayo, los de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil o, en la actualidad, el de Javier Milei en Argentina— vienen señalando que el acuerdo regional es una suerte de “corsé”, una “camisa de fuerza” o una “prisión” que obstaculiza el desarrollo comercial y económico de sus países. No obstante, ningún gobierno se ha atrevido seriamente a eliminar el arancel externo común y, mucho menos, a sacar a su país del bloque. La posición del gobierno de Milei frente al acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur, finalmente rubricado el 18 de enero de 2026, es un buen ejemplo: mientras el presidente argentino critica al Mercosur como un mecanismo que “solo sirvió para enriquecer a los empresarios brasileños a costa de los argentinos” y amenaza con abandonarlo para firmar un tratado bilateral con Estados Unidos (*El País*, 2025), no puede materializar esta salida porque quedaría excluido del acuerdo con la Unión Europea. Dicho de otra forma, aunque para el actual gobierno argentino el Mercosur no haya sido una fuente de prosperidad económica, mantenerse “adentro” sigue siendo la única vía para acceder a un acuerdo de tanta relevancia comercial.

Una lógica similar puede observarse en el ámbito hemisférico. La indiferencia de la segunda administración Trump hacia los organismos internacionales contribuyó significativamente al vaciamiento del multilateralismo regional. No obstante, este desdén también activó dinámicas de coordinación entre países latinoamericanos, que aprovecharon los márgenes de autonomía disponibles para incidir en decisiones estratégicas. La reciente elección del secretario general de la OEA constituye un ejemplo revelador. La falta de apoyo decidido por parte de Estados Unidos a la candidatura del canciller paraguayo Rubén Ramírez Lezcano generó un espacio de maniobra que fue aprovechado por un grupo reducido de países —Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, en consulta con México— para coordinar una acción concertada que culminó en la designación por aclamación del candidato surinamés Albert Ramdin. Este episodio ilustra cómo el multilateralismo sigue operando dentro de la lógica de “pulsión relacional”: incluso cuando Estados Unidos muestra desinterés por los organismos interamericanos, los países latinoamericanos continúan utilizando las instancias multilaterales como mecanismos eficaces para incidir en el orden regional y preservar márgenes de influencia colectiva.

En tercer lugar, el foro China-CELAC es otro caso que refleja que el multilateralismo sigue siendo para los países latinoamericanos una opción conveniente —y a veces ineludible— a la hora de vincularse hacia afuera, aunque su dinámica de funcionamiento muestre sus limitaciones. Este mecanismo se ha convertido en el principal canal de la estrategia china hacia la región: por ejemplo, el Plan de Acción Conjunto 2025-2027 incluye desde fondos crediticios por 9.200 millones de dólares hasta la cooperación en inteligencia artificial y telecomunicaciones, además de promover alternativas al dólar mediante *swaps* entre bancos centrales y comercio en monedas locales. No obstante, su verdadero alcance reside en la institucionalización, en el marco regional, de una cooperación bilateral ya existente entre China y los países de la región. Esta institucionalización refuerza la proyección de China como líder del Sur Global, pero no necesariamente incrementa el peso negociador de América Latina como bloque. La participación en el foro parece estar motivada más por los costos de quedar al margen de un espacio institucionalizado con la segunda economía mundial que por una estrategia deliberada de América Latina orientada a negociar colectivamente con China. De hecho, todos los países de la región que se han sumado formalmente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta lo han hecho de manera individual, mediante acuerdos bilaterales con Beijing.

En suma, el multilateralismo regional parece persistir más por inercia y necesidad que por proyectos deliberados de autonomía o integración. Esa fragilidad no supone su desaparición, pero sí plantea la pregunta sobre qué espacios alternativos pueden asumir hoy la función de articular a la región puertas para adentro y en el mundo.

**La indiferencia de Trump hacia los organismos internacionales contribuye al vaciamiento del multilateralismo, pero también ha activado nuevas dinámicas de coordinación estratégica**

#### **4. Ampliar la perspectiva: nuevos escenarios y actores del multilateralismo**

Como señalamos, una tendencia habitual en los análisis sobre el multilateralismo es centrarse en su dimensión liberal-occidental. Sin embargo, al ampliar el foco,

el panorama adquiere otros matices. Como señala Pérez Muleiro (2024), no todo el multilateralismo está en crisis, sino aquel ligado a la hegemonía liberal que lo acompañó tras 1945. En este sentido, es necesario problematizar la identificación entre multilateralismo y Occidente. Como muestran las miradas poscoloniales y decoloniales, el occidentalismo opera como un discurso que representa a Occidente como el origen natural del orden, la racionalidad y la cooperación, en contraposición con una otredad construida como carente o subordinada (Mignolo, 1995). Esta narrativa tiende, por un lado, a invisibilizar los aportes históricos de regiones como América Latina en la configuración de las bases normativas e institucionales del orden internacional. Por el otro, refuerza la idea de que la actual crisis del multilateralismo occidental representa una crisis sistémica del multilateralismo como totalidad.

Sin embargo, si se adopta la perspectiva de un orden global “multiplex” (Acharya, 2017), en el que los países del Sur global comparten responsabilidades con las instituciones predominantes del multilateralismo liberal, la lectura totalizante de Occidente termina siendo parcial y reduccionista. Lo que emerge, entonces, es un escenario más diverso, donde formas de multilateralismo promovidas por actores del Sur global coexisten con el legado liberal-occidental, al mismo tiempo que lo reformulan desde otras racionalidades y trayectorias históricas.

De esta forma, no es que exista un vacío normativo, un estancamiento operativo, ni una anarquía institucional, sino que conviven una pluralidad de arreglos institucionales en la que ningún actor único logra imponer reglas universales de manera hegemónica. La columna vertebral de la cooperación internacional no ha desaparecido, sino que ha adoptado formas más flexibles, regionales y sectoriales.

En esta clave interpretativa, cobra más relevancia lo que Roy (2023) denomina “multilateralismo del Sur” que, lejos de derribar el orden existente, busca compartir responsabilidades y reformarlo desde dentro. Siguiendo la noción del mundo *multiplex*, este enfoque reconoce la coexistencia de múltiples órdenes y modernidades, abriendo la posibilidad de una gobernanza global más distribuida, en la que actores como India, Brasil o Sudáfrica asumen un rol activo en la provisión de bienes públicos internacionales.

Estos países están generando instituciones propias —desde el IBSA *Fund* hasta el *Asia-Africa Growth Corridor*— que en muchos casos se construyen sobre el orden liberal existente, sus reglas y procedimientos. A ello se suma la arquitectura multilateral impulsada por China, que abarca desde la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB), el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y la recientemente anunciada Organización Internacional de Mediación (OIMed), hasta foros interregionales como el ya mencionado China-CELAC, el Foro de Cooperación China-África y el Foro de Cooperación China-Países Árabes.

Cabe destacar que la transformación del multilateralismo no es solo geográfica, sino también de actores y escalas. Durante las últimas décadas, el multilateralismo ha adoptado progresivamente una forma de operación (y cooperación) más descentralizada. Como menciona Castro-Silva (2025), existe una proliferación significativa de lo que se denominan redes transnacionales de gobernanza que están transformando los modos tradicionales de cooperación internacional. Estas son redes técnicas, relativamente estables, donde actores públicos y privados comparten recursos y autoridad para alcanzar objetivos comunes.

Tres casos pueden ilustrar que la cooperación técnica se desarrolla pese a la actual crisis del multilateralismo en el nivel político. En primer lugar, la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), en el marco de la cual gobiernos, organismos internacionales, fundaciones privadas y la industria farmacéutica cofinancian y distribuyen vacunas a escala global. Este caso resulta particularmente paradigmático por el nivel de cooperación público-privada alcanzado y por su impacto directo en la salud: se estima que se salvaron casi 19 millones de vidas desde su creación (GAVI, 2025). En segundo, la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN, por sus siglas en inglés), en cuyo marco gobiernos, empresas tecnológicas y otros actores coordinan globalmente los nombres de dominio y direcciones IP de internet. Por último, las redes técnicas del G20, que favorecieron que bancos centrales y reguladores pudieran generar estándares financieros sin necesidad de tratados formales.

Dicho esto, vale preguntarse si este tipo de redes existen en América Latina y, en caso de que existan, cómo es que operan y qué potencialidades tienen como mecanismos de cooperación multilateral. El sistema de gobernanza regional latinoamericano tiene una complejidad que muchos señalan como una debilidad estructural: múltiples organizaciones coexistiendo con mandatos superpuestos y operando sin autoridad central (Nolte, 2014). Esta aparente debilidad institucional, sin embargo, ha generado un efecto positivo en el contexto de las dinámicas políticas altamente cambiantes de la región. Ha dado lugar a un entramado de regulaciones, instituciones y procesos que, precisamente por su flexibilidad y descentralización, permite articular múltiples canales de cooperación simultánea en configuraciones bilaterales, regionales y multilaterales según las necesidades específicas de cada momento (Orsini *et al.*, 2020).

En este sentido, Merke, Stuenkel y Feldmann (2021) señalan que mientras el multilateralismo de alto nivel está paralizado, persiste una cooperación técnica robusta a través de redes de funcionarios gubernamentales, expertos y sociedad civil que mantienen vínculos operativos en áreas como migración, salud y seguridad. Esta cooperación “bajo el radar” se sustenta en normas multilaterales globales que se transfieren al ámbito regional y las burocracias nacionales, que buscan soluciones técnicas más allá de los ciclos electorales. No obstante, también es cierto que la influencia y el alcance de estos espacios de cooperación han sido limitados en los planos político y económico, ya que no han logrado traducirse en transformaciones de gran escala en la región.

## **5. El papel del financiamiento en las nuevas formas de multilateralismo**

Hasta aquí hemos visto que, pese a la parálisis institucional y a la crisis del multilateralismo liberal-occidental, América Latina sigue ensayando formas de cooperación multilateral. Pero esas prácticas solo adquieren densidad política cuando se enlazan con recursos y capacidad de ejecución. En ese cruce aparece el financiamiento para el desarrollo, que se ha convertido en un terreno fértil para tender puentes entre las redes técnicas y la dimensión político-estratégica del multilateralismo, y donde las instituciones financieras regionales desempeñan un papel cada vez más central.

**La gobernanza regional refleja una aparente debilidad institucional cuya flexibilidad y descentralización permite sin embargo articular múltiples canales de cooperación**

Este vínculo entre financiamiento y articulación política no es nuevo. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) mostró a comienzos de los 2000 cómo proyectos de infraestructura financiados con apoyo de los bancos de desarrollo podían transformarse en antecedentes funcionales para iniciativas políticas como UNASUR. Hoy, algo similar puede observarse en la manera en que instituciones como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)<sup>1</sup>, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)<sup>2</sup> o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS han ampliado sus carteras y fortalecido su capacidad de coordinación. Los bancos de desarrollo regionales están teniendo un protagonismo creciente en las políticas de articulación latinoamericana, no como simples canalizadores de recursos, sino como “orquestadores” de estas redes transnacionales que conectan sectores públicos y privados, fondos soberanos del Sur global y bancos nacionales de desarrollo (Agostinis y Palestini, 2020). Esa centralidad puede observarse en distintos planos: en su crecimiento institucional, en su capacidad para coordinar iniciativas regionales y en su proyección extrarregional.

En primer lugar, a contracorriente de la crisis política del multilateralismo, estos bancos han experimentado un crecimiento institucional notable en los últimos años. El CAF alcanzó en 2024 una cartera de préstamos de 34.700 millones de dólares (frente a los 27.000 millones que tenía en 2019) consolidándose como el principal prestamista multilateral de la región, con desembolsos anuales superiores a los 15.000 millones de dólares. Además, se espera que para 2030 duplique su cartera de préstamos (CAF, 2024a; CAF, s.f.). El Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, por su parte, amplió significativamente su membresía entre 2021 y 2025 con la incorporación de Bangladesh, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Argelia, y próximamente de Uruguay. Hacia mediados de 2024, había alcanzado compromisos de financiamiento por 33.250 millones de dólares, con la meta de realizar el 30% de estos préstamos en monedas locales, como parte de su estrategia de desdolarización (NDB Annual Report, 2024; NDB, 2022). FONPLATA aumentó sus activos de 1.308 millones de dólares en 2019 a 3.177 millones en 2024, lo que representa un crecimiento del 142,9%, permitiéndole expandir operaciones en proyectos infraestructura, desarrollo socioambiental y desarrollo económico-productivo (FONPLATA, 2025a).

En segundo lugar, estas instituciones han evolucionado como plataformas de gobernanza técnica que trascienden el financiamiento bilateral. Por ejemplo, BID, CAF, FONPLATA, lanzaron en 2020 la Alianza por la Integración y Desarrollo de América Latina y el Caribe (ILAT) para coordinar tanto apoyo técnico como financiamiento de proyectos multisectoriales —infraestructuras, tecnologías, integración física y digital—. En el ámbito del Mercosur, FONPLATA es el administrador fiduciario del FOCER (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur), que funciona de una manera activa pese a las tensiones políticas bilaterales entre Argentina y Brasil.

En esta dimensión también se puede destacar el papel de las instituciones financieras en la creación y fortalecimiento de redes regionales. Un ejemplo des-

<sup>1</sup> Anteriormente conocido como Comunidad Andina de Fomento, el CAF es un banco de desarrollo constituido en 1970 y conformado por 23 países (21 de América Latina y el Caribe, España y Portugal, más 13 bancos privados de la región)

<sup>2</sup> Banco de Desarrollo creado en 1974 e integrado por los cinco países de la Cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

tacado es el trabajo del BID en la Amazonía, donde, además de financiar diversos proyectos e iniciativas, ha promovido plataformas de coordinación política y técnica como la Red de Ministros de Hacienda y Planificación de la Amazonía, la Red de Ministros de Educación de la Amazonía y la Coalición Verde, que agrupa a más de 20 bancos públicos de desarrollo.

Por último, la proyección extrarregional de estas instituciones ha generado nuevos corredores de cooperación Sur-Sur y vínculos estratégicos con Europa. Un ejemplo relevante lo proporciona el acuerdo firmado entre CAF y el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB) en 2022. Este acuerdo institucional promueve iniciativas conjuntas y cofinanciamiento para proyectos de infraestructura, conectividad y desarrollo sostenible entre ambas regiones, con el objetivo de canalizar recursos y conocimiento. Asimismo, CAF y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) firmaron en junio de 2025 un acuerdo estratégico en el marco del *Global Gateway* para movilizar financiación conjunta en proyectos de sostenibilidad y acción climática en América Latina.

Aunque puedan parecer meramente técnicas, estas acciones e iniciativas constituyen una dimensión cada vez más relevante del multilateralismo regional, con capacidad para tender puentes operativos con otras regiones relevantes, como la Unión Europea y Asia. Esto facilita sortear las limitaciones de la cooperación política tradicional y abre canales concretos para la inserción internacional de América Latina. A su vez, son acciones que permiten concebir a la región no como una periferia pasiva dentro de un sistema en descomposición, sino como un actor activo en la reconfiguración del orden global.

## 6. Entre una tradición normativa y una necesidad de resultados

La impronta normativa es un rasgo constitutivo de la identidad internacional latinoamericana y un elemento que, de alguna forma, permitió a los países de la región compensar sus limitaciones materiales en los foros multilaterales. Sin embargo, esta tradición enfrenta hoy desafíos que trascienden las particularidades regionales. En Estados Unidos, por ejemplo, distintos autores cercanos al liberalismo han señalado cómo la proliferación de normas, vetos y controles —incluso con buenas intenciones como en el área medioambiental— ha generado sistemas en los que el exceso de procedimientos debilita la capacidad de los Estados para producir bienes públicos (Fukuyama, 2014; Klein y Thompson, 2025). Esto, a su vez, contrasta con países como China, que operan bajo la lógica de un “Estado ingeniero” (Wang, 2025), que prioriza la capacidad de ejecución y el desarrollo tecnológico por sobre la calidad institucional de los procesos.

Entonces, la pregunta estratégica para América Latina no es si debe abandonar su tradición normativa, sino cómo complementarla con una dimensión que traduzca estos marcos en resultados tangibles y que otorgue volumen político a iniciativas de carácter técnico. Se trata de incorporar en el multilateralismo latinoamericano capacidades materiales y tecnológicas para ejecutar políticas y sostener proyectos comunes de manera sostenida.

Ejemplos recientes muestran esta contradicción entre capacidad de establecer normas y capacidad de ejecución: mientras la región ha liderado grandes logros normativos sobre cambio climático y biodiversidad, como el Acuerdo de

**La participación en el multilateralismo del Sur ofrece márgenes de maniobra frente a potencias tradicionales, siempre que se combine con criterios de beneficio regional**

Escazú, no ha logrado generar proyectos regionales de transición energética mínimamente comparables al Pacto Verde europeo ni un mercado común de carbono. Del mismo modo, aunque se reivindica como potencia alimentaria, no existen mecanismos multilaterales regionales para coordinar reservas estratégicas o garantizar la seguridad alimentaria en contextos de crisis. Y mientras la Unión Europea avanza en normas comunes sobre datos e inteligencia artificial, en América Latina la soberanía digital se discute de manera fragmentada, sin proyectos de infraestructura regional que reduzcan la dependencia de proveedores externos.

Ahora bien, hasta tanto no se logre desarrollar el volumen político necesario para resolver estas contradicciones, se pueden explorar alternativas que permitan, al menos, amortiguarlas. La participación selectiva en el multilateralismo del Sur ofrece márgenes de maniobra frente a potencias tradicionales, siempre que se combine con criterios claros de beneficio regional. Y los avances en la región en financiamiento del desarrollo, retroalimentado por redes técnicas y coaliciones sectoriales, muestran que la cooperación puede sobrevivir incluso cuando las instituciones más políticas se paralizan.

La crisis del multilateralismo interpela la identidad internacional de América Latina porque desafía su histórica apuesta por el derecho y la normatividad. Pero esto no implica su defunción: en un continente tan atravesado por el presidencialismo, los ciclos políticos pueden abrir agendas aún incipientes en el plano multilateral —desde la soberanía digital hasta nuevas concepciones de justicia— capaces de reconfigurar principios clásicos como la soberanía y la no injerencia. Mientras tanto, América Latina no está destinada únicamente a custodiar las reglas de un mundo en desaparición; abriéndose hacia nuevas áreas de cooperación, el multilateralismo puede posicionarse como generador de resultados en sectores estratégicos para el desarrollo regional.

## Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. (2017): “After liberal hegemony: the advent of a multiplex world”, *Ethics and International Affairs*, vol. 31 n.º 3, pp. 271-285.
- AEBERHARD, D, y HAGAN, R. (2026): “No sirven a nuestros intereses: Trump anuncia que EE.UU. se retira de más de 60 organizaciones internacionales, convenciones y tratados”, *BBC News Mundo*, 8 de enero. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cjw12lejp1eo>.
- AGOSTINIS, G., y PALESTINI, S. (2020): “Transnational governance in motion: Regional development banks, power politics, and the rise and fall of South America’s infrastructure integration”, *Governance*, vol. 34, n.º 2, pp. 765-784.
- AGRAWAL, R. (2025): “Trump is ushering in a more transactional world”, *Foreign Policy*, 7 de enero. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2025/01/07/trump-transactional-global-system-us-allies-markets-tariffs/>.
- CAF (2024): *Factsheet institucional 2024*. Disponible en: <https://www.caf.com/media/4668216/af-factsheet-institucional-es-2024-final.pdf>.
- (2025): “El BEI y la CAF se unen para impulsar el crecimiento sostenible en América Latina bajo el Global Gateway”, 29 de junio. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/el-bei-y-la-caf-se-unen-para-impulsar-el-crecimiento-sostenible-en-america-latina-bajo-el-global-gateway/>.

- (2022): “AIIB y CAF trabajarán en conjunto para financiar proyectos de energía renovable y verdes en América Latina y el Caribe”, 13 de octubre. Disponible en: <https://www.eurpappress.es/economia/noticia-aiib-caf-trabajaran-conjunto-financiar-proyectos-america-latina-caribe-20221107171202.html>.
- (s.f.): *Operaciones*. CAF <https://www.caf.com/es/inversionistas/operaciones/>.
- CASTRO-SILVA, J. (2025): “Latin American complex regional governance and policy networks”, en *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford University Press.
- CHAGAS-BASTOS, F. (2024): “The conceptual roots of Latin American integration”, *Global Society*, Taylor & Francis, vol. 38, n.º 2, pp. 173-192.
- CHECKEL, J. (2016): “Regional identities and communities”, en BÖRZEL, T. A. Y RISSE, T. (coords.): *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 559-578.
- EL PAÍS (2025): “Milei asegura que está dispuesto a sacar a Argentina de Mercosur”, 2 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/argentina/2025-03-02/milei-asegura-que-esta-dispuesto-a-sacar-a-argentina-de-mercosur.html>.
- FONPLATA (2025a): Estados Financieros. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/inversionistas/estados-financieros>.
- (2025b): “FONPLATA presenta avances en integración regional ante el MERCOSUR”, 3 de julio. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/03-07-2025/fonplata-presenta-avances-en-integracion-regional-ante-el-mercosur>.
- FUKUYAMA, F. (2014): “America in Decay: The Sources of Political Dysfunction”, *Foreign Affairs*, vol. 93, n.º 5, septiembre-octubre, 2014.
- GAVI (2025): About our Alliance. Disponible en: <https://www.gavi.org/our-alliance/about>.
- GRANDIN, G. (2012): “The liberal traditions in the Americas: Rights, sovereignty, and the origins of liberal multilateralism”, en *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 156, n.º 3, pp. 281-287.
- KLEIN, E. Y THOMPSON, D. (2025): *Abundance*, Nueva York, Avid Reader Press/Simon & Schuster, pp. 304.
- LONG, T. (2018): “Latin America and the liberal international order: An agenda for research”, *International Affairs*, vol. 94, n.º 6, pp. 1371-1390.
- LONG, T. Y SCHULZ, C. (2019): “Republican internationalism: The nineteenth-century roots of Latin American contributions to international order”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, n.º 6, pp. 735-754.
- MALACALZA, B. (2024): “Orden internacional: de la estabilidad a la justicia social”, en: COVARRUBIAS, A., YUMATLE, C. Y CHENOU, J. M. (comps.), *El mundo visto desde América Latina: Una revisión de los conceptos básicos de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 25-30.
- MERKE, F., STUENKEL, O., Y FELDMANN, A. (2021): *Reimagining regional governance in Latin America*. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2021/06/reimagining-regional-governance-in-latin-america?lang=en>, [Working Paper]. Carnegie Endowment for International Peace.
- MIGNOLO, W. (1995): “Occidentalización, imperialismo, globalización: herencias coloniales y teorías postcoloniales”, *Revista Iberoamericana*, vol. 61, n.º 170-171, pp. 27-40.
- NDB, New Development Bank (2024): Report On Ndb’s Development Results. Disponible en: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2025/04/ndb-ieo-report-on-ndb-development-results.pdf>.
- (2022): NDB Board of Governors approved the Bank’s General Strategy for 2022-2026. Disponible en: <https://www.ndb.int/news/ndb-board-of-governors-approved-the-banks-general-strategy-for-2022-2026/>.

- NOLTE, D. (2014): “Regional governance complexes in comparative perspective”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-International Studies Association (FLACSO-ISA), Joint International Conference 2014, Buenos Aires.
- ORSINI, A., LE PESTRE, P., BROSIG, M., PATTERBERG, P., WIDERBERG, O., GÓMEZ-MERA, L., MORIN, J. F., HARRISON, N., GEYERT, R. Y CHANDLER, D. (2020): “Forum: Complex systems and international governance”, *International Studies Review*, n.º 22, pp. 1008-1038.
- PÉREZ MULEIRO, P. (2024): “Revitalizing multilateralism in a multiplex world: A pragmatic paradigm shift”, *Development Cooperation Review*, vol. 15, n.º 307(1), 5-12.
- PIERSON, P. (2000): “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, pp. 251-267.
- ROMERO, C. A., LUJÁN, C., GONZÁLEZ, G., TOKATLIAN, J. G. Y HIRST, M. (2025): “Trump y América Latina y el Caribe”, *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://www.nuso.org/documento/trump-y-america-latina-y-el-caribe-un-laboratorio-de-control>.
- ROY, I. (2023): “Southern multilateralism: India’s engagement with Africa and the emergence of a multiplex world order”, *Journal of International Development*, n.º 35, pp. 566-582.
- RUSSELL, R. Y TOKATLIAN, J. G. (2013): “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 102, pp. 157-180.
- SANAHUJA, J. A. (2013): “Narrativas del multilateralismo: ‘efecto Rashomon’ y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 101, pp. 2-28.
- SCARFI, J. P. (2021): “Latin America and the liberal international order: An uneasy relationship”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 34, n.º 6, pp. 776-797.
- SIKKINK, K. (2014): “Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights”, *Global Governance*, vol. 20, n.º 3, pp. 389-404.
- VAN KLAVEREN, A. (2020): “La crisis del multilateralismo y América Latina”, *Análisis Carolina*, n.º 10, pp. 1-10.
- WANG, D. (2025): “Empire of engineers”, *China Books Review*. 11 de septiembre. Disponible en: <https://chinabooksreview.com/2025/09/11/engineering-state/>.
- WENDT, A. (1994): “Collective identity formation and the international state”, *American Political Science Review*, vol. 88, n.º 2, pp. 384-396.



## 9. AGENDAS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA: ENTRE AVANCES REALES Y REACCIONES PATRIARCALES

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI

Catedrática de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica

### 1. Introducción<sup>1</sup>

El reconocimiento del cuidado como un derecho humano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su Opinión Consultiva OC-31/25 de junio de 2025, marca un punto de inflexión en las agendas de igualdad de género de América Latina. Por primera vez, un órgano jurisdiccional regional reconocía el cuidado como un derecho humano autónomo, universal y exigible. Además, establece que cuidar, recibir cuidados y autocuidarse son dimensiones interdependientes de un mismo derecho, y que su garantía requiere redistribuir responsabilidades entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad (Corte IDH, 2025).

La Corte IDH reconoce que las tareas de cuidado están distribuidas de forma desigual y que ello impacta en los proyectos de vida de mujeres y hombres. En lugar de limitarse a situaciones de dependencia, adopta una perspectiva más amplia del cuidado y llama a los Estados a garantizar servicios accesibles y de calidad, proteger los derechos de quienes cuidan —sean remunerados o no—, y enfrentar las desigualdades estructurales que afectan especialmente a las mujeres y a personas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, establece que dichos servicios deben prestarse de forma digna y sin discriminación.

Aunque se denomina “opinión consultiva”, se trata de una interpretación autorizada de un órgano jurisdiccional y como lo señala Laura Pautassi (2025), se ha avanzado de manera sostenida en su carácter vinculante, es decir, de cumplimiento obligatorio para todos los Estados que forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup>. De esta forma, esta resolución abona un debate que lleva más de dos décadas en el feminismo global y latinoamericano: cómo articular políticas centradas en el reconocimiento de derechos —contra la violencia y en favor de los derechos sexuales y reproductivos, la identidad de género y la paridad en la política—, con políticas de redistribución de recursos, tiempo y

**Solo integrando reconocimiento y redistribución —en los planos jurídico, cultural y económico— podrá avanzarse hacia una justicia feminista plena**

<sup>1</sup> Agradezco especialmente a Laura Pautassi por su lectura atenta y sus generosos comentarios a un borrador inicial. Las imprecisiones o errores que pudieran subsistir son únicamente responsabilidad mía.

<sup>2</sup> Esta aplicación es independiente de si los países han ratificado o no la Convención Americana de Derechos Humanos mediante el Pacto de San José sobre el que la Corte Interamericana tiene autoridad de interpretación y aplicación (Corte IDH, 2025a).

poder que garanticen la igualdad sustantiva en los proyectos de vida de hombres y mujeres (Fraser, 1997, 2014; Lamas, 2025). En esta línea, autoras como Silvia Federici (2013) sostienen que el trabajo de reproducción social—invisible y no remunerado—ha sido históricamente central para sostener la economía capitalista, y que su reconocimiento es indispensable para una justicia de género sustantiva. Reconocimiento y redistribución son así dos caras de una misma moneda.

El objetivo de este artículo es analizar cómo las agendas de género en América Latina se han configurado, tensionado y transformado a partir de esa doble dimensión—reconocimiento y redistribución—, y cómo la OC-31/25 establece obligaciones para los países y, en esa medida, puede ser de enorme ayuda para impulsar cambios en las políticas públicas en la región.

Partiendo de la distinción teórica de Fraser (1997) y de la tipología de Htun y Weldon (2010), el análisis sostiene que las agendas de género avanzan de manera fragmentada y desigual, no solo entre países, sino también entre diversos tipos de temáticas. Mientras el reconocimiento de derechos civiles y políticos ha progresado en varios países—aunque hoy enfrentan una reacción conservadora tanto desde el Estado como desde la sociedad civil—, las políticas redistributivas siguen rezagadas. Esta disociación entre reconocimiento y redistribución genera una “justicia incompleta”: amplía el estatus simbólico de las mujeres y diversidades, pero sin modificar las bases materiales que sostienen la desigualdad.

Por ello, el reto central de las agendas de género en América Latina no es solo ampliar derechos, sino redistribuir el poder y los recursos que sostienen las desigualdades. Solo integrando reconocimiento y redistribución—en los planos jurídico, cultural y económico—podrá seguirse avanzando hacia una justicia feminista plena y democrática. Este reto enfrenta actualmente un reto creciente: la disputa política por la autoridad del derecho internacional que respalda y amplía los derechos humanos. Un ejemplo es la salida, o la amenaza de salir, de países de sistema interamericano de Derechos Humanos.

## 2. El género: un asunto multidimensional

Las discusiones sobre igualdad de género en América Latina se han nutrido de un cuerpo teórico robusto que combina aportes del feminismo global y de las tradiciones críticas regionales. Entre ellos, destacan los trabajos de Nancy Fraser y de Mala Htun y Laurel Weldon, que ofrecen marcos analíticos útiles para comprender por qué las agendas de género avanzan de manera desigual y fragmentada.

Fraser (1997) sostiene que las luchas por la justicia social se organizan en torno a dos dimensiones interdependientes: el reconocimiento y la redistribución. El reconocimiento refiere a la valoración cultural y simbólica de colectivos sociales históricamente subordinados. La redistribución, a la asignación justa de recursos materiales y oportunidades. Cuando las políticas ponen el acento solo en una de estas dimensiones, producen formas de justicia parciales. Una política centrada exclusivamente en el reconocimiento puede mejorar el estatus simbólico sin alterar las estructuras económicas que sostienen la desigualdad; una centrada únicamente en la redistribución puede ignorar las jerarquías culturales y de identidad que perpetúan la exclusión.

A partir de esta base, Fraser (1997) plantea la noción de “justicia bivalente”, según la cual la emancipación requiere articular ambas dimensiones de manera simultánea. En contextos de desigualdad estructural como los latinoamericanos, esta articulación es especialmente desafiante, pues las políticas tienden a fragmentarse entre campos institucionales distintos: lo social, lo económico y lo cultural. Por su parte, Htun y Weldon (2010) ofrecen una clasificación complementaria al distinguir entre “políticas de estatus” y “políticas de clase”. Las primeras buscan transformar normas sociales y simbólicas —como las leyes sobre violencia, identidad, paridad e igualdad en instituciones familiares como matrimonio, el divorcio y custodia de hijos e hijas—; las segundas, modificar la distribución material de recursos y oportunidades —como el acceso al trabajo, la protección social o los sistemas de cuidado—. Su análisis comparado muestra que los avances en políticas de estatus han estado más vinculados a la acción colectiva feminista y al respaldo de normativas internacionales, mientras que las transformaciones en políticas de clase exigen la conformación de coaliciones redistributivas más amplias, voluntad política sostenida y capacidades estatales robustas para su implementación. Por supuesto, en muchos casos, como en materia de cuidados, las transformaciones tocan simultáneamente aspectos de estatus y de clase, y por lo tanto las economías políticas que promueven e impiden los cambios son también más complejas.

### 3. Pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal

**Las mujeres enfrentan tres escenarios que combinan desigualdades de género y de clase: los “pisos pegajosos”, las “escaleras rotas” y los “techos de cristal”**

En la tipología propuesta por Htun y Weldon, las políticas de clase son esenciales para abordar desigualdades materiales que afectan de manera diferenciada a las mujeres de distintos estratos socioeconómicos. Esta necesidad es aún más evidente en América Latina, una región en la que todos sus países —aun los que tienen mejor desempeño como Uruguay— se encuentran entre los treinta con la distribución del ingreso más desigual del mundo (CEPAL, 2024). Como lo planteamos en 2017 junto con Fernando Filgueira y Silke Staab, las mujeres latinoamericanas enfrentan tres escenarios estructurales que combinan desigualdades de género y de clase: los “pisos pegajosos”, las “escaleras rotas” y los “techos de cristal” (ONU Mujeres, 2017).

En los pisos pegajosos, las mujeres viven en condiciones de mayor pobreza e inestabilidad laboral. Suelen contar con educación primaria o incompleta y residen en hogares de bajos ingresos. Su participación en el mercado laboral es menor que la de los hombres con igual nivel educativo, y cuando logran insertarse lo hacen en ocupaciones informales, precarias o mal remuneradas, como el trabajo doméstico. Estas mujeres soportan además la carga más pesada de trabajo de cuidados no remunerado —en promedio, 46 horas semanales en 2017— y altas tasas de maternidad temprana, frecuentemente en soledad<sup>3</sup>. En el extremo opuesto, los techos de cristal afectan a mujeres con educación terciaria y altos ingresos familiares. Aunque su participación laboral es similar a la de los hombres con calificaciones equivalentes, enfrentan barreras invisibles para acceder a posiciones de poder y decisión. Pese a contar con mayor capacidad económica para

<sup>3</sup> Datos actuales sobre uso del tiempo a nivel regional pueden encontrarse en el Repositorio sobre Uso del Tiempo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025).

contratar servicios de cuidado, en 2017 dedicaban aún unas 33 horas semanales al trabajo no remunerado y sufrían la mayor brecha salarial de género entre los tres grupos.

Entre ambos polos se ubican las escaleras rotas, que representan a mujeres con educación media y participación laboral más intensa, incluso con hijos pequeños. En 2017, dedicaban alrededor de 41 horas semanales al trabajo no remunerado. Carecen de protección social suficiente y su inserción laboral es altamente volátil; enfrentan el riesgo constante de descender socialmente ante crisis económicas, sanitarias o biográficas, como separaciones o pérdida de empleo.

Mientras las mujeres con mayores recursos pueden pagar servicios o contratar a otras mujeres para las tareas domésticas y de cuidado, aquellas con menos ingresos dependen de redes familiares o de políticas públicas limitadas. Las políticas redistributivas —en términos de Htun y Weldon, políticas de clase, como las de cuidado, empleo y protección social— buscan precisamente reducir estas brechas estructurales del bienestar y redistribuir los costos de la reproducción social que recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres en general y sobre las mujeres en escenarios de pisos pegajosos en particular.

Estos tres escenarios ilustran cómo la desigualdad de género en la región combina dimensiones culturales y materiales, lo que exige políticas integradas de reconocimiento y redistribución.

**Las agendas de género son producto de la capacidad fiscal del Estado, la orientación ideológica del poder, la fuerza del feminismo, y los contextos internacionales de apoyo**

#### 4. Las agendas de género

En materia de asuntos públicos, el concepto de agenda designa el conjunto de temas que entran en el campo de decisión y deliberación del Estado. Como señalan Aguilar Villanueva (1993), Baumgartner y Jones (1993), y Kingdon (1984), la agenda es el resultado de un proceso de selección social y política: algunos temas se incorporan a la discusión estatal, mientras otros permanecen relegados en la esfera pública o social. Esta distinción resulta especialmente útil para analizar las políticas de género, en las que conviven dos planos: una “agenda social”, impulsada por los movimientos feministas y de mujeres, y una “agenda institucional”, expresada en las políticas públicas y en los marcos normativos. Ambas agendas interactúan de manera dinámica: la social ejerce presión desde la sociedad civil, mientras la institucional traduce —con distintos grados de éxito— esas demandas en acción estatal. Esta diferenciación entre agendas sociales e institucionales es clave para examinar cómo las políticas de reconocimiento y de redistribución logran —o no— incorporarse en la práctica gubernamental. Cuando ambas agendas convergen, es posible impulsar políticas transformadoras.

La agenda social surge de procesos de movilización, resistencia y producción de sentido, articulados en torno a derechos y demandas históricas. Su capacidad de incidencia depende de factores como la organización del movimiento feminista, la coyuntura política y el contexto internacional. La agenda institucional, por su parte, responde a las prioridades gubernamentales, a la correlación de fuerzas en los poderes del Estado y a la disponibilidad de recursos fiscales y administrativos. Las políticas de reconocimiento suelen abrirse paso en la agenda social primero (movimientos feministas, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales), y sólo después se convierten en políticas institu-

cionales cuando logran superar resistencias culturales o religiosas. Las políticas de redistribución muchas veces han entrado “desde arriba” en la agenda institucional, porque dependen de coaliciones sociopolíticas, su voluntad redistributiva y su éxito en crear la suficiente capacidad fiscal. Cuando ambas agendas convergen entre sí y entre políticas de reconocimiento y de redistribución, es posible impulsar políticas transformadoras. Cuando se desencuentran, estamos frecuentemente a momentos en los que la agenda social se enfoca más en la resistencia que en la transformación. Además, en América Latina, los avances normativos en materia de reconocimiento no siempre se acompañan de una redistribución efectiva de recursos o de un fortalecimiento institucional equivalente.

Como ya lo señalamos (Arza y Martínez Franzoni, 2024), las agendas de género, tanto sociales como institucionales, son producto de un conjunto de factores tanto estructurales como coyunturales: la capacidad fiscal del Estado, en particular a través de la ampliación de los ingresos mediante una tributación progresiva; la orientación ideológica de las coaliciones en el poder; la calidad democrática y el grado de autonomía institucional; la fuerza y articulación del movimiento feminista; y, finalmente, los contextos regionales o internacionales de apoyo a una reacción conservadora.

Estos factores ayudan a entender por qué las políticas de reconocimiento — más centradas en el cambio normativo y simbólico— han sido más visibles y políticamente viables en ciertos contextos, mientras que las políticas redistributivas —que requieren mayor inversión fiscal y coaliciones amplias— enfrentan barreras estructurales más persistentes. Sin embargo, los avances normativos tampoco están exentos de fragilidad: la ofensiva conservadora actual muestra que los logros en materia de derechos también pueden ser objeto de disputa, reversión o captura simbólica.

La siguiente tabla sintetiza cómo estos factores condicionan de manera diferenciada las agendas de reconocimiento y de redistribución, tanto en su configuración social como institucional

| Tipo de agenda | Factores determinantes                                                                           | Resultados predominantes                                                                                           |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reconocimiento | Movilización feminista, marcos internacionales de derechos humanos, presión mediática            | Reformas normativas, leyes de igualdad, creación de mecanismos institucionales, con limitada implementación        |
| Redistribución | Capacidad fiscal, coaliciones políticas, estabilidad económica, articulación de actores sociales | Avances parciales, políticas de cuidado y protección social fragmentadas, alta dependencia de coyunturas políticas |

Fuente: Elaboración propia basada en Fraser (1997) y Arza y Martínez Franzoni (2024).

En síntesis, el grado de convergencia entre las agendas sociales e institucionales determina si las políticas de reconocimiento y de redistribución logran avanzar de manera articulada. Como plantea Fraser, solo la interacción entre ambas di-

menciones —cultural y económica— puede traducirse en una justicia bivalente capaz de transformar de manera sostenida las estructuras de desigualdad.

## 5. Las agendas de género en América Latina

Estas distinciones conceptuales permiten analizar cómo las agendas de género se han materializado en América Latina, revelando avances diferenciados y tensiones persistentes entre las dimensiones de reconocimiento y redistribución. A la luz de los marcos propuestos por Fraser y Htun y Weldon, los casos empíricos de la región muestran cómo las políticas de reconocimiento y las de redistribución avanzan bajo lógicas distintas. Durante la última década, la región ha consolidado un marco normativo robusto en materia de igualdad y derechos de las mujeres y diversidades. México, Argentina, Bolivia, Chile y Colombia incorporaron la paridad política como principio constitucional o legal. Argentina (2020), Colombia (2022) y México (2023) ampliaron el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo; y Costa Rica aprobó en 2021 una política nacional de cuidados mientras Chile discute marcos normativos que se suman a los ya aprobados en Uruguay (2015). Como ya señalamos, a escala regional, la Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirmó que el cuidado es un derecho humano autónomo y universal, que se encuentra en todos los instrumentos de derechos humanos, y que existen ya estándares jurídicos vinculantes que obligan a los Estados a garantizar servicios, recursos y condiciones materiales para su ejercicio.

Estos logros expresan la potencia acumulada de los movimientos feministas y de diversidad sexual, así como la acción de redes transnacionales y organismos multilaterales —Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU Mujeres, Organización de Estados Americanos (OEA)—, que han sido motores de ampliación de los marcos de reconocimiento. Sin embargo, las brechas en autonomía económica, en políticas de cuidado y en redistribución del poder, siguen siendo profundas. En términos de Fraser (1997), se trata de una expansión del estatus sin redistribución equivalente; en términos de Htun y Weldon (2010), de un predominio de políticas de estatus sobre las de clase.

Mientras la demanda de reconocimiento de derechos se impulsa principalmente desde la movilización “desde abajo” y desde los marcos internacionales de derechos humanos “desde arriba”, la redistribución se enfrenta a limitaciones fiscales, informalidad estructural y captura de los Estados por élites económicas y religiosas. La sostenibilidad de las políticas de cuidado y autonomía económica depende de estructuras fiscales regresivas y de presiones macroeconómicas que priorizan la estabilidad sobre la equidad de género (Esquivel, 2017; CEPAL, 2023; Pautassi, 2023).

### 5.1. Reconocimiento, redistribución y reacción conservadora

En los últimos años, los avances normativos han coexistido con una creciente contraofensiva conservadora. El discurso sobre la “ideología de género” (Kuhar y Paternotte, 2017; Corredor 2019; Lamas, 2025) se ha convertido en un eje articulador de esta reacción, impulsado por alianzas entre jerarquías religiosas, sec-

tores empresariales y partidos populistas autoritarios. Esta narrativa no solo es antigénero, sino también antimultilateral: acusa a los organismos internacionales —en especial a la ONU, la OEA y la Corte IDH— de “imponer agendas externas” y “amenazar la soberanía nacional”.

Como señala Wendy Brown (2015), la erosión del sentido común democrático bajo las ideas neoliberales ha debilitado la capacidad de las instituciones para operar como garantes del bien común. Esta erosión democrática también permite que actores conservadores reconfiguren el lenguaje de los derechos para oponerlo a la igualdad, especialmente en las disputas en torno a la “ideología de género”. Así, el ataque a la igualdad de género no es solo cultural o moral, sino también y fuertemente, político-institucional.

Así, la crítica a la supuesta “ideología de género” opera, a la vez, como una estrategia soberanista y transnacional, que busca debilitar la arquitectura de derechos humanos y socavar la legitimidad de los mecanismos internacionales de protección. Este giro antimultilateral complica el rendimiento político y jurídico de la OC-31/25, cuyo potencial transformador depende precisamente de la aceptación estatal de los estándares interamericanos. Si bien esta aceptación no es voluntaria sino que es necesaria para evitar incumplir o violarlas garantías de derechos, los Estados —como en el caso de Perú— pueden decidir salir de este espacio supranacional. La opinión consultiva tiene lugar en un contexto de avance de discursos y estrategias conservadores.

La expansión del campo moral conservador, especialmente aunque no solo, en Brasil, El Salvador y varios países andinos, ha reforzado las resistencias institucionales y presupuestarias a las políticas de igualdad. Como advierten Gago (2024) y Butler (2024), este intento de restauración patriarcal busca desarticular los avances feministas mediante una “contraofensiva de reconocimiento” que reinstaura jerarquías simbólicas y desplaza del debate público los reclamos redistributivos que amenazan las bases económicas del patriarcado. Estas acciones “restaurativas” incluyen el creciente poder político de iglesias neopentecostales, que han reconfigurado el campo moral conservador en muchos países, reforzando discursos antigénero de alcance regional y bloqueando avances normativos en derechos sexuales, reproductivos y de identidad de género (Torres, 2019; Corrales, 2020; Güereca, Víquez, Carozo y otras, 2023).

En el eje redistributivo, el panorama sigue marcado por tensiones estructurales. En países con institucionalidad comparativamente sólida —como Uruguay, Costa Rica, Chile, México y Brasil— se han consolidado sistemas nacionales o programas de cuidados con inversión estatal y nuevas arquitecturas institucionales. Estos avances marcan un cambio significativo al reconocer el cuidado como derecho y pilar de la política social. Sin embargo, en contextos institucionales frágiles —como Perú, Ecuador o buena parte de Centroamérica— las políticas redistributivas permanecen fragmentadas, con escasa cobertura y débil sostenibilidad. La alta informalidad laboral, que supera el 60% en varios países, limita la protección social y excluye a la mayoría de las trabajadoras de beneficios laborales y previsionales.

De este modo, las políticas de redistribución se enfrentan a una manera dominante de entender el espacio fiscal que casi siempre opone estabilidad macroeconómica a expansión del esfuerzo fiscal para darle contenido material a estas políticas (Esquivel, 2017; CEPAL, 2023). Aun cuando se han creado sistemas de

cuidado y ampliado licencias parentales, la sostenibilidad de estas políticas depende de estructuras fiscales sumamente regresivas. La presión por mantener superávits primarios o el endeudamiento público limita la expansión del gasto social (CEPAL, 2023; ONU Mujeres, 2017).

Así, mientras el reconocimiento enfrenta una oposición creciente aunque variable entre países, la redistribución continúa atrapada entre las restricciones fiscales y la captura de los Estados por coaliciones económicas y políticas que bloquean transformaciones estructurales. Este desequilibrio impide concretar lo que Fraser denomina “justicia bivalente”, es decir, una combinación efectiva de reconocimiento y redistribución que aborde simultáneamente las injusticias materiales y simbólicas.

## 5.2. Trayectorias y actores

Frente a estos retrocesos y tensiones, la región cuenta con un ecosistema institucional y social diverso, conformado por organizaciones, tanques de pensamiento, observatorios y redes feministas que sostienen las agendas de género a escala nacional y regional. Un espacio emblemático es el de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que se reúne desde 1977<sup>4</sup>. Se trata de un foro que agrupa a los gobiernos y al movimiento de mujeres en una agenda común y constituye un espacio clave de articulación y visibilización de demandas. En ese espacio y en otros, organizaciones tanto nacionales como regionales desempeñan un papel clave en la producción de evidencia, monitoreo de políticas y defensa de marcos normativos internacionales (véase Apéndice 1). Los informes comparativos de estas instituciones confirman una tendencia regional clara: las agendas de género avanzan más en reconocimiento que en redistribución. A pesar de progresos normativos, persiste un déficit de implementación y financiamiento, especialmente en políticas de cuidados y autonomía económica. La presión por mantener superávits primarios y el endeudamiento público limita la expansión del gasto social, reproduciendo una arquitectura económica que privilegia la estabilidad macroeconómica sobre la equidad de género.

En suma, las agendas de género en América Latina se mueven en un terreno de fuerzas contrapuestas: avances institucionales impulsados por marcos internacionales y movilización feminista, y reacciones antigénero de carácter nacionalista y antimultilateral que amenazan con desarticular décadas de conquistas. El desafío regional consiste en sostener el vínculo entre reconocimiento y redistribución en un contexto donde el multilateralismo, lejos de ser neutral, se ha convertido en un campo de disputa política y cultural.

El caso centroamericano resulta especialmente ilustrativo de la tensión estructural entre reconocimiento y redistribución. Concretamente, la coexistencia de políticas familiares explícitas y de facto ilustra con fuerza la tensión entre avances y retrocesos de las agendas de género. Como hemos documentado, tras dos décadas de expansión en licencias parentales, servicios de cuidado e ingresos de protección, los procesos de autocratización —en particular en El Salvador— han reforzado la re-familiarización de responsabilidades y feminizado aún más la organización del cui-

**El reconocimiento enfrenta una oposición creciente; la redistribución continúa atrapada entre las restricciones fiscales y la captura de los Estados por coaliciones económicas y políticas**

<sup>4</sup> La XVI Conferencia Regional, celebrada en México en agosto de 2025 acordó cambiar mujer al plural para reconocer la diversidad de experiencias e identidades en cuestión.

dato (Martínez Franzoni, Marzonetto y Méndez, 2024). La alta informalidad laboral, que supera el 70% en varios países, agrava esta brecha, ya que las políticas redistributivas vinculadas al mundo del trabajo no alcanzan a la mayoría de las trabajadoras. En consecuencia, mientras la agenda social feminista redobla esfuerzos para reafirmar los cuidados como un derecho humano y demanda corresponsabilidad social y de género, las agendas institucionales en Centroamérica muestran fuertes límites y, en contextos autoritarios, retrocesos incluso más pronunciados.

## 6. En conclusión

En conclusión, las agendas de género en América Latina son múltiples, contradictorias y profundamente contextuales. No existe una única agenda, sino un entramado de *asuntos* que avanzan —y a veces retroceden— bajo lógicas políticas distintas, incluso cuando son promovidas por actores regionales potentes en esta materia, como es el caso de las conferencias regionales de las mujeres.

Las políticas de reconocimiento tienden a abrirse paso desde la agenda social, impulsadas por la movilización feminista y por marcos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, enfrentan resistencias culturales, religiosas y políticas que ralentizan o bloquean su traducción en políticas institucionales. La creciente articulación de actores religiosos conservadores —especialmente las iglesias neopentecostales— ha configurado un campo antigénero con capacidad de veto, que disputa con fuerza la legitimidad de los derechos sexuales, reproductivos y de identidad.

Las políticas de redistribución, en cambio, enfrentan obstáculos estructurales que trascienden la cuestión normativa: requieren ampliación tributaria, sostenibilidad institucional y coaliciones redistributivas estables. En contextos de alta desigualdad, informalidad laboral y sistemas tributarios regresivos, su consolidación se torna frágil y dependiente de liderazgos coyunturales. La pandemia y las crisis sucesivas expusieron esta fragilidad: los cuidados se reprivatizaron en los hogares, el trabajo doméstico no remunerado se expandió, con una ampliación desproporcionada sobre las mujeres, y aumentó la oferta privada servicios.

La evidencia reciente confirma que el progreso en un eje no garantiza avances en el otro. La movilización social y los marcos legales son indispensables, pero insuficientes sin voluntad redistributiva que a su vez genere la necesaria capacidad estatal, en particular aunque no solo, de carácter fiscal. La región por ahora sigue atrapada en un modelo de reconocimiento simbólico sin redistribución material, lo que produce desigualdades persistentes y democracias incompletas.

La Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte Interamericana se erige, así, como un hito normativo de enorme potencial transformador. Su implementación dependerá de la capacidad de los Estados de sostener su compromiso con el sistema interamericano en un contexto en el que los discursos antigénero se combinan con una creciente desconfianza hacia los organismos multilaterales. En varios países, la apelación a la ideología de género opera no solo como reacción conservadora, sino como estrategia soberanista que cuestiona la legitimidad misma de instancias como la Corte Interamericana, la OEA o la ONU. En este escenario, la disputa por la igualdad de género se vuelve netamente una disputa política, no solo jurídica, por la autoridad del derecho internacional en esta materia.

Defender la OC-31 implica, por tanto, sostener el multilateralismo como espacio legítimo para garantizar y exigir derechos, en particular el sistema interamericano, especialmente frente a Estados que invocan la soberanía para restringirlos. En esta línea, es importante reconocer, como advierte Wendy Brown (2015), que la erosión de las instituciones democráticas y del lenguaje de lo común bajo el neoliberalismo ha debilitado la capacidad misma de los marcos jurídicos para funcionar como plataformas de defensa colectiva. La desdemocratización que la autora documenta se expresa también en la creciente deslegitimación de los organismos multilaterales y en la captura simbólica del lenguaje de los derechos por fuerzas conservadoras. El futuro de la justicia de género en la región dependerá no solo de articular políticas de reconocimiento y redistribución, sino también de reafirmar la autoridad democrática del derecho internacional que las respalda.

Si el reconocimiento sin redistribución genera ciudadanías y pertenencias parciales, la redistribución sin reconocimiento reproduce jerarquías culturales y simbólicas. Solo una justicia de género que combine reconocimiento y redistribución permitirá transformar las bases estructurales del patriarcado y construir democracias sustantivas en América Latina.

**El futuro de la justicia de género depende de las políticas de reconocimiento y redistribución, y de la autoridad democrática del derecho internacional que las respalda**

## Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992): *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUIRRE, R. Y FERRARI, F. (2014): “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *Asuntos de Género* 5851, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BAUMGARTNER, F. Y JONES, B. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BROWN, W. (2015): *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Zone Books. Doi: <https://doi.org/10.2307/j.ctt17kk9p8>.
- BUTLER, J. (2024): *Who's Afraid of Gender?*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- CEPAL (2024): *Panorama Social de América Latina 2023*, Santiago de Chile.
- (2023): *Autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Santiago de Chile.
- (2025): *Repositorio sobre Uso del Tiempo en América Latina y el Caribe*.
- CORTE IDH (2025): “Opinión Consultiva OC-31/25 de 12 de junio de 2025 solicitada por la República Argentina. El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”, San José.
- (2025a): “Opinión Consultiva OC-21/25 del 29 de mayo de 2025 sobre Emergencia climática y derechos humanos”, San José.
- CORRALES, J. (2020): “The Expansion of LGBT Rights in Latin America and the Backlash”, en BOSIA, M. J., McEVOY, S. M. Y RAHMAN, M. (eds.), *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics*, Oxford, Oxford Handbooks.
- CORREDOR, E. S. (2019): “Unpacking “Gender Ideology” and the Global Right's Antigender Countermovement”, *Signs*, 44 (3), pp. 613-638. Doi: <https://doi.org/10.1086/701171>.
- FEDERICI, S. (2013): *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Madrid, Traficantes de Sueños.

- GAGO, V. (2024): “Antifeminismo de Estado”, en *El monstruo anda suelto*, ep. 5, CLACSO, 26 de noviembre. Disponible en: <https://open.spotify.com/episode/1RUIBD9XxZsEaQfCfhZ7mN?si=26d94ec7ac31405f>.
- FRASER, N. (1997): “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Postsocialist’ Age”, *Justice Interruptus. Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*, Nueva York, Routledge.
- (2014): *Justice Interruptus. From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a “Postsocialist” Age*, Nueva York, Taylor & Francis / Routledge, pp. 21-50.
- GÜERCA, E. *et al.* (2023): “Restauración conservadora y estrategias feministas”, *Miradas y horizontes feministas* 5, Boletín del Grupo de Trabajo Feminismos, resistencias y Emancipación, CLACSO.
- HTUN, M. Y WELDON, L. (2010): “When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy”, *Perspectives on Politics*, 8 (1), pp. 207-216.
- KINGDON, J. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2ª ed., Nueva York, Harper-Collins.
- KUHAR, R. Y PATERNOTTE, D. (eds.) (2017): *Anti-gender campaigns in Europe: Mobilizing against equality*, Londres, Nueva York, Rowman & Littlefield International.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J., MARZONETTO, G. Y MÉNDEZ, K. (2025): “Family policies in Central America: Navigating the Unstable Balance between Explicit and De Facto measures”, en SÁTYRO, N. Y MINTEGUIAGA, A., *Family Policies in Latin America: From Implicit to Explicit Familialism*, Cham, Springer Nature Switzerland, pp. 347-377.
- ONU MUJERES (2017): *El progreso de las mujeres en América Latina. Transformar las economías para realizar los derechos*, Ciudad de Panamá.
- PAUTASSI, L. (2025): Comunicación personal electrónica, 12 de octubre.
- (2007): “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *Serie Mujer y Desarrollo*, n.º 57, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2023): *De la polisemia a la norma: el derecho al cuidado*, Buenos Aires, Fundación Medifé Edita.

**Apéndice 1. Listado parcial de organizaciones y tanques de pensamiento que dan seguimiento a las agendas de género en América Latina**

| Centro                                                                        | País                                                                                                                                                 | Énfasis                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)                               | Argentina                                                                                                                                            | Políticas de salud sexual y reproductiva, género y desarrollo social.                               |
| Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM-UCR)                    | Costa Rica                                                                                                                                           | Políticas públicas, derechos humanos y estudios feministas.                                         |
| Centro de Investigaciones para la Equidad, el Género y el Desarrollo (CIEDUR) | Uruguay                                                                                                                                              | Políticas laborales y sociales con enfoque de género; estudios sobre cuidados.                      |
| Centro de la Mujer Chilena (CEM)                                              | Chile                                                                                                                                                | Investigación y políticas sobre trabajo, cuidados, participación política y derechos reproductivos. |
| Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán                                      | Perú                                                                                                                                                 | Investigación, incidencia y formación feminista en derechos, trabajo y políticas públicas.          |
| ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género                             | Argentina                                                                                                                                            | Investigación, litigio estratégico y monitoreo de políticas públicas con enfoque feminista.         |
| Fundar, Centro de Análisis e Investigación                                    | México                                                                                                                                               | Presupuestos públicos con perspectiva de género, transparencia y rendición de cuentas.              |
| Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)                           | México                                                                                                                                               | Incidencia política, formación feminista, participación y derechos sexuales y reproductivos.        |
| Instituto de Estudios Peruanos (IEP)                                          | Perú                                                                                                                                                 | Desigualdades de género en pobreza, empleo y política social.                                       |
| Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB)                              | México                                                                                                                                               | Derechos sexuales y reproductivos, litigio estratégico y monitoreo legislativo.                     |
| <b>Regionales</b>                                                             |                                                                                                                                                      |                                                                                                     |
| Articulación feminista Mercosur, ISOquito                                     | Seguimiento de sociedad civil a los compromisos de la Conferencias Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe.                         |                                                                                                     |
| Alianza global por los Cuidados                                               | Articulación entre gobiernos, sociedad civil, asociaciones gremiales, organismos internacionales y academia para promover la agenda de los cuidados. |                                                                                                     |
| CEPAL – División de Asuntos de Género                                         | Estudios y asistencia técnica a gobiernos y Conferencia Regional sobre las Mujeres en materia de igualdad de género.                                 |                                                                                                     |
| Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe (EFLAC)                   | Espacio feminista de sociedad civil que articula voces individuales y colectivas de toda la región.                                                  |                                                                                                     |
| FES (Friedrich Ebert Stiftung)                                                | FESminismos, un proyecto regional para promover la igualdad de género.                                                                               |                                                                                                     |
| Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL)      | Seguimiento a políticas de cuidado y redistribución del trabajo doméstico.                                                                           |                                                                                                     |
| ONU Mujeres – Oficina Regional para América Latina y el Caribe                | Asistencia técnica y seguimiento de compromisos internacionales de derechos de las mujeres (CEDAW, Beijing, ODS).                                    |                                                                                                     |
| OXFAM América Latina                                                          | Investigación e incidencia en materia de políticas de cuidados.                                                                                      |                                                                                                     |
| PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                      | Promueve agendas de género para el desarrollo sostenible y lideró la agenda en materia de conciliación y cuidados.                                   |                                                                                                     |
| Red de Politólogas #NoSinMujeres                                              | Incidencia y análisis político feminista en América Latina.                                                                                          |                                                                                                     |
| Red de Cuidados en América Latina y el Caribe (RedCuidadosALC)                | Promoción de la agenda de cuidados como derecho y bien público.                                                                                      |                                                                                                     |

## 10. BRASIL BAJO LA POLARIZACIÓN: BALANCE Y PERSPECTIVAS

**ESTHER SOLANO**

Consultora y profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de São Paulo

**ALEXANDRE FUCCILLE**

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista (UNESP)

### 1. Introducción

En la última década, la democracia en Brasil ha estado bajo presión, pasando por distintos momentos en los que ha sido cuestionada, amenazada e incluso erosionada desde dentro (Rocha, Solano y Medeiros, 2021; Nunes y Traumann, 2023; Souza, 2024). El último y más simbólico acontecimiento en este sentido fue el intento de golpe de Estado del 8 de enero de 2023, pocos días después del inicio del tercer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, y la condena de los implicados, entre ellos el expresidente Jair Bolsonaro, en septiembre de 2025, por el Tribunal Supremo Federal (STF). Aún es pronto para decir si se trata de un punto de inflexión, pero sin duda es alentadora la histórica decisión del Supremo Tribunal Federal (STF) de condenar al expresidente y a varios generales, en un país con una larga tradición de impunidad.

La escena política sigue agitada. La situación política brasileña en 2025 se ha caracteriza por las tensiones entre los tres poderes del Estado, la polarización política y la incertidumbre económica, elementos que generan fuertes dosis de incertidumbre. Recientemente, un informe de la Policía Federal, fruto de una extensa investigación, señaló la existencia de un plan, denominado Punhal Verde Amarelo (Daga Verde Amarilla), cuyo objetivo era el asesinato del presidente Lula da Silva, del vicepresidente Geraldo Alckmin y del ministro del STF, Alexandre de Moraes (Policía Federal, 2024). La proximidad de las elecciones presidenciales de 2026 también agudiza las disputas y crispa la campaña electoral. La relación entre el Gobierno y el Congreso Nacional, especialmente con el llamado “Centrão”, una agrupación informal de parlamentarios de diferentes partidos cuya principal característica es su extremo pragmatismo y la ambición por cargos, enmiendas y recursos, se enfrenta a diversos retos. El apoyo, aunque sea parcial y minoritario, como ha ocurrido a lo largo del actual Gobierno, es fundamental para garantizar la gobernabilidad. La ruptura con el oficialismo de partidos como União Brasil y Progressistas (ambos miembros del “Centrão”, que formaron una federación con vistas a las elecciones de 2026 y cuentan con una bancada de 109 diputados federales —la mayor de la Cámara— y 14 senadores) es un ejemplo notable, que afecta a la estabilidad de la coalición y a la relación entre el Ejecutivo y el

Legislativo en la última fase de la gestión de lulista, lo que plantea nuevos retos para el presidente de la República, cuyo mandato finaliza el 31 de diciembre de 2026. Cabe destacar también la judicialización, es decir, cuestiones que deberían resolverse en el ámbito político acaban siendo llevadas al Poder Judicial, en especial al Tribunal Supremo, que a su vez ha adoptado una postura más activa en la toma de decisiones que afectan a la política interior e incluso, en ocasiones, a la política exterior.

El acelerado ritmo de la política internacional también trae consigo cambios geopolíticos importantes y pone en jaque antiguos acuerdos y alianzas. En el ámbito económico, las preocupaciones por las cuentas públicas y la sostenibilidad fiscal se ciernen sobre el Gobierno, especialmente tras la desaceleración del crecimiento en 2025 y el aumento de la deuda pública. Además, hay avances y retos en el ámbito social que cobran un nuevo significado con un poder legislativo con un enorme protagonismo político y con un poder —incluso presupuestario— nunca antes visto en la historia republicana. Por último, los militares son otros actores que no pueden ser descuidados y que merecen nuestra reflexión sobre lo que podemos esperar —o no— en 2026. Así, pasando por las dimensiones externa, política, económica, social y militar, trataremos de dar cuenta de la caleidoscópica y desafiante actualidad brasileña, buscando construir un panorama de lo que puede suceder a lo largo de 2026.

**El presidente Lula ha reforzado su apuesta por el “Sur global”, originalmente diseñada durante el período en que ocupó el Palacio del Planalto entre 2003 y 2010**

## 2. El panorama externo

La aceleración de la historia, como algunos historiadores denominan al período actual en el que múltiples procesos globales se desarrollan de forma interconectada, intensa e impredecible, también ha tenido repercusiones en Brasil y en su relación con el mundo exterior. El presidente Lula da Silva ha reforzado su apuesta por el Sur global, originalmente diseñada durante el período en que ocupó el Palacio del Planalto entre 2003 y 2010 (Barrenengoa y Barceló, 2021), sin perjuicio de las alianzas tradicionales con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y los vecinos latinoamericanos, entre otros.

Sin ser exhaustivos, eventos como la cumbre del G-20 en noviembre de 2024 en Río de Janeiro (que marca el final de la presidencia brasileña en el grupo), la presidencia del BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) a lo largo de 2025 y la presidencia del Mercado Común del Sur (Mercosur) desde julio de 2025 —desde la cual busca, insistentemente, concretar la firma del postergado acuerdo de libre comercio con la UE<sup>1</sup>—, sin olvidar la COP30, celebrada en Belém, en el corazón de la Amazonía, en noviembre de 2025, dan una idea de la intensa agenda exterior brasileña en los últimos meses del tercer año de gobierno de Lula. Con respecto a la 30ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Conferencia de las Partes), Brasil ha tratado, a través de la agenda medioambiental, de reactivar un activo diplomático que en su día fue poderoso: ha logrado una reducción de la deforestación con respecto a 2024, en el segundo año consecutivo de descenso, con una disminución del 32,4% con respecto a 2023 (MapBiomass, 2025), y ha mostrado, en términos generales, una mayor preservación de sus seis biomas (Amazonia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlántica, Pampa y Pantanal).

<sup>1</sup> Ya se ha firmado, en septiembre de 2025, con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Y quedó rubricado finalmente el 17 de enero de 2026.

A menudo se ha criticado al Gobierno por mantener estrechos vínculos con los países miembros del BRICS —hoy compuesto por número muy superior a los países que dieron origen al acrónimo—, varios de ellos, en efecto, autocracias. Pero Lula da Silva ha respondido que se trata de alianzas pragmáticas, que priorizan los beneficios económicos y diplomáticos. La posición oficial brasileña ha sido no alinearse ideológicamente con estos regímenes, sino buscar reforzar la autonomía estratégica del país y el multilateralismo en el escenario global, caracterizado por la erosión de la democracia liberal en varios países. Otros prefieren recordar que aquí tendríamos una contradicción, dado que la política exterior del tercer mandato de Lula da Silva tiene entre sus ejes centrales la promoción y el fortalecimiento de la democracia, incluso con la creación de un mecanismo de diálogo permanente para coordinar la defensa de la democracia anunciado en marzo de 2024, tras la visita del presidente español Pedro Sánchez a Brasilia, y que cuenta actualmente con la participación de varios países.

En este momento de declive del multilateralismo en el sistema internacional y de recrudescimiento de las relaciones de fuerza entre los Estados (como se verifica en la guerra entre Rusia y Ucrania y el conflicto entre Israel y Palestina, este último del que el presidente Lula ha sido un severo crítico, calificándolo de “genocidio”), el deterioro de las relaciones diplomáticas se ha agudizado desde el regreso de Donald Trump a la presidencia de la mayor potencia económica y militar del mundo en enero de 2025. En el caso de Brasil, en un claro intento de injerencia, el presidente estadounidense tomó represalias unilaterales contra el país en los ámbitos económico, comercial y diplomático, debido al proceso judicial contra su aliado Jair Bolsonaro. El resultado ha sido una mayor dependencia de Brasil respecto de China, el mayor socio comercial del país desde 2009 y que actualmente absorbe alrededor del 25% de sus exportaciones y representa alrededor del 40% del superávit comercial del país (O Globo, 2025; CNN Brasil, 2025a), algo indeseable para Brasilia, que prefería mantener una distancia pragmática entre Washington y Beijing, y negociar ventajas e inversiones estratégicas según convenía a los intereses nacionales. A raíz de estos acontecimientos, el gigante asiático anunció inversiones multimillonarias hasta 2032, que abarcan sectores clave de la economía como movilidad, energías renovables, tecnología, minería y semiconductores (muchas de estas inversiones ya están en marcha). La lista de sanciones estadounidenses ya ha comenzado a revisarse con el anuncio de importantes excepciones. Hay señales de Trump a Lula (iniciadas en la apertura de la 80ª Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado mes de septiembre), recordando que Brasil es un actor regional muy importante —se trata de una de las diez mayores economías del mundo—, además de ser el segundo mayor poseedor de tierras raras del planeta, solo por detrás de China, y un importante proveedor de alimentos en algunos segmentos a los Estados Unidos, pero aún no sabemos cuáles serán sus repercusiones futuras. Incluso todo el modelo de defensa brasileño, alineado con el modelo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), comienza a replantearse, aunque aún no se ha anunciado ninguna decisión efectiva.

### 3. El escenario político

Con la inhabilitación judicial de Jair Bolsonaro en 2023 (hasta 2030) y la condena por el complot golpista de más de 27 años de prisión, la oposición ha buscado un

nuevo líder, generando tensiones políticas en el período preelectoral. Por orden de proximidad e importancia, intentaron ocupar su lugar los gobernadores de São Paulo (Tarcísio de Freitas), Paraná (Ratinho Júnior), Minas Gerais (Romeu Zema) y Goiás (Ronaldo Caiado). Finalmente, el senador Flávio Bolsonaro, hijo del expresidente, será candidato a la Presidencia de Brasil, avalado por su padre.

El proceso a Bolsonaro ha dado lugar a sanciones contra el país, como un arancel del 50% a las exportaciones brasileñas hacia Estados Unidos, la suspensión de visados a jueces del Tribunal Supremo y miembros del Gobierno de Lula (ambas extensivas a sus familiares) y la aplicación de la Ley Magnitsky (creada para castigar a los extranjeros por graves violaciones de los derechos humanos y prácticas de corrupción). El expresidente Bolsonaro ha sido condenado a prisión, mientras que Trump sigue calificando lo ocurrido como una “caza de brujas” e intentando interferir directamente en la política y la justicia brasileñas.

Vale la pena recordar, aunque sea brevemente, el episodio golpista de enero de 2023 y sus repercusiones en la actualidad. El 8 de enero de ese año, Brasil se vio sorprendido por la invasión —y vandalización— del Congreso Nacional, el Palacio del Planalto y el Tribunal Supremo en Brasilia por parte de huestes bolsonaristas con la finalidad de impedir un nuevo mandato de Lula da Silva.

En ese día en que la democracia se vio amenazada, los indignados por la derrota en las urnas, que acampaban frente al cuartel general del Ejército desde el revés electoral, pedían la cancelación de las elecciones, la intervención militar, el regreso del AI-5 (un conjunto de medidas decretadas por la última dictadura para consolidar su poder) y la destitución del ministro del Tribunal Supremo Federal, Alexandre de Moraes<sup>2</sup>. Una parte importante de la turba fue rápidamente condenada, mientras que las sentencias contra sus líderes se anunciaron el 11 de septiembre de 2025, en el juicio de la Acción Penal (AP) 2668, por el STF. Esta sentencia tenía como acusados a los ocho miembros del Núcleo 1 del intento de golpe, o “Núcleo Crucial”, según la Fiscalía General de la República (PGR)<sup>3</sup>. De ellos, siete acusados fueron condenados por los delitos de intento de abolición violenta del Estado democrático de derecho, golpe de Estado, participación en una organización criminal armada, daños graves y deterioro del patrimonio protegido.

Incluso antes del veredicto final y el anuncio de las penas, el “Centrão” comenzó a circular en el Parlamento una propuesta de amnistía para los implicados en los hechos del 8 de enero de 2023 (G1, 2025). Esto se ajusta a una larga tradición brasileña de impunidad de este tipo de delitos, como se vio en la etapa de la redemocratización del país. Las encuestas indican que la mayoría de la sociedad rechaza esta medida, pero los diputados y senadores han planteado diferentes formatos y propuestas (incluso en su forma más “suave”, mediante la reducción de las penas). Cabe señalar que esta propuesta mantiene viva la llama de la polarización. Por lo demás, a un año de las elecciones, la posición de Lula como favorito está rodeada de riesgos. Vale la pena recordar que, de las nueve elecciones presiden-

**EE.UU. tomó represalias contra Brasil debido al proceso contra Bolsonaro; el resultado ha sido una mayor dependencia del país respecto de China**

<sup>2</sup> Este movimiento se extendió frente a otras organizaciones militares en todo el país, sin que ninguna autoridad civil o militar lo desautorizara jamás.

<sup>3</sup> El diputado federal Alexandre Ramagem, exdirector de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN); el almirante Almir Garnier, excomandante de la Marina; Anderson Torres, exministro de Justicia y exsecretario de Seguridad Pública del Distrito Federal; el general Augusto Heleno, jefe del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI); el teniente coronel Mauro Cid, exayudante de órdenes de Bolsonaro (acusado colaborador); el expresidente de la República Jair Bolsonaro; el general Paulo Sérgio Nogueira, exministro de Defensa; y el general de la reserva Walter Braga Netto, exministro de la Casa Civil y de Defensa (Portal do STF, 2025).

ciales celebradas desde el regreso de la democracia en 1985, en cuatro de ellas los que lideraban un año antes acabaron derrotados en las urnas. A diferencia de las democracias donde la previsibilidad es la norma, en Brasil la volatilidad es estructural. El sistema proporcional de lista abierta, la fragmentación partidaria, la inestabilidad económica, los débiles vínculos partidarios y el alto grado de ambivalencia ideológica son la raíz de la explicación de este fenómeno. La ciencia política internacional establece que en unas elecciones en la que el titular del poder tiene 40% o más de aprobación existe un 75% de posibilidades de que sea reelegido. Lula se encuentra exactamente en ese umbral. Su Gobierno tiene alrededor del 45% de aprobación, y poco más de la mitad del electorado califica el trabajo personal del Jefe de Estado como “bueno/excelente” y “regular”. Es una posición de equilibrio inestable: cualquier movimiento puede empujarlo dentro o fuera de la zona de confort estadístico (Aith, 2025).

Actualmente, el presidente Lula, que venía de una serie histórica persistente de baja en la valoración popular, comenzó a recuperar una parte importante de su popularidad a partir de los episodios de injerencia protagonizados por Trump (CNN Brasil, 2025b; CartaCapital, 2025). Evocando la soberanía y afirmando que esta no es negociable, Lula y sus ministros utilizan gorras azules con el lema “Brasil es de los brasileños” y la bandera de Brasil, en contraposición a la gorra roja con la inscripción “Make America Great Again” y la bandera de Estados Unidos, utilizada por una parte importante de la derecha brasileña desde principios de 2025 junto con la de Israel. El Gobierno lanzó el Plan Brasil Soberano, que destinará 40.000 millones de reales (unos 7.500 millones de euros) a compensar las pérdidas de los exportadores afectados por el aumento de los aranceles estadounidenses en vigor desde agosto de 2025, y se reposicionó lanzando una nueva marca de Gobierno en sustitución de “Brasil: unión y reconstrucción”: “Gobierno de Brasil, del lado del pueblo brasileño”.

El campo de la derecha se enfrenta a un claro problema de falta de coordinación (Poder360, 2025a; CBN, 2025), toda vez que la sorpresiva candidatura de Flavio Bolsonaro no deja de generar dudas en la bancada del Centrão, una confederación de barones regionales, y más que una estructura jerárquica.

#### 4. La decisiva arena económica

Si la política sigue en suspenso, la economía se presenta como el campo decisivo en el que se decidirá la batalla electoral. De un crecimiento medio del PIB del 1,5% durante el Gobierno de Bolsonaro (2019-2022), ya bajo el mandato de Lula en 2023 el crecimiento subió al 3,2% en 2023 y el 3,4% en 2024. Pero en 2025, además de la frágil situación fiscal interna, el panorama internacional trajo nuevas inestabilidades que, sumadas a los elevados aranceles de Trump, provocaron que la economía se desacelerara. Resultado: el Banco Central y el mercado proyectaron un crecimiento del 2% para 2025 y del 1,5% para 2026 (para este bienio, el Gobierno sigue apostando a un crecimiento más sólido, en torno al 2,5%, lo que garantizaría un crecimiento medio del PIB en el cuatrienio de Lula de casi el 3%). Y en este horizonte, todavía hay muchas nubes cargadas.

Si bien es cierto que la tasa de desempleo se encuentra en el nivel más bajo de la serie histórica (en torno al 5,5% de la población económicamente activa), la

renta media de los trabajadores sigue creciendo y, en 2024, Brasil alcanzó un stock de alrededor de 1 billón de euros en inversión extranjera directa (récord en la serie histórica del Banco Central, con Estados Unidos a la cabeza con más del triple de inversiones que el segundo clasificado), sin embargo, hay otros datos que deben tenerse en cuenta para obtener una imagen más clara de cómo la economía puede afectar a la sucesión en 2026. Con una deuda bruta del gobierno (incluidas las obligaciones de los gobiernos federal, estatales y municipales) en torno del 78% del PIB y un déficit de cuenta corriente equivalente al 3,5% del PIB, el Banco Central ha justificado el aumento y el mantenimiento de los tipos de interés de 15% (que no se prevé que empiecen a bajar hasta 2026), lo que inhibe el consumo, la producción y la expansión de las actividades productivas. El marco fiscal, sancionado en 2023 en sustitución de la anterior regla del techo de gastos, acumula casi 20 excepciones en dos años, como resultado de las presiones del Ejecutivo y del Congreso Nacional (*Valor Econômico*, 2025). Con cada excepción, la regla pierde credibilidad.

Pero hay otras cifras aún menos alentadoras: 72 millones de brasileños están en mora (es decir, el 43% de los adultos, la cifra más alta desde que se empezó a realizar la encuesta); la tasa de interés de las tarjetas de crédito renovables supera desde hace tiempo el 450% anual (y la morosidad superó el 60%), en una economía con una inflación de alrededor del 5% anual. El sentimiento de agotamiento y la dificultad para vislumbrar una salida por parte de una parte considerable de la sociedad complica aún más el panorama y conduce a respuestas sociales que agravan la situación actual. La búsqueda de una solución en las apuestas electrónicas (*bets*) ha hecho que este panorama sea aún más desafiante y desolador: el porcentaje de brasileños mayores de 16 años (es decir, los que ya pueden votar) que declaran haber realizado algún tipo de apuesta subió del 24% en octubre de 2024 al 36% en septiembre de 2025, lo que ha duplicado la tasa de endeudamiento por las apuestas en línea y un drenaje de recursos del mundo del consumo (*Poder360*, 2025b).

En definitiva, existen problemas tanto macro como microeconómicos que podrían impactar en 2026, y el actual Gobierno no tiene ni la voluntad ni la mayoría parlamentaria para lograr soluciones estructurales y duraderas. Hay, además, una clara tensión entre un segmento liderado por el ministro de Hacienda (“ala técnica”), Fernando Haddad,<sup>4</sup> y el liderado por el ministro de la Casa Civil (“ala política”), Rui Costa, ambos del Partido de los Trabajadores (PT), ambos presidenciables, sobre el rumbo de la agenda económica. Del mismo modo, la promesa de reindustrialización no ha despegado y el sector agroindustrial explica las últimas subidas de la economía. Nunca está de más recordar que la sensación de bienestar es más determinante que la curva del PIB, y aquí reside un problema central al que debe enfrentarse el actual Gobierno en el escenario electoral que se avecina.

---

<sup>4</sup> Se especula mucho que Fernando Haddad dejará el ministerio en 2026 para disputar el Senado por São Paulo o incluso la gobernación del estado. Lula necesita un nombre fuerte en el estado para impulsar también su voto local, y los datos de 2022 muestran que, aunque derrotado en el Palacio dos Bandeirantes, la candidatura de Haddad fue fundamental para la victoria nacional del PT, con un 51% de los votos válidos frente al 49% de Bolsonaro.

**La sensación de bienestar es más determinante que la curva del PIB, y aquí reside un problema central al que debe enfrentarse el Gobierno frente al escenario electoral**

## **5. El (siempre desafiante) ámbito social**

En un país como Brasil, marcado por una desigualdad estructural y estructurante de su sociedad, con una de las mayores concentraciones de renta del planeta, la cuestión social, siempre volátil, aparece como una variable importante.

En 2022, Lula fue elegido con la promesa de rescatar la democracia e incluir a los pobres en el presupuesto de la Unión y a los ricos en el impuesto sobre la renta (a pesar de la elevada carga fiscal, esta es fundamentalmente regresiva). En el primer bienio (2023-2024) se produjo un crecimiento del 18% de la clase media (de 32,8 a 38,6 millones de personas) y un retroceso del 33% en el contingente clasificado como “miserable” (de 19,3 a 12,9 millones). A pesar de los indicadores positivos, el economista de la Universidad Estatal de Campinas Waldir Quadros destaca que la popularidad del gobierno no acompaña los datos: “Llevo más de 20 años trabajando con esta base de datos y metodología. Es la primera vez que se produce esta desconexión, porque, normalmente, hay un aumento de la movilidad social y mejora el reconocimiento del gobierno por parte de la población”, pero esto no se traduce en un apoyo equivalente al Gobierno (Brasil de Fato, 2025).

Brasil registró un avance histórico en la lucha contra la pobreza. En dos años, el número de familias en situación de vulnerabilidad en el Registro Único se redujo en un 25%. En mayo de 2023 eran 26,1 millones de hogares y en julio de 2025 pasaron a ser 19,56 millones. Esto representa 6,55 millones de familias que mejoraron su vida. En términos individuales, son 14,17 millones de personas las que han salido de la pobreza, según datos del Ministerio de Desarrollo Social (Fundação Perseu Abramo, 2025). En julio de 2025, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) anunció que Brasil había vuelto a salir del Mapa del Hambre (Meza, 2025), lo que se produce cuando el riesgo de desnutrición es inferior al 2,5% de la población (el país había vuelto a ese mapa durante el primer año del gobierno de Bolsonaro, en 2019, incluso antes de la pandemia mundial de la COVID-19 que agravó la situación). El retorno de la política de revalorización del salario mínimo, con ajustes anuales reales por encima de la inflación, sin duda también contribuyó a esta situación. A principios de octubre de 2025, se aprobó la exención del impuesto sobre la renta para quienes ganan hasta 5.000 reales al mes (aproximadamente 800 euros), que entrará en vigor a partir de enero de 2026, frente al valor actual, en el que la tributación comienza en torno a los 3.000 reales (480 euros), lo que beneficia directamente a 15 millones de personas.

El programa Bolsa Família (creado durante el primer mandato de Lula da Silva) se reformuló por completo, ampliando la cobertura. El Gobierno sabe que necesita programas sociales concretos para ser competitivo en 2026 y, además de la mencionada exención del impuesto sobre la renta, ha programado iniciativas como Gás do Povo (que garantiza bombonas de gas gratuitas a 17 millones de familias) y Luz do Povo (que ofrece energía gratuita a los usuarios del Registro Único en situación de vulnerabilidad), entre otras. En materia de salud, amplió los programas Mais Médicos, Brasil Sorridente (programa odontológico) y Agora Tem Especialistas, que agiliza las consultas y los exámenes en el Sistema Único de Salud (SUS). En el ámbito de la educación, aumentó la inversión en matrículas en la enseñanza integral y creó el programa Pé-de-Meia, que incentiva a los estudiantes de secundaria a terminar el año escolar con un apoyo fi-

nanciero de hasta 1.500 euros para quienes aprueban las tres etapas y se presentan al Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (bachillerato). Además, en vísperas del ciclo electoral, el Gobierno promete movilizar energías para intentar aprobar una enmienda constitucional que aboliría la escala 6x1 (jornada laboral habitual en Brasil, en la que se trabaja 6 días y se descansa 1), además de implantar la tarifa cero para el transporte público (que eximiría a los usuarios del pago del pasaje).

No obstante, la sensación de mejora en la calidad de vida no está garantizada y, hasta el momento, muchos de estos avances (la mayoría puntuales y no estructurales) —y su sostenibilidad en el tiempo— son percibidos con desconfianza por gran parte de la sociedad brasileña. El margen de maniobra del Gobierno es bastante reducido: alrededor de una cuarta parte de los gastos no discrecionales están en manos del Poder Legislativo, a través de enmiendas fiscales, lo que aumenta la falta de transparencia, la corrupción, la dispersión y la falta de organicidad de las políticas públicas, además de debilitar al Poder Ejecutivo en su capacidad para establecer la agenda.

## 6. La politización de los militares

La transición en el área de Defensa de Bolsonaro a Lula fue particularmente tensa, con nombramientos tardíos para el Ejército, la Armada y la Aeronáutica, y con los comandantes militares nombrados por el presidente Bolsonaro negándose a transmitir sus cargos en presencia del comandante supremo recién elegido y siendo absolutamente tolerantes con los extremistas de derecha que seguían manifestándose frente a los cuarteles a favor de un golpe militar. Esta fue la única área del equipo de transición sin miembros designado por Lula, quien nombró a José Múcio, un político de derecha que mantiene un diálogo con Bolsonaro, como nuevo ministro de Defensa (Fuccille, 2021). Aun así, por ejemplo, el nuevo comandante de la Fuerza Terrestre, Júlio Cesar de Arruda, duró menos de un mes en el cargo, ya que el jefe militar mantuvo una postura corporativista y desafiante frente a la necesidad de recuperar la confianza pública en un ejército cuestionado (ICL Notícias, 2025; Agência Brasil, 2025).

Como señalamos, el fallido intento de golpe de Estado del 8 de enero de 2023, el plan Punhal Verde Amarelo (Daga Verde Amarilla) —concebido en noviembre de 2022, con equipos formados por militares de las Fuerzas Especiales, los llamados “kids pretos”, que vigilaban la vida cotidiana y los itinerarios del ministro, el presidente y su vicepresidente con la intención de asesinarlos— y militares de alto rango involucrados en actividades ilícitas, dio lugar a la ya mencionada condena histórica del 11 de septiembre de 2025, en la que, por primera vez en la historia de Brasil, oficiales superiores y generales fueron condenados por un tribunal civil. De todos modos, los cuarteles siguen estando muy politizados y simpatizando con el expresidente Bolsonaro, y no existe efectivamente un control civil democrático ni una dirección política por parte del poder civil sobre este instrumento de fuerza del Estado.

## 7. Consideraciones finales

**Sea cual sea el rumbo que tome la coyuntura política en 2026, la polarización política seguirá siendo un hecho, dado que interesa a los dos principales líderes políticos**

Sea cual sea el rumbo y el aspecto que tome la coyuntura política en 2026, la polarización política seguirá siendo un hecho, dado que interesa a los dos principales líderes políticos actuales, Lula da Silva y Jair Bolsonaro. Un Lula revivido por Donald Trump gana terreno y actualmente lidera en todos los escenarios, pero siempre es importante recordar que llegará a las elecciones de 2026 con 81 años y el recuerdo de Joe Biden, quien debió abandonar la carrera electoral en virtud de los problemas generados por su avanzada edad, es una sombra sobre la candidatura del ex obrero metalúrgico (aunque solo sea unos meses mayor que Donald Trump). Los expertos señalan que, a grandes rasgos, el electorado en Brasil se divide en un tercio que apoya a la derecha y un tercio a la izquierda. El 30% restante es el elemento central de la ecuación. Se estima que, de este contingente, dos tercios se abstendrían de votar y el 10% restante se compondría de *swing voters*, que podrían escorarse hacia un lado o hacia el otro. Lula tiene un piso alto, pero un techo bajo, ya que cerca de la mitad del electorado reitera constantemente que no votaría por él. El bolsonarismo, por su parte, se ha convertido en una herencia tóxica para muchos de sus aliados: atrae votos, pero repele alianzas. Por ello, la de 2026 será, probablemente, una elección reñida, en la que ganará el voto de los indecisos quien logre conectar con los ciudadanos mostrando el camino hacia una vida mejor, y no solo agendas abstractas en favor de la institucionalidad y la promoción de la democracia.

En el ámbito económico, la reforma tributaria, considerada el mayor cambio en el sistema impositivo de las últimas décadas, comenzará a regir en enero de 2026 con la implementación experimental de la Contribución sobre Bienes y Servicios (CBS) y el Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS), lo que puede suponer una reducción de la pesada carga fiscal que soportan los empresarios, los trabajadores y los consumidores. El PIB debería seguir aumentando, con una probable reducción de los tipos de interés, lo que afecta directamente a los ciudadanos de a pie, pero una inflación anual persistente en torno del 5% afecta a las evaluaciones gubernamentales y sigue siendo un reto que hay que afrontar.

Los indicadores sociales, en especial la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, deberían seguir mejorando, con la generación de más puestos de trabajo y el aumento de la renta media. La seguridad pública, el control del gasto y la salud siguen siendo los talones de Aquiles del actual Gobierno, y la sociedad en su conjunto reclama profundas reformas en estas áreas.

Para cerrar nuestro balance, en vísperas del 7 de septiembre, día de la Independencia de Brasil, Lula da Silva se reunió en una barbacoa informal con el ministro de Defensa, los actuales comandantes militares y los antiguos comandantes de sus mandatos anteriores. En la agenda, en lo que el ministro Múcio denominó “encuentro entre amigos”, figuraba la solicitud de un plan estratégico de defensa para los próximos 20 años, teniendo en cuenta los actuales movimientos tectónicos del sistema internacional. En la práctica, se trató de una demostración de aprecio institucional en vísperas del juicio de Jair Bolsonaro y de militares conocidos por su participación en intentos de golpe de Estado, y una forma de intentar pacificar a las tropas teniendo en cuenta el próximo período electoral. El rápido reconocimiento de la victoria en 2022 por parte de Biden y los mensajes directos e indirectos de que, si se producía cualquier tipo de ruptura institucional, cesaría todo tipo de cooperación militar con Estados Unidos, tuvie-

ron un peso importante para garantizar la toma de posesión de Lula. Con Trump en la Casa Blanca hasta 2029, el panorama cambia sustancialmente.

En definitiva, en este breve balance y perspectivas para 2026, creemos que muy probablemente tendremos un año marcado por la normalidad institucional, sin grandes sobresaltos, a la espera de lo que pueda deparar la candidatura de Flávio Bolsonaro. Los ámbitos económico y social, a pesar de los retos y las crisis puntuales, en general deberían seguir arrojando cifras e indicadores positivos. La cuestión militar entra como una variable sin resolver, pero por ahora pacificada con señales presupuestarias y planes de defensa más sólidos. La carrera presidencial ya ha comenzado y, efectivamente, se extiende a todos los ámbitos de la vida política, económica y social del país, bajo el signo de la polarización.

## Referencias bibliográficas

- AITH, M. (2025): “Eleições 2026 vêm com a aritmética da incerteza”, *Poder 360*, 4 de noviembre. Disponible en: <https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes/eleicoes-2026-vem-com-a-aritmetica-da-incerteza/>.
- BARRENENGOA, A. C. Y BARCELÓ, N. (2021): “La política exterior brasileña en relación al Sur global como práctica internacional (2003-2011). La autonomía como elemento constitutivo de la identidad internacional de Brasil”, *Estudios avanzados*, n.º 35, pp. 69-82.
- CARTA CAPITAL (2025): “Aprovação do governo Lula cresce e volta a superar desaprovção, diz AtlasIntel”, 17 de septiembre. Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/politica/aprovacao-do-governo-lula-cresce-e-volta-a-superar-desaprovacao-diz-atlasintel-veja-os-resultados/>.
- CLavery, E., LINDNER Y J., ROUVENAT, F. (2025): “Centrão admite que anistia comece pelo Senado e não beneficie Bolsonaro; oposição rejeita e quer perdoar atos desde 2019”, *G1*, 4 de septiembre. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/09/04/centrao-admite-que-anistia-comece-pelo-senado-e-nao-beneficie-bolsonaro-oposicao-rejeita-e-quer-perdoar-atos-desde-2019.ghhtml>.
- CNN BRASIL (2025a): “China mira Brasil com investimentos bilionários até 2032”, 29 de agosto. Disponible en: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/china-mira-brasil-com-investimentos-bilionarios-ate-2032/>.
- (2025b): “Quaest: com 48%, aprovação do governo Lula chega ao melhor patamar em 2025”, 8 de octubre. Disponible en: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/quaest-com-48-aprovacao-do-governo-lula-chega-ao-melhor-patamar-em-2025/>.
- FUCILLE, A. (2021): “As relações civis-militares no Brasil ontem e hoje: muito por fazer!”, *Os militares e a crise brasileira*, São Paulo, Alameda, pp. 209-220.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2025): “Políticas sociais do governo Lula tiram 14 milhões da pobreza em dois anos”, 9 de septiembre. Disponible en: <https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2025/09/09/politicas-sociais-do-governo-lula/>.
- LEMONS, K. (2025): “Disputa por ‘herança’ de Bolsonaro aproxima governadores de direita em eventos pelo país”, *CBN*, 25 de agosto. Disponible en: <https://cbn.globo.com/politica/noticia/2025/08/25/disputa-por-heranca-de-bolsonaro-aproxima-governadores-de-direita-em-eventos-pelo-pais.ghhtml>.
- LOURENÇO, C. (2025): “Coronel da PMDF desmente general Arruda e diz que ele impediu polícia de prender golpistas em 8/1”, *ICL Notícias*, 23 de mayo. Disponible en: <https://iclnoticias.com.br/coronel-da-pmdf-desmente-depoimento-de-general/>.
- MAPBIOMAS (2025): “Mapa das Coleções”, 17 de septiembre. Disponible en: <https://brasil.mapbiomas.org/colecoes-mapbiomas/>.

- MEZA, J. (2025): “O Brasil voltou a sair do Mapa da Fome”. *O Estado de S. Paulo*, 4 de agosto. Disponible en: [https://www.estadao.com.br/opinio/espaco-aberto/o-brasil-voltou-a-sair-do-mapa-da-fome/?srsltid=AfmBOOpWupwM\\_K54C38A11eVnVWEl3lkgN5qfU4GRIAG8KnQL5sTtkB](https://www.estadao.com.br/opinio/espaco-aberto/o-brasil-voltou-a-sair-do-mapa-da-fome/?srsltid=AfmBOOpWupwM_K54C38A11eVnVWEl3lkgN5qfU4GRIAG8KnQL5sTtkB).
- NEVES, G. Y OTTA, L. (2025): “Após 2 anos, série de exceções enfraquece arcabouço fiscal”, *Valor Econômico*, 29 de septiembre. Disponible en: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/09/29/apos-dois-anos-serie-de-excecoes-enfraquece-arcabouco-fiscal.ghtml>.
- NEDER, V. (2025): “Em meio ao tarifaço de Trump, China faz do Brasil seu 2º principal destino de investimentos”, *O Globo*, 22 de agosto. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/08/22/enquanto-trump-sobretaxa-o-brasil-china-faz-do-pais-o-segundo-maior-destino-de-seus-investimentos.ghtml>.
- NUNES, F. Y TRAUMANN, T. (2023): *Biografia do abismo: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil*, Rio de Janeiro, HarperCollins Brasil.
- PODER360 (2025a): “Governadores de direita agem como ‘ratos’, dizem filhos de Bolsonaro”, 17 de agosto. Disponible en: <https://www.poder360.com.br/poder-brasil/governadores-de-direita-agem-como-ratos-dizem-filhos-de-bolsonaro/>.
- (2025b): “36% dos brasileiros fazem apostas em bets, diz PoderData” (02/10/2025). Disponible en: <https://www.poder360.com.br/poderdata/36-dos-brasileiros-fazem-apostas-em-bets-diz-poderdata/>.
- POLÍCIA FEDERAL (2024): “Polícia Federal desarticula organização criminosa que planejou Golpe de Estado”, 28 de septiembre. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/as-suntos/noticias/2024/11/policia-federal-desarticula-organizacao-criminosa-que-planejou-golpe-de-estado>.
- PONTES, F. (2025): “No STF, general diz que barrou PM no 8/1 para ‘coordenar’ prisões”, *Agência Brasil*, 22 de mayo. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-05/no-stf-general-diz-que-barrou-pm-no-81-para-coordenar-prisoas>.
- PORTAL DO STF (2025): “STF condena os oito réus do Núcleo 1 da ação por tentativa de golpe de Estado” (11/09/2025). Disponible en: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-condena-os-oito-reus-da-acao-por-golpe-de-estado/>.
- REIS, I., BERNARDES, J. E. Y BOHRER, L. (2025): “Avanços sociais marcam dois primeiros anos do governo Lula 3, com expectativa de melhora até 2026, aponta pesquisador”, *Brasil de Fato*, 22 de agosto. Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/2025/08/22/avancos-sociais-marcam-dois-primeiros-anos-do-governo-lula-3-com-expectativa-de-melhora-ate-2026-aponta-pesquisador/>.
- ROCHA, C., SOLANO, E. Y MEDEIROS, J. (2021): *The Bolsonaro Paradox: The Public Sphere and Right-Wing Counterpublicity in Contemporary Brazil*, Londres, Springer.
- SOUZA, J. (2024): *O pobre de direita: a vingança dos bastardos*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.



## RELACIÓN DE AUTORES/AS

### **Carmen Castro García**

Doctora cum laude en Economía por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, especializada en modelos de bienestar y economía feminista; experta en Políticas Europeas de Género por la Universidad Complutense de Madrid, en Mainstreaming de género por la Universidad Jaume I y en “Gender Budgeting within organizations” por la OIT/ILO. Integrante de la Cátedra de Economía Feminista de la Universidad de Valencia. Fundadora de la comunidad de conocimiento SinGENERODEDUDAS. Directora ejecutiva de LIKaDI desde 2023.

### **Alba Crusellas Rodríguez**

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra, máster oficial en Sociología Aplicada por la Universidad Complutense de Madrid y diplomada experta universitaria en Evaluación de Políticas Públicas y Programas y en Evaluación de Impacto de Género, ambos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Su trayectoria profesional está centrada en la integración de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Fue asesora en la Secretaría de Estado de Igualdad y, desde 2021, trabaja en LIKaDI, donde se ha seguido especializando en la transversalización del enfoque de género.

### **Alejandro Frenkel**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, profesor en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín e investigador del CONICET. Su especialización abarca la política exterior argentina y latinoamericana, el regionalismo y la seguridad en América Latina. Su trayectoria académica se centra en el rol de la Argentina en la construcción y transformación de los mecanismos de defensa regional desde la década de 1990, con énfasis en perspectivas constructivistas y la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad.

### **Alexandre Fuccille**

Profesor de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) y coordinador del posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Ha

sido profesor visitante en la UCM y la UNAM. Dirige el Grupo de Estudos em Tecnologias de Defesa e a Evolução do Pensamento Estratégico (GETED) y participa activamente en redes sobre defensa, política exterior y comparaciones gubernamentales. Su trayectoria incluye cargos en el Ministerio de Defensa, consultoría pública y asesoría parlamentaria.

### **Cecilia Güemes**

Profesora titular de Ciencia Política y vicedecana de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Abogada de formación por la Universidad Nacional del Litoral, máster en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina, DEA en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Cofundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (2011). Es investigadora asociada de la Fundación Carolina.

### **Juliana Martínez Franzoni**

Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora catedrática de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Catedrática Humboldt 2021. Coeditora de Social Politics. Doctora en Sociología por la Universidad de Pittsburgh. Se dedica a la investigación comparada sobre política social en América Latina.

### **Andrea Mila-Maldonado**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela, máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, y licenciada en Estudios Internacionales. Ha investigado acerca de política exterior, integración regional y migraciones. Ha sido directora y miembro de proyectos de investigación en América Latina y España, con más de una veintena de artículos científicos publicados. Ha sido investigadora en la Fundación Carolina. Es profesora de la Universidad Internacional de La Rioja y de la Universidade de Vigo.

### **Marisa Ramos Rollón**

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Su perfil de investigación se centra en las áreas de políticas e instituciones públicas en América Latina y en cuestiones de gobernanza democrática y políticas de desarrollo. Ha participado en 15 proyectos de investigación de convocatorias oficiales y en más de 20 proyectos de transferencia y contratos. Es codirectora del Máster Título Propio “Cooperación Internacional y Políticas Públicas para la Agenda 2030” (UCM-USACH). Asimismo, entre 2005 y 2018, trabajó en instituciones públicas vinculadas al desarrollo (FIIAPP, AECID y COMJIB).

### Cecilia Rikap

Profesora asociada de Economía y directora de investigación del Instituto para la Innovación y el Interés Público de la University College London (IIPP-UCL). Asociada con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y con el laboratorio COSTECH de la Université de Technologie de Compiègne. Asesora a responsables políticos, parlamentarios y autoridades de competencia en América y Europa.

### Érika Rodríguez Pinzón

Directora de la Fundación Carolina. Socióloga y doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Colabora como Non Resident Sennior Fellow del Adrienne Arsht Latin America Center del Atlantic Council (*ad honorem*). Ha sido investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, profesora de Sociología del Desarrollo Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, y asesora especial del Alto Representante de la Unión Europea para las relaciones con América Latina.

### Esther Solano

Especialista en opinión pública y profesora de la Universidad Federal de São Paulo en Relaciones Internacionales y en el Máster Interuniversitario Internacional de Estudios Contemporáneos de América Latina. Ha trabajado en diversas campañas políticas en Brasil, es consultora para entidades públicas y privadas, colabora frecuentemente en prensa nacional e internacional. Es doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

### Pablo Stefanoni

Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Combina su trabajo periodístico con su actividad académica. Sus áreas de investigación 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).

### Iván Stola

Asesor internacional y experto en políticas públicas. Su experiencia laboral incluye asesorías a gobiernos nacionales y organizaciones internacionales, como la OCDE. Es fundador y director de Stori, una firma de asesoramiento con sede en Ginebra, que colabora con actores internacionales de desarrollo. Asimismo, es director del Programa Ejecutivo de Liderazgo Público en la IE School of Politics, Economics, and Global Affairs, donde también es profesor adjunto. Posee una Maestría en Asuntos Públicos de Sciences Po París.

América Latina se encuentra en un cruce de caminos entre diferentes proyectos políticos y sociales, en medio de una fragmentación —y polarización ideológica— que profundiza la crisis de la integración. Mientras fuerzas de centroizquierda siguen gobernando países como México, Colombia, Brasil y Uruguay, las derechas radicales vienen abriéndose camino, y propiciando “batallas culturales” que ponen en cuestión avances sociales de los últimos años. No es sorprendente que, en este contexto, se busque deslegitimar a las políticas de financiamiento del desarrollo o que la Agenda 2030 haya sido transformada en una suerte de síntesis del orden mundial a combatir. En un subcontinente atravesado por los conflictos geopolíticos globales, el “corolario Trump” a la Doctrina Monroe y una redefinición de las relaciones hemisféricas, las respuestas a escala latinoamericana se han debilitado. Desde un enfoque multidimensional, el presente informe trata de construir una mirada prospectiva sobre los desafíos que van a delinear el rumbo de la región en el futuro próximo.