

Nueva Revista
DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE

unir
LA UNIVERSIDAD
EN INTERNET

AMÉRICA LATINA

Mirar al futuro

Manuel Alcántara • Alicia Bárcena • Jorge Castañeda
Rut Diamint • Francisco Javier Forcadell • Álvaro Méndez
Luis Felipe López-Calva • Andrés Malamud • Lorena Ruano
Sebastián Nieto Parra • Tatiana Revilla • Diego Sánchez-Ancochea

Coordinación: Gaspard Estrada

 Fundación
Felipe González

Cuadernos
Nueva Revista

Sumario

DEMOCRACIA E INSTITUCIONES

- 02 ¿Hacia dónde va América Latina?
Una reflexión sobre el estado de una región en la que la democracia parece haberse enraizado mientras la pobreza y la desigualdad vuelven a crecer.
Por Gaspard Estrada
- 16 La democracia y los partidos políticos
Tras cuatro décadas con razonables tasas de alternancia en el poder, la democracia en América Latina parece dar síntomas de cierta fatiga en el último lustro.
Por Manuel Alcántara Sáez
- 34 Fuerzas armadas y democracia: una relación ambivalente
Los ministerios de Defensa de la región son instituciones «inconclusas e imperfectas», defiende la autora, en buena medida por su falta de conducción por civiles.
Por Rut Diamint
- ## IGUALDADES Y DESIGUALDADES
- 48 Desigualdad, una asignatura pendiente
La desigualdad sigue siendo uno de los retos fundamentales en la región. Este artículo propone tres principios fundamentales para tratar de mejorar la distribución de la renta.
Por Diego Sánchez-Ancochea
- 66 Hacia la construcción de estados del *bien estar*
En este artículo, el autor defiende la necesidad de un nuevo contrato social, con mayores sistemas de protección que faciliten un mayor crecimiento.
Por Luis Felipe López-Calva
- 76 Políticas públicas para la igualdad: agendas compartidas
¿Se puede hablar de una agenda feminista regional común? ¿Qué políticas públicas para la igualdad compartimos en las agendas? La autora trata de dar las respuestas.
Por Tatiana Revilla

DESAFÍOS ECONÓMICOS LATINOAMERICANOS

- 90 Transformación digital y desarrollo
Para avanzar en América Latina, el autor propone acciones de política a nivel de los hogares, empresas e instituciones, enmarcadas dentro de un contrato social.
Por Sebastián Nieto Parra
- 108 ¿Cómo conciliar desarrollo y protección al medio ambiente?
Pese a la situación actual, en América Latina y el Caribe existe «un margen considerable», según la autora, para el desarrollo sostenible y el cuidado del ambiente.
Por Alicia Bárcena Ibarra
- ## AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO
- 124 Dilemas de la integración regional
La integración comercial, monetaria y diplomática de la región no acaba de avanzar debido, en parte, a los bajos niveles de interdependencia y la proliferación de bloques, indica el autor.
Por Andrés Malamud
- 138 Relaciones con Estados Unidos
En este artículo se sostiene que la administración Biden ha seguido básicamente una política de continuidad con respecto a la de Trump, más allá de algunos cambios en las formas.
Por Jorge Castañeda
- 160 ¿El fin de una era? Las relaciones con Europa
Las relaciones se enfrentan hoy a graves obstáculos, vinculados con la democracia y los derechos humanos, la capacidad para liberalizar los intercambios económicos y las restricciones a la cooperación.
Por Lorena Ruano
- 174 China y América Latina. Diplomacia, comercio y geopolítica
Un repaso de cómo en siete décadas China se ha convertido en uno de los actores con más influencia económica y política en el continente latinoamericano.
Por Álvaro Méndez y Francisco Javier Forcadell

América Latina Mirar al futuro

Este número monográfico, coordinado por Gaspard Estrada conjuntamente con la Fundación Felipe



González, hace un balance de la situación latinoamericana tras la pandemia, y traza perspectivas ante el cambio político que se avecina en la región. En sus cuatro secciones, distintos académicos y dirigentes de organismos internacionales reflexionan desde la ciencia política, la economía y las relaciones internacionales al respecto de los asuntos más

importantes de la agenda de América Latina, empezado por la democracia y sus instituciones, la persistencia de las desigualdades, así como los desafíos económicos regionales y la inserción de Latinoamérica en el mundo.

¿Hacia dónde va América Latina?

Transformaciones
y permanencias de una región
caracterizada por la desigualdad

GASPARD ESTRADA

América Latina se encuentra en un momento paradójico. Por un lado, la democracia parece haberse enraizado en la gran mayoría de los países de la región. Sin embargo, esas raíces no parecen florecer como estaba previsto: la pobreza y la desigualdad han vuelto a crecer debido a la pandemia de COVID-19, al tiempo que la polarización política y social está cada vez más presente en el debate público. ¿En qué estado se encuentra la región latinoamericana? ¿Cuáles son sus transformaciones y permanencias? Este artículo tiene como objetivo ofrecer un panorama político general de Latinoamérica en la actualidad.



La pandemia no impidió el debate democrático. En la imagen, el líder indigenista Yaku Pérez en la campaña presidencial de 2020 en Perú.

Foto: © Shutterstock.

América Latina vive un período singular en su historia. A pesar de ser una de las pocas regiones del mundo que dispone de una matriz histórica, religiosa y lingüística común, con un fuerte discurso a favor de la integración y de la cooperación regional, el subcontinente padece de su alta fragmentación política, de intercambios económicos muy por debajo de su potencial, y del escaso interés por saber lo que pasa en los demás países de la región. A ello se le suma una estructuración de sociedades con poca movilidad social, cuyas élites han sido marcadas por el patrimonialismo, y la existencia de estados de derecho endebles. Sin embargo, a pesar de estos agravantes, la democracia se ha impuesto como el régimen político predominante en la mayoría de los países latinoamericanos, en la cual el voto funge como catalizador del pacto social. Si tomamos en cuenta que

la transición política en la región comenzó hace poco más de cuarenta años, se puede afirmar que existe una generación de latinoamericanos que sólo ha vivido en democracia. No es poca cosa.

No obstante, la pandemia ha trastocado en buena medida los cimientos de la convivencia social, de los acuerdos económicos y del funcionamiento mismo de la democracia latinoamericana. Si bien la región representa menos del 10% de la población a nivel mundial, más del 30% del total de muertes a raíz de la COVID-19 se produjo en América Latina. ¿Cómo atravesó la región esta crisis multidimensional? ¿Cuáles son sus principales impactos políticos? A través de este análisis, intentaremos esbozar las principales transformaciones y permanencias de la política regional.

Antes de que empezara la pandemia, la región se encontraba dentro de una espiral de manifestaciones y movilizaciones sociales. Haití, Honduras, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia o Chile eran sacudidos por una serie de protestas, dejando claro cuáles son hasta el día de hoy los principales problemas latinoamericanos: estancamiento económico, poderes judiciales politizados, corrupción, delincuencia y, en algunos casos, la existencia de prácticas autoritarias del poder. El fracaso para abordar estos problemas —así como para cumplir sus promesas— ha ocasionado que los gobiernos pierdan legitimidad ante los ciudadanos, quienes se sienten cada vez más insatisfechos con la forma en que funciona, o no funciona, la democracia en sus países. Sin embargo, igual de pertinente para el momento actual es la percepción genera-

lizada de una falta de justicia, de que las élites económicas y políticas gozan de una serie de privilegios y prerrogativas que se le niegan a la mayoría de los ciudadanos. Algunos de los resentimientos acumulados de la región se deben a la sensación que provocan los

que ostentan la mayoría del poder y de la influencia, de que tienen derecho a todo, y casi nunca les otorgan a los demás el respeto y la dignidad que merecen. A ello hay que sumarle la multiplicación de flujos migratorios intra-regionales, que han provocado el aumento de discursos xenófobos y racistas en ciertos países.

A pesar de este cuadro difícil, la democracia se ha mantenido viva en la mayoría de los países de la región, cuarenta años después del inicio del proceso de transición política

IMPACTO DE LA COVID

Desde esta perspectiva, la aparición de la COVID-19 tuvo un impacto aún mayor que en otras regiones del mundo, al exacerbar el sentimiento de frustración y de molestia de los ciudadanos que fueron a las calles durante los meses que precedieron a la pandemia. En este sentido, la respuesta gubernamental fue ambivalente. Por un lado, una buena parte de los Estados latinoamericanos decidió implementar, ante la urgencia social, una serie de medidas emergentes —principalmente programas de transferencias monetarias directas— financiadas principalmente gracias a la emisión de deuda pública. Cabe destacar que estas políticas trascendieron el color político-partidario de los gobiernos, teniendo

en cuenta que tanto ejecutivos de izquierda (Bolivia) como de centro derecha (Chile, Perú), o inclusive de extrema derecha (Brasil), impulsaron este tipo de medidas contra-cíclicas (con la excepción de México, cuyo tejido social fue salvado en buena medida gracias a las remesas enviadas por los migrantes que viven en Estados Unidos, y cuyos montos llegaron a niveles históricos en 2020 y 2021).

Pero, por otro lado, estos gobiernos no pudieron evitar que la espiral del empobrecimiento regrese a las calles de la región, a pesar de la inyección de dinero público en la economía. No solamente por el carácter temporal de estas medidas, sino también por su incapacidad de poder ejecutar ese gasto, debido al mal funcionamiento del aparato público, a la aparición de esquemas de corrupción, o simplemente a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas que permitan dar fe del buen gasto público. De manera paradójica, si bien buena parte de los gobiernos latinoamericanos tomaron decisiones inéditas en materia de gasto para afrontar la pandemia, estas políticas contribuyeron a dejar en evidencia las fragilidades institucionales de los estados latinoamericanos.

No obstante, a pesar de la ampliación de esta crisis de confianza entre los ciudadanos y sus instituciones a raíz de la pandemia, es necesario destacar que los latinoamericanos no dejaron de ir a las urnas para elegir a sus representantes, ya sea a nivel local, regional o nacional. Contrariamente a lo que podríamos temer, el COVID-19 no impidió que el debate democrático se lleve a cabo en América Latina. Lo que cambió, sin em-

bargo, fueron las formas como se produce este debate, su tono, así como la emergencia de nuevos temas de la agenda pública.

Las condiciones en las cuales se llevaron esos procesos electorales fueron particulares: menos mítines y actos de campaña en las calles, más interacciones vía las redes sociales e internet. Si bien este cambio de paradigma de las campañas electorales ya venía en ascenso desde hace algunos años, la adopción de medidas de distanciamiento social y de restricción de circulación aceleró su digitalización. Se trata de una transformación considerable, teniendo en cuenta que tradicionalmente eran los partidos políticos (y su estructura partidaria) los que ejercían el rol de intermediación entre el (la) candidato(a) y los electores. Este cambio no es neutro, y genera muchas dudas a futuro sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, y de la manera en que se da el debate público. Al transformarse en uno de los principales vectores de la conversación pública durante una campaña electoral, el rol de las plataformas se vuelve central. Sin embargo, la falta de transparencia sobre su funcionamiento, así como la inexistencia de mecanismos de regulación y de control por parte de los organismos electorales está provocando cada vez más problemas. Por ejemplo, cómo poder determinar y distribuir el tiempo destinado a cada candidato siguiendo los principios de proporcionalidad y transparencia (siguiendo el funcionamiento de la regulación de los contenidos políticos en radio y televisión existentes desde principios de los años noventa), cuando estas plataformas —que son empresas

con fines de lucro— comercializan sus espacios sin ningún control externo y permiten, inclusive, que esta compra de espacios electorales se lleve a cabo fuera de las fronteras de los países de origen de los candidatos. Si bien este problema ya había sido detectado antes de la irrupción de la pandemia —en 2018, en Brasil, el envío de millones de mensajes desde el extranjero vía WhatsApp y Telegram para respaldar la candidatura de Jair Bolsonaro por parte de un grupo de empresarios afines a la candidatura del líder de la extrema derecha, tuvo un impacto significativo en el resultado electoral de la primera vuelta—, la centralidad adquirida por las redes sociales en América Latina (una de las regiones donde el uso de las plataformas es más intensivo en el mundo) debería transformarlo en un asunto central del debate al respecto del futuro de la democracia.

EL IMPACTO DE LAS REDES SOCIALES

Otra consecuencia ligada al surgimiento y a la consolidación de la presencia de las redes sociales en la vida pública está ligada al aumento de la radicalización del debate público. En una región caracterizada por la polarización política, el uso de las redes sociales ha aumentado la agresividad del tono de las campañas, llegando al punto de que la amenaza de un supuesto «peligro comunista» que podría azotar a la región se ha vuelto un discurso recurrente de varios candidatos de derecha o de extrema derecha, en países como Perú (Keiko Fujimori), Chile (José Antonio Kast), o Brasil (Jair Bolsonaro). Buena parte del éxito de estas estrategias de comunicación está ligada al

uso del arma de la desinformación, que encuentra en las redes sociales un terreno fértil para desarrollarse. A raíz de la experiencia estadounidense de la elección presidencial de 2016, en la cual el gobierno ruso aparentemente jugó un papel (vía *hackers* cercanos al aparato estatal militar) en

favor de la candidatura de Donald Trump, algunas autoridades electorales latinoamericanas han comenzado a tomar cartas en el asunto. En algunos países, como México o Perú, los árbitros electorales han convocado a los dirigentes de las plataformas para discutir los procesos de regulación de sus contenidos durante las campañas electorales. En otros, como Brasil, los legisladores han comenzado a discutir la elaboración de leyes «anti *fake news*», con el respaldo de las autoridades electorales.

Si bien el debate en torno a la lucha contra la desinformación se ha expandido en la escena pública latinoamericana, el reforzamiento de las atribuciones de los organismos electorales para aumentar sus poderes regulatorios, y el necesario debate sobre la regulación de las plataformas a nivel global, continúan confinados en un debate de expertos. No debería ser así. Esto no quiere decir, sin embargo, que las cosas no estén cambiando en América Latina. De hecho, los últimos procesos electorales nos han dado muestra que nuevas agendas están llegando al debate público.

La multiplicación de flujos migratorios dentro de la región plantea la necesidad de generar políticas públicas específicas para acompañar este fenómeno, y evitar discursos xenófobos y racistas

El primero de ellos trata de la necesidad de hacer cambios sustantivos en el reparto de los ingresos, en aras de obtener una mejor justicia fiscal, y así combatir la desigualdad en América Latina. Si bien la relación entre recaudación fiscal como proporción del producto interno bruto (PIB) es muy diferente en función de los países (Brasil, por ejemplo, tiene un ratio de poco menos del 40%, cuando países de América Central, como Guatemala, o El Salvador, no salen del 15%, mientras que países como Colombia o Perú se encuentran por debajo del 20%), la discusión pública alrededor de una reforma fiscal más progresiva, en particular en torno al impuesto sobre los ingresos, ha emergido recientemente. En países como Bolivia o Argentina, impuestos sobre las grandes fortunas han sido instaurados por los gobiernos en curso. Si bien este tipo de gravámenes tienen generalmente un impacto limitado en la recaudación fiscal global, su creación puede generar un mensaje simbólico potente, capaz de inducir incentivos políticos para constituir mayorías a favor (o en contra) de reformas fiscales más ambiciosas. Y contrariamente a lo que podríamos suponer, este tipo de iniciativas no han sido desarrolladas únicamente por gobiernos de izquierda o de centro izquierda. El caso brasileño es un buen ejemplo de ello.

El líder de la extrema derecha brasileña, Jair Bolsonaro, llegó al poder arropado por la mayor parte del sector financiero brasileño, en buena medida gracias al respaldo que tuvo de pesos pesados de ese medio. Entre ellos, se encontraba un banquero eminente, Paulo Guedes, eco-

nomista de la escuela de la Universidad de Chicago, y gran adepto de las privatizaciones y del neoliberalismo. Al transformarse en el «ancla económica» del gobierno Bolsonaro, Guedes tomó la batuta, en un primer momento, de la conducción económica de Brasil. Paradójicamente, su discurso a favor de las privatizaciones vino acompañado de una propuesta iconoclasta para los estándares brasileños, en particular del sector financiero: la instauración de un impuesto para las grandes fortunas, que podría aplicarse a las ganancias obtenidas en la bolsa de valores (los dividendos). Al hacerlo, Guedes generó una coalición de intereses de sectores económicos que anteriormente estaban divididos frente a la reforma fiscal propuesta por el gobierno Bolsonaro, disminuyendo de igual manera su capacidad de interlocución frente al sector empresarial. Si bien Guedes no pudo, finalmente, imponer al congreso brasileño la creación de este impuesto, sembró una semilla que es utilizada ahora, paradójicamente, por la principal fuerza política de oposición al gobierno, el Partido de los Trabajadores (PT), y por su líder histórico, el expresidente Lula, para reivindicar una reforma fiscal progresiva.

En Chile, un movimiento similar se está llevando a cabo. Durante las movilizaciones sociales de 2019, el rol del Estado —y de su falta de financiamiento para aumentar la presencia gubernamental en sectores como la educación y la salud— provocaron que el tema de la justicia fiscal entrara en el debate público. Tras este proceso, que desembocó en la convocatoria de una Convención Constituyente y en la elección de Gabriel

Boric como presidente de la República, esta idea se instaló en el corazón de la agenda del futuro gobierno, que se ha planteado como meta aumentar la recaudación fiscal con al menos el 1% del PIB por año, hasta llegar a un aumento de 5% del PIB en esta materia de aquí al final del mandato de Gabriel Boric. No se trata de una cifra menor.

COMBATE DEL CRIMEN ORGANIZADO

La lucha contra la violencia y el crimen organizado –en particular, la lucha contra el narcotráfico– es el segundo tema de la agenda que parece estar cambiando en la región. Después de cincuenta años de un enfoque esencialmente punitivista en la lucha contra las drogas, iniciado en 1971 por el presidente estadounidense Richard Nixon, un número creciente de dirigentes políticos, tanto de izquierda como de derecha, han pasado a defender nuevos enfoques para combatir la violencia y romper las estructuras del crimen organizado, que ha prosperado aún más tras la pandemia. El fracaso de las políticas de «mano dura», que ponen en peligro a los derechos humanos y que no resuelven el problema económico planteado por el tráfico de drogas, ha dado argumentos para promover en los parlamentos reformas que permitan despenalizar las drogas y regular su consumo. También, la multiplicación de actos de violencia y el número de personas heridas, asesinadas o desaparecidas ha contribuido a reforzar la idea, en la opinión pública, que las cosas no pueden continuar como hasta ahora. El hecho que 19 estados en Estados Unidos ha-

yan, por su lado, despenalizado el consumo de algunas sustancias, como la marihuana, también ha facilitado este proceso. Así es como en México o Brasil, han surgido propuestas de ley que van en ese sentido. Por su lado, Uruguay despenalizó en 2013 la producción y el consumo de

marihuana, promoviendo al mismo tiempo la información, educación y prevención sobre el uso problemático de este producto. Si bien todavía falta mucho para que estas propuestas logren transformar el mercado internacional de drogas integrándose al mercado formal de la economía –para romper las cadenas productivas del crimen organizado y así reducir los índices de violencia–, un movimiento a favor de la despenalización parcial o total de las drogas está en curso. Falta saber si existe la voluntad política en esos países para llevar a cabo una real política de despenalización de las drogas.

Finalmente, las temáticas ligadas a la preservación del medio ambiente, a favor de la igualdad de género y de los derechos reproductivos de la mujer también han avanzado en América Latina. Está claro que existen resistencias hacia ese tipo de políticas, en particular en el seno de sectores más conservadores, como es el caso de las iglesias evangélicas, cuyo número ha aumentado en los últimos años en la región. Sin embargo, eso no ha impedido que la pauta de tales debates sean impuestos

Latinoamérica enfrenta grandes desafíos: aumento de la pobreza y de las desigualdades, institucionalidad democrática y estado de derecho endeble, fuerte polarización política y social

por la visión moral de las autoridades religiosas, pero por consideraciones de salud pública.

En este sentido, buena parte de estas evoluciones pueden entenderse a raíz de la renovación progresiva del personal político latinoamericano. La generación de políticos que estuvieron al frente de los procesos de transición política, en los años 1980 (así como de buena parte de los gobiernos que dirigieron la región durante los años 2000 y 2010), ha comenzado a retirarse de la escena pública, dando paso a una nueva generación de líderes (y de lideresas), que tienen nuevas pautas de movilización, y formas de expresión. Si bien este movimiento no es uniforme —en Brasil, el líder de las encuestas de cara a las elecciones de 2022 es Luiz Inácio Lula da Silva, que disputó directa o indirectamente todas las elecciones presidenciales de Brasil desde el fin de la dictadura militar a mediados de los años 1980—, la llegada de nuevos líderes contribuye a oxigenar el debate.

La región latinoamericana enfrenta grandes desafíos tras el paso de la pandemia: aumento de la pobreza y de las desigualdades, institucionalidad democrática y estado de derecho endeble, fuerte polarización política y social. A pesar de la puesta en marcha de políticas contra-cíclicas voluntaristas, América Latina está hoy en una situación más frágil que antes del inicio de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, a pesar de este cuadro difícil, la democracia se ha mantenido viva en la mayoría de los países de la región, cuarenta años después del inicio del proceso de transición política. La llegada de nuevos liderazgos se ha acompañado de

nuevas pautas de acción pública. En un momento de incertidumbre y de profundos cambios en el escenario internacional, se trata de una buena noticia. ■

Gaspard Estrada politólogo y director ejecutivo del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) de Sciences Po (Instituto de Estudios políticos de Paris).

La democracia y los partidos políticos en América Latina

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Indica el autor que en los últimos años la región mantuvo razonables tasas de alternancia presidencial, validando la máxima de que la democracia sirve para remover gobiernos facilitando el recambio. Si bien hay nuevas formas de hacer política, por los efectos exponenciales de la revolución digital tanto en el seno de la dirigencia como de la sociedad. Sin olvidar complicaciones específicas derivadas del tradicional diseño presidencial de América Latina que, a priori, tiende a dificultar la cooperación entre los poderes del Estado y, paralelamente, acoge una fuerte atomización de la representación política.



Gabriel Boric, el presidente más joven de Chile.

Foto: © Shutterstock.

Después de cuatro décadas, cuando el cambio político se consolidó en los países latinoamericanos en el seno de la denominada tercera ola democratizadora, la democracia en la región se encuentra asentada como nunca en la medida en que es el régimen político que impera en la gran mayoría y se ha mantenido sin prácticamente ninguna interrupción. Sin embargo, el último lustro ha contemplado cierta fatiga en su desempeño. Un deterioro que ha quedado registrado en los diferentes índices que miden la calidad de la democracia.

Las tablas 1, 2 y 3 recogen, respectivamente, la evolución en tres de los índices de mayor reputación: el de Freedom House¹, el de The Economist Intelligence Unit², y el Índice de Transformación de Bertelsmann³.

Mientras que el Freedom House subraya que el deterioro se ha dado en ocho países, siendo los más significativos Nicaragua y Venezuela, The Economist Intelligence Unit

Tabla 1. Datos de Freedom House para América Latina (2008-2020)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolución 2008-2020
Argentina	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	=
Bolivia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	=
Brasil	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	=
Chile	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,5	-0,5
Colombia	3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3	3	3	3	=
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	=
Cuba	7,0	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	0,5
Ecuador	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	=
El Salvador	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	-0,5
Guatemala	3,5	3,5	4	4	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4	4	4	4	0,5
Honduras	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-1
México	2,5	2,5	2,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-0,5
Nicaragua	3	3,5	4	4	4,5	4,5	3,5	3,5	3,5	4,5	4,5	5,5	5,5	-2,5
Panamá	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2	2	2	2	2	1,5	1,5	=
Paraguay	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	=
Perú	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	2,5	2,5	2,5	=
R. Dominicana	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	3	3	3	3	3	-1
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	=
Venezuela	4	4	4,5	5	5	5	5	5	5	5,5	5,5	6,5	6,5	-2,5

Valores medios de los índices de derechos políticos y de libertades civiles. El sentido del índice es de menos (7) a más (1)

Fuente: <http://www.freedomhouse.org/>

Tabla 2. Datos de Economist Intelligence Unit para América Latina (2008-2021)

	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolución 2021-2008
Argentina	6,63	6,84	6,84	6,84	6,84	6,84	7,02	6,96	6,96	7,02	7,02	6,95	6,81	0,18
Bolivia	6,15	5,92	5,84	5,84	5,79	5,79	5,75	5,63	5,49	5,70	4,84	5,08	4,65	-1,50
Brasil	7,38	7,12	7,12	7,12	7,12	7,38	6,96	6,90	6,86	6,97	6,86	6,92	6,86	-0,52
Chile	7,89	7,67	7,54	7,54	7,80	7,80	7,84	7,78	7,84	7,97	8,08	8,28	7,92	0,03
Colombia	6,54	6,55	6,63	6,63	6,55	6,55	6,62	6,67	6,67	6,96	7,13	7,04	6,48	-0,06
Costa Rica	8,04	8,04	8,10	8,10	8,03	8,03	7,96	7,88	7,88	8,07	8,13	8,16	8,07	0,03
Cuba	3,52	3,52	3,52	3,52	3,52	3,52	3,46	3,46	3,31	3,00	2,84	2,84	2,59	-0,93
Ecuador	5,64	5,77	5,72	5,78	5,87	5,87	5,81	5,81	6,02	6,27	6,33	6,13	5,71	0,07
El Salvador	6,40	6,47	6,47	6,47	6,53	6,53	6,64	6,64	6,43	5,96	6,15	5,90	5,72	-0,68
Guatemala	6,07	6,05	5,88	5,88	5,81	5,81	5,92	5,92	5,86	5,60	5,26	4,97	4,62	-1,45
Honduras	6,18	5,84	5,84	5,84	5,84	5,84	5,84	5,92	5,72	5,63	5,42	5,36	5,10	-1,08
México	6,78	6,93	6,93	6,90	6,91	6,68	6,55	6,47	6,41	6,19	6,09	6,07	5,57	-1,21
Nicaragua	6,07	5,73	5,56	5,56	5,46	5,32	5,26	4,81	4,66	3,63	3,55	3,60	2,69	-3,38
Panamá	7,35	7,08	7,15	7,08	7,08	7,08	7,19	7,13	7,08	7,05	7,05	7,18	6,85	-0,50
Paraguay	6,40	6,40	6,40	6,26	6,26	6,26	6,33	6,27	6,31	6,24	6,24	6,18	5,86	-0,54
Perú	6,31	6,40	6,59	6,47	6,54	6,54	6,58	6,65	6,49	6,60	6,60	6,53	6,09	-0,22
R. Dominicana	6,20	6,20	6,20	6,49	6,74	6,67	6,67	6,67	6,66	6,54	6,54	6,32	6,45	0,25
Uruguay	8,08	8,10	8,17	8,17	8,17	8,17	8,17	8,17	8,12	8,38	8,38	8,61	8,85	0,77
Venezuela	5,34	5,18	5,08	5,15	5,07	5,07	5,00	4,68	3,87	3,16	2,88	2,76	2,11	-3,23

VaFuente: The Economist Intelligence Unit's index of democracy. El sentido del índice es de menos (1) a más (10)

Tabla 3. Datos de Bertelsmann Transformation Index para América Latina (2008-2020)

País	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	Evolución 2008-2020
Argentina	7,34	7,25	7,00	7,55	7,55	7,27	7,29	-0,05
Bolivia	5,75	5,98	6,20	7,10	7,30	6,46	6,22	0,47
Brasil	7,90	8,05	8,10	8,15	8,05	7,29	7,15	-0,75
Chile	8,99	8,99	8,90	9,10	9,15	8,87	8,86	-0,13
Colombia	6,21	6,33	6,30	6,55	6,65	6,59	6,67	0,46
Costa Rica	8,73	8,86	8,80	9,30	9,20	8,49	8,49	-0,24
Cuba	3,42	3,47	3,42	3,62	3,68	4,02	3,77	0,35
Ecuador	5,75	5,56	5,40	5,70	5,45	5,72	6,48	0,73
El Salvador	6,99	7,14	7,20	7,50	7,30	6,88	6,80	-0,19
Guatemala	5,43	5,55	5,40	5,20	5,15	5,08	4,47	-0,96
Honduras	6,09	5,88	6,00	6,65	6,55	5,51	4,94	-1,15
México	7,30	7,09	6,90	6,85	6,30	6,23	6,20	-1,1
Nicaragua	6,08	5,63	5,60	5,57	5,60	5,14	4,34	-0,94
Panamá	7,42	7,49	7,40	7,07	7,60	7,11	6,94	-0,48
Paraguay	6,14	6,34	6,40	6,13	6,75	6,24	6,32	0,18
Perú	6,60	6,74	6,90	7,04	6,55	6,85	6,83	0,23
R. Dominicana	6,80	6,78	6,70	7,20	7,10	6,44	6,36	-0,44
Uruguay	8,90	9,25	9,30	9,33	9,95	9,19	9,16	0,26
Venezuela			4,50	4,60	4,02	3,47	2,77	-1,73

Fuente: Bertelsmann Transformation Index, <http://www.bti-project.de/?&L=1>. El sentido del índice es de menos (1) a más (10)

eleva el número a trece y Bertelsmann a doce, manteniéndose los dos citados países como casos de degradación clara sumándose al inveterado caso cubano. El Salvador, Guatemala, México y Honduras son países a tener también en cuenta por el deterioro de sus instituciones democráticas.

Esta evidencia se complementa con la aportada por el proyecto Variedades de la Democracia que descompone la misma en cinco expresiones: electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria y lleva a cabo una medición por separado de cada una. El gráfico 1 resume la evolución media registrada entre 1990 y 2020 para el conjunto de la región poniendo de manifiesto el deterioro iniciado en torno a 2012 que no ha cesado. La línea continua en negro recoge el promedio de las cinco variedades y su trazo refuerza el neto descenso registrado. Cierto es que se trata de un promedio y que no todos los países se han comportado

Gráfico 1. Variedades de Democracia en América Latina (1990-2020)

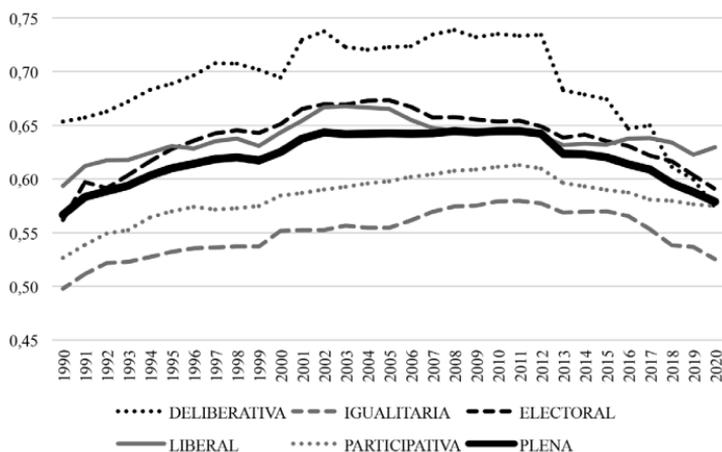
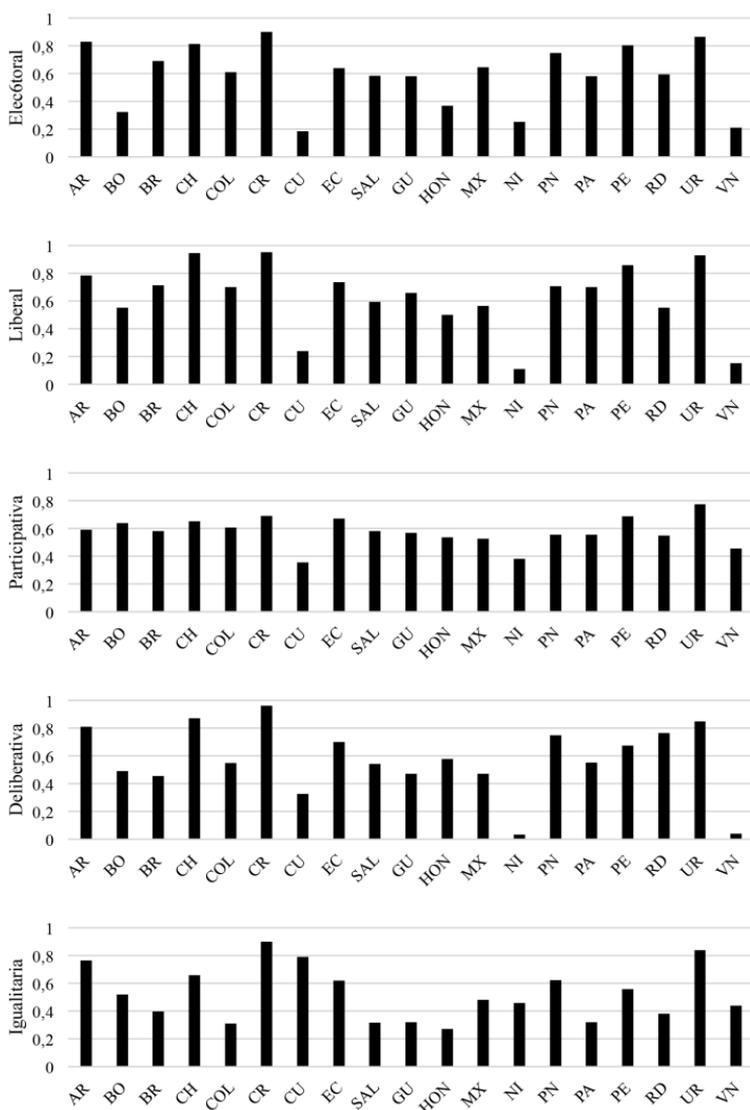


Figura 1. Variedades de democracia en América Latina (2020)



Fuente: V-Dem. Para los países sin datos en 2020 se ha tomado el último dato disponible más reciente.

tado de la misma manera. De hecho, la figura 1 da cuenta del comportamiento de cada variedad por países para 2020.

Este escenario al que se le une el malestar de la ciudadanía reflejado en las movilizaciones sociales habidas y en las altas tasas de desconfianza institucional existentes, así como en la impunidad efectiva tanto en relación con la corrupción como con la inse-

guridad ciudadana está en el origen de una democracia fatigada. El panorama se complica además por la irrupción exponencial de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación que han traído consigo importantes cambios en la clásica función de intermediación que venían prácticamente monopolizando los partidos políticos, así como en la gestación de relatos alternativos que han tendido a una extrema polarización de comunidades que se encuentran segmentadas en las burbujas comunicacionales que propenden las redes sociales.

El panorama se complica por la irrupción exponencial de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación que han traído consigo importantes cambios en la clásica función de intermediación que venían prácticamente monopolizando los partidos políticos

TENDENCIA AL HIPER PERSONALISMO

Las pautas funcionales del presidencialismo con su tendencia hacia el hiper personalismo y las bajas cotas de institucionalización en su ejecutoria han caracterizado el quehacer de la política de manera notable en lo que va de siglo. Figuras extremadamente populares que concentra-

ron de modo hegemónico el poder en la primera década como Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales y Rafael Correa tuvieron su correlato al final de la siguiente en Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele, con tasas de favorabilidad popular superiores al 60%, así como, en menor medida, Jair Bolsonaro.

Por otra parte, se recrudecieron los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo al traducirse situaciones en que se dio una combinación de extremada fragmentación partidista y de presidentes con un partido muy débil o incluso sin partido propio. Esto ha sido especialmente severo en Perú sobre todo a partir de la elección de Pedro Pablo Kuczynski en 2016 con una inusitada rotación presidencial, escenario que se mantiene tras la elección de Pedro Castillo. Igualmente es el caso de Guatemala, Ecuador, Colombia y Costa Rica.

Ahora bien, la región mantuvo razonables tasas de alternancia presidencial validando la máxima de que la democracia sirve para remover gobiernos facilitando el recambio. De las dieciocho últimas elecciones presidenciales registradas en sendos países entre 2018 y febrero de 2022 se ha dado la alternancia en catorce de ellas. Solo Bolivia, Paraguay, Nicaragua y Venezuela han mantenido al mismo partido en el poder (e incluso al mismo presidente en los dos últimos). El cambio más significativo por su carácter histórico se dio a finales de 2021 en Honduras y en Chile. En el primero, el bipartidismo del Partido Nacional y del Partido Liberal quedó arrinconado con la llegada al poder de la primera mujer en la historia del país con una formación nueva (LIBRE) derivada de la crisis que supuso

el golpe de estado de 2009 que se escindió del Partido Liberal y supo atraer a otros sectores. En el segundo, el cambio generacional impulsó al poder a una gran coalición de izquierda dejando atrás al legado de la Concertación y trayendo consigo al presidente más joven de la historia del país –cuando Gabriel Boric fue elegido contaba con 35 años– y al primer gabinete en el que el número de mujeres es mayor que el de hombres.

En este escenario y a pesar de la crisis de representación que se avizora sigue siendo una evidencia indudable que la democracia representativa funciona con partidos políticos. Su presencia a lo largo de dos siglos no hace sino reforzar esa realidad que, no obstante, de vez en cuando se cuestiona. Entonces se habla de crisis. Aunque la teoría sobre su naturaleza y funciones está mayoritariamente basada en los casos europeos y norteamericano, la presencia de los partidos en América Latina es tan señera como la de aquellos. En su devenir, los partidos tuvieron su razón de ser como canales a través de los que efectuar la dimensión electoral de la política y, paralelamente, fungieron como depositarios de determinadas cosmovisiones que representaban las ideologías y su afán a la hora de proyectarlas canalizando demandas sociales. Pero, por encima de todo, debieron discernir si eran instituciones, es decir prácticas rutinizadas de comportamientos con arreglo a algún tipo de regla, o máquinas, esto es puros y meros intermediarios sin añadir valor agregado al proceso político ejerciendo únicamente tareas mecánicas.

Los partidos siempre estuvieron al albur de, al menos, dos circunstancias: los cambios que se daban en la socie-

dad y las transformaciones en las reglas del juego político que se registraban por uno u otro motivo. Cada época y cada país, en la lógica de su propio proceso, decantaron diferentes escenarios. En América Latina, con las dificultades que siempre existen a la hora de la homogeneización de un grupo de países muy dispares, sin embargo se puede hablar al respecto de cinco momentos: el siglo XIX bajo el imperio del liberalismo oligárquico; el inicio del siglo XX de la mano de las transformaciones laicas y urbanas; el auge del estado nacional popular a partir de la década de 1930; las transiciones a la democracia en el marco de «la tercera ola» a partir de finales de la década de 1970; y, finalmente, el momento presente cuyo inicio podría hacerse coincidir con el presente siglo.

En la actualidad, los partidos son elementos clave de las democracias fatigadas de la región y, en este sentido, acompañan al presidencialismo realmente existente donde las pulsiones para alcanzar el poder les hace gozar de una instrumentalización vacía. Como rara vez antes, no es que los presidentes lleguen al poder mediante una maquinaria partidista que los sirvió de palanca, como pudo hacer Juan Domingo Perón con el Partido Laborista en 1946 y en los últimos años han hecho Andrés Manuel López Obrador con MORENA y Nayib Bukele con Nuevas Ideas, lo que ahora sucede es que desde el poder se construye el partido. Estos concitan escenarios en los que la prominencia de una persona está identificada desde el inicio con un proyecto con características pluridimensionales y una base social de apoyo muy heterogénea. El caso más clamoroso de las capturas partidistas «desde arriba» por el peso

que tiene en la región es el de Brasil. Allí su presidente, Jair Bolsonaro, se acaba de afiliarse al Partido Liberal (PL), una fuerza de derecha exponente de la llamada «vieja política», con el cual deberá convivir el último año de su mandato para intentar la reelección en octubre de 2022. Lo irónico es que en algunos estados el PL es aliado del Partido de los Trabajadores (PT). Bolsonaro

que estaba sin afiliación desde que rompió en 2019 con el Partido Social Liberal (PSL), por el cual fue electo en 2018, estuvo afiliado a cinco partidos y no logró en 2020 reunir las firmas suficientes para fundar Alianza por Brasil, como había impulsado junto con sus hijos.

Como se señaló anteriormente, lo que ha cambiado son las formas de hacer política al unísono con las transformaciones habidas en la sociedad desde inicios de siglo por el impulso de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información. Si el relato siempre fue fundamental en toda forma de acción colectiva, la política nunca se desentendió del mismo, de manera que ha estado presente en la configuración de procesos relevantes que dieron paso a la creación de las naciones o de los estados, así como a otros que tuvieron como hilo conductor grandes revoluciones. En estos tres ámbitos los partidos fueron indudables canales movilizados.

No es que los presidentes lleguen al poder mediante una maquinaria partidista, como pudo hacer Perón, y en los últimos años López Obrador con MORENA y Bukele con Nuevas Ideas, lo que ahora sucede es que desde el poder se construye el partido

A las funciones clásicas de representación y de participación se unieron las de agregación y de articulación de intereses a las que acompañó una fundamental en tanto que generadores de nuevas identidades políticas. En su interacción terminaron segregando al electorado que se alineó siguiendo sus postulados generándose una relación de cierta fidelidad y, sobre todo, de gestión de la responsabilidad por cuanto que el electorado premiaba y castigaba las políticas ejecutadas por aquellos. Pero los cambios recientes que facilitan la expresividad inmediata de la gente han hecho que el votante mediano tienda hoy, con mucha mayor facilidad, a emitir su voto por razones emocionales o muy personales en las que su adscripción a diferentes burbujas configuradas por las redes sociales puede ser determinante; y no desde la fría racionalidad, la pertenencia o la identidad ya que esta se ha diluido enormemente y, además, resulta cada vez más inestable. En este marco, la polarización desempeña un elemento dinamizador de la liza política, pero, a su vez, contribuye a difuminar las propuestas programáticas.

Las leyes electorales los siguen manteniendo no solo como el monopolio de la representación sino también como elementos necesarios en la organización de las elecciones y para tramitar los gastos electorales. Han quedado fuera incluso funciones como la de formación o incluso la de captación de personal para introducir en el sistema político. Como sucede en el de Costa Rica, un caso extremo de presencia de candidaturas presenciales para los comicios de febrero de 2022 pues su número alcanzó a 25, Rodrigo Chaves en los últimos tres años ha militado en

tres partidos siendo el último, el Partido Progreso Social Democrático, el que le impulsó para disputar la segunda vuelta de las presidenciales. Algo similar se puede encontrar en Pedro Castillo en Perú y es tradicional esa situación en Guatemala.

El mantenimiento de las identidades partidistas, aunque sea de manera muy laxa, queda relegado a Uruguay o a casos como el del peronismo. Aquí conviene recordar las palabras del presidente Fernández cuando en el mitin convocado el pasado 17 de noviembre tras la celebración de las elecciones legislativas en que se renovó la mitad de la cámara de diputados dijo textualmente: «En estos días venimos escuchando una pregunta repetida: ‘Si perdieron, ¿qué celebran?’. Nunca olviden que el triunfo no es vencer sino nunca darse por vencido». Una muestra de la clásica mística partidista.

DOBLE TENDENCIA DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Los sistemas de partidos en América Latina han seguido una doble tendencia. La primera queda vinculada con el peso de sus liderazgos en procesos que individualizan sobremanera su cariz. La segunda, ya registrada en Europa, se refiere a una fase de fragmentación. Vinculado con el presidencialismo, se trata de máquinas funcionales que sirven para aupar a candidatos. A los casos citados antes se puede señalar el de la República Dominicana donde en 2020 el expresidente Leonel Fernández, perdió el control del Partido de Liberación Nacional que lo había llevado al poder en tres ocasiones y tuvo que poner en marcha una nueva formación, Fuerza del Pueblo, en alianza con

seis partidos pequeños; así mismo, Luis Abinader alcanzó entonces la presidencia a través del Partido Revolucionario Moderno, una formación que logró hacer alianzas con otras siete agrupaciones.

En Colombia, la enorme floración de candidatos se decanta por tres grandes bloques: la Coalición Centro Esperanza, que dirimió su candidato en marzo, competirá con el Pacto Histórico, de izquierdas, y el Equipo Colombia, a la derecha. Este marco de individualismo a ultranza en el ámbito de sociedades líquidas tiene su reflejo también en la realización de campañas no presenciales, articuladas a través de las redes sociales fundamentalmente, como ocurrió en Chile con el fenómeno de Franco Parisi, primer candidato que ha hecho campaña exclusivamente de manera virtual sin pisar el país al vivir en Estados Unidos y estar perseguido por la justicia chilena y llegando a obtener el 12,8% de la votación que lo colocó en tercera posición. Un fenómeno que tiene visos de parecerse en Colombia donde el candidato Rodolfo Hernández ha anunciado que hará su campaña electoral exclusivamente de manera virtual.

En cuanto al momento de fragmentación del sistema de partidos que vive América Latina, la Tabla 4 pone de manifiesto este fenómeno que, si bien no es igual para todos los países, es extremadamente agudo en Brasil, Colombia, Chile, Perú y Costa Rica. Una situación que explica la compleja relación entre los poderes ejecutivo y legislativo que ya se señaló antes.

América Latina, como otras partes del mundo, sin duda ve agudizados sus problemas políticos por los efectos de-

Tabla 4. Fragmentación partidista en los parlamentos de América Latina (1978-2021)

	1978-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2021	Cambio 2021-1978
Argentina	2,53	3,11	3,69	3,56	1,03
Bolivia	4,12	4,54	3,18	2,27	-1,84
Brasil	5,76	7,99	9,39	13,41	7,65
Chile	5,07	5,09	5,35	8,52	3,45
Colombia	2,20	2,77	5,24	5,94	3,74
Costa Rica	2,27	2,35	3,63	4,52	2,25
Ecuador	5,76	6,83	5,71	3,09	-2,67
El Salvador	2,49	3,42	3,25	2,92	0,43
Guatemala	4,42	3,24	4,68	6,19	1,77
Honduras	2,10	2,11	2,37	3,31	1,22
México	2,44	2,53	3,10	4,10	1,66
Nicaragua	2,17	2,29	2,66	1,63	-0,53
Panamá	3,72	3,80	3,29	3,02	-0,70
Paraguay	1,89	2,21	3,30	2,37	0,48
Perú	2,94	3,64	4,04	5,40	2,46
R. Dominicana	2,46	2,60	2,53	1,80	-0,66
Uruguay	3,13	3,19	2,52	2,98	-0,15
Venezuela	2,62	4,41	2,42	1,92	-0,70

Elaboración del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios por Aldo Hernández

rivados de la COVID-19, pero también de los efectos exponenciales de la revolución digital tanto en el seno de la dirigencia como de la sociedad. Sin embargo, cuenta con complicaciones específicas derivadas de su tradicional diseño presidencial que a priori tiende a dificultar la cooperación entre los poderes del Estado y que exacerba

los mecanismos de polarización tan en boga hoy, puesto que la lógica predominante es la de quien gana «se lo lleva todo». Pero, paralelamente, acoge una fuerte atomización de la representación política por el efecto doble de la volatilidad y de la fragmentación de los sistemas de partidos al que se suma el hecho de la preminencia de figuras ajenas a las clásicas vías de la institucionalización. La identificación del electorado ya no es con los partidos políticos sino con estas últimas con las que se vinculan a través de las redes sociales y usan mecanismos de inteligencia artificial sin requerir ni grandes maquinarias de movilización ni programas articulados. Amparadas por una cohorte asesora, las candidaturas confrontan los procesos electorales de manera solitaria, sin configurar previamente posibles equipos de gobierno ni, menos aún, de apoyo legislativo.

Conviene recordar que la región tiene sobradas experiencias en esa dirección. Es el camino que inició Hugo Chávez en 1998 y años después Rafael Correa con las consecuencias de sobra conocidas y que ahora es seguido por Pedro Castillo, pero poco tiempo antes fue el de Nayib Bukele o el de Jair Bolsonaro. Los resultados son evidentemente diferentes habida cuenta de la personalidad concreta, del momento preciso y del contexto en que se movían, pero parece ser una pauta que no debe ignorarse. Un escenario que en febrero de 2022 lo protagoniza Rodrigo Chaves en Costa Rica, país que ocupa la segunda posición regional en términos de la calidad de su democracia. ■

Manuel Alcántara Sáez es catedrático de la Universidad de Salamanca. Instituto de Iberoamérica.

NOTAS

¹ Índice realizado por expertos usando una escala de 1 a 7, donde 1 es «libre» y 7 es «no libre». Dicho índice está compuesto por dos dimensiones: Derechos políticos (a votar libremente, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y organizaciones, elegir representantes que impacten decisivamente sobre las políticas públicas y responsables ante el electorado); y Libertades civiles (libertades de expresión y de creencia, derechos de asociación, estado de derecho, autonomía personal sin interferencias desde el Estado).

² Índice integrado por cinco variables: Los procesos electorales y el pluralismo; El funcionamiento del gobierno; La participación política; La cultura política; Las libertades civiles.

³ Para este índice expertos de países analizan y evalúan la forma en que los países caminan hacia la democracia y el libre mercado. Es el resultado de la media de las variables de transformación política (Estadidad, Participación política, Imperio de la ley, Estabilidad de las instituciones democráticas, Integración política y social) y transformación económica (Desarrollo socioeconómico, Organización del mercado y de la competencia, Estabilidad monetaria y de precios, Propiedad privada, Régimen de bienestar, Rendimiento económico, Sustentabilidad).

Fuerzas armadas y democracia

Una relación ambivalente

RUT DIAMINT

Las relaciones entre civiles y militares en democracia suponen evitar la interferencia militar directa, estableciendo una supervisión civil y anulando eventuales impugnaciones de las fuerzas sobre las decisiones civiles. No ocurre así en América Latina, señala la autora de este artículo, porque la conducción del aparato militar nunca residió completamente en los civiles. Los ministerios de Defensa de los países latinoamericanos son instituciones inconclusas, imperfectas, sin una burocracia entrenada y competente.



El proceso de paz de Colombia contó con destacada participación de los militares.

Foto: © Istock.

«El presidente Bolsonaro, ardiente defensor de la dictadura militar de Brasil, es cada vez más beligerante contra el sistema democrático de separación de poderes», señaló José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch. Esta frase retrotrae a un pasado ignominioso. Numerosos Estados latinoamericanos han sufrido dictaduras militares o autoritarismos con apoyo de las fuerzas armadas durante el siglo XX. Vale, por lo tanto, indagar cuál es el apego de los oficiales al régimen democrático y qué acciones toman los gobiernos electos para conducir republicánamente a los militares.

La situación militar retornó. En África se revivieron tradicionales golpes de Estado (Sudán 2021, Guinea 2021, Chad 2021, Malí 2020 y Egipto 2013). La legitimidad de los golpes de Estado fue confinada en América Latina. Tantos años de militarismo infructuoso han dado paso a

democracias, muchas imperfectas. Ello no supone que las fuerzas armadas se hayan retirado de la política.

El principal problema por el cual los militares continúan influyendo en la dirigencia política es que la conducción del aparato militar nunca residió completamente en los civiles. Los ministerios de Defensa de los países latinoamericanos son instituciones inconclusas, imperfectas, sin una burocracia entrenada y competente. Las relaciones entre civiles y militares en democracia suponen evitar la interferencia militar directa, estableciendo una supervisión civil y anulando eventuales impugnaciones de las fuerzas sobre las decisiones civiles.

Por cierto, la democracia no ha rendido los frutos prometidos. Tanto gobiernos de centro-izquierda como de derecha no han mejorado las condiciones sociales de la población. En numerosos casos, la economía de los países ha estado brincando entre vaivenes de crisis y progreso, sin que se asentarán las condiciones para la estabilidad. La corrupción aumentó con la democracia y la justicia ha quedado manipulada por las presidencias de turno. Brechas profundas de carácter ideológico, urbano-rurales, de valores y de distribución de los recursos estatales mellan la democracia. En ese cuadro, los militares han recobrado prestigio y, tal como muestran las encuestas del Latinobarómetro, la confianza en la democracia viene disminuyendo significativamente.

No obstante, hay otras circunstancias que han llevado a un nuevo protagonismo militar. Dividiremos esas circunstancias en tres apartados: Politización militar, Policialización militar y Socialización militar. Estas formas aluden a

la militarización. Entendemos en este contexto que la militarización se refiere a las formas en que las fuerzas armadas influyen en la vida social, económica, política y cultural de una nación. Existe una diferencia respecto al concepto de militarismo que remite a elaborar decisiones políticas desde una óptica militar, sustentada en los valores, creencias y mentalidades militares, promoviendo actitudes marciales en las prácticas cotidianas.

La justicia ha quedado manipulada por las presidencias de turno. Los militares han recobrado prestigio y, tal como muestran las encuestas del Latinobarómetro, la confianza en la democracia disminuye significativamente

POLITIZACIÓN MILITAR

La politización de las fuerzas armadas es un problema que viene desarrollándose desde hace varios años. Los acuerdos regionales como UNASUR y ALBA, disminuyeron las tradicionales rivalidades fronterizas. Las fuerzas armadas latinoamericanas se encontraron sin hipótesis de trabajo. Al mismo tiempo, reconocieron que sus intervenciones directas en el Estado habían fracasado. Pero ello no suponía dejar de salvaguardar su influencia en la conducción nacional.

Ha sido habitual que en los regímenes de centro-izquierda hayan intentado seducir y domesticar a las fuerzas para que apoyaran los cambios semi revolucionarios. Otorgándoles privilegios y recursos, los moderaron para que contribuyeran a la perpetuidad de sus gobiernos, tal como sucedió en Cuba, Bolivia, Nicaragua o Venezuela.

Nicolás Maduro, el sucesor de Hugo Chávez, gracias a la pandemia logró desmovilizar a la sociedad, que ve agotado el modelo del socialismo del siglo XXI. Simultáneamente, otorgó a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) un mayor control del territorio y la economía. Si bien Maduro introdujo algunos mecanismos de control político para equilibrar el poder militar, depurar a disidentes y fragmentar la toma de decisiones, no ha logrado apartar a los oficiales de la co-conducción del régimen. Como contraparte fortaleció a fuerzas irregulares no integradas en las FANB. Aun así, su dependencia de los militares sigue siendo enorme.

La politización militar más intensa es la que se produjo bajo el gobierno de Jair Bolsonaro. El aumento de la violencia y la ineficacia de las fuerzas policiales en la lucha contra el crimen, han llevado a un «círculo vicioso», en el que un aumento constante de los roles militares internos parece ser una opción racional para los tomadores de decisiones. Ello reforzó el papel de los militares como actor político. El presidente Bolsonaro ubicó a ocho ministros militares, un número mayor de los cargos que ocuparon durante la dictadura militar (1964-1985). Un discurso sectario, autoritario, religioso y antiliberal en lo político derrumba los valores democráticos que se construyeron en tiempos postautoritarios.

En 2016, un histórico y novedoso acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) puso fin, al menos formalmente, al conflicto de más de cincuenta años. La negociación no alcanzó el consenso esperado por el presidente

Juan Manuel Santos, evidenciando una profunda fractura en la política colombiana. El proceso contó con una participación destacada de militares que reconvirtieron a sus enemigos en un actor político. Sin su actuación, posiblemente hubiera sido imposible establecer un acuerdo. Al mismo tiempo, ello ha supuesto la habilitación de las fuerzas armadas como garantes del proceso de paz, militarizando ese proceso.

Andrés Manuel López Obrador, el presidente de México, giró dramáticamente de sus promesas de campaña. Convirtió a las fuerzas armadas en un protagonista político central de su proyecto. Analistas mexicanos acusan a López Obrador de producir un sorprendente proceso de militarización, asentado en la creación de una nueva Guardia Nacional bajo control militar. Él promovió la institucionalización de la seguridad pública y la seguridad nacional, que quedaran bajo el mando y la decisión del ejército.

Durante 2019 en varias naciones, y ante las revueltas ciudadanas, los presidentes recurrieron a las fuerzas armadas para garantizar el orden y establecer la represión. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú registran la presencia militar –tal como registró la prensa– detrás de los presidentes cuando toman las decisiones vinculadas a los reclamos sociales.

Los políticos confían a las fuerzas armadas tareas internas, entregando a los uniformados poder y una relación directa y privilegiada con la sociedad. Ya sea por la debilidad de los partidos políticos que los han llevado al gobierno, o por el temor a enfrentar un golpe con apoyo militar,

o en función de neutralizar los objetivos de las fuerzas, los oficiales lograron retornar muy cerca del poder y de la toma de decisión. Ya no requieren llevar a cabo un golpe de Estado. Son los presidentes electos, legítimos, quienes les confieren y aseguran ese poder.

POLICIALIZACIÓN MILITAR

La militarización de seguridad pública ha sido un recurso cada vez más expandido en América Latina, que combina la ineficiencia policial, la baja confianza ciudadana en los cuerpos de seguridad pública, y el aumento de la criminalidad, para incorporar a los soldados en la imposición de la ley, algo para lo cual los militares no han sido entrenados.

Según estudios de American Barometer, los países de la región que muestran índices más altos de militarización de la seguridad pública son Brasil, Guatemala, Guayana, Paraguay, México, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador y Honduras.

Al realizar estas tareas policiales, los militares no entran en terreno ilegal. La policialización de los militares ha sido avalada por documentación legal. En Honduras, los militares se sumaron a las fuerzas policiales para crear unidades de policía militar, autorizadas por el Congreso. La Constitución ecuatoriana incorpora elementos sociales como parte de las tareas de las fuerzas armadas. La policía en Colombia no depende del Ministerio de Gobierno o de Justicia, sino del de Defensa, mezclando a ambas fuerzas en la aplicación de la seguridad. En Brasil, en 2014, se formalizó por medio del documento Garantía de la Ley y el Orden, la intervención de las Fuerzas Armadas

en asuntos internos. Los militares son también garantes del orden interno según la Constitución en El Salvador (arts. 168 y 212), Guatemala (art. 244), Nicaragua (art. 92), Perú (arts. 137 y 165), Republica Dominicana (art. 252) y Venezuela (art. 328). Esas constituciones permiten la intervención de los militares en el desarrollo social y económico del país.

En México, las fuerzas armadas se ocupan centralmente de combatir la producción y el tráfico de drogas. La administración de Andrés Manuel López Obrador asignó 80.000 efectivos dedicados a enfrentar el crimen organizado y brindar apoyo directo a la seguridad pública, sin que las condiciones de seguridad muestren mejoras.

En los países del Caribe, además de su tamaño reducido y su vulnerabilidad geográfica, sus ejércitos fueron conformados bajo la modalidad de fuerzas «constabularias» (es decir, destinadas a garantizar la seguridad y el orden públicos más que la defensa exterior). Constituyen, por lo tanto, un híbrido entre fuerzas de defensa y de seguridad interna.

Las reglas que supuestamente deben resguardar las policías, al menos en teoría, son para preservar la justicia y ajustarse a derecho. Son las fuerzas de imposición de la ley. Ello no ocurre con los militares que se entrenan para anular el poder de un enemigo. Por ello, hay cuantiosos reclamos por los abusos que los soldados cometen contra ciudadanos. El uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos, defensores de los derechos humanos y periodistas es contrario a la expansión de la democracia. Los militares no deben ocuparse de vigilar manifestacio-

nes. El resultado de estas prácticas es el debilitamiento de las reglas de la democracia y una aceptación ambivalente de los valores republicanos.

SOCIALIZACIÓN MILITAR

Este título da lugar a varias interpretaciones. Tradicionalmente la socialización refiere a los valores y prácticas que se inculcan a los militares. En varias naciones de la región se modificaron los programas de estudio para incluir valores republicanos, constitucionales y de respeto a los derechos humanos. La incorporación de mujeres a la carrera militar, que está presente en la mayoría de los países, también ha sido un signo de democratización de la cultura castrense (Costa Rica y Panamá que no tienen fuerzas armadas no entran en esta clasificación; y en República Dominicana las mujeres son «asimiladas» sin funciones operativas). Nos interesa revelar otro aspecto de la socialización, vinculado a tareas sociales que desempeñan las fuerzas militares.

a) La pandemia.— El uso de las fuerzas armadas ha sido una de las características más destacadas de la respuesta a la pandemia de COVID-19 alrededor del mundo. Mientras en países con una sólida tradición de conducción civil de la defensa, esta amplia participación no vulnera la institucionalidad democrática, en América Latina la situación es diferente. Los militares latinoamericanos aún ostentan influencia y poder. No se trata de las operaciones relativamente comunes y aceptadas de socorro en casos de desastre, proporcionando apoyo logístico, sino de una extensión injustificada en áreas de política social. La atención mé-

dica a los civiles se vio abarrotada de soldados. Los militares participaron activamente en la coercitiva aplicación de toques de queda y otras medidas de salud pública. El patrullaje constante de los barrios, los retenes, procedimientos en el transporte público, detenciones conforman un paisaje propio de una ocupación militar. Elaboraron, junto con las autoridades nacionales y provinciales, respuestas políticas a la pandemia. Se vincularon directamente con poblaciones carenciadas, organizando ollas populares, sin mediaciones institucionales. Las agencias civiles no han liderado las operaciones de auxilio ante el COVID-19.

Esta injerencia en la vida social lleva a la interrogante de cómo y cuándo los gobiernos de turno tienen legitimidad para desplegar sus fuerzas armadas a nivel nacional en respuesta a una crisis. Se responde ante la urgencia sin analizar las posibles consecuencias que esos despliegues tienen para las relaciones cívico-militares. Al contrario de lo que especifica la literatura sobre control civil democrático de los militares, su interposición debilita los mecanismos de supervisión y militariza las respuestas estatales. La respuesta a la pandemia incluyó elementos menos consensuados, pero políticamente significativos de coerción y formulación de políticas.

Ha sido habitual que en los regímenes de centro-izquierda hayan intentado seducir a las fuerzas para que apoyaran los cambios semi revolucionarios (...) Los moderaron para que contribuyeran a la perpetuidad de sus gobiernos como sucedió en Cuba, Bolivia, Nicaragua o Venezuela

En El Salvador, más de 1.200 personas han sido detenidas en «centros de contención» por violar órdenes de toque de queda. Los países que desplegaron más fuerzas para ocuparse del COVID han sido Brasil, Honduras y Perú. La militarización de la salud tuvo importantes efectos en Colombia, El Salvador y México.

Por otra parte, el accionar militar dejó en descubierto las falencias de los sistemas de salud. Además, las fuerzas militares se desprofesionalizan cumpliendo tareas que no son propias de su entrenamiento y formación.

Junto con los otros aspectos señalados, el uso de militares en respuesta a la pandemia es un reflejo de una progresiva securitización de las agendas domésticas y una medida de la influencia que ejercen persistentemente los militares. La pandemia se representó como una amenaza a la seguridad nacional.

b) El medio ambiente.— Ante la ausencia de amenazas tradicionales, y en el marco de lo que fue la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), se seleccionaron los recursos naturales como el mayor riesgo que afrontaba la región. El tema «medio ambiente-seguridad» expresaba la preocupación por conflictos que implicaban una probabilidad sustancial de violencia por el control de recursos por parte de las potencias, por ejemplo, del petróleo, el agua, el oro, el litio, el cobre, el estaño, entre otros.

La protección de recursos como el agua, el control de deterioros en el medio ambiente, los efectos ambientales de la construcción de infraestructura, la producción de alimentos, la polución, y así como los daños del accionar

privado en el medio ambiente, pasaron a ocupar un aspecto central de las misiones militares.

En ese contexto, los oficiales son nuevamente salvadores de la patria. Las estrategias «verdes» del activismo militar en busca de proteger especies, recursos naturales y fronteras, atenta contra derechos adquiridos de la población, la propiedad privada y los proyectos de desarrollo. El inversor, en muchos casos extranjero, es catalogado como enemigo de la nación. Los militares revalorizan su función de salvaguardar los intereses nacionales por medio de prácticas de control coercitivas sin recurrir a principios democráticos.

c) Infraestructura.— Los militares han tenido tradicionalmente el manejo de recursos extraordinarios. Muchos de ellos no eran para aventajar la operatoria militar, sino para dejar contento a un estamento que conserva altas cuotas de poder. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, llevó a cabo una investigación por pagos duplicados a militares que ocupaban al mismo tiempo cargos en su institución y en el gobierno federal.

Han despertado inquietud y críticas los proyectos de infraestructura de López Obrador. El nuevo aeropuerto que se está construyendo en las afueras de la Ciudad de México, Santa Lucía, está bajo la supervisión de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que es una agencia del ejército y la fuerza aérea, y quedó bajo control militar. También se ocuparán del aeropuerto de Tulum. Lo mismo ha sucedido con un tren de alta velocidad en la península de Yucatán, el Tren Maya. A ello se agrega la construcción de 2.700 sucursales del Banco de Bienestar

también encomendadas al Ejército, al igual que la edificación de cuarteles para la Guardia Nacional. Asimismo, el presidente aumentó el gasto militar.

El conjunto de países de la región mostró un significativo aumento de la seguridad privada. Las Compañías Militares y de Seguridad Privada (CMSP), son brazos armados para combatir a la economía ilegal, la criminalidad común y organizada. Muchos de sus miembros pertenecen a fuerzas de defensa o de seguridad, sin una supervisión estatal de su trayectoria pasada ni su apego a las normas democráticas.

Sumado a la histórica participación de muchas fuerzas armadas en la economía nacional, en áreas que no tienen ninguna vinculación con las tareas militares, los oficiales juntan recursos que no pasan por la asignación del congreso. Eso los provee de autonomía y poder de negociación.

REFLEXIONES FINALES

Una triste constatación de estos argumentos es que una parte importante de la sociedad apoya y celebra la intromisión militar para restaurar el orden público. La demanda por terminar con los ciclos de golpes militares y abrazar la democracia está retrocediendo. Ante la violencia y la ineficacia policial, muchos ciudadanos ven con beneplácito que se conculquen sus derechos en búsqueda de una mayor seguridad. La tercera ola de democratización iniciada en Ecuador en 1979 significó el desmoronamiento de las dictaduras militares, mientras que los resultados socioeconómicos tendían a ser adversos en la mayor parte de la región. El giro a la izquierda de varias naciones no produjo progreso ni estabilidad democrática.

La democracia no es un valor primordial. La sociedad –tal vez manipulada por los discursos políticos y de los medios de comunicación– prioriza la seguridad, resig-nando derechos. Las ejecuciones extrajudiciales a manos de militares en sus operaciones provocan la letalidad de campesinos, activistas de derechos humanos u oposito-res políticos. Los militares prefieren ser palancas de los gobiernos y no repetir las experiencias negativas de conducir el Estado.

Ante ello, se multiplicaron las reacciones populares, vinculadas a problemas de gestión estatal y no al accio-nar militar. Estudiantes universitarios que ocupan las calles exigiendo una educación accesible, grupos femi-nistas; ambientalistas; comunidades campesinas; activis-tas de derechos humanos; reclamos salariales; partidos políticos marginados, son un conjunto de habitantes que cuestionan el estilo de las democracias imperantes. Son certidumbres legítimas ante la desesperanza democrá-tica. La preocupación por una mayor injerencia de las fuerzas armadas queda desplazada por estas urgencias de vida. Si las transiciones lograron apartar a los militares del poder directo, no alcanzaron a instalar ciertas prác-ticas políticas que son el fundamento de la democracia. La tradición histórica de nuestros países reclama que no se abandone el principio esencial de la subordinación y neutralidad de los militares. ■

Rut Diamint es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires.

Desigualdad en América Latina: Una asignatura pendiente

DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA

La desigualdad sigue siendo uno de los retos fundamentales de América Latina. Este artículo describe brevemente las características del problema, centrándose en la alta concentración de la renta en manos de una pequeña élite económica. Propone, además, tres principios fundamentales para tratar de mejorar la distribución de la renta en la región en el largo plazo: la necesidad de ver la desigualdad como un problema político cuya resolución exige de nuevas coaliciones interclasistas; la importancia de crear círculos virtuosos entre la política social y la política productiva; y la conveniencia de adoptar agendas a la vez pragmáticas y ambiciosas que presten atención, sobre todo, a las trayectorias progresivas de cambio.



Edificios y favelas en Brasil.

Foto: © Shutterstock.

La reducción de la desigualdad en América Latina en la primera década de los años 2000 creó una cierta esperanza en la región. ¿Nos encontrábamos ante una «ruptura con la historia» utilizando la terminología del Banco Mundial? ¿Estaba experimentando América Latina cambios estructurales en su economía política?

Lamentablemente la estabilidad de la distribución de la renta a partir de 2013 y su empeoramiento reciente como consecuencia de la pandemia supone una contestación al menos parcial a estas preguntas. Parece ya claro que habíamos asistido a un cambio solamente temporal de tendencia y que se mantienen hoy más que nunca muchas de las restricciones estructurales que hacen de la región una de las más desiguales del mundo.

¿Qué hacer entonces? ¿Cómo enfrentar una de las grandes asignaturas pendientes? Claramente estas son las

«preguntas del millón», dada la trayectoria latinoamericana en el último siglo y medio y los enormes costes que la desigualdad ha tenido en su desarrollo económico político y social (Sánchez-Ancochea, 2022). Más aun, la contestación a estas preguntas está estrechamente conectada a muchos de los problemas y procesos descritos en otros artículos de este monográfico, desde la calidad de la democracia y los partidos políticos a las características de la política social.

Para explorar estas preguntas con rigurosidad es importante, primero, explicar de qué desigualdad estamos hablando. Dejo claro de antemano que me voy a centrar principalmente en las brechas de ingreso entre individuos y no de las que surgen de las diferencias de raza, etnia y género. Esta elección se debe en parte a restricciones de espacio y en parte al hecho de que el ingreso tiene una alta correlación con todas las demás dimensiones y las cruza todas. Al hablar de la desigualdad de ingreso es importante recordar que esta es especialmente alta en América Latina, sobre todo, porque los ricos controlan más recursos que casi en ninguna otra parte del mundo.

Sería imposible en estas páginas discutir con detalle todas las medidas necesarias para promover sociedades más equitativas, haciendo justicia, además, a la enorme variedad regional. Me parece más útil sugerir una serie de principios guía que podemos utilizar para encuadrar todas las medidas concretas que se nos puedan ocurrir. En particular, propongo tres fundamentales:

- a) crear una nueva política (*politics*) es tanto o más importante que promover nuevas políticas (*policies*);

- b) es importante promover cambios tanto en las políticas productivas como redistributivas y, más importante aún, conectar ambas de forma más dinámica; y
- c) la desigualdad no se va a eliminar de un día para otro sino que es un proceso acumulativo y de largo plazo, lo cual exige estrategias ambiciosas pero pragmáticas que vayan rompiendo los círculos viciosos de la desigualdad.

De acuerdo con el índice de Gini, América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo: diez de los veinte países más desiguales para los que tenemos datos recientes provienen de la región

La lucha en favor de la equidad será complicada, pero, lo bueno, es que la región ha sido siempre cuna de ideas y movimientos inspiradores que podemos seguir utilizando.

Comienzo con una breve discusión sobre las particularidades de la desigualdad en América Latina para pasar luego a describir la trayectoria reciente y acabar con la discusión de los tres principios. Hago todo ello buscando el diálogo y llamando a una colaboración más estrecha entre académicos, hacedores de política, políticos y movimientos sociales sin la cual será casi imposible seguir avanzando.

CONCENTRACIÓN EN POCAS MANOS

El índice de Gini que oscila entre cero (cuando todos los individuos tienen el mismo ingreso) y cien (cuando el ingreso está en manos de una sola persona) es uno de los indicadores más habituales de la desigualdad. Su popu-

laridad radica, en buena medida, en su capacidad para incluir de igual forma a todas las personas; es decir, cualquier cambio en el ingreso relativo genera un cambio en el índice de Gini, con independencia de que los individuos involucrados sean pobres o ricos.

De acuerdo con este indicador, América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo: diez de los veinte países más desiguales para los que tenemos

TABLA 1. Lista de 20 países más desiguales según el índice de Gini (dato más reciente entre 2012 y 2018)

País	Gini
Sudáfrica	63.0
Namibia	59.1
Zambia	57.1
Sao Tome y Principe	56.3
Eswatini	54.6
Mozambique	54
Brasil	53.9
Angola	51.3
Colombia	50.4
Panamá	49.2
Honduras	48.9
Guatemala	48.3
Costa Rica	48
Benin	47.8
Camerún	46.6
Nicaragua	46.2
Paraguay	46
Ecuador	45.4
México	45.4

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

datos recientes provienen de la región (tabla 1). Más aun, con la excepción de El Salvador, todos los países latinoamericanos tienen un Gini de 40 o más.

Una debilidad del índice de Gini, sin embargo, es que no permite distinguir entre distintos tipos de desigualdad. En particular, no refleja con claridad la distancia

entre los más ricos y el resto de la población. Es esta brecha la que más nos debería preocupar no sólo por su tamaño sino también por sus altos costes económicos, políticos y sociales. En un número creciente de países, una pequeña élite económica controla una elevada proporción de los recursos productivos, lo que le permite también ejercer una influencia exagerada sobre las decisiones políticas (Fairfield, 2015; Hacker y Pierson, 2010). Prestar atención a los más ricos es especialmente importante en América Latina, puesto que, como mostró un informe del Banco Mundial hace años, «las distribuciones en América Latina se caracterizan sobre todo por una mayor proporción de ingresos entre los ricos, en comparación con países de otras regiones» (De Ferranti y otros, 2004: 56).

Afortunadamente, en las dos últimas décadas el mundo académico ha prestado cada vez más atención al papel de los más ricos en la distribución de la renta. Gracias al tra-

Como explica el economista chileno Gabriel Palma, «la ventaja comparativa de estas oligarquías [latinoamericanas] es precisamente el ser capaces de utilizar las diferentes instituciones para conseguir sus objetivos bastante inmutables»

bajo pionero de Anthony Atkinson, Emmanuel Saez y Thomas Piketty se han desarrollado nuevas fuentes estadísticas y se han popularizado indicadores alternativos (por ejemplo, Atkinson, Piketty y Saez, 2011; Piketty, 2014). Estudios basados en datos impositivos y en cuentas nacionales han venido a complementar la información anterior que se apoyaba exclusivamente en encuestas de hogares que no medían bien el ingreso de la élite. En la mayor parte de estos trabajos, el Gini ha sido reemplazado por el porcentaje de la renta del 1% y del 0,1% más rico de la población como el indicador más popular.

En el contexto latinoamericano, este nuevo enfoque ha confirmado una vez más lo concentrada que está la renta en pocas manos. De acuerdo con estimaciones recientes, el 1% más rico de la población en países como Brasil, Chile o México controla casi un 30% de la renta anual (Campos Vázquez y otros, 2016; Fairfield y Jorrat, 2016; Morgan, 2017), bastante más que en el muy desigual Estados Unidos. Más aun, estos nuevos estudios revelan que la desigualdad es todavía más alta de lo que pensábamos: por ejemplo, en Brasil, el ingreso en manos del 1% superior estimado con el nuevo método es el doble que el obtenido con encuestas de hogares (Morgan, 2017; ver también De la Rosa, Flores y Morgan, 2020 para un número mayor de países).

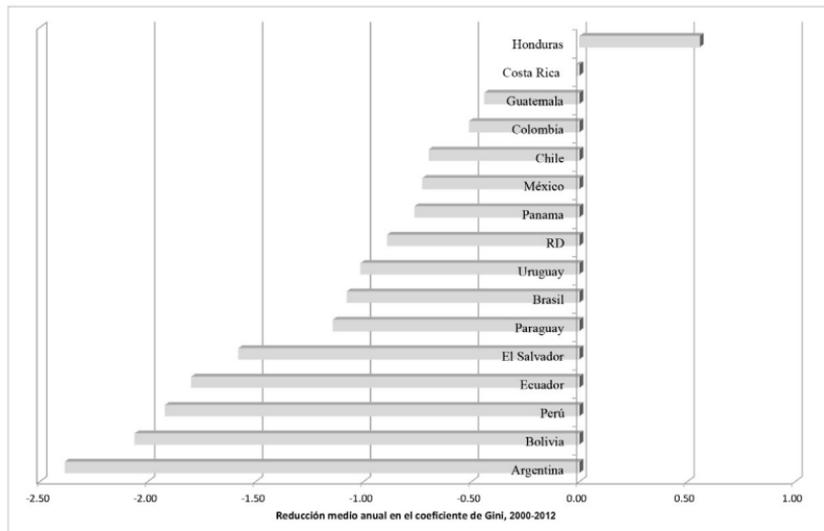
¿FALSA ESPERANZA? LA MEJORA EN LOS 2000

En la primera década de los años 2000, las cosas empezaron a cambiar. «En un momento en que la desigualdad estaba creciendo en casi todas las partes del mundo, ha ido cayendo en casi todos los países de América Latina

desde 2000» explica la profesora Nora Lustig, una de las expertas más conocidas en este tema a nivel internacional (Lustig, 2015: 14).

Como refleja la figura 1, la caída fue generalizada y nada desdeñable: en Bolivia, por ejemplo, el Gini se redujo en 12 puntos pasando de 58 a 46. Muchos vieron este cambio de tendencia como reflejo de modificaciones más profundas tanto en las políticas públicas como en las instituciones políticas. El economista italiano Andrea Cornia habló de un nuevo modelo social demócrata en la región (Cornia 2014), mientras que Richard Bird y Erik Zolt destacaron un nuevo contrato impositivo que refleja «un marcado incremento de la democracia en la región... una expansión sustancial de

Figura 1. Cambios en el índice de Gini en América Latina, 2000-circa 2012



Fuente: Sánchez-Ancochea (2021) con datos originales de SCEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales).

la clase media... y la aparición de un número creciente de gobiernos de izquierda» (Bird y Zolt, 2015: 323).

Sin duda, podemos obtener muchas lecciones positivas de este periodo. América Latina utilizó los ingresos generados por los altos precios de las materias primas para mejorar las condiciones laborales y redistribuir más ingresos que en el pasado. Mejoró la regulación laboral, protegiendo por primera vez, por ejemplo, a las empleadas domésticas, y aumentaron de forma sostenida los salarios mínimos (Berg, 2011; López Calva y Lustig, 2010). La política social experimentó también una transformación sustancial, creándose nuevos programas orientados a los más pobres mientras que se expandían algunos programas universales.

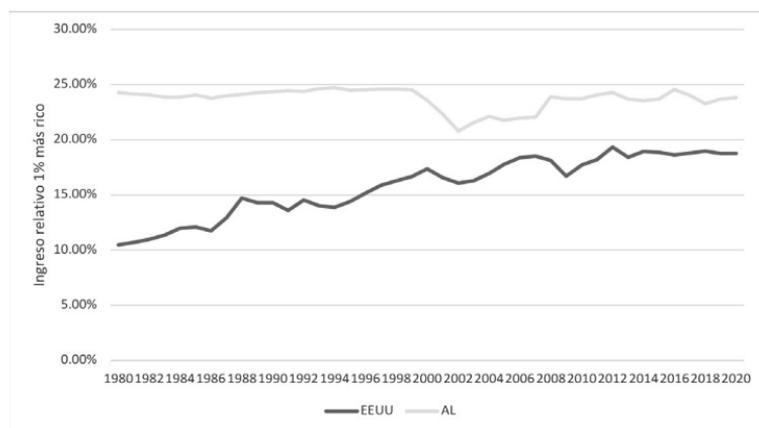
A la vez, debemos tener cuidado en no exagerar la profundidad del cambio; parece cada vez más evidente que muchas de las características históricas de la economía política latinoamericana se mantuvieron. En primer lugar, hubo pocos cambios en el modelo económico que, de hecho, se hizo todavía más dependiente de las materias primas. Los esfuerzos por desarrollar sectores productivos más dinámicos fueron limitados y poco exitosos, lo que hizo que se crearan pocos empleos de calidad y que, además, el crecimiento económico se mantuviera volátil y dependiente de las condiciones externas.

Segundo, las mejoras distributivas fueron resultado de la redistribución desde la clase media (entendida en un sentido amplio) a los más pobres, pero no de la reducción del poder económico de los más ricos. Brasil

representa un buen ejemplo de esta tendencia: pese al significativo aumento en el ingreso de los más pobres, el porcentaje de la renta en manos del 1% más rico se mantuvo estable, el modelo económico se hizo menos dinámico y las grandes empresas protegieron todos sus beneficios fiscales (Mendes Lourerio, 2020; Souza, 2018). Estudios recientes elaborados por el World Inequality Lab confirman ese patrón a nivel regional: el ingreso de los más ricos disminuyó bastante a principios de los 2000 pero se fue recuperando poco a poco en los años posteriores (ver figura 2). Es cierto, eso sí, que el poder económico de este grupo no ha crecido de forma sostenida como sí lo ha hecho en el caso de los Estados Unidos.

Tercero, la caída del índice de Gini se ralentizó a partir de 2012-13 en buena parte de la región a medida que

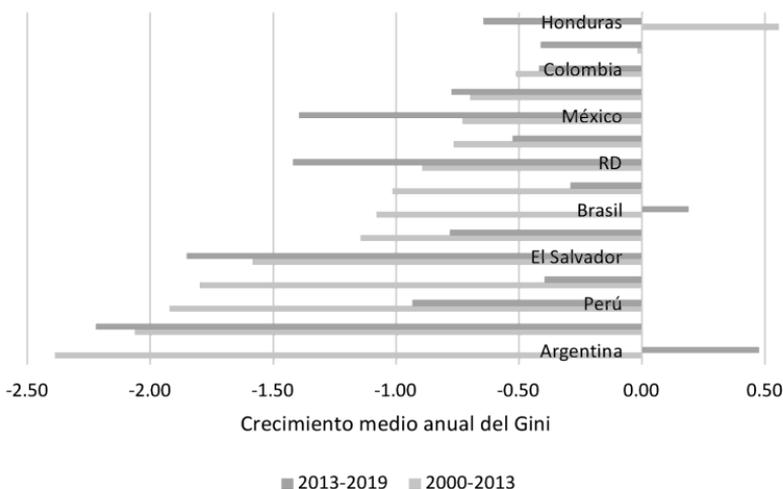
FIGURA 2. *Porcentaje de la renta recibido por el 1% más rico, 2000-2020*



Fuente: elaboración propia con datos de World Inequality Lab.

los límites del modelo económico y del sistema impositivo se hacían más evidentes. Como refleja la figura 3, el cambio fue particularmente significativo en Argentina, Brasil, Ecuador y Perú. De hecho, cuando se pondera la evolución regional del Gini por el tamaño de cada economía, nos encontramos con un aumento en los últimos años (PNUD, 2021). Más aun, la pandemia parece haber tenido efectos muy perniciosos incluso en los países que tuvieron un buen comportamiento durante el periodo 2013-2019 (por ejemplo, Bolivia, El Salvador y México). La combinación de la crisis de salud, los confinamientos y la recesión han afectado a los más pobres mucho más que a la clase media y, sobre todo, que a la élite (Clavijo y otros, 2021).

FIGURA 3. Comparación en la evolución del índice de Gini, 2000-2013 vs 2013-2019



Fuente: elaboración propia con datos de SCEDLAS.

UNA AMÉRICA LATINA MÁS EQUITATIVA: TRES PRINCIPIOS GUÍA

Revertir la tendencia histórica y avanzar hacia sociedades más equitativas en América Latina es una tarea complicada —como lo revela la experiencia de las dos últimas décadas. La región tiene que hacer frente a toda una serie de círculos viciosos de largo plazo generados por la concentración de la renta como he mostrado en mi reciente libro (Sánchez-Ancochea, 2022). Por ejemplo, el poder económico de la élite y su control de las actividades más rentables (desde minería al comercio) ha limitado su interés en invertir en investigación y desarrollo y en educación; ello, a su vez, ha contribuido a un crecimiento económico bajo y a un alto nivel de informalidad que, a su vez, ha hecho que la desigualdad se mantenga en niveles muy altos.

Dada la complejidad del problema, pero también debido a la diversidad de América Latina sería absurdo tratar de discutir con detalle todas las medidas que serían necesarias en cada país para mejorar la distribución de la renta. En lugar de ello, voy más bien a proponer tres principios básicos que deberían informar tanto nuestras futuras agendas de investigación como nuestros debates políticos sobre la dirección a tomar.

En primer lugar, debemos reconocer que la desigualdad es fundamentalmente un problema político derivado de la interacción entre élites económicas y entramado institucional. Como lo explica con claridad el economista chileno Gabriel Palma, «la ventaja comparativa de estas oligarquías [latinoamericanas] es precisamente el ser capaces de utilizar las diferentes

instituciones para conseguir sus objetivos bastante inmutables» (Palma, 2019: 6).

El considerar la concentración de la renta como problema eminentemente político tiene implicaciones notables (pero no suficientemente reconocidas) sobre la agenda pro-equidad. Implica reconocer que las restricciones fundamentales para promover nuevas políticas no son ni la globalización ni la falta de recursos en abstracto sino más bien el poder de la élite y su influencia sobre la democracia y los políticos. Por eso mismo, no tiene sentido abordar las políticas distributivas desde un punto de vista meramente técnico, proponiendo impuestos más eficientes o políticas sociales más universales. Cualquier discusión sobre las medidas a adoptar tiene que ir de la mano de una conversación sobre la reforma política, incluyendo una profundización de la democracia y la construcción de partidos políticos programáticos.

A la hora de evaluar las distintas propuestas de políticas públicas es importante considerar tanto su dimensión técnica como política. Pensemos, por ejemplo, en un nuevo programa de transferencias y en la discusión sobre su nivel óptimo de cobertura (esto es, focalizada en los pobres o más amplia). Muchos economistas diseñarán el programa considerando sólo el impacto redistributivo de corto plazo de la intervención (por ejemplo, su impacto sobre el Gini). Este enfoque es útil pero insuficiente, puesto que no considera cómo maximizar el apoyo político al programa o cómo crear coaliciones interclasistas que sustenten su expansión. En definitiva,

mi primer mensaje es claro: la lucha contra la desigualdad exige crear contrapesos a la élite económica, lo cual sólo sucederá si las medidas adoptadas crean coaliciones políticas entre los pobres y la clase media.

Lo importante no es sólo transformar la economía y promover políticas sociales más ambiciosas sino lograr vincular ambas de forma efectiva

En segundo lugar, debemos evitar debates estériles entre los proponentes de medidas que reduzcan la desigualdad en el mercado de trabajo y aquellos que defienden políticas sociales y tributarias más redistributivas. Muchas de las críticas a la política social centradas en su alto coste o las que las tachan de parches temporales no tienen mucho sentido. De igual manera, pensar que la política social por sí sola va a resolver todos los problemas distributivos es absurdo; sin una economía más dinámica y un mercado de trabajo más justo será difícil acabar con esta asignatura pendiente.

De hecho, debemos ir más allá: lo importante no es sólo transformar la economía y promover políticas sociales más ambiciosas sino lograr vincular ambas de forma efectiva. Si hay algo que nos enseña la experiencia de los países más igualitarios del mundo (desde Suecia a la Costa Rica de los 1970) es la importancia de construir complementariedades entre ambas esferas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2017; Soskice y Hall, 2001). Las políticas sociales en áreas como la educación y la salud deben mejorar el capital humano para así contribuir a economías

más dinámicas que generen más ingresos para financiar dichas políticas sociales.

Soy consciente de que transformar la política y construir complementariedades entre la esfera económica y la social en América Latina es enormemente complicado. No se pueden lograr a través de recetas simples como el Consenso de Washington ni de reformas cortoplacistas como las propuestas por algunos líderes populistas. Para avanzar en la dirección correcta es necesario, más bien, considerar el último de los principios que me gustaría mencionar: la importancia de combinar pragmatismo y ambición y la necesidad de buscar trayectorias dinámicas de largo plazo.

En nuestro trabajo conjunto sobre la política social universal, Juliana Martínez Franzoni y yo hemos tratado de ilustrar la importancia de estos principios para el diseño de una política social más universal y redistributiva en América Latina (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019). Centrándonos en la experiencia costarricense, mostramos como la construcción de una seguridad social de calidad para toda la población no se hizo de la noche a la mañana. Fue un proceso de largo plazo en el que las medidas adoptadas en un primer momento generaron nuevos intereses y nuevas coaliciones que apoyaron la expansión posterior del sistema. Más aun, la construcción del nuevo sistema de seguridad social generó nuevas capacidades estatales que, a su vez, permitieron la implementación de políticas más efectivas en otras áreas.

América Latina se encuentra en un momento difícil pero también prometedor. La región sale de la pandemia

envuelta en una grave crisis económica y de salud y con el riesgo de que los gobiernos pongan ahora más acento en la estabilidad fiscal que en el bienestar social. A la vez, la pandemia ha mostrado la necesidad de construir sociedades más cohesionadas, adoptar políticas sociales más ambiciosas y promover un nuevo contrato social. Que seamos capaces de maximizar la ventana de oportunidad y minimizar los grandes riesgos no va a depender de la buena voluntad de la clase política sino de una lucha lenta, ardua y sostenida por transformar la política, crear nuevas coaliciones pro-equidad y reemplazar los círculos viciosos de la desigualdad por nuevos círculos virtuosos pro-equidad. El reto es enorme pero la urgencia todavía mayor. ■

Diego Sánchez-Ancochea es jefe del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y J. Robinson (2012) *Por qué fracasan los países*, Barcelona: Deusto.
- Atkinson, A., T. Piketty, y E. Saez (2011) «Top Incomes in the Long Run of History», *Journal of Economic Literature*, 49 (1): 3-71.
- Berg J. (2011) «Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s.» In *Regulating for Decent Work. Advances in Labour Studies* edited by Lee S. and D. McCann. London: Palgrave Macmillan.
- Bird, R. y E. Zolt. 2015. «Fiscal Contracting in Latin America.» *World Development*, 67: 323-335.
- Campos-Vazquez, R. E. Chavez y G. Esquivel (2016) «Estimating Top Income Shares without Tax Return Data: Mexico since the 1990s.» *Serie documentos de trabajo del Centro de Estudios Económicos 2016-04*. El Colegio de México.
- Clavijo, I., C. Mejía-Mantilla; S. Olivieri, G. Lara-Ibarra y J. Romero (2021) *Mind the Gap : How COVID-19 is Increasing Inequality in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington, DC.

- Cornia, G.A (ed) (2014) *Falling Inequality in Latin America: Policy Change and Lessons*, Oxford: Oxford University Press for UN-WIDER.
- De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC.
- De Rosa, M., I. Flores y M. Morgan (2020) «Inequality in Latin America Revisited: Insights from Distributional National Accounts», *World Inequality Lab – Technical Note Note 2020/02*. Fairfield, T. (2015) *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fairfield, T. y M. Jorratt (2016) «Top Income Shares, Business Profits and Effective Taxes in Contemporary Chile.» *Review of Income and Wealth*, 62: S120-S144.
- Hacker, J., y P. Pierson (2010) *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—And Turned Its Back on the Middle Class*, Nueva York, Simon & Schuster.
- López Calva, L. y N. Lustig (eds) (2010) *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Lustig, N. (2015) «Most Unequal on Earth», *IMF Finance & Development*, Septiembre, pp. 14-16.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2017) «¿Cómo alcanzó Costa Rica la doble incorporación social y laboral?» *Revista de la CEPAL*, 121: 131-149.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2019) *La búsqueda de la política social universal en el Sur: Actores, ideas y arquitecturas*, San José, CR: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Mendes Loureiro, P. (2020) «Class Inequality and Capital Accumulation in Brazil, 1992–2013», *Cambridge Journal of Economics*, 44: 181-206.
- Morgan, M. 2017. «Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015.» *WID Working Paper Series*, no 2017/12.
- Palma, G. (2019) «Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income?», *Development and Change*, first view.
- PNUD (2021) *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2021*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sánchez-Ancochea, D. (2021) «The Surprising Reduction of Inequality during a Commodity Boom: What do we Learn from Latin America?», *Journal of Economic Policy Reform*, 24(2): 95118.

- Sánchez-Ancochea, D. (2022) *El Coste de la Desigualdad. Lecciones y Advertencias de América Latina al Resto del Mundo*, Madrid: Ariel (versión inglesa de 2020).
- Soskice, D. y P. Hall (eds) (2001) *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Souza, P. (2018) «A history of Inequality: Top Incomes in Brazil, 1926–2015», *Research in Social Stratification and Mobility*, 57: 35-45.

Hacia la construcción de estados del *bien estar*

LUIS FELIPE LÓPEZ-CALVA

El autor explica cómo las economías con alta desigualdad y bajo crecimiento económico han dado lugar a tensiones en el proceso de desarrollo de América Latina. Señala cómo se ha producido una disminución del apoyo a la democracia así como una desconfianza en los gobiernos, lo que ha provocado protestas sociales y un aumento de la polarización. En este artículo, se defiende la necesidad de un nuevo contrato social, con sistemas de protección más eficaces y que, a la vez, faciliten un mayor crecimiento.



Imagen de una de las protestas en Santiago de Chile.

Foto: © Shutterstock.

El desarrollo es un proceso muy desigual. Los ciclos de prosperidad y contracción siempre van acompañados de heterogeneidad en los resultados: entre sectores, entre regiones, entre grupos de ingresos. Tal proceso, elegantemente planteado por Albert Hirschman hace unas seis décadas, genera constantemente tensiones y demandas de redistribución de recursos y poder. El conflicto es inherente al desarrollo.

Las consecuencias políticas de tener economías con alta desigualdad de ingresos y momentos prolongados de bajo crecimiento económico han sido motivo de tensiones en el proceso de desarrollo de América Latina. Es posible observar que la distribución de beneficios económicos y sociales ha avanzado a un ritmo más lento que las conquistas de libertades políticas y civiles en muchos de los países de la región. Algunos de los indicadores de gobernanza recientes que explican por qué la región es una zona políticamente

volátil son: la caída del apoyo a la democracia y de satisfacción con la misma, la desconfianza en los gobiernos y en toda la clase política, la incidencia de protestas sociales y el incremento de la polarización política y de la sociedad.

Los resultados a largo plazo en términos de prosperidad, equidad y paz siempre dependerán de la forma en que se procesen estas tensiones. De hecho, depende de la forma en que interactúan los actores para resolver tales tensiones; depende de una gobernanza efectiva. Si las tensiones se resuelven mediante la exclusión sistemática de algunos grupos, es más probable que la inequidad y la violencia caractericen a las sociedades.

Hay muchas formas en que las personas se adaptan a estas tensiones. América Latina, lo sabemos, ha estado siempre asociada a la existencia de altos niveles de desigualdad y de un contrato social «*fragmentado*». En muchos casos extremos, la violencia ha sido un mecanismo para procesar el conflicto. Las personas también pueden «optar por salirse» del contrato social eludiendo impuestos y negándose a contribuir a los bienes públicos, demandando servicios sociales –como educación y salud– en un mercado privado (en Centroamérica, hay tres veces más seguridad privada personal que el número de personal policial formal). En otros casos, la gente simplemente «vota con los pies» y migra. Todas estas acciones individuales son síntomas que muestran que las tensiones no se están procesando de manera conducente al desarrollo inclusivo.

En América Latina, las tensiones generadas por el proceso natural de desarrollo no se están procesando de manera conducente al desarrollo a largo plazo. Las personas pierden la

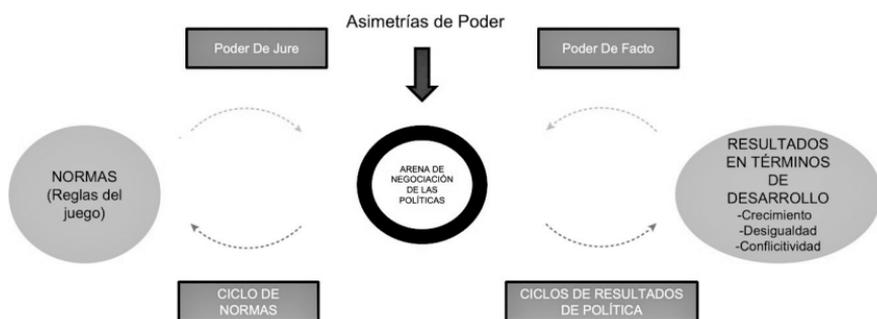
confianza en los gobiernos, la gente se apoya en la violencia y las actividades ilegales, las personas están decidiendo migrar para buscar oportunidades en cantidades masivas. Esto, combinado con otros elementos previamente desconocidos, ha generado graves condiciones de inestabilidad. Por ejemplo:

1. La desaceleración del crecimiento en presencia de desigualdad y exclusión conduce a una crisis de aspiraciones: aquellos que podrían haber esperado ganar con los beneficios de los «buenos tiempos económicos» se dan cuenta de que no tienen nada que esperar; han sido excluidos.
2. Bajo crecimiento, alta desigualdad de ingresos y vulnerabilidad combinados con percepciones (e indicadores objetivos) de una mayor concentración de la riqueza en la parte superior y mayores niveles de «injusticia» (debido, por ejemplo, a casos muy visibles de corrupción generalizada) conduce a una crisis de confianza: una confianza aún menor en el sistema político para responder a los grupos que quedan atrás.
3. La baja confianza en las instituciones y la desvinculación debido a la «ilusión» de representación creada por las redes sociales conduce a mecanismos institucionales aún más débiles para procesar las tensiones; una severa crisis de representación política.

Utilizando el esquema de «ciclo infinito» de gobernanza del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017, podemos ver que estos problemas se relacionan con ambos lados del ciclo: «el juego de las reglas» (donde se desarrollan acuerdos sobre normas de nivel superior que dan forma al ám-

bito de las políticas públicas) y el «juego de los resultados» (donde se desarrolla la efectividad de las políticas públicas para el desarrollo). Estos dos ciclos retroalimentan la dinámica de gobernanza a largo plazo al redistribuir entre los actores la capacidad de influir en el sistema. Podemos pensar en este ciclo infinito como una descripción de las formas en que los países pueden procesar las tensiones.

Figura 1. Desigualdad y la efectividad del gobierno: un ciclo infinito



Fuente: Banco Mundial (2017)

Desde este punto de vista, si reflexionamos sobre los resultados de desarrollo en las últimas décadas en América Latina, vemos patrones de crecimiento mediocre y lento; vemos persistentemente altos niveles de desigualdad (a pesar de las disminuciones desde hace tres décadas); vemos un deterioro de la fiscalidad; vemos altos niveles de vulnerabilidad entre la población (a pesar de la disminución de la pobreza); vemos una creciente concentración de ingresos en la parte superior de la distribución; vemos niveles desproporcionadamente altos de violencia; y una gran población juvenil que necesita oportunidades de empleo. Así mismo, en cuanto a

reglas en la región, observamos bajos niveles de percepciones (y empeorándose) sobre la efectividad del gobierno, la confianza en las instituciones y el control de la corrupción.

Tener presente la interacción entre los resultados y las reglas puede ayudarnos a com-

prender mejor algunas de las dinámicas de largo plazo detrás de las dinámicas sociales de la región. Si miramos el caso reciente de Chile, por ejemplo, podemos interpretarlo de alguna manera como una crisis de expectativas generada por las brechas entre estos dos juegos. Del lado del «resultado», Chile experimentó altos niveles de crecimiento y una expansión de la clase media, en un contexto de desigualdad persistente. Del lado de las «reglas», estos cambios fueron acompañados por nuevas expectativas para una mejor gobernanza y mejores servicios. En este contexto, las protestas sociales que piden repensar fundamentalmente la constitución pueden interpretarse como una demanda donde resolver el conflicto a nivel de resultados a través de una solución de política pública no es suficiente, sino que también debe resolverse a nivel de las reglas.

Ya sea que se interpreten las protestas sociales a través de la lente de resultados o reglas, emerge claramente un mensaje: este es un tema de gobernanza como factor subyacente (en el que la ideología no juega un papel obvio) y refleja la creciente frustración sobre la concentración de los frutos del desarrollo y del poder. Solo por poner un ejemplo,

La crisis actual ha desatado una serie de debates de política pública, conversaciones nacionales e investigación enfocados en (re) construir un verdadero estado de bienestar

según datos de Latinobarómetro 2021, en promedio, casi el 80% de las personas creen que se gobierna para unos pocos grupos poderosos en busca de su propio beneficio. Las demandas derivadas de este sentimiento se reflejan sucintamente en una frase que se ha sido visto en múltiples manifestaciones de protesta y muros de grafiti en muchos países de la región: «*No somos ni de izquierda, ni de derecha, somos los de abajo y vamos por los de arriba*». En esencia, el malestar social en la región refleja una frustración con la captura de la élite que socava la efectividad de la gobernanza.

La llegada de un choque sistémico como el provocado por la pandemia puede terminar por romper con los frágiles equilibrios políticos que existían en la región. Las personas en América Latina buscaron en sus gobiernos las capacidades y acciones para frenar la propagación del virus y para apoyar a la población social y económicamente. Sin embargo, esta pandemia surgió en un momento en que la confianza en los gobiernos de la región ya era débil y estaba disminuyendo. Por lo tanto, esta situación, además, pone en riesgo la legitimidad y estabilidad de cualquier agenda de recuperación socioeconómica. Si bien esta pandemia representó un enorme reto para la capacidad de los gobiernos y su credibilidad para responder de manera efectiva, también ha significado una oportunidad para reconectar con los ciudadanos y cambiar la percepción precisamente a través de una respuesta gubernamental eficaz.

¿Por dónde empezar? A pesar de la volátil dinámica a nivel de política que hemos experimentado en los últimos años y la gran heterogeneidad de los contextos en América Latina, el actual escenario político que atraviesa la re-

gión representa enormes retos y oportunidades. A diferencia de las últimas dos décadas, cuando hablamos de un nuevo modelo de contrato social, hay que tomar en cuenta tres aspectos que previamente no eran considerados. Esto representa un cambio a nivel de objetivos e instrumentos.

Primero, la definición del objetivo. Antes, era entendido que el objetivo era el crecimiento económico; hoy es claro que el objetivo colectivo aceptado de política pública es la reducción de la desigualdad, la inclusión social, la restauración de la dignidad de las personas, independientemente de su lugar de origen y de sus posiciones políticas. Esto es consecuencia de un largo proceso de consensos políticos, gracias a la consolidación de una agenda común, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero reconociendo también los avances logrados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El crecimiento económico, por lo tanto, tiene ahora un valor instrumental; es muy importante, pero no es el objetivo.

Segundo, la fiscalidad. La importancia de las iniciativas en donde lo primero es acordar fiscalidad para qué; es decir, la recaudación fiscal no es un objetivo en sí mismo sino que es un instrumento para el logro de los objetivos sociales y por eso la importancia de esta lógica de definir lo que es el estado de bienestar y, también, la integración económica tanto en lo comercial como en lo financiero, como instrumentos y no como objetivos.

Necesitamos que un nuevo contrato social integre sistemas de protección social que sean universales, más eficientes, fiscalmente sostenibles, inclusivos, resilientes y favorables al crecimiento

Tercero, los mecanismos de gobernanza ¿cuáles son; cómo avanzamos en la creación de coaliciones y acuerdos; y qué necesitamos para poder definir el uso de estos instrumentos para el logro de los objetivos?

Simplificando a Hume, un contrato social debe tener tres características: debe ser estable, eficiente y justo. El contrato social necesita inducir el cumplimiento voluntario, lo que requiere cierto nivel de confianza. En sociedades polarizadas, las instituciones tienen una capacidad más débil para procesar tensiones y romper la distancia entre grupos. Por ejemplo, en América Latina, las clases media y alta optan por salirse del contrato social a favor de los servicios privados y pierden incentivos para contribuir a través de los sistemas fiscales. Esto aumenta la distancia entre los grupos y erosiona aún más la confianza entre ellos.

Mirando hacia el futuro, necesitamos que un nuevo contrato social integre sistemas de protección social que sean universales, más eficientes, fiscalmente sostenibles, inclusivos, resilientes y favorables al crecimiento. Esto requiere que aquellos expuestos a cualquier choque, estén cubiertos a través del mismo programa; la fuente de financiamiento es la misma para cada programa, según el tipo de riesgo cubierto; y que cuando los programas brindan beneficios en especie, la calidad debe ser la misma para todos. Sin este cambio, es imposible pensar en un crecimiento inclusivo en la región.

La crisis actual ha desatado una serie de debates de política pública, conversaciones nacionales e investigación enfocados en (re)construir un verdadero estado de bienestar. Es necesario traer más actores a la mesa, apoyando los diálogos y consultas nacionales sobre estrategias de recuperación. Es

el momento para incluir a diferentes sectores de la población, para así, y solo así, poder crear contratos sociales que fortalezcan la cohesión social y que no dejen a nadie atrás. De acuerdo a los resultados de las consultas de gobernanza realizada por PNUD LAC en 2021, queda claro que en los Estados de la región se deben detonar ambiciosos procesos de diálogo nacional que rechacen la violencia como mecanismo de negociación, y que permitan comprobar que el logro de acuerdos entre distintas facciones políticas es posible. Es decir, el choque sistémico es una oportunidad irrepetible para repensar qué es lo que queremos cómo sociedad y cómo vamos a medir dicho progreso. Este replanteamiento es fundamental ya que queda claro que volver a las condiciones del día cero de la pandemia no es una opción deseable. La necesidad de impulsar políticas públicas que hayan pasado por un proceso de deliberación ciudadana y que además sean gestionadas con transparencia les augura una mayor probabilidad de ser efectivas y, sobre todo, de mantenerse vivas en el largo plazo. La arquitectura del *bien estar* individual y colectivo, entonces, no es posible sin la reconfiguración del *nosotros políticamente construido* (siguiendo a Bob Hockett, «*the politically-constituted we*»).

Luis Felipe López-Calva es director regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ken Binmore. 2005. *Natural justice*. Oxford university press. Latinobarómetro. 2021. *Informe Latinobarómetro 2021*
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación*.

Políticas públicas para la igualdad: Agendas compartidas

TATIANA REVILLA

¿Se puede hablar de una agenda feminista regional común? En este artículo la autora trata de identificar aquellos temas, como las políticas económicas feministas o políticas públicas del cuidado, que han sido integrados en las agendas públicas nacionales derivados de movimientos feministas y que han generado miradas internacionales como referentes de políticas públicas en América Latina y el Caribe.



La meta es conseguir la igualdad.

Foto: © iStock.

Desde hace algunas décadas el feminismo latinoamericano viene desarrollando un pensamiento crítico y una política que intente tomar en cuenta las desigualdades de raza y clase en que vive un porcentaje importante de las mujeres de la región
(Yuderkys Espinosa Miñoso¹)

¿Se puede hablar de una agenda feminista regional común? ¿Qué políticas públicas para la igualdad compartimos en las agendas? ¿Cuáles estaremos diseñando en el futuro como región?

Los temas objeto de este texto no pretenden de ninguna manera representar la totalidad de las agendas feministas de todos los países de la región. En primer lugar, porque el objetivo no es una reflexión de la pluralidad y multiculturalidad de los feminismos y sus pensamientos críticos; y, en segundo, porque escribo desde una posi-

ción de conocimiento limitada a la gran diversidad de movimientos y reivindicaciones feministas que tienen lugar actualmente a nivel local en cada uno de los países de América Latina y el Caribe y, por ningún motivo pretendo invisibilizar.

El objetivo de este artículo es identificar aquellos temas que han sido integrados en las agendas públicas nacionales derivados de movimientos feministas y que han generado miradas internacionales como referentes de políticas públicas en la región de América Latina y el Caribe.

Justo ahora, en el resurgimiento de los movimientos feministas en todo el mundo, algunas académicas, entre ellas Judith Butler², han hablado de la reacción de los gobiernos (liberales o autoritarios) frente a su avance y movilización, incluyendo otras agendas como la diversidad sexual. Las ideas hegemónicas patriarcales están siendo amenazadas, y esto ha generado discursos en contra, además de manifestaciones violentas materializadas en contra de estos grupos por parte del Estado. El poder histórico de quienes se han privilegiado de él, de repente, observa algunas grietas y esto ha generado consecuencias. Consecuencias que observamos, por ejemplo, en las protestas más recientes del 8 de marzo del 2021, en las que feministas de toda Latinoamérica salieron a las calles: México, Colombia, Ecuador, Argentina, Chile, Brasil y Perú, todas con distintas consignas, pero con agendas comunes.

Los discursos en contra de los movimientos feministas no solo ocupan un lugar simbólico, sino que se ven reflejados en la obstrucción de las demandas y en los problemas

estructurales de desigualdad, además, inciden en el diseño e implementación de políticas públicas y, por supuesto, en el avance de los derechos humanos de las mujeres.

Los temas regionales que la mayoría de los países latinoamericanos han posicionado en sus agendas públicas como prioridades son: (1) Legalización de la interrupción legal del embarazo (ILE); (2) políticas económicas feministas; (3) violencia de género y feminicidios; y (4) políticas públicas de cambio climático y género.

Chile, Costa Rica y El Salvador han generado esfuerzos importantes en la integración de instituciones relacionadas con el cuidado de las personas (infancia, personas con discapacidad y personas adultas mayores) estableciendo sistemas y subsistemas

MAREA VERDE EN AMÉRICA LATINA

Un tema que ha unido a los feminismos latinoamericanos es el acceso a la interrupción legal del embarazo. Durante el mes de febrero del presente año, Colombia despenalizó el aborto hasta las 24 semanas de gestación, convirtiéndose con esto, en un referente latinoamericano en la extensión de las semanas para acceder a este derecho.

En el año 2020, Argentina fue el foco de las miradas de América Latina. Después de ocho veces de haber sometido a votación el acceso al aborto, se legalizó la interrupción del embarazo garantizando así los derechos reproductivos de las mujeres del país. Este hecho fue histórico debido a la amplitud de los criterios para garantizar el aborto, así como la incorporación del concepto de

personas con otras identidades de género con capacidad de gestar.

Los países latinoamericanos cuentan con distintos grados de acceso a la interrupción legal del embarazo. Están desde las legislaciones más restrictivas como se tiene identificado en Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana³, en los cuales, bajo cualquier circunstancia, el aborto es un acto ilegal, incluyendo cuando la vida de la madre está en peligro o cuando es producto de violaciones. En un siguiente grupo, se encuentran aquellos países que establecen cierto tipo de causales para acceder a este derecho: cuando la vida o la salud de la madre esté en peligro; cuando sea producto de alguna violación, estupro o incesto, y por inviabilidad del feto, encontrando en este grupo a Chile, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Perú, Costa Rica, Brasil, Bolivia, Ecuador y Panamá, según lo establecido en sus distintas legislaciones⁴.

En un tercer grupo, se encuentran aquellos países que si bien, no hay acceso totalmente libre, no dependen de las causales señaladas, únicamente de las semanas de gestación. En este grupo se encuentra Argentina, Colombia y México (Ciudad de México y Oaxaca sin una causal y otros Estados bajo ciertas causales en los códigos penales)⁵.

Más allá de tener un panorama sobre las legislaciones en América Latina y el Caribe, no hay que perder de vista que 4,4 millones de mujeres abortan anualmente en América Latina y se estima que cerca de ocho mil mujeres pierden la vida al año por causas relacionadas con el embarazo y parto⁶.

El acceso a la interrupción legal del embarazo es un problema en el que se interseca el nivel socioeconómico. En todos los países, independientemente de la legislación, se practican abortos seguros aún en la ilegalidad. La diferencia es el acceso a esas condiciones seguras, y es aquí donde radica la importancia del avance hacia garantizar este derecho para todas las mujeres y personas gestantes.

POLÍTICAS ECONÓMICAS FEMINISTAS

Uno de los análisis comparados más importante sobre los regímenes de bienestar latinoamericanos, desde una perspectiva de género, lo realizó Martínez Franzoni (2007). En este texto, Martínez concluye que, aún con la heterogeneidad y las diferentes clasificaciones de los regímenes de bienestar de los países, comparten un rasgo en común: «A la luz de mercados laborales ineficientes y de políticas públicas débiles o inexistentes, el ámbito doméstico y el trabajo femenino en particular, desempeña un papel central sin el cual no es posible dar cuenta de la asignación de los recursos que tiene lugar en la región» (Martínez, 2007, p. 13). Su tesis principal es que el género y la división sexual de trabajos de cuidado han estado ausentes en los arreglos sociales que dan lugar a los regímenes de bienestar, y desde esa premisa, quizá hoy, es la mayor demanda de política social feminista: políticas y sistemas universales de cuidado. Esto, sumado a la necesidad de políticas de recuperación económica debido a la crisis del COVID-19.

En este tema, Argentina y Uruguay han servido de ejemplo en el diseño e implementación de políticas públi-

cas. En el caso de Uruguay, como referente en la implementación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados, y Argentina, por su plan de recuperación económica feminista. Respecto a Chile, Costa Rica y El Salvador han generado esfuerzos importantes en la integración de instituciones relacionadas con el cuidado de las personas (infancia, personas con discapacidad y personas adultas mayores) estableciendo sistemas y subsistemas, así como coordinaciones para solventar la falta de un sistema universal de cuidados⁷.

El gran acierto de Uruguay, además de posicionar el tema como una prioridad en la agenda pública feminista, es la creación de organismos especializados para este objetivo. De acuerdo con CEPAL (2017), este sistema es coordinado por la Secretaría Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social y forma parte del sistema de protección social del país. En este sistema, participan todos los ministerios y organismos relacionados, además de representación de la organización civil, academia, sector privado y trabajadores.

El Sistema incluye prestaciones de cuidado dentro y fuera del hogar para las distintas poblaciones. En el caso del cuidado de infancias, incluye licencias de maternidad, paternidad y parentales; casas comunitarias de cuidado infantil y becas para inclusión educativa para la asistencia a centros privados de cuidado infantil para familias en situación de vulnerabilidad y/o exclusión. Las personas en situación de dependencia pueden acceder a cuidados domiciliarios mediante un subsidio para la contratación de asistentes personales, teleasistencia, centros diurnos

y residencias de larga estadía. También se contempla un subsidio cuando estos servicios se prestan en centros privados. Además, se ha implementado un programa de formación para las personas cuidadoras⁸.

Otro ejemplo que ha marcado la región es Argentina. Fue señalada por Naciones Unidas como referente latinoamericano en el diseño de una política de recuperación económica nacional feminista, a través del fortalecimiento de la arquitectura institucional de género en los Ministerios de Defensa, Seguridad Nacional, Salud y Trabajo. Además, se diseñó una Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía, única en su tipo a nivel mundial.

Durante la pandemia y con el objetivo de mitigar el impacto del paro de actividades, esta Dirección implementó un paquete integral de políticas públicas sociales que implicó que el presupuesto nacional del año 2021 comprometiera el 3,4% del Producto Interno Bruto (PIB) para abordar las brechas de género en la educación, atención médica y afectaciones en el mercado laboral para las mujeres. Además, un paquete de incentivos fiscales para empresas de tecnologías que contrataran mujeres y personas de la comunidad LGBTIQ+. Otra de las medidas fueron transferencias monetarias a las trabajadoras domésticas, amas de casa y mujeres víctimas de violencia. De las 42 medidas registra-

Comparar países y regiones en el tema de violencia contra las mujeres y feminicidios es complejo. Aun cuando Naciones Unidas ha generado metodologías para aproximarnos a un panorama general, no contamos hoy en día con datos homologados a nivel mundial

das por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la herramienta *Global Gender Response Tracker*, se identificaron un total de 26 sensibles al género que incluyeron protección social, abordaje al trabajo de cuidados no remunerado y violencia con el objetivo de reducir las tasas de pobreza y desigualdad aumentadas por la pandemia⁹.

Argentina no fue el único país en implementar políticas económicas para la recuperación de la emergencia, sin embargo, se toma como referente internacional por el número de medidas y presupuesto asignado, estableciendo una política de recuperación económica feminista, contrario a otros países que implementaron medidas de forma aislada.

PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Comparar países y regiones en el tema de violencia contra las mujeres y feminicidios es complejo. Aun cuando la Organización de Naciones Unidas ha generado metodologías para aproximarnos a un panorama general en cuanto a la prevalencia de violencia contra las mujeres, no contamos hoy en día con datos homologados a nivel mundial que nos permitan análisis comparados con desagregaciones detalladas, por ejemplo, por tipos de violencia.

En este punto encontramos el primer gran reto para Latinoamérica y sus países: generación de datos y estadística desagregada que integren no únicamente perspectiva de género, sino inclusión social y, además, que estos datos y variables estén homologadas nacionalmente.

Lograr lo anterior requiere esfuerzos coordinados nacionales y regionales difíciles de conseguir, ya que atraviesa por elementos como la homologación normativa en cada país

y, a su vez, en sus estados o provincias y municipalidades. Además, la homologación de los registros administrativos entre las instituciones que contribuyen a la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Además de los retos en generar evidencia para la toma de decisiones en relación con la violencia contra las mujeres, algo que comparten los países latinoamericanos con más incidencia de violencia y feminicidio, son los contextos de violencia generalizada, crimen organizado y tráfico de armas. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014), dos de las características comunes de los países latinoamericanos con tasas más altas de asesinatos de mujeres, son su concurrencia en el ámbito público con involucramiento de crimen organizado y altos índices de impunidad¹⁰.

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe¹¹, tomando en cuenta los datos recibidos de 26 países durante el año 2020, las tasas más elevadas de feminicidio/femicidio¹² se registran en Honduras (4,7 por cada 100.000 mujeres), República Dominicana (2,4 por cada 100.000 mujeres) y El Salvador (2,1 por cada 100.000 mujeres). En el año 2021 se registró una disminución particularmente en Honduras y El Salvador; otros siete países informaron de una disminución en las tasas de feminicidio: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay. En cuanto Argentina, Chile, México y Nicaragua mantuvieron las mismas tasas de feminicidio que en 2019, mientras que tres países (Ecuador, Costa Rica y Panamá) registraron un aumento en comparación con el año anterior; de ellos, Panamá declaró el incremento más significativo, de acuerdo con el Observatorio¹³.

Estas cifras nos brindan un panorama general; sin embargo, como ya se señaló, debemos tomar con reservas los datos debido a la complejidad que la clasificación de los feminicidios/femicidios presenta en cada país. Lo importante en este tema es reflexionar sobre la violencia que prevalece. Como señala Rita Segato (2018, p.62), «En este nuevo escenario bélico mundial, las guerras de nuestro continente son de tipo no convencional y hacen del mismo espacio más violento del planeta en términos de guerras no libradas formalmente entre Estados, aunque en estas participen efectivos y corporaciones armadas estatales y no estatales».

PERSPECTIVA DE GÉNERO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Integrar la perspectiva de género y la inclusión social en las políticas de mitigación y adaptación de cambio climático contiene diversos temas e intersecciones que dependen del país y de la especificidad de las zonas, del tipo de riesgos ante fenómenos naturales, si estamos ante acciones de mitigación o adaptación, y de los sectores a intervenir a través de la política pública y planes nacionales.

En estos planes nacionales de política pública, denominados Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) se establecen las acciones y responsabilidades de los países con relación a sus acciones de mitigación y adaptación de cambio climático.

En estas Contribuciones Nacionales Determinadas, de acuerdo con IUNC (2021)¹⁴, el 100% de los correspondientes a América Latina y el Caribe incluyen la integración de la perspectiva de género, siendo la única región en el mundo con la totalidad de los países in-

tegrando esta perspectiva. También, señala a la región como aquella que incorpora a las mujeres como un grupo vulnerable en mayor porcentaje en comparación con las otras regiones.

De acuerdo con el mismo reporte (2021, p. 15), América Latina y el Caribe integra a las mujeres como *stakeholders* (56%), actores vulnerables (44%), beneficiarias (39%) y agentes de cambio (33%). En cuanto a la integración de datos desagregados por sexo, asignación de presupuesto para acciones concretas relacionadas con género e indicadores desagregados por categorías sexo-genéricas, el reporte señala a Argentina y Costa Rica como los países que más elementos presentan; Colombia y Honduras con planes a integrarlos a mediano plazo; Paraguay con integración de datos desagregados, y todos los demás países sin presentar ningún elemento.

Integrar todas las variables señaladas no garantiza mayor igualdad y minimización del riesgo, pero sí marca la dirección y esfuerzos de los gobiernos. En la medida en que las Contribuciones Nacionalmente Determinadas no integren todos los elementos que establece el Programa de Trabajo de Lima sobre Género (*Lima Work Programme*), estaremos ante el riesgo de que siga siendo un tema secundario, en el que las mujeres y poblaciones vulnerables y/o en exclusión —quienes son las principales víctimas de los efectos del cambio climático— continúen al margen de las decisiones de política pública.

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, las tasas más elevadas de feminicidio/femicidio se registran en Honduras, República Dominicana y El Salvador

EL FUTURO...

Los temas que los feminismos están posicionando en la agenda pública de América Latina y el Caribe son diversos, en ocasiones contrarios y en constante movimiento. También, mucho más adelantados a la maquinaria estatal y su capacidad de implementar política pública que responda a estas demandas.

Los temas de política pública plasmados aquí no pretenden simplificar las problemáticas latinoamericanas, ni mucho menos, dejar reivindicaciones fuera ni al margen. Las exigencias y movimientos feministas en Latinoamérica están en uno de los momentos más importantes de la historia, y será desde allí, desde las mujeres y sus cuerpos, sus vidas, teorizaciones, protestas, encuentros y desencuentros, que se irán dibujando y desdibujando aquellos temas futuros compartidos en la región. ■

Tatiana Revilla es coordinadora del Programa de Género de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey (México).

NOTAS

¹ Espinosa M. Y. (2009). *Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos Latinoamericanos: Complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional*. Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, 14(33), 37-54. Disponible en http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-37012009000200003&lng=es&tlng=es.

² Butler, J. (9 de marzo de 2021). *Feminism for our Times*. [Discurso principal]. Conferencia en el Tecnológico de Monterrey, México.

³ Kánter, C.I. 2021. *Legislación en materia de aborto e interrupción legal del embarazo en países de América Latina*. Instituto Belisario Domínguez, Ciudad de México, México.

⁴ Ídem, p. 2

⁵ GIRE. 2020. *#SenáLegal: dónde está México en la lucha por la legalización del aborto*. Disponible en <https://gire.org.mx/blogs/seralegal-donde-esta-mexico-en-la-lucha-por-la-legalizacion-del-aborto/>

⁶ Kánter, C.I. 2021. *Legislación en materia de aborto e interrupción legal del embarazo en países de América Latina*. Instituto Belisario Domínguez, Ciudad de México, México.

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2018. *Los cuidados en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44361/1/S1801102_es.pdf.

⁸ Ídem.

⁹ UN WOMEN. 2021. *Beyond Covid-19: A Feminist Plan For Sustainability And Social Justice*. Disponible en <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice-en.pdf>

¹⁰ Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres – CLADEM.2014. *Informe presentado a la Relatora de la ONU sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias*, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33590.pdf>

¹¹ CEPAL.2021. *La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe*. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00793_folleto_la_pandemia_en_la_sombra_web.pdf

¹² La diferencia entre estos dos términos radica en que, cuando hablamos de feminicidio involucra la inacción/impunidad del Estado. Es un término acuñado en México por Marcela Lagarde derivado de la negligencia del Estado en el caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. De acuerdo con CEPAL (2021), América Latina ha avanzado en la tipificación del feminicidio o femicidio. Actualmente hay 17 países que han aprobado leyes o reformas a los códigos penales en esa dirección (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)

¹³ CEPAL.2021. *La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe*.Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00793_folleto_la_pandemia_en_la_sombra_web.pdf, página 3.

¹⁴ IUCN (2021). *Gender and national climate planning: gender integration in the revised Nationally Determined Contributions*. Gland, Switzerland: IUCN. Disponible en https://www.wocan.org/wp-content/uploads/iucn-egi_ndcs-gender-national-climate-planning-report.pdf

Transformación digital y desarrollo

¿Cómo avanzar en
América Latina?

SEBASTIÁN NIETO PARRA

La pandemia del COVID 19 ha dado un impulso sin precedentes a la transformación digital pero al mismo tiempo reflejó las importantes brechas digitales existentes en América Latina. La adopción de tecnologías digitales ha sido fundamental para garantizar durante los confinamientos una cierta continuidad en la actividad empresarial, los servicios públicos y el trabajo y el estudio desde el hogar. Sin embargo, la brecha digital —en particular la falta de internet de banda ancha de alta velocidad y de competencias digitales adecuadas— ha impedido a muchos, especialmente a los más vulnerables, aprovechar las ventajas de estas soluciones.



Con la pandemia, la digitalización ha demostrado ser un elemento fundamental para impulsar el desarrollo.

Foto: © Shutterstock.

Tras la crisis del COVID-19, la digitalización ha demostrado ser un elemento fundamental para impulsar el desarrollo de América Latina. Anterior a la crisis del COVID-19, los gobiernos, las empresas y los ciudadanos percibían la transformación digital como una oportunidad para el desarrollo. Sin embargo, gracias a la multitud de actividades virtuales durante los meses de confinamiento, tales como el teletrabajo, el comercio por internet y la educación en línea, se ha percibido que la digitalización no es solo una oportunidad sino también una necesidad para promover el desarrollo de la región.

En efecto, la reciente tendencia a nivel global del uso de Internet por parte de todos los actores económicos, sociales y gubernamentales confirma que América Latina debe incluir esta agenda como prioridad de política pública. Junto con la transición verde, la transformación digital es una tendencia global que la región debe incluir dentro de su modelo

de desarrollo. Así, la transformación digital plantea desafíos y oportunidades y, si se acompaña de políticas efectivas, puede ayudar a superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe. Aunque ya se han puesto en marcha algunas medidas para aprovechar las oportunidades que se presentan, serán necesarios nuevos planteamientos en materia de políticas y también en inversiones complementarias.

Bajo un planteamiento centrado en el bienestar de las personas, este artículo se concentra en algunos aspectos clave para un mayor y mejor uso de la digitalización a nivel de los hogares, las empresas y las instituciones.

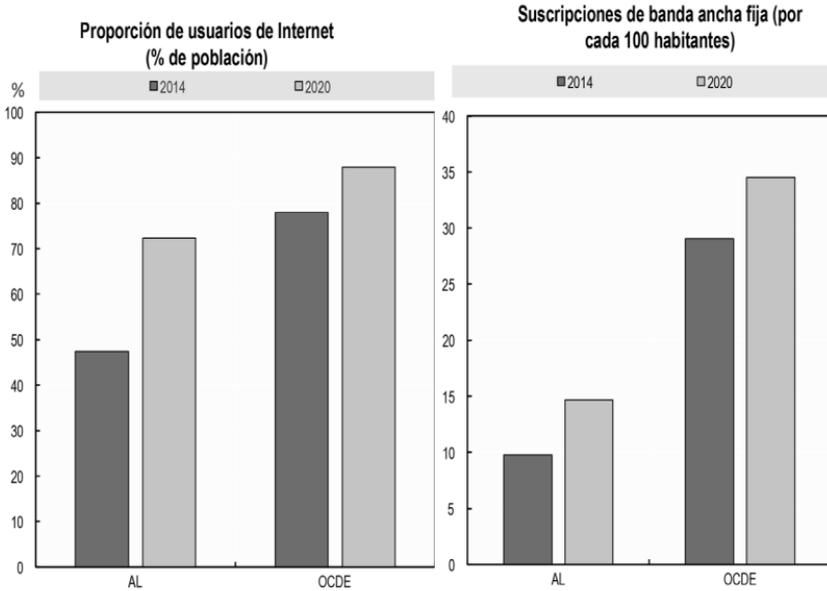
En estos tres aspectos, algunos elementos transversales son esenciales a considerar y son tratados en las conclusiones. Primero, la transformación digital debe formar parte de un contrato social renovado que contribuya a promover consensos entre diferentes actores a nivel nacional. Segundo, la política fiscal, basada en mayor progresividad y en favor de la creación de empleo formal, debe garantizar la financiación de esta agenda ambiciosa y necesaria. Finalmente, la cooperación internacional renovada debe favorecer el diálogo de pares así como el intercambio de conocimiento y de tecnologías, para aprovechar plenamente el potencial de la transformación digital en la región.

HACIA UNA AGENDA DIGITAL INCLUSIVA EN LOS HOGARES

A pesar de una mejora sustancial en términos de acceso a internet en los últimos años, en América Latina aún persiste una brecha importante con respecto al promedio de los países de la OCDE, la cual afecta ante todo a la población más vulnerable. El número de usuarios de Internet permanece todavía 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE

y sobre todo se constata que el número de suscripciones de banda ancha fija es inferior al 15% (Gráfico 1, Paneles A y B). Además, más de 6 de cada 10 hogares con ingresos per cápita en el quintil inferior de la distribución de los ingresos

Gráfico 1. Transformación digital y desarrollo:
América Latina – AL y OCDE



Fuente: Panel A y B: ITU (2022), World Telecommunication/ICT Indicators Database, International Telecommunication Union, Geneva, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>.

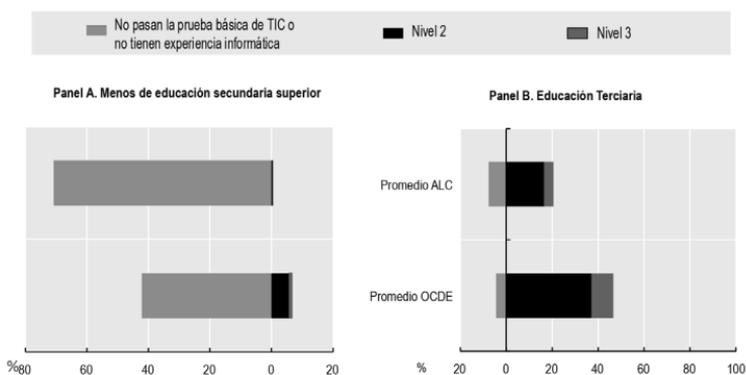
no tienen acceso a la conexión fija a Internet de banda ancha de alta velocidad necesaria para trabajar o estudiar a distancia.

Los problemas estructurales preexistentes, como la brecha digital, también repercuten en los niveles de informalidad e incrementan la desigualdad. La brecha digital ha agravado la desigualdad en la región y ha afectado de manera desproporcionada a los trabajadores informales.

La desigualdad generada por la pandemia queda en evidencia, principalmente, en la capacidad de teletrabajar, que guarda relación con el nivel de ingresos.

Igualmente, la falta de competencias digitales conlleva a que los trabajadores y estudiantes vulnerables sean privados de los beneficios generales de la transformación digital. A diferencia del promedio de la OCDE, una gran parte de los adultos de la región sin educación secundaria superior carecía de la competencia básica necesaria para la prueba de resolución de problemas de la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos. Inclusive, al analizar los adultos con una educación terciaria, la brecha en competencias digitales con respecto a los países de la OCDE es considerable (Gráfico 1, Panel C).

Panel C. Dominio en la resolución de problemas por nivel de formación, países seleccionados de América Latina



Fuente: OECD et al. (2020), Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es> basado en OCDE/PIAAC (2018), Evaluación de Competencias/Habilidades de Adultos (base de datos), www.oecd.org/skills/piaac/data/.

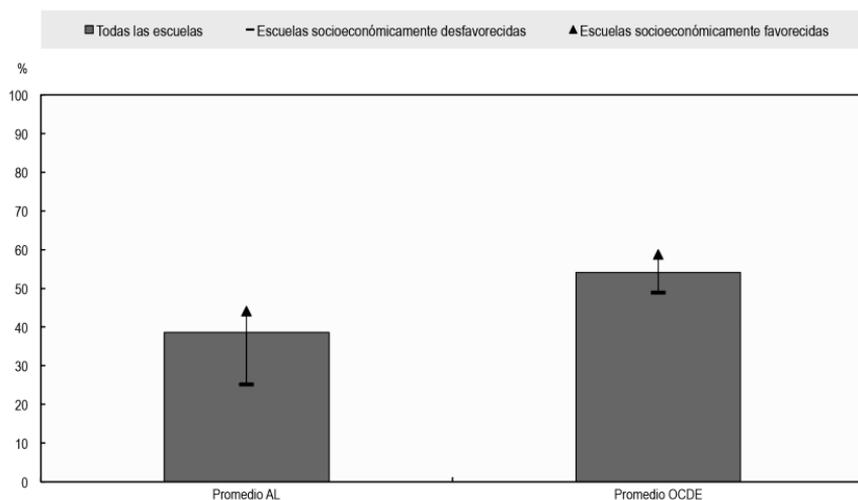
Así, la mejora de la conectividad es solo el primer paso para aprovechar al máximo las tecnologías y oportunidades digitales y los Estados, mediante su intervención en las políticas abiertas en el mercado laboral así como en las políticas educativas, deben abordar las brechas en competencias básicas y habilidades digitales. Así, estas brechas del conocimiento pueden agravar la brecha digital. Por lo tanto, los Estados deben elaborar estrategias integrales en relación con las habilidades, en coherencia con sus estrategias productivas, incluyendo la etapa de la educación infantil y la formación continua para que las habilidades cognitivas, metacognitivas, técnicas y digitales lleguen a todos.

Los puestos de trabajo menos cualificados y los que requieren una formación media baja corren un mayor riesgo de desaparecer en un futuro próximo. En particular, se estima que 1 de cada 4 trabajos tiene un alto riesgo de automatización. Estos desafíos ponen de manifiesto la importancia de construir una transformación digital que funcione para todos en el período de recuperación posterior a la pandemia. En este sentido, es preciso adoptar políticas que vayan más allá de la dimensión social y favorezcan la formalización del empleo. Estas políticas deben estar encaminadas a reducir la brecha digital y aumentar las competencias digitales para aprovechar al máximo las nuevas tecnologías.

Si se quiere cerrar brechas, es fundamental trabajar las habilidades digitales desde una edad temprana. En todos los niveles de educación y formación, las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades de aprendizaje. Las nuevas tecnologías en el ámbito de la educación pueden apoyar el desarrollo de las habilidades del siglo XXI. El cuerpo docente desempeña

un papel fundamental para que la transformación digital sea inclusiva, puede integrar las tecnologías digitales en el aula y velar por que las TIC (tecnología de la información y las comunicaciones) tengan un efecto positivo en el aprendizaje. Esto exige una alta capacitación de los profesores, amplia y apropiada. No será suficiente que los centros educativos y los estudiantes de entornos desfavorecidos tengan más acceso a Internet. También hay que ofrecer plataformas eficaces para el aprendizaje, como puede ser el apoyo al aprendizaje en línea a todos los niveles socioeconómicos (Gráfico 1, Panel D).

Panel D. Disponibilidad de una plataforma eficaz de apoyo al aprendizaje en línea por nivel socioeconómico de los centros educativos, países seleccionados de América Latina



Fuente: Fuente: OECD et al. (2020), Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es> basado en PISA 2018 (base de datos), www.oecd.org/pisa/data/2018database/.

La transformación digital debe ofrecer oportunidades a las mujeres con el fin de buscar una mejor inserción en el mercado laboral. Las nuevas tecnologías y la aceleración de la digitalización durante la pandemia pueden ayudar a las mujeres en el futuro a seguir trabajando desde casa, ofrecer trabajo a tiempo parcial, conciliar la vida familiar y laboral de forma más eficaz y reducir los costos y el tiempo invertido en transporte. Sin embargo, la brecha digital de género puede dificultar la inclusión de la mujer en el futuro del trabajo, por ejemplo debido a diferencias en la edad del primer acceso a dispositivos digitales y en la percepción de las competencias necesarias para desenvolverse en el mundo digital. Conseguir una transformación digital inclusiva que englobe el acceso de la mujer a las tecnologías digitales y desarrollar medidas para impartir las competencias necesarias para usarlas facilitará que las mujeres se incorporen al mercado laboral a través de nuevas formas de trabajo; un ejemplo es el de la economía de las plataformas.

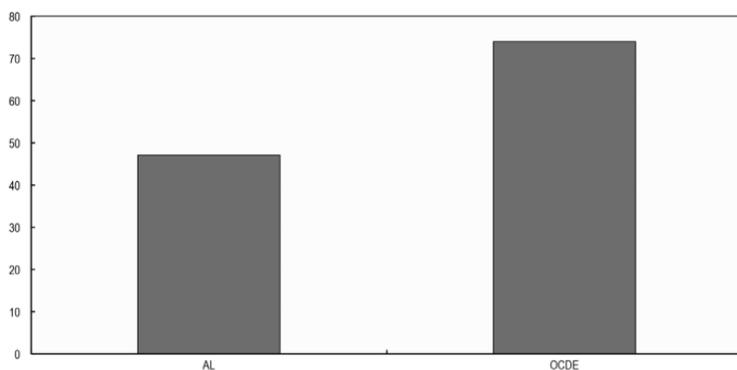
Para garantizar un mejor aprovechamiento de la transformación digital en los hogares, y en particular los trabajadores, los estudiantes y las mujeres, el gasto público debería dirigirse a la población más vulnerable y gradualmente promover un mayor gasto de capital. Estas acciones deberán estar compaginadas junto con la transición a una economía con bajas emisiones de carbono.

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL TEJIDO EMPRESARIAL

A pesar de los avances en términos de conectividad, el ritmo de la transformación digital ha sido moderado en las empresas. La digitalización de los procesos productivos

está muy rezagada en comparación con otras regiones. El crecimiento promedio de la adopción digital para la transformación productiva en la región ha sido relativamente moderado en comparación con los avances conseguidos en otras economías emergentes, sobre todo en China y en el Sudeste Asiático. Además, cuando se analiza la adopción por parte de las empresas de las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial o la robótica, la brecha es considerable con respecto a los países de la OCDE (Gráfico 1, Panel E).

Panel E. Uso de tecnología emergente 2020



Nota: La adopción de tecnología emergente se mide como la respuesta estandarizada sobre la medida en que los países adoptan cinco tipos de tecnología emergente (inteligencia artificial, robótica, aplicaciones y mercados habilitados para la web, análisis de big data y computación en la nube) que van desde 1 (no en todos) a 7 (en gran medida, a la par de los países tecnológicamente más avanzados).

Fuente: Network Readiness Index, 2021

Es fundamental seguir promoviendo una mayor transformación digital con el fin de generar cambios importantes para las empresas y la dinámica del mercado. Si bien la

transformación digital presenta una oportunidad para abordar el persistente desafío de la baja productividad, también existe el riesgo de que se acentúen las disparidades de productividad según el tamaño de la empresa, que ya son considerables.

América Latina enfrenta una oportunidad única para repensar su modelo de desarrollo lo cual debe hacerse mediante un proceso participativo y de generación de consensos

A pesar de los avances logrados en los últimos años, la escasa adopción incluso de tecnologías básicas, especialmente entre las pequeñas empresas, demuestra que aún hay margen para una mayor intervención en el ámbito de las políticas. Por ejemplo, en algunos países de América Latina la brecha entre las pequeñas y grandes empresas que poseen su propio sitio web es superior a 30 puntos porcentuales. Además, las empresas más grandes han conseguido disponer de mayores velocidades de conexión, lo cual también condiciona el tipo de servicios a los que pueden acceder y ofrecer, generando así mayores brechas de productividad. Si se adoptaran las políticas adecuadas, las tecnologías digitales podrían ayudar a cerrar la brecha de productividad existente con respecto a las empresas más grandes.

El futuro de la región en la nueva geografía económica implica cadenas de valor regionales que la hagan menos dependiente de las manufacturas importadas y mejoren la estructura productiva hacia bienes más sofisticados. Las políticas industriales y tecnológicas deben fortalecer las capacidades productivas y la generación de nuevos sectores estratégicos. Esto aportaría una mayor resiliencia a las

redes regionales de producción que se enfrentan al desafío de la diversificación de proveedores (tanto en términos de países como de empresas) que favorece las ubicaciones más cercanas a los mercados de consumo final (*nearshoring*) o la reubicación de procesos tecnológicos y productivos estratégicos (*reshoring*).

Un mercado único digital podría ser una forma de fomentar el desarrollo tecnológico en América Latina. La integración regional y las estrategias de políticas coordinadas serán fundamentales para garantizar la creación de oportunidades digitales que aumenten la productividad. Un mercado integrado sería económicamente beneficioso para la región. Por ejemplo, desde la creación de la estrategia de mercado único digital en la Unión Europea, su grado de digitalización creció más que el de otros países de la OCDE que no forman parte de este espacio.

HACIA INSTITUCIONES MÁS CREÍBLES, INCLUSIVAS, EFICIENTES E INNOVADORAS

Las crecientes aspiraciones sociales agravan la insatisfacción ciudadana en América Latina. La transformación digital y el auge de los «ciudadanos digitales» han desempeñado un papel importante en la configuración de las aspiraciones sociales. La expansión de los teléfonos inteligentes y la aparición de nuevas formas de comunicación han dado lugar a un profundo cambio cultural en las sociedades de la región, especialmente entre los jóvenes y los urbanitas, que tienen un mayor nivel educativo y más aspiraciones que sus padres, pero se enfrentan a diversas dificultades por lo que se refiere a las oportunidades la-

borales. Estos jóvenes urbanos más conectados tienden ahora a comparar su estilo de vida con el de sus pares internacionales y no con el de la generación de sus padres, y sus expectativas insatisfechas provocan desilusión.

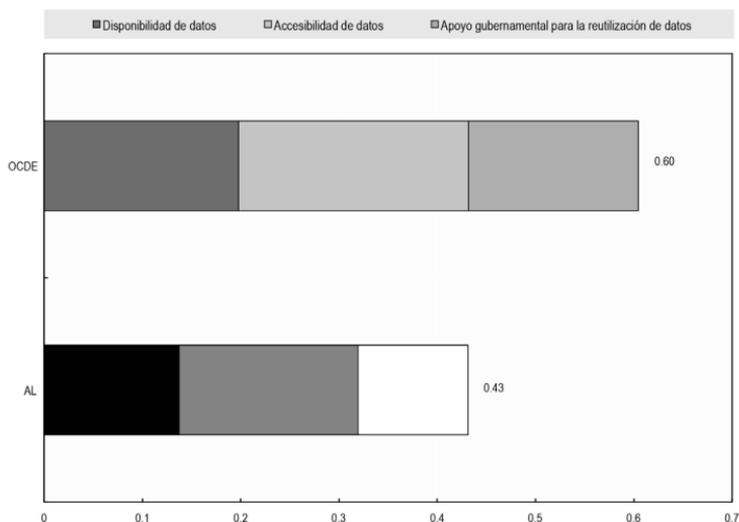
La transición hacia gobiernos digitales puede ayudar a las instituciones públicas a ser más creíbles, inclusivas, eficientes e innovadoras.

El gobierno abierto puede hacer que las instituciones públicas sean más creíbles al mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. La seguridad digital, la regulación de la privacidad y la gestión segura y transparente de los datos son importantes para garantizar la confianza del público en las tecnologías digitales. En 2020, los países de la región tenían 53 planes de acción de gobierno abierto, 38 implementados y 15 en progreso. Así, garantizar una gestión de datos fiable y ética y una infraestructura digitalmente segura es fundamental para fomentar la confianza y facilitar la adopción de tecnología.

Las tecnologías digitales, como el aprendizaje en línea y la telemedicina, pueden apoyar servicios públicos más inclusivos y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Las tecnologías digitales también pueden beneficiar a los gobiernos al facilitar la interacción con las partes interesadas (consultas en línea) y la participación ciudadana en la toma de decisiones (toma de decisiones por medios digitales). Las plataformas digitales pueden constituir un medio de costo reducido para que los gobiernos interactúen con las partes interesadas durante la formulación, el seguimiento y la aplicación de políticas.

Si se combina con inversiones en el desarrollo de infraestructuras y talento y competencias digitales, la transformación digital puede ayudar a las administraciones a prestar servicios públicos más inclusivos, de manera que las instituciones públicas resulten más accesibles y se centren más en la ciudadanía. Sin embargo, los resultados del Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata) de la OCDE para ALC siguen mostrando grandes disparidades en relación con la publicación de datos gubernamentales abiertos y su uso para la rendición de cuentas, la formulación de políticas y el diseño y la prestación de servicios (Gráfico 1, Panel F).

Panel F. Índice OURdata de la OCDE



Fuente: OECD et al. (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es> basado en BID-OCDE (2019), «Encuesta de Datos Abiertos Gubernamentales», OCDE (2018) «Encuesta de Datos Abiertos 12 Gubernamentales».

La automatización de servicios puede hacer que las instituciones sean más eficientes. Por ejemplo, aún se necesitan, en promedio de 5.4 horas para completar una transacción pública en la región, con grandes diferencias entre países, que pueden ir hasta más de 10 horas en algunos países.

Finalmente, las herramientas digitales pueden apoyar enfoques innovadores de políticas públicas, utilizando nuevas fuentes de datos, mejorando así el proceso de formulación de políticas desde la planificación hasta el monitoreo de políticas.

Mejorar la focalización del gasto a las poblaciones más vulnerables y promover mayor gasto de capital permitirán una adecuada implementación de la era digital en la región

CONCLUSIONES

América Latina enfrenta una oportunidad única para repensar su modelo de desarrollo para lo cual se debe hacer mediante un proceso participativo y de generación de consensos. Bajo esta perspectiva, la implementación de un nuevo contrato social es fundamental, para lo cual se requieren acciones en áreas como el impulso de la productividad y generación de empleo formal, mejoras en los sistemas de protección social y el fortalecimiento de las instituciones. En cada una de estas acciones, tendencias globales, como la transformación digital y el cambio climático, son áreas transversales a tener en consideración.

Posterior a la pandemia, la digitalización pasó de ser una oportunidad a una necesidad para el desarrollo de

América Latina. En este sentido, se requieren acciones concretas que beneficien su aprovechamiento a nivel de los hogares, incluidos los trabajadores y estudiantes, las empresas y las instituciones. Se ha insistido considerablemente en la mejora de las infraestructuras, pero el espectro debe ser más amplio e incluye la necesidad de fomentar mayores competencias digitales y acertados marcos regulatorios que permitan beneficiar a toda la población. Sin un marco digital inclusivo no se pueden promover mejoras en el bienestar de los ciudadanos de la región.

En un contexto de caída de la confianza en los gobiernos y los servicios públicos, las tecnologías y los datos digitales pueden ser fundamentales para permitir un mejor diseño de los servicios públicos y estrategias de prestación que promuevan servicios públicos integrados y centrados en el ser humano que beneficien a todos.

Para aprovechar todo su potencial, la transformación digital debe abordarse de manera integral dentro de las estrategias de desarrollo de América Latina, instrumentos que pueden servir en la implementación de los contratos sociales en la región. Los planes nacionales de desarrollo (PND) y las agendas digitales son herramientas estratégicas clave para planificar y coordinar la transformación digital. Si bien en muchos países se ha llevado un proceso efectivo en la elaboración de las agendas digitales, el gran reto pendiente es el de su implementación. Respecto a los PND, entre los 16 PND analizados de la región, la mayoría incluye políticas para ampliar el acceso y uso de tecnologías digitales, así como

para aumentar la inversión en infraestructura de comunicaciones. Las políticas para abordar el futuro del trabajo también están ganando relevancia en los PND y en sus próximas ediciones deberá ser una prioridad.

La cooperación internacional es una dimensión clave para aprovechar al máximo la transformación digital

Además de la necesidad de incluir la agenda digital dentro de un contrato social renovado y a través de instrumentos como los PND, para aprovechar al máximo la transformación digital se requiere agregar dos elementos. Primero, su financiación donde el papel de la política fiscal es fundamental. Segundo, una cooperación internacional renovada, la cual contribuya a aprovechar al máximo la transformación digital para América Latina.

Respecto a la política fiscal, para que el gasto en materia digital sea sostenible en la mayoría de los países de América Latina deben tomarse acciones a nivel de impuestos, gasto focalizado y de gestión de deuda soberana. En el complejo contexto actual, los plazos, la rapidez y la forma en que se produzcan dichos incrementos deberán adaptarse a la situación de cada país y respaldarse con un amplio consenso alcanzado a través del diálogo nacional y de una comunicación clara. Para ello es necesario mejorar el poder redistributivo del sistema tributario aumentando los impuestos sobre la renta de forma progresiva, ampliando el alcance de los impuestos a la propiedad y el patrimonio, revisando algunos gastos tributarios y continuando una armonización internacional a los impuestos a la economía digital. Una buena gestión

de la deuda pública y mejor coordinación internacional permitirá igualmente financiar la recuperación digital y evitando la caída en crisis de deuda soberana. Finalmente, mejorar la focalización del gasto a las poblaciones más vulnerables —en áreas clave como la educación en línea o las competencias digitales— y promover mayor gasto de capital permitirán una adecuada implementación de la era digital en la región.

Finalmente, dado que la digitalización genera oportunidades y desafíos que trascienden las fronteras, la cooperación internacional es una dimensión clave para aprovechar al máximo la transformación digital. Así, es fundamental coordinar las políticas a escala internacional que promuevan la digitalización para todos. La cooperación internacional tradicional no ha cumplido las expectativas. Debe evolucionar hacia un modelo renovado, basado en tres pilares. En primer lugar, este modelo debe tener como objetivo apoyar las estrategias de desarrollo de los países de América Latina, teniendo en cuenta el carácter multidimensional de sus desafíos de desarrollo y vinculándolos a las prioridades internacionales. En segundo lugar, debe basarse en plataformas de diálogo inclusivas y productivas, en las que participen en igualdad de condiciones países de todo tipo de desarrollo. En tercer lugar, la cooperación internacional deberá incluir más instrumentos y más actores, ampliando las posibilidades y los efectos de la acción coordinada.

Frente a esta agenda ambiciosa y necesaria de la digitalización, más que nunca se requiere un marco compres-

vo en el que varios actores a nivel nacional e internacional hagan parte de forma coordinada y contribuyan a diseñar e implementar elementos de política que van más allá de las infraestructuras de las telecomunicaciones. ■

Sebastián Nieto Parra es jefe para América Latina y el Caribe, Centro de desarrollo de la OCDE.

¿Cómo conciliar desarrollo y protección al medio ambiente?

ALICIA BÁRCENA IBARRA

Tras presentar un escenario de futuro medioambiental preocupante, provocado por la tensión entre economía y naturaleza, si no se toman determinadas decisiones, la autora explica los efectos benéficos que tendrían una serie de medidas encaminadas a la sostenibilidad ambiental. Finalmente, explica con detalle la propuesta de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), orientada a resolver los conflictos entre desarrollo, igualdad y medioambiente.



Manifestación en defensa del medioambiente en Santiago de Chile.

Foto: © Shutterstock.

UNA POSTAL DEL FUTURO

A pocos años de escribirse este artículo, el procedimiento normal para la producción de hierro habrá cambiado un átomo de oxígeno por uno de hidrógeno. En lugar de reducir el mineral de hierro ferroso mediante el oxígeno del monóxido de carbono, para así producir hierro y dióxido de carbono, se usará hidrógeno para producir hierro y agua. El primer método contribuye al calentamiento global; el otro, por el contrario, evita agravarlo. ¿Y de dónde podría provenir ese hidrógeno verde, producido con energía renovable, sin liberación a la atmósfera de más gases de efecto invernadero para la producción del hierro? Muy probablemente se habrá producido en algún lugar rico en energía renovable, solar, eólica, geológica u oceánica, como América Latina y el Caribe. No habrá sido necesario obtenerlo de un hidrocarburo fósil, de origen local o importado de

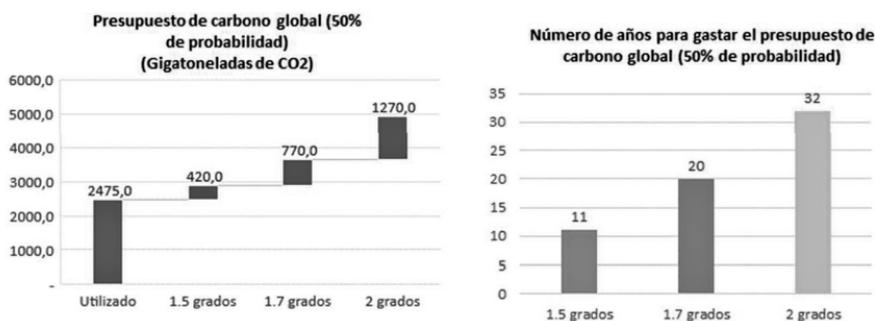
algún lugar lejano, como se hace actualmente. El hidrógeno verde se habrá convertido en la manera de almacenar el excedente de la energía renovable y, además, será un nuevo producto de exportación clave de la región al mundo.

Este escenario, junto con otros cambios en curso, nos describe una relación virtuosa entre el desarrollo entendido como calidad de vida, el ingreso adicional, la independencia económica, las exportaciones y una menor huella ambiental.

Al mismo tiempo que se hace evidente la crisis climática, la pérdida de biodiversidad, la desertificación de los suelos, la congestión urbana y la contaminación de los cuerpos de agua, las tecnologías energéticas, de transporte y de riego y la remuneración de los servicios ambientales van haciendo posible un cambio en la relación entre la economía y la naturaleza.

En el marco del Acuerdo de París se están fijando metas o contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)

Gráfico 1 Presupuesto de carbono global



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Carbon Budget Project.

Nota: Los datos indicados presentan un 50% de probabilidad.

para la acción climática cada vez más ambiciosas para evitar cruzar el umbral de temperatura global seguro. Al mismo tiempo, hay un proceso de reflexión dentro de los países y en la comunidad internacional para evaluar mejor el estado de la naturaleza y de los recursos de los que hacemos uso como sociedad. Así, vemos cómo van apareciendo nuevos recursos como el presupuesto de carbono, al que se están adhiriendo las economías del mundo (véase el gráfico 1).

Avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere un crecimiento selectivo, sobre la base de sectores que puedan mejorar el desempeño de los pilares social, ambiental y económico simultáneamente

LOS EFECTOS DEL DESARROLLO EN LA SOSTENIBILIDAD

El mundo enfrenta una crisis ambiental que va mucho más allá del calentamiento global, pues el estilo actual de desarrollo está degradando cada vez más las bases materiales que lo sustentan, mediante la sobreexplotación de los recursos naturales, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la degradación y desertificación de los suelos y la contaminación del aire y el agua. Además, la economía presiona cada vez más el medio ambiente en todas las etapas del ciclo económico:

- al extraer recursos naturales (escasez, *sobreuso*, desconsideración de la capacidad de regeneración de los ecosistemas, desechos, presión sobre la capacidad de absorción de la naturaleza),

- durante su transformación y consumo (emisiones de desechos, contaminación y presión sobre la capacidad de absorción),
- y en su descarte (residuos y presión sobre la capacidad de absorción de los ecosistemas).

Se hace necesario reconocer explícitamente en los análisis y las políticas que la reproducción y el crecimiento del sistema socioeconómico y de sus estructuras biofísicas requieren permanentes intercambios de materiales, agua y energía con el medio ambiente. Para satisfacer las diversas necesidades de los seres humanos organizados en sociedad, el sistema económico debe producir y circular los bienes y servicios para su consumo por la población, procesos económicos que dependen de la extracción y la transformación de recursos naturales biológicos, minerales y energéticos.

Una vez que los recursos extraídos de la naturaleza se transforman en bienes económicos, estos son consumidos, acumulados, reciclados o convertidos en residuos que retornan al medio ambiente natural. Los bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas, así como otros artefactos hechos por el hombre, dependen y se componen de recursos naturales, ya estén destinados a alimentación, vestimenta, vivienda, transporte, comunicación, electricidad, agua potable, saneamiento, recreación o a cualquier otro fin.

Para impulsar un estilo de desarrollo más sostenible y menos dependiente de la explotación de recursos naturales, es necesario promover una transición socioecológica que cambie la matriz energética a fuentes renovables, mejore la eficiencia ambiental y modifique los patrones de

producción, distribución, circulación, consumo y reciclaje. Desacoplar el crecimiento económico del uso de materiales y de energía y de los impactos ambientales es una estrategia necesaria para asegurar el bienestar humano presente y futuro y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

LA PROPUESTA DE LA CEPAL

Frente a la crisis ambiental, la CEPAL ha venido proponiendo un gran impulso para la sostenibilidad, inspirado en la propuesta de un gran impulso (*big push*) de Rosenshtein-Rodan (1943), y que en el contexto actual consistiría en un conjunto coordinado y complementario de políticas e inversiones sociales, productivas y ambientales, públicas y privadas, orientadas a resolver las tensiones entre desarrollo, igualdad y medio ambiente para así viabilizar un estilo de desarrollo más sostenible. Estas políticas deberían dirigirse tanto a reducir la desigualdad y la pobreza como a elevar la competitividad auténtica¹, basada en el progreso técnico y a cerrar las brechas tecnológicas y de productividad entre los países del centro y la periferia.

Dicha coordinación de políticas busca cambiar la estructura productiva hacia actividades con un uso más intensivo de conocimientos especializados, generadoras de empleo formal y con menor huella ambiental. Las políticas e inversiones en innovación tecnológica deben aspirar a desacoplar el crecimiento económico de la huella ambiental logrando una mayor eficiencia ambiental, es decir, eficiencia en el uso de recursos naturales, eficiencia energética y eficiencia en la emisión de gases de efecto

invernadero. Una mayor eficiencia ambiental supone generar mayor valor con el mismo nivel de uso de recursos naturales, energía y emisiones, o el mismo nivel de valor con un menor uso de recursos naturales, energía y emisiones. Por otra parte, y en paralelo, se requieren políticas regulatorias que protejan el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos críticos y que habiliten la aparición de nuevos patrones de producción y consumo.

Junto con este gran impulso para la sostenibilidad es clave impulsar también el consumo responsable, y alejarnos del consumo imitativo que tanta presión ejerce sobre los recursos naturales, los ecosistemas y sus servicios asociados (Sunkel y Gligo, 1980, Prebisch, 1981 y Furtado, 1984). Los países en desarrollo no pueden seguir los mismos estilos de desarrollo que los países industrializados, que nos han llevado a una crisis ambiental, social y económica de grandes dimensiones.

La distinción entre centro y periferia es clave. Por un lado, los países centrales tienen una mayor responsabilidad relativa en la generación del calentamiento global, por lo que en los acuerdos mundiales debe prevalecer el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de tal manera que se reconozcan las necesidades específicas de desarrollo aún existentes en la periferia. Por otro lado, para alcanzar un estilo de desarrollo que sea sostenible se requiere una nueva gobernanza internacional que facilite la difusión del progreso técnico a escala mundial, la disminución de las brechas tecnológicas entre el centro y la periferia y la implementación de políticas para el cambio de las estructuras productivas en la periferia².

En ese contexto, antes que el tipo de crecimiento económico, es preciso redefinir el estilo de desarrollo: con un

enfoque integral, orientado a modificar simultáneamente los patrones de producción, distribución y consumo y a destacar la necesidad de la sostenibilidad de los recursos naturales y los servicios ambientales que brinda la naturaleza.

El papel de los Estados es clave para reorientar la inversión hacia el gran impulso para la sostenibilidad, que no se está dando de manera espontánea

LA BASE DEL GRAN IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD

Avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere un crecimiento selectivo, sobre la base de sectores que puedan mejorar el desempeño de los pilares social, ambiental y económico simultáneamente. Ya se hizo mención al pilar ambiental, en el ámbito social los retrasos se acrecentaron por la pandemia, y en el ámbito económico la región mantiene una siempre volátil dependencia de moneda extranjera para satisfacer sus patrones de producción y consumo (CEPAL, 2020; Samaniego, Sánchez y Alatorre, 2022). Por esta última razón, la velocidad de la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe presenta un límite, compatible con el equilibrio de la balanza comercial y, más en general, con el equilibrio de las cuentas externas³. Una tasa superior a la de este equilibrio lleva a un mayor endeudamiento externo o a devaluaciones importantes de las monedas locales, lo que tiene consecuencias en materia de inflación y recesión.

En contraste, la tasa requerida para la eliminación efectiva de la pobreza es superior a la tasa compatible con el equilibrio de las cuentas externas. Para eliminar la pobreza durante la vigencia de la Agenda 2030, se estima que en América

Latina y el Caribe sería necesaria una tasa sostenida de un 4% anual como mínimo y una redistribución del ingreso de hasta 3 puntos del PIB. La pandemia ha hecho que la región retroceda al menos diez años en esta materia. Esta tasa de crecimiento social es, pues, superior a la tasa de equilibrio externo. A su vez, la tasa de equilibrio externo es muy superior a la tasa de crecimiento que resulta compatible con la meta ambiental para cumplir con las CDN del Acuerdo de París y que no debería superar el 0,7% anual para la región.

La clave de la solución a estos dilemas es lograr que las inversiones se orienten hacia sectores que son, a la vez, intensivos en empleo, bien remunerados, dinámicos en su arrastre sobre la economía, capaces de bajar la demanda de importaciones o aumentar la de exportaciones, y de menor huella ambiental. Tal es el caso de la cadena y aplicación de fuentes de energía renovables en la región, la fabricación de vehículos limpios y el reciclaje y la recuperación de materiales desechados. Sectores como estos propician la interacción virtuosa entre las dimensiones económica, social, ecológica y ambiental y permiten atender las tres crisis de manera conjunta.

Para que las tres tasas de crecimiento mencionadas puedan converger y reconciliarse, cosa que no ocurre espontáneamente, se deben alinear las políticas industriales, ambientales y sociales, actuando de manera simultánea para lograr cambios en los patrones de inversión, producción y consumo en favor de los sectores dinamizadores, incluido el de la economía circular (CEPAL, 2020; Samaniego, Sánchez y Alatorre, 2022).

El gran impulso para la sostenibilidad debe ser capaz de elevar la tasa de inversión de manera sostenida y sos-

América Latina y el Caribe: sectores dinamizadores de la recuperación

Los ocho sectores dinamizadores de la recuperación en la región son los siguientes:

- Inversión en la transición hacia fuentes de energía renovables y en su transmisión
- Mirada estratégica de la inversión: universalización de servicios públicos de calidad como la electromovilidad pública y ampliación de la cobertura de agua y saneamiento sostenible
- Enfoques de economía circular
- Industria manufacturera de la salud (incluidas las vacunas)
- Economía del cuidado
- Agroecología, restauración de ecosistemas terrestres y marinos
- Turismo sostenible
- Inclusión digital para la sostenibilidad

Para lograr una mayor participación relativa de estos sectores en las economías, el papel del Estado es central, teniendo en cuenta la dificultad que implica esta coyuntura para los esfuerzos fiscales en un contexto de estrecho espacio fiscal. Contribuiría a ello un vigoroso pacto global para la provisión de bienes públicos como el acceso ampliado a las vacunas, la seguridad social universal, la seguridad climática, la paz y la estabilidad financiera.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

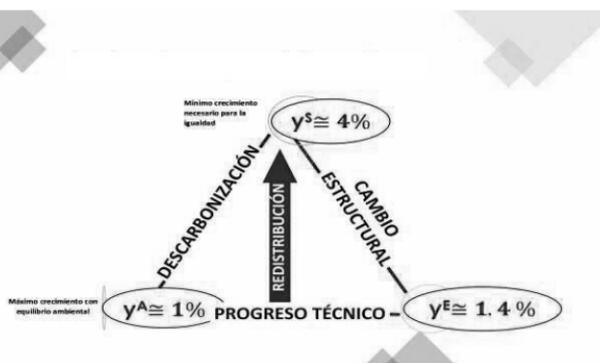
tenible, de forma que las dimensiones social, productiva y ambiental se refuercen mutuamente. El gran desafío en términos de políticas de largo plazo es, por lo tanto, lograr que las otras dos tasas necesarias converjan con la tasa mínima de crecimiento para la igualdad.

En el diagrama 1 se ilustra la forma en que las tres tasas interactúan y cómo sería posible alcanzarlas con una combinación de políticas sociales, industriales y ambientales. Las tres tasas de crecimiento pueden representarse por medio de un triángulo, cuyos vértices son la tasa de crecimiento mínima para reducir la desigualdad, la tasa de equilibrio externo y la tasa máxima para el cuidado del medio ambiente. La flecha vertical representa las políticas sociales y redistributivas para reducir la desigualdad. Al mismo tiempo, la descarbonización y las innovaciones ambientales son la clave para que la tasa social converja hacia la tasa de equilibrio ambiental, y el cambio estructural es clave para cambiar las elasticidades⁴ y que la tasa de equilibrio externo converja con la social.

En la base del triángulo, estableciendo una relación entre las tres tasas, se encuentra el progreso técnico favorable al medio ambiente. Se sitúa en la base del triángulo porque el progreso técnico sostiene la competitividad auténtica y la descarbonización (o, más ampliamente, la transición a patrones energéticos, productivos y de consumo con menor huella ambiental). El progreso técnico debe ser intenso para que la economía se vuelva competitiva, y debe dirigirse hacia innovaciones ambientales, para evitar que el aumento de la producción ponga en riesgo el planeta.

La búsqueda de estas tres tasas puede generar sinergias importantes, de tal modo que los avances en una

Diagrama 1 Las tres tasas de crecimiento y sus interacciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1)*, Santiago, 2020.

dimensión apoyen los avances en otras. Así, la igualdad y la competitividad auténtica se refuerzan mutuamente: las sociedades más igualitarias, que logran universalizar el acceso a la salud y a la educación, tienden a promover y aceptar más fácilmente el cambio técnico, lo que tiene efectos favorables en la productividad (CEPAL, 2010; Bowles, 2012), y en ellas es menos probable que el poder económico concentrado capture las políticas de desarrollo (Doner y Ross-Schneider, 2016).

Por otro lado, la competitividad auténtica y la sostenibilidad ambiental también pueden reforzarse mutuamente. Sin capacidades tecnológicas endógenas no es posible responder adecuadamente a los desafíos ambientales; a su vez, las innovaciones ambientales pueden favorecer la competitividad de la empresa innovadora a medida que los consumidores se educan y prefieren aquellos bienes cuya producción tiene un menor impacto ambiental.

LA ALINEACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El papel de los Estados es clave para reorientar la inversión hacia el gran impulso para la sostenibilidad, que no se está dando de manera espontánea. Para tal fin es indispensable modificar los incentivos a la inversión, sean regulatorios o económicos.

En América Latina y el Caribe existe un margen considerable para facilitar la habilitación y la armonización regulatoria en favor de los sectores dinamizadores para el desarrollo

Resultados de un escenario de aplicación de políticas de desarrollo sostenible

La simulación de aplicar políticas de desarrollo sostenible basadas en regulación, inversión y gasto público en los ocho sectores dinamizadores ya nos da una señal importante acerca de la dirección y la magnitud de los efectos cuantitativos de las políticas de desarrollo sostenible en las tres brechas. El resultado muestra una combinación de mayor dinamismo con creación de empleos y un crecimiento medioambiental más sostenible. El ejercicio también muestra que la cooperación internacional y las políticas sociales son complementos clave de los esfuerzos internos de transformación productiva para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones.

En el escenario de aplicación de políticas de desarrollo sostenible, en 2030 el PIB regional es un 5,4% mayor que en el escenario de referencia, como resultado de un incremento de las inversiones en la región (6,9% en 2030) y, en menor grado, del consumo (3% en 2030). También aumentan el empleo y los sueldos

(un 3,1 y un 11,5%, respectivamente, en 2030); se estima que habría 9.956 millones de personas adicionales empleadas. El crecimiento mayor de los sueldos respecto al empleo se debe a que los nuevos empleos ofrecen una mayor remuneración. En lo que respecta al medio ambiente, los resultados mencionados se pueden obtener con una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 41,3% para 2030 en América Latina y el Caribe respecto al escenario de referencia, una reducción que supone el doble del compromiso de los países de la región para 2030 (23,1%) (Samaniego y otros, 2019).

Sin embargo, la simulación apunta a desafíos importantes: tanto el cierre de la brecha externa como la distribución del ingreso deben ser objeto de políticas específicas, pues la transición combina la reducción del peso de algunos sectores exportadores y la expansión de las importaciones de bienes de capital en los nuevos sectores. Es necesaria una cooperación internacional con flujos predecibles y estables de financiamiento a la inversión en sostenibilidad y la transferencia de tecnología para no sufrir retrocesos ante una crisis externa. Además, se requieren políticas explícitas para una mayor igualdad en la distribución funcional del ingreso; estas, por otra parte, crean un ambiente de confianza y cooperación más propicio para la innovación tecnológica. Cabe recordar también que hay aumentos en la provisión de bienes públicos que no se cuantifican en el índice de Gini, principalmente el incremento del gasto público en salud y educación, que son beneficios adicionales.

Fuente: C. Gramkow y G. Porcile, «Un modelo de tres brechas», *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIX (1), N° 353, enero-marzo de 2022.

sostenible y el cuidado del ambiente, así como para que las políticas fiscales, de combate a la evasión y elusión fiscal, de revisión de subsidios perjudiciales al ambiente y gastos tributarios, se combinen de manera coherente con un sistema financiero capaz de internalizar los riesgos ambientales para estimular un crecimiento selectivo, basado en los sectores mencionados. La región no solo necesita un aumento de la capacidad de la banca de desarrollo regional e internacional, sino también una mejor orientación de sus recursos, a la par que mecanismos que redistribuyan la liquidez internacional y un manejo de la deuda en pro del desarrollo, que permita hacer canjes por resiliencia, por acción climática y, en general, por un desarrollo más sostenible, como el aquí descrito. Esa coherencia permite reconciliar el desarrollo con el medio ambiente y generar ganancias para todos sus pilares: el económico, el social y, por supuesto, el ambiental. ■

Alicia Bárcena Ibarra es Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

NOTAS

¹ En contraposición a la sobreexplotación o competitividad espuria. Estos conceptos de competitividad auténtica y espuria son definidos por Fajnzylber en CEPAL (1990).

² Véanse Bárcena y Cimoli (2022), Gramkow y Pórcile (2022) y Samaniego, Sánchez y Alatorre (2022).

³ Véase una descripción conceptual y numérica detallada del enfoque de las tres brechas al que se refiere esta sección, en *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020).

⁴ El cambio de las elasticidades debe ser de tal modo que produzca un incremento de ingresos laborales y una reducción de las emisiones y las importaciones.

REFERENCIAS

Althouse, J., G. Guarini y G. Porcile (2020), «Ecological macroeconomics in the open economy: Sustainability, unequal exchange and policy coordination in a center-periphery model», *Ecological Economics*, vol. 172, N° 106628.

- Bárcena, A. y M. Cimoli (2022), «Repensar el desarrollo a partir de la igualdad», *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353.
- Bowles, S. (2012), *The New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Cambridge Econometrics (2019), *E3ME Technical Manual v6.1*, Cambridge.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(-SES.33/3)), Santiago, mayo.
- Doner, R. y B. Ross Schneider (2016), «The middle-income trap: more politics than economics», *World Politics*, vol. 68, N° 4.
- Fajnzylber, F. (1996), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago, marzo.
- (1990), *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.I-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Furtado, C. (1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Gramkow, C. y G. Porcile (2022), «Un modelo de tres brechas», *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIX (1), N° 353, enero-marzo.
- Porcile, G. (2021), «Latin-American structuralism and neo-structuralism», *New Perspectives on Structural Change: Causes and Consequences of Structural Change in the Global Economy*, L. Alcorta y otros, Oxford, Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), «Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211, junio-septiembre.
- Samaniego, J. y otros (2019), *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París* (LC/TS.2019/89-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, J., J. Sánchez y J. Alatorre (2022), «Medio ambiente y desarrollo en un contexto centro-periferia», *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353.
- Sunkel, O. y N. Gligo (eds.) (1980), «Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina», *Lecturas*, N° 36, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Thirlwall, A. P. (2011), «Balance of payments constrained growth models: history and overview», *PSL Quarterly Review*, 64, N° 259.

Dilemas de la integración regional en América Latina

ANDRÉS MALAMUD

La integración comercial, monetaria y diplomática de la región no acaba de avanzar debido, en parte, a los bajos niveles de interdependencia y la proliferación de bloques, indica el autor. Este artículo analiza diversas iniciativas, como Mercosur, considerada, en su momento, la mayor promesa del regionalismo latinoamericano, pero que no ha logrado generar sinergias que potencien su crecimiento, y que el comercio interno actúe como motor, de suerte que su calidad institucional y su agenda temática empeoran con el tiempo.



Sede del Parlamento de Mercosur en Montevideo.

Foto: © iStock.

«Hemos arado en el mar», murmuró célebremente Simón Bolívar antes de expirar. Libertadores posteriores como Juan Perón y Hugo Chávez le dieron la razón al reclamar una segunda independencia, admitiendo así que la primera había fracasado. A juzgar por la retórica política y la frecuencia de las cumbres presidenciales, la unidad latinoamericana está siempre al alcance de la mano. Pero si se analizan los bajos niveles de interdependencia y la proliferación de bloques, la conclusión es menos complaciente.

Los países latinoamericanos, tanto tomados en conjunto como en sus diversos grupos subregionales, realizan entre sí menos del 20% de su comercio externo. Por comparación, ese indicador es del 65% en Europa y del 50% en América del Norte. La razón es que, en las regiones periféricas, los polos gravitacionales son extra-regionales: para América Central, el Caribe y México, la mayor parte

del comercio, inversiones, turismo y remesas proviene de los Estados Unidos, mientras que para América del Sur la atracción de China es cada vez más evidente —e irresistible—. Las fuerzas centrífugas generadas por las potencias mundiales contribuyen a desgarrar a América Latina más de lo que la voluntad política logra cohesionar. Si bien en la historia de la integración latinoamericana siempre convivieron proyectos paralelos (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano en los años sesenta, la Comunidad Andina y el Mercosur en los años noventa), el contraste entre el Mercosur y los países del Pacífico es mayor que nunca. Dado que cada grupo incluye a uno de los dos gigantes regionales, respectivamente Brasil y México, proyectos de síntesis como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) sólo pueden interpretarse como foros de diálogo y cooperación, y no como mecanismos de integración. De hecho, la CELAC no tiene tratado fundacional, instituciones de sostén, presupuesto ni personal. Para colmo, su composición exhibe notables ironías: de sus treinta y tres miembros, ocho tienen como jefa de Estado a Isabel II, la reina de Inglaterra. Basta contar: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y las Granadinas. Un cuarto de *Nuestramérica* es súbdito de Su Majestad británica.

La integración monetaria también avanza, pero no en la dirección sugerida por proyectos emancipadores como el Sucre (Sistema Unitario de Compensación Regional). Mientras Ecuador, El Salvador y Panamá ya tienen como moneda de curso legal al dólar estadounidense, otros seis miembros de la

CELAC comparten el dólar del Caribe Oriental. La concertación diplomática tampoco es ejemplar: Argentina y Uruguay han decidido apelar a la Corte Internacional de La Haya para resolver rencillas limítrofes, mientras que Bolivia y Chile rompieron relaciones diplomáticas en 1978 y nunca las retomaron.

La CELAC no tiene tratado fundacional, instituciones de sostén, presupuesto ni personal. Su composición exhibe notables ironías: de sus treinta y tres miembros, ocho tienen como jefa de Estado a Isabel II, la reina de Inglaterra

VOLUNTAD POLÍTICA COMO COMBUSTIBLE

En la primera década del siglo XXI se tornó frecuente la exaltación de la voluntad política como combustible para construir la unidad latinoamericana. Se desatendían así los fetiches tanto de Marx como de Gramsci: el condicionamiento de la estructura y la correlación de fuerzas. La integración requiere condiciones materiales como la complementariedad de las economías y, además, sujetos sociales capaces de llevar adelante las transformaciones. Pero las economías latinoamericanas, si bien ya no son competitivas entre sí porque el mundo post hegemónico ofrece mercados para todos, tampoco son complementarias —precisamente, porque el mundo tira para afuera más que la región para adentro—. Los sujetos sociales que compelen a sus países a compartir la soberanía con los vecinos tampoco están presentes: ¿o acaso algún gobierno sudamericano aceptaría que la distribución de su petróleo fuera decidida en la mesa ejecutiva de UNASUR? La defensa a ultranza de la soberanía nacional suele ser aún más

aguerrida en los países chicos. Sin condiciones objetivas y sin sujetos históricos, la voluntad política de presidentes circunstanciales poco más puede hacer que cumbres y arengas. Pero, como proclamó Chávez en una de sus más ignoradas autocríticas, «mientras los presidentes vamos de cumbre en cumbre, los pueblos de América Latina van de abismo en abismo».

La politización del regionalismo, que prescinde de técnicos e instituciones, encontró su clímax en 2012 ante el reclamo de Paraguay al Tribunal Permanente de Revisión, cuestionando su suspensión del Mercosur por alegado incumplimiento de la cláusula democrática. Fueron dignos de nota los argumentos de los demandados, Argentina, Brasil y Uruguay: negando la competencia del Tribunal, alegaron que «la naturaleza de la decisión adoptada (la suspensión) es política, razón por la cual no es necesario realizar un proceso de tipo contradictorio para emitirla», no se «prevé rito solemne ni formalidades» y, en consecuencia, se rechaza la intervención judicial. El juicio político que destituyó a Fernando Lugo, y por el cual su país fue suspendido, tuvo al menos dos horas para la defensa, dos votaciones en el congreso y la validación de la Corte Suprema. El proceso legal del Mercosur, ni eso.

Como consecuencia de la efímera incorporación de Venezuela al Mercosur, entre 2012 y 2017, algunos presidentes se vanagloriaron de que el bloque se había convertido en «la quinta economía del mundo». Esta frase expresaba una gran convicción en el poder de la tinta, porque los tratados no fundan economías. La misma alienación se detectaba en los discursos sobre la llamada «integración

energética», que se referían a foros como IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) y a proyectos delirantes como el oleoducto del sur. Pero la integración energética no es integración de soberanía sino de mercados: se pueden conectar las tuberías pero no se comparte el petróleo. Los países productores venden y los consumidores compran.

Pese a todo, puede compararse a la integración regional con la producción petrolera: existe un pico a partir del cual los rendimientos son decrecientes y, eventualmente, se extinguirán. El mundo en construcción ya no depara un escenario de bloques sino de estados. Las áreas de influencia seguirán siendo relevantes, pero más como mercados que como comunidades de soberanía compartida. Seguir discursando integración, sin embargo, no es irracional: genera simpatía y apoyo entre pueblos que se sienten histórica y culturalmente próximos y, sobre todo, no tiene costos –hablar es gratis–. Hacer, en cambio, es costoso, y por eso la integración latinoamericana no se concreta.

EL MÉTODO DEL INTERPRESIDENCIALISMO

«UNASUR, a pesar de su importancia política, no puede ser la piedra fundamental en la construcción del bloque económico de América del Sur, [que] deberá ser formado a partir de la expansión gradual del Mercosur». Quien así opinaba no era un economista neoliberal sino Samuel Pinheiro Guimarães, un ferviente defensor del desarrollismo brasileño y de la integración regional. Sus argumentos, que fueron presentados en la carta de renuncia como Alto Representante del Mercosur en junio de 2012, referían que

Chile, Colombia y Perú, los miembros sudamericanos de la Alianza del Pacífico, habían adoptado estrategias de inserción internacional incompatibles con la construcción de políticas regionales y la promoción del desarrollo. Aunque las razones que motivaron la dimisión del embajador fueran ideológicas, su fundamentación demostraba comprensión sobre la integración. Una visita guiada a Itamaraty, la cancillería brasileña, dejaba claro que esta lucidez no era infrecuente. La diferencia entre la mayoría de los diplomáticos y Pinheiro Guimarães era que, sabiendo como él que la integración implica cesión de soberanía, no la deseaban. No es que a Brasil la región le resultara indiferente, sino que no aspiraba a fundirse en ella. Su política exterior, de desarrollo y de defensa estaban formuladas en términos de estado-nación, y no de provincia de un estado-región. Esta característica no cambió con Jair Bolsonaro; al contrario, se profundizó. El contraste con el espíritu que lideró la integración europea es mayúsculo, aunque con los gobiernos lindantes no existen diferencias: en América de Sur, todos conciben la formación de bloques como un mecanismo de refuerzo de la soberanía nacional, y no de su dilución. A propósito, la noción misma de América del Sur –por contraposición a América Latina– fue un invento brasileño reciente para redefinir y administrar su área de influencia al margen de los Estados Unidos y sin México. Los documentos oficiales de Brasil se refieren a su región como Sudamérica, y cuando mencionan al gigante azteca lo hacen como una potencia extra-regional al mismo nivel que Turquía o Indonesia. Por contraste, los países de «la América antes española» (como la designaba Simón Bolívar) no conciben

que su región de pertenencia termine en Panamá, sino que la extienden hasta el Río Grande.

En las décadas de 1960 y 1970, la integración latinoamericana fue promovida sobre todo por tecnócratas, como el economista argentino, Raúl Prebisch y organismos multilaterales especializados, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En contraste, desde los 80 el mecanismo más utilizado ha sido el interpresidencialismo, un tipo extremo de intergubernamentalismo. Imagen de marca del Mercosur, el interpresidencialismo combina una organización institucional doméstica, la democracia presidencialista, con una estrategia de política externa, la diplomacia presidencial. Opera mediante la negociación directa entre los presidentes, que, ante el raquitismo de los órganos regionales, hacen uso de sus competencias políticas e institucionales para tomar decisiones y resolver conflictos. Si bajos niveles iniciales de interdependencia asociados con una activa diplomacia presidencial permitieron al Mercosur triplicar sus flujos comerciales internos en seis años y proyectarse internacionalmente como un actor promisorio, la posterior retracción de la interdependencia y la ausencia de instituciones operativas evitaron la profundización del proceso y lo desgastaron por fatiga. El hecho de que el Mercosur siga siendo un asunto de presidentes y cancilleres demuestra que su funcionamiento no ha sido internalizado sino que se mantiene como una cuestión de política exterior. La suspensión de Paraguay en 2012 dejó al descubierto este *club de presidentes*: ninguna norma fue aprobada por los órganos legales del bloque, sino que bastó una declaración

presidencial (que incluyó a jefes de Estado de países no pertenecientes al Mercosur) para privar de sus derechos a un miembro fundador sin concederle derecho de defensa ni recurso de apelación.

Aunque el interpresidencialismo originario fue efectivo, el tardío moldeó un bloque institucionalmente invertebrado. Si se piensa en Mercosur como una comunidad política, rápido se descubrirá que ninguno de sus poderes funciona. Ciertos roles ejecutivo-ceremoniales fueron delegados en dos cargos creados *ad hoc*, primero la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes y después el Alto Representante General. Los argentinos Eduardo Duhalde y Chacho Álvarez ejercieron mandatos frustrantes en el primero y se alejaron lanzando fuertes críticas, tal como Pinheiro Guimarães hizo, en el segundo. Por su vez, la principal característica del Parlamento del Mercosur consiste en haber violado sistemáticamente todas las cláusulas relevantes de su tratado constitutivo, tanto en lo que se refiere a la composición como al mecanismo de elección de los representantes y a la organización interna en bloques político-ideológicos en vez de nacionales. Aun así, lo más trascendente es que carece de toda competencia legislativa. Finalmente, el Tribunal Permanente de Revisión no cumple funciones judiciales reales: además de ser optativo y de acatamiento voluntario, o quizás por eso, sus servicios jurisdiccionales sólo fueron requeridos en media docena de oportunidades desde 2005, y la mitad de ellas fue para aclarar o reinterpretar sentencias anteriores. Si a todo esto se agrega que la mitad de las

normas que requiere transposición doméstica no está en vigor porque al menos un Estado miembro no la ha aprobado, el resultado es un bloque privado de reglas y de consecuencias.

TU QUOQUE?, MERCOSUR

El Mercosur supo ser la mayor promesa del regionalismo latinoamericano, y así lo entendió la Unión Europea cuando le propuso firmar un Acuerdo de Asociación en 1999. De concretarse, sería la mayor expresión de interregionalismo en la historia.

El Mercosur fue un mástil al que se ataron cuatro países en 1991. Sus fundadores decidieron resistir tres cantos tentadores: la guerra, el autoritarismo y el anacronismo. Y lo lograron: hoy el Cono Sur es una zona de paz, donde la mera posibilidad de guerra es impensable. El Mercosur es también un club democrático, donde los golpes de Estado son sancionados con la suspensión. Y durante los años noventa, los países del Mercosur modernizaron sus economías mediante reformas estructurales. El problema es que, luego de esos éxitos iniciales, el barco empezó a hacer agua. Las opciones eran dos: arreglar la nave o desatarse y saltar. Y hace veinte años que se siguen discutiendo.

Los bloques económicos cumplen seis funciones, tres internacionales y tres nacionales. La primera función internacional es construir un mercado ampliado, cuyo beneficio reside en la economía de escala: el tamaño paga. La segunda función internacional es construir una plataforma de inserción internacional; en este caso, los socios no co-

mercian tanto entre ellos sino que aprovechan la escala para conquistar mercados externos. La tercera función internacional es el marketing: al ingresar en un club prestigioso, los estados miembros envían señales de confianza y reputación a los mercados.

A nivel nacional, la primera función de un bloque regional es la credibilidad: al atarse a sus vecinos como si fueran un mástil, los estados pueden ejecutar reformas domésticas alegando que son obligaciones internacionales. La segunda función es la estabilización del régimen político: como si fuera un escudo, el bloque regional protege la democracia y la estabilidad presidencial de amenazas internas a cada país. La tercera función es electoral: el discurso regionalista es popularmente atractivo, aunque su práctica lo sea menos. Por eso es racional que los gobiernos elogien la integración pero no la concreten. Eso es precisamente lo que hacen. En la literatura académica se lo llama «integración ficción» o «regionalismo zombie».

El Mercosur se ha convertido en un zombie, y bastante grande. Es un mercado de 260 millones de personas, con un ingreso per cápita anual cercano a nueve mil dólares y el 69% del PBI de Sudamérica; pero sin renta y sin acceso a nuevos mercados, el bloque pierde atractivo. Las economías de sus principales socios están estancadas. El bloque no logró generar sinergias que potencien su crecimiento, y el comercio interno no actúa como motor: actualmente explica menos del 13% de los flujos comerciales, y en la última década no sobrepasó el 17%. Para los miembros del Mercosur, el resto del mundo es más importante que los vecinos.

Las disciplinas que impone el bloque, como la negociación en forma conjunta de acuerdos comerciales más allá de América Latina, son contraproducentes: obligados a negociar juntos, el resultado es no negociar nada. Un arancel externo común relativamente alto para muchos insumos, que los países buscan saltar mediante

La noción misma de América del Sur —por contraposición a América Latina— fue un invento brasileño reciente para redefinir y administrar su área de influencia al margen de los Estados Unidos y sin México

excepciones y *waivers*, funciona como corsé que impide nuevas alianzas con regiones más dinámicas. A pesar de ello, el comercio fluye y los países reorientan sus productos hacia nuevos mercados como los asiáticos, pero no logran desarrollar todo su potencial ni definir una relación estratégica común. Cada uno atiende su juego: la vinculación con China es un claro ejemplo, ya que se muestra como un destino emergente que genera dependencia exportadora y obstruye la diversificación de la estructura económica. Además, el nuevo orden bipolar no termina de consolidarse y existen riesgos de disputa entre las potencias. No conviene, se sabe, ser hierba cuando dos elefantes pelean, pero tampoco cuando hacen el amor. Sin integración real, los miembros del Mercosur son pasto de paquidermo.

El Mercosur no es como el vino: su calidad institucional y su agenda temática empeoran con el tiempo. El inicio del siglo XXI, al condimentar la unidad con buen entendimiento político, no derivó en avances sino que acentuó el estancamiento. La institucionalidad del bloque se infló,

pero esto no produjo ningún progreso en la lucha contra la pobreza o para generar empleo. Al contrario, derivó en una burocracia donde los cambios requieren entendimiento exclusivo de los poderes ejecutivos. La multiplicidad de instituciones sin poder ni iniciativa, dependientes de la sintonía de los líderes de turno, sumergió a los socios en una inercia paralizante.

La irrupción del COVID-19 sumó desafíos y aceleró cambios subyacentes en cuanto a la digitalización y modos de organización de la producción global. Al mismo tiempo, puso en evidencia las limitaciones de la cooperación regional y las desigualdades entre países para acceder a las vacunas u oxigenar la economía.

Para América Latina en general, y para el Mercosur en particular, el mundo que viene no es amigable. La región saldrá de esta etapa con mayores niveles de pobreza y desigualdad, con poblaciones golpeadas por la recesión económica y con escasas herramientas para hacer frente a las nuevas amenazas. En este contexto, el bloque debe repensar su agenda: el crecimiento económico y la generación de empleo constituyen urgencias políticas además de económicas, ya que el desempleo es la antesala del descontento y el conflicto social. Para saldar esta deuda, el aumento del comercio exterior es tan necesario como el agua, máxime en países de ingreso medio con economías estancadas.

Es cierto: incluso en economías desarrolladas como las de la Unión Europea la integración regional ha mostrado sus límites. La Unión Europea ya no se vende como potencia mundial sino que aspira apenas a la «autonomía estratégica». Para ello, busca reforzar las políticas de bue-

na vecindad en el marco del *reshoring* y el *nearshoring*, mientras lucha vanamente por reflotar el multilateralismo. Alejados, los países del Mercosur debaten si siguen juntos como están, flexibilizan sus instituciones para que cada cual avance a su ritmo o se separan en paz. El bloque carece de un liderazgo que pueda leer los desafíos de un mundo en transición, y su dirigencia está sumida en una letanía que ni el COVID-19 logró sacudir. Los socios deben consensuar una agenda acorde a los retos globales: el medio ambiente, la tecnología y la innovación. Las nuevas tecnologías pueden acrecentar las brechas entre los países, pero también permitir que economías pequeñas se inserten en nichos de mercado al borrar la distancia física en la provisión de servicios y posibilitar una eficiencia industrial en menores escalas productivas.

Así como está, el Mercosur solo cumple dos de las seis funciones referidas arriba: favorece la estabilidad de los presidentes y agrada simbólicamente a algunas audiencias domésticas. Pero no crea mercados propios, no conquista mercados ajenos, no brinda prestigio internacional y no favorece reformas estructurales. Si no se transforma, naufragará en la irrelevancia.

En este escenario, la probabilidad de concretar el acuerdo de asociación con la Unión Europea es baja. Después de la celebración prematura del acuerdo político, cerrado en junio de 2019, el fracaso de la ratificación podría ser el punto de partida de una desbandada regional. ■

Andrés Malamud es investigador del Instituto de Ciencias Sociales (Universidad de Lisboa).

Relaciones con Estados Unidos

JORGE CASTAÑEDA

A un año de la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina permanecen en una especie de limbo. El tono y las formas han cambiado radicalmente desde la época de Trump, desde luego. Algunos casos específicos han recibido un tratamiento especial: la migración procedente de México y Centroamérica, la Cumbre de las Américas de junio de 2022 en Los Ángeles, un breve intento de acercamiento con Venezuela. Pero más allá de estos detalles, la continuidad de fondo con el gobierno de Trump ha sido la regla, con independencia del cambio de formas.



Con la llegada de Biden, han cambiado el tono y las formas.

Foto: © Shutterstock.

Podemos revisar los temas particulares que han concentrado la atención de Biden, con cambios y más bien sin ellos. En lo tocante a México y Centroamérica, la similitud con la postura de Trump es notable, exceptuando las patanerías y las amenazas del predecesor de Biden. El tema central es la migración; el instrumento principal para detenerla es obligar a los países emisores a controlar los flujos, y la deportación para aquellos que logran llegar a Estados Unidos. En teoría, Biden iba a acompañar esta continuidad con una reforma migratoria integral y un programa de inversión en el sur-sureste mexicano y en el Triángulo del Norte. Pero debido a la exigüidad de sus mayorías en ambas cámaras del Congreso, ninguno de estos complementos se materializó. Queda que México, Guatemala, El Salvador y Honduras sigan haciendo el trabajo sucio de los norteamericanos. Se esperaba un cambio en

esta materia; a más de un año de la llegada de Biden a la Casa Blanca, no ha tenido lugar.

Lo mismo sucede en referencia a otro tema cercano a los demócratas y a Biden, a saber, el cambio climático. Ciertamente, Estados Unidos volvió a los Acuerdos de París, y el Congreso ha aprobado algunas medidas verdes de gran trascendencia. Pero frente a América Latina, se nota una gran pasividad en dos frentes cruciales: la Amazonía y la política energética mexicana. En el primer caso, la depredación del gobierno de Jair Bolsonaro se prolongó durante todo su cuatrienio, llegando al extremo de aprovechar la guerra de Ucrania para aprobar leyes que permitan la explotación de supuestos yacimientos de potasio (para sustituir las importaciones de fertilizantes rusos) en tierras amazónicas de pueblos originarios. No obstante, las intenciones iniciales de Biden de aplicar incluso sanciones contra Brasil, o contra empresas agroindustriales brasileñas que incurren en daños a la selva amazónica, se han vuelto letra muerta. Es cierto que Washington se ha visto distraído por otras preocupaciones –internas o externas– pero la indiferencia es manifiesta.

Lo mismo ha acontecido con las posturas ambientales de López Obrador en México. Sin entrar en los detalles de los méritos y defectos de la reforma energética del gobierno en cuanto a prácticas monopólicas, violaciones a tratados suscritos, insinuaciones retroactivas y las consecuencias para el abastecimiento de electricidad en los años venideros, la reforma de AMLO contiene un innegable sesgo anti-energías renovables. Las eólicas y solares se ven penalizadas y desincentivadas, a favor

del combustóleo y las energías fósiles en general. Pero la administración Biden ha sido sumamente cuidadosa, por lo menos en público, en sus críticas o preocupaciones.

Se entiende la precaución, tratándose de un vecino cuya cooperación en materia migratoria es vista como indispensable, pero la discreción de Biden sorprende a la luz de la importancia del tema para su propio gobierno.

La idea del no alineamiento activo es seductora y oportuna. Enfrenta serios desafíos, pero podría prosperar

LOS DILEMAS DE CUBA Y VENEZUELA

Algo parecido sucedió durante el primer año y medio de la nueva administración en lo tocante a dos asuntos críticos para Estados Unidos, uno por histórico y debido a la política interna, otro por el antagonismo de los últimos veinte años. Se trata de los frustrantes e infranqueables dilemas de Cuba y de Venezuela.

Después de la normalización parcial de las relaciones entre Estados Unidos y La Habana realizada por Barack Obama en 2016, Trump revirtió mucho de lo avanzado. Reimpuso diversas sanciones; para todos fines prácticos cerró la embajada norteamericana en Cuba; dificultó el turismo, el envío de remesas y el comercio entre ambos países. Se esperaba que Biden —un partidario de y participe en el acercamiento de Obama— revertiría lo revertido y profundizaría el deshielo. No ha sido así.

Por razones electorales en el estado de Florida —clave para cualquier candidato presidencial demócrata, y donde Biden perdió en 2020— el gobierno actual decidió con-

gelar la política hacia Cuba. Ninguna de las principales medidas puestas en práctica por Trump fue suspendida. Ni mucho menos buscó Biden ir más allá de la normalización de Obama.

La represión masiva desatada por el gobierno cubano después de las protestas del 11 de julio dificultó, sin duda, cualquier ablandamiento de Washington. Y la exigüidad de la mayoría demócrata en el Senado les brindó a legisladores cubano-americanos como Bob Menéndez de Nueva Jersey un poder desproporcionado. Pero, de cualquier manera, la inacción de Biden en el siempre presente frente cubano ha decepcionado a muchos, empezando por las propias autoridades cubanas, que han debido lidiar con una de las peores crisis económicas del país desde el llamado período especial en los años noventa.

En el caso de Venezuela, las dificultades intrínsecas del dilema justifican en parte la continuidad *de facto* de la nueva administración. Fracasaron todos los esfuerzos de los gobiernos anteriores por un cambio de régimen o lograr elecciones plenamente democráticas que permitirían poner fin a la dictadura de Nicolás Maduro por una vía institucional. Tanto la prudencia de Obama como la estridencia de Trump produjeron magros resultados. El reconocimiento internacional de Juan Guaidó como presidente no trajo aparejado un fortalecimiento interno de la oposición: si acaso, lo contrario. Por lo tanto, es preciso reconocer que Biden lo tenía difícil. La conducta anterior no prosperó, pero no se vislumbraba fácilmente alguna alternativa.

También es innegable que todos los esfuerzos de mediación de los años recientes no han prosperado, y han dañado

a sus proponentes y partícipes. Negociar con Maduro, en lugar de procurar su derrocamiento, enfrentaría serias objeciones en el Congreso de Estados Unidos y con la oposición venezolana. Ir más allá en el enfrentamiento, endureciendo las sanciones y alentando más intentos de insurrecciones o golpes tampoco se antoja muy factible ni susceptible de tener éxito. Quizás la pasividad fue la mejor opción. La guerra de Ucrania y el disparo de los precios mundiales del petróleo, sin embargo, suscitaron un extraño esfuerzo de acercamiento en marzo de 2022 entre Caracas y Washington.

Funcionarios estadounidenses de política exterior viajaron a la capital venezolana para reunirse con Maduro. En la reunión, según informes de prensa, la parte norteamericana planteó la necesidad de celebrar a la mayor brevedad elecciones libres y transparentes, así como un distanciamiento entre Venezuela y Rusia. A cambio, podrían levantarse las sanciones impuestas a las ventas de petróleo venezolano y lograrse un reconocimiento de Maduro como presidente del país. Este último exigió el fin de las sanciones y del reconocimiento a Guaidó, así como la eliminación de las acusaciones contra el mismo y otros jefes chavistas de corrupción y de narcotráfico, pero ofreció aumentar la producción de crudo y su venta a Estados Unidos. Parece difícil que este intercambio, estrechamente vinculado a la coyuntura ucraniana, pueda sustituir un nuevo enfoque de Washington hacia la crisis venezolana en el sentido más amplio de la palabra: humanitaria, de democracia y derechos humanos, geopolítica.

Por último, si bien la administración Biden se comprometió a colocar nuevos temas en la agenda con América

Latina, el más interesante entre ellos ha avanzado poco. Se trata del combate a la corrupción, cuya inclusión constituye una bienvenida novedad. No obstante, sus múltiples aristas arrastran también una serie de dificultades y de contradicciones o de enfrentamientos con otros objetivos norteamericanos. En el Triángulo del Norte, por ejemplo, Estados Unidos se enfrenta a un reto complejo. Por una parte, sabe que la corrupción gubernamental representa un obstáculo casi insuperable para cualquier esfuerzo tendiente a financiar el crecimiento económico en esos países, único antídoto a la migración irregular hacia el norte. Pero al mismo tiempo, los gobiernos con los que cuenta Washington para detener los flujos migratorios son justamente los gobiernos corruptos que han azotado a la región desde tiempos inmemoriales.

El caso de México es igualmente paradigmático. La vicepresidente Harris ha ofrecido una mala broma al referirse a la cooperación mexicana contra la corrupción en Centroamérica; en cualquier caso, México le podría dar lecciones de prácticas corruptas a sus vecinos. El actual gobierno de México no parece ser ni más ni menos corrupto que sus predecesores, y combatir la corrupción en México, especialmente vinculada al narcotráfico, debiera ser una prioridad en el país. Pero simultáneamente, el régimen de Andrés Manuel López Obrador se ha convertido en un aliado privilegiado de Biden en su esfuerzo para contener la migración. ¿Cómo compatibilizar ambos objetivos? La Cumbre de la Américas, celebrada en Los Ángeles a principios de junio de 2022, intentó enfrentar esta contradicción, sin gran éxito.

La parálisis en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina proviene de un reto más profundo. Hoy América Latina pesa menos que antes en el escenario mundial –tanto económico como político. Al mismo tiempo, dicho escenario se caracteriza por una inestabilidad creciente, comprobada no solo por la crisis en Ucrania, sino sobre todo por las tensiones en aumento entre Estados Unidos y China, y por fuerzas centrífugas en varios continentes. Para América Latina, ser pasivos en la arena internacional no es una alternativa atractiva, y tomar un franco partido por Washington o por Beijing, tampoco lo es. La tesis de un no alineamiento activo, propuesta por varios autores chilenos, entre otros, encierra la ventaja de responder a estas inquietudes que muchos internacionalistas latinoamericanos han detectado desde hace algunos años.

EQUIDISTANCIA HACIA LAS SUPERPOTENCIAS

Ahora bien, el no alineamiento activo también encierra algunos retos. Veo tres desafíos iniciales. El primero es la división geopolítica y económica de América Latina en dos partes distintas, en buena medida determinadas por su relación con Estados Unidos y con China. En segundo lugar, se trata de la dificultad de ser simétricos o equidistantes en el acercamiento o alejamiento y crítica de ambas superpotencias. No son iguales en muchos sentidos. En tercer lugar, es evidente que para que América Latina pueda desarrollar una postura internacional no alineada y activa, tendría que abrazar causas que para muchos países son todavía ajenas, o que para muchos gobernantes hoy en América Latina resultan incluso anatema.

La división en dos subregiones de América Latina se da fundamentalmente a través de la manera de los distintos países de insertarse en la economía global. Sin embargo, por razones históricas y geográficas, esa división también se sobrepone a otras. Por un lado, existe la Cuenca del Caribe: México, Centroamérica, las islas del Caribe y en su caso tal vez Colombia y Venezuela, aunque más bien pertenecen a América del Sur. Dichos países se relacionan más estrechamente con Estados Unidos que los países de América del Sur. Su principal forma de inserción en la economía mundial es con Estados Unidos a través de la exportación de manufacturas, de servicios –turismo, migración– y de otras ventas ilícitas como las drogas. Para ellos, en muchos casos carentes de *commodities* que podrían exportar a Estados Unidos, las remesas son mucho más importantes que las ventas de materias primas; el turismo es una fuente de ingreso mucho más importante que la exportación de alimentos o minerales; y la exportación de manufacturas se ha convertido a lo largo de los años en la principal fuente de divisas. Notablemente es el caso de México. La inversión extranjera en estos países suele ser principalmente norteamericana y dirigirse a los sectores mencionados: manufacturas, turismo, otros servicios. Existen desde luego excepciones. México le vende algo de petróleo –cada vez menos– a Estados Unidos. Algunos países centroamericanos aún exportan café o algodón o banano. Pero en términos generales, la relación económica privilegiada es con Estados Unidos, y no se basa en *commodities*.

La relación con China de estos países es limitada, principalmente por la falta de *commodities* para satisfacer la insaciable demanda china. Como esos países no poseen *commodities* para exportar, las empresas chinas estatales o privadas no invierten en ellos, justamente porque gran parte de la inversión extranjera china en general y en particular en lo que era antes el «tercer mundo», se dirige a *commodities* y a las obras de infraestructura que las acompañan: ferrocarriles, carreteras, puentes, puertos, almacenes, etc.

EL FACTOR CHINO

México es un país que ha buscado activamente la inversión extranjera china desde hace un par de decenios; en los últimos veinte años apenas ha recibido 500 millones de dólares de inversión de esa nación. Algunos de los países de Centroamérica o el Caribe, establecieron relaciones diplomáticas con Beijing y rompieron con Taiwán apenas en los últimos años. La República Popular China los compensó con algunas obras de infraestructura –estadios de fútbol, centros de convenciones, mejoras en un puerto o un canal– pero nada sustantivo. Para estos países, ser equidistantes de China y de Estados Unidos representa un reto complejo.

Tan complejo que especialistas o investigadores periódicos sospechan, desde unos diez años para acá, que, en diversas ocasiones, las autoridades de Washington han intervenido ante gobiernos de la Cuenca del Caribe para pedirles que desistan de otorgar contratos a grandes empresas chinas. De ahí que el primer reto para un no ali-

neamiento activo de América Latina es que toda la parte norte de la región vive relaciones mucho más estrechas con Estados Unidos que con China y que esto durará un buen tiempo.

En cambio, los países de América del Sur se encuentran en una situación distinta. Debido a una diversificación preexistente en muchos casos y a la interminable demanda china de materias primas, la gran mayoría de las naciones sudamericanas han reorientado buena parte de su comercio exterior y por lo tanto también de la inversión extranjera directa procedente de China. En algunos casos se trata de exportaciones tradicionales, antes dirigidas a otros países. Ahí está el ejemplo del cobre chileno y peruano. Para ambos países, China ya es hoy el principal destino de sus exportaciones. Otros casos son el petróleo, desde luego de Venezuela, en menor medida de Colombia, o el mineral de hierro brasileño.

Pero también se ha producido una diversificación de *commodities* no solo de destinos. El ejemplo más conocido es desde luego la soja brasileña, argentina, uruguaya, boliviana y paraguaya. Debido a este conjunto de exportaciones de materia primas, muchos de los países de América del Sur tienen ya a China como primer o segundo socio comercial. Gracias a sus propios incentivos, pero también al interés del gobierno y de las empresas chinas, la inversión extranjera directa de ese país ha llegado a muchas de estas naciones.

Es cierto que en algunos casos se trata de compras directas de tierras o minas productoras de los *commodities* ya citados. Así ha sucedido en la Argentina, en Chile,

en Perú y en menor medida en Brasil. Pero también han fluido las inversiones chinas hacia objetivos de infraestructura para acelerar o volver más eficiente la entrega de los *commodities* en los puertos para embarcarse hacia China.

De ahí los proyectos chinos de carreteras, ferrocarriles, puentes, puertos, almacenes, etc. La inversión en manufacturas, al igual que en los países de la Cuenca del Caribe, sigue siendo minúscula; incluso es pequeña la inversión en el procesamiento de las materias primas que China importa. Pero, de cualquier manera, todo esto, aunado a la distancia, y a grados de integración menor con Estados Unidos, hace que muchos de los países de América del Sur se encuentren o más cerca de China que de Estados Unidos o no tan lejos de China como de Estados Unidos.

La segunda reflexión involucra condiciones distintas de acercamiento, integración o no alineamiento frente a ambas potencias: Estados Unidos y China. De la misma manera que existen diferencias importantes entre los dos bloques de América Latina, existen diferencias importantes entre China y Estados Unidos. En lo que se refiere a la relación económica con China, a pesar de la persistente «desideologización» y despolitización insistente de Beijing en cualquier vínculo con América Latina, los temas «no económicos» inevitablemente se filtran a la relación global entre países. Aunque muchos gobiernos de América del

Existe una gran semejanza en la sustancia de los nexos hemisféricos entre los gobiernos de Trump y de Biden: el trato es amable, en lugar de majadero, pero el fondo es el mismo

Sur prefieren obtener préstamos de China o inversiones chinas o créditos a la exportación de China que obtenerlos del Banco Mundial o del Fondo Monetario o incluso de bancos gubernamentales de Estados Unidos o de Europa, este tipo de relación económica no carece de inconvenientes. En muchos casos se trata de una forma de esquivar una condicionalidad positiva procedente de Occidente e inexistente en Oriente.

Las consideraciones no estrictamente económicas penetran en la relación comercial o de inversión y adquieren connotaciones económicas. Muchos gobiernos de América Latina prefieren tratar con bancos o inversionistas o terratenientes o mineras chinas que hacerlo con norteamericanas, canadienses, europeas o con las instituciones financieras internacionales. Los chinos, en efecto, no imponen el mismo tipo de condicionalidad que de manera cada vez más frecuente establecen las empresas y los bancos de los países ricos o los organismos multilaterales.

ÁMBITOS AMBIENTALES Y LABORALES

Los dos temas más conocidos son desde luego el ambiental y el laboral. El Banco de Inversión en Infraestructura asiático puede prestar a países latinoamericanos, muchos de los cuales son miembros del mismo, sin la misma condicionalidad ambiental o laboral que el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Los créditos chinos a países como Venezuela, Argentina y Ecuador, entre otros, no entrañan los mismos requisitos de política macroeconómica que existen por parte del Banco Mundial o del Fondo Monetario o del BID. Los estudios de impacto

ambiental o de consulta social que exigen muchos organismos multilaterales de los países ricos y Estados Unidos en particular, no figuran en las condiciones impuestas por las instituciones chinas.

Más aún, en muchos casos, las empresas, las mineras, y productores de soja chinos, son justamente los principales depredadores del medio ambiente de las selvas y de las comunidades, en muchos de los países de América del Sur. Pero además, resulta prácticamente imposible movilizar a la opinión pública china contra una empresa estatal que pudiera o no estar violando normas laborales o ambientales en otro país. Por definición, el sistema político chino es todo menos que transparente, poroso, abierto a la sociedad civil.

Ciertamente, las empresas y los bancos norteamericanos también imponen otro tipo de condiciones y, en ocasiones, mucho más severas, intrusivas y agresivas que las chinas. Estas pueden encubrir afanes proteccionistas o contrarios a otros países, por ejemplo, en temas como trabajo infantil, o la utilización de ciertos químicos, o la utilización de determinados productos en la minería. Pronto surgirán exigencias en materia de energía renovable. La diferencia es que si existen grupos en algún país latinoamericano que se oponen al comportamiento de una minera norteamericana o canadiense, o de una constructora japonesa, o de una empresa automotriz alemana, dichos grupos, de una manera u otra, directa o indirecta, tienen la posibilidad —en algunas casos remotos— de influir en la opinión pública del país, en el parlamento o Congreso respectivo, en la sociedad civil organizada, entre grupos

ambientalistas o sindicatos, para corregir los daños que las empresas de estos países puedan estar generando en diversas naciones sudamericanas. Simplemente eso no es posible con las empresas estatales o incluso realmente privadas de la República Popular China.

Entonces, la simetría entre las dos fuentes de financiamiento, o los dos destinos de exportación, o las dos fuentes de importaciones, desaparecen. En el caso de China, se puede negociar muchas cosas con el gobierno, pero no se puede entrar en conflicto con él. En el caso de Estados Unidos, todo es negociable y se puede influir dentro de Estados Unidos y en distintas instituciones norteamericanas. Pero en cambio, sigue siendo extraordinariamente difícil lograr que Estados Unidos despolitice o desideologice sus relaciones económicas con naciones que puedan ser gobernadas por regímenes poco afines a Washington. En ese sentido, puede ser más atractiva la relación con China que con Estados Unidos; en el otro sentido que ya mencionamos, lo es menos. De tal suerte que la asimetría vigente durante la guerra fría entre la Unión Soviética y Estados Unidos y que le complicó la vida al Movimiento de los Países No Alineados desde la Conferencia de Bandung, persiste. Y he aquí un segundo desafío de gran complejidad para la tesis del no alineamiento activo.

POCO PESO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

El tercer reto es el siguiente. América Latina pesa cada día menos en la economía mundial y así va a seguir. No existe razón alguna para suponer que en el comercio internacional, en las manufacturas, en los servicios, en otros

ámbitos nuevos o antiguos del quehacer económico, los países de la región puedan, todos juntos o en lo individual, adquirir un mayor peso. Lo mismo es obvia y afortunadamente cierto en lo que se refiere al poder militar o de seguridad.

El agravamiento de las tensiones y de la rivalidad entre Washington y China coloca a la región frente a un gran desafío, pero también ante una gran oportunidad

Por fortuna, ningún país latinoamericano posee un ejército o armamento que pueda ser realmente significativo en la arena mundial, ni tampoco existen serias posibilidades de ocupar un espacio en la ciencia y tecnología o la innovación en las décadas que vienen. Por lo tanto, para que Latinoamérica pueda figurar o pesar en el ámbito mundial, tendría que hacerlo apoyando unida a ciertas causas que por distintas razones otras regiones del mundo no pueden fácilmente abrazar. La región tendría que convertirse en una Suecia o un Canadá grandotes –en términos de habitantes y de superficie– más que en una Unión Europea (inconcebible) o incluso en una América del Norte integrada comercial y financieramente. ¿Cuáles podrían ser algunas de esas causas, y que posibilidades hay realmente de que un número pertinente de países latinoamericanos pudieran respaldarlas? ¿Qué implicaciones tendría este apoyo en lo que se refiere a la rivalidad entre Estados Unidos y China?

Una primera bandera evidente al día de hoy, incluso por razones geográficas, es el combate al cambio climático. Aunque América Latina ha tenido un papel relevante en algunas de las negociaciones de la COP, del Acuerdo

de París o incluso de las anteriores conferencias de la ONU sobre medio ambiente –recuérdese Río 1999– no ha sido una causa fácil para la región. Los grandes países, sobre todo Brasil y México, más bien han sido depredadores del medio ambiente, dependiendo de cada gobierno, y también de los actores de la sociedad civil que limitan o en algunos casos alientan la depredación. Sin Brasil, cualquier respaldo al combate al cambio climático es absurdo. No obstante, ni gobiernos de izquierda ni de extrema derecha de ese país aceptarían fácilmente un requisito inevitable: aprobar algún tipo de universalización ambiental de la Amazonía. En el caso de los otros países importantes como México, por su tamaño, Perú y Colombia y Venezuela, por sus recursos naturales y dimensiones, o incluso la Argentina, los compromisos en materia minera, de pesca, de utilización de químicos para combatir las drogas, etc., no se ve fácil que pueda producirse un compromiso vigoroso con esta agenda.

No es imposible sin embargo que suceda con el paso del tiempo. Todo parece indicar que la inercia a favor de posiciones post-Acuerdo de París es cada vez más poderosa, no solo en Estados Unidos ahora con el nuevo gobierno, sino también en Europa Occidental y en Japón. El problema desde el punto de vista del no alineamiento activo yace en que por lo menos en las condiciones actuales y quizás en el futuro mediano, este tipo de posiciones acercaría mucho más a América Latina a Estados Unidos que a China.

Ciertamente China se mantuvo dentro de los Acuerdos de París durante el tiempo que Estados Unidos permaneció

afuera. Aunque el gobierno chino esté haciendo lo posible para cumplir con los compromisos asumidos, sigue siendo un hecho que existe una gran disparidad entre Estados Unidos y China en esta materia: histórica, social y cultural. Una de las razones desde luego es la que ya mencionábamos: en Estados Unidos existe una activa y potente sociedad civil, organizada precisamente en torno a estos temas, que presiona al gobierno federal, a los gobiernos estatales, y a las empresas norteamericanas en sus actividades dentro o fuera de Estados Unidos. Nada de esto realmente rige para China. El gobierno de Beijing puede ser más o menos sensible a presiones internacionales, a las necesidades de su población, a ciertos reclamos de la sociedad china en torno a la contaminación del aire, del agua, etc., pero lo es como único actor. No sería sencillo para América Latina adquirir una voz única y protagónica en esta materia y ser equidistante de Estados Unidos y de China.

Una segunda causa para la América Latina activamente no alineada consiste en la defensa de los derechos humanos y la democracia representativa. Hoy en día, con la excepción de Cuba, Nicaragua, Venezuela y cada día más El Salvador, todos los países de América Latina caben en la definición jurídica-política de ser democracias funcionales, donde se respetan los derechos humanos, o cuando se violan, donde existen recursos, denuncias, castigos por hacerlo. Es evidente que nada de todo esto es perfecto ni constante; hay retrocesos y crisis lamentables. En ocasiones los desenlaces no son los que se quisieran. Pero en términos generales, la región cuenta con esa ventaja frente a otras en el mundo. Además, es un hecho que las luchas a

lo largo de los últimos cuarenta años por consolidar democracias representativas y perfeccionarlas, así como contra las violaciones a derechos humanos y evitarlas en el futuro, han generado una consciencia extendida en la mayor parte de los países sobre la importancia de estos temas.

En el ámbito internacional, es evidente que América Latina tiene antecedentes para ello. Ha habido dos latinoamericanos que ocupan el cargo de Alto Comisionado para Derechos Humanos en Naciones Unidas. La Carta Democrática Interamericana de 2001 es un documento sólido y duradero, aunque no siempre aplicado como debiera; y las instancias de derechos humanos como la Comisión y la Corte Interamericanas le otorgan cierto peso a la región en esta materia. No sería aberrante que hiciera de esta causa una de sus banderas en la arena internacional.

Sin embargo, al igual que con el cambio climático, existen obstáculos significativos. En primer lugar, la tradición latinoamericana de no intervención es un problema. Es difícil ser activistas en materia de derechos humanos o de respaldo a los regímenes de democracias representativas, y al mismo tiempo mantener con vigor el principio de no intervención. Existen fórmulas de derecho internacional para hacer compatibles estas tesis, pero para muchos países latinoamericanos, la idea misma podría parecer una herejía. Esto es especialmente cierto para naciones como México y Brasil, aunque México en algunos momentos pudo alejarse de posiciones retrógradas al respecto.

El otro reto consiste evidentemente, y de nuevo, en la asimetría entre Estados Unidos y China en este ámbito. Sin aceptar a ciegas las declaraciones en ocasiones his-

triónicas de muchos norteamericanos sobre su manera de defender los derechos humanos y la democracia representativa a lo largo del último siglo en América Latina y en el mundo, es un hecho que la situación en Estados Unidos es muy diferente a la que impera en China hoy en día.

De manera inevitable, una postura pro activa, enérgica, de América Latina al abordar estos temas, llevaría a enfrentamientos ideológicos y políticos con China y a encontrarse más seguido que no, en cercanía a Estados Unidos. Esto es especialmente cierto ahora, con el gobierno de Biden.

Para que Latinoamérica pueda pesar en el ámbito mundial, tendría que hacerlo apoyando unida ciertas causas que por distintas razones otras regiones del mundo no pueden fácilmente abrazar

LA TESIS DE NO ALINEAMIENTO

Una última causa que podría permitirle a América Latina poner en práctica la tesis del no alineamiento activo en la actual agenda internacional sería la de la jurisdicción universal o la construcción de un régimen jurídico internacional más robusto y que abarcara más temas que en el pasado. Este proyecto podría concordar más con la tradición latinoamericana de derecho internacional, y como construcción de regímenes jurídicos importantes: el derecho del mar y el desarme, por ejemplo. Tal vez la construcción de un régimen jurídico universal en materia de corrupción podría ser uno de los enfoques posibles de América Latina en esta materia. No porque la región tenga una tradición de anticorrupción (más bien

lo contrario) sino porque, en primer lugar, en tiempos recientes, sí se han dado casos importantes de avances en la lucha contra la corrupción secular en América Latina con gran resonancia internacional. Y también porque América Latina, como pocas regiones del mundo, ha padecido en carne propia el carácter internacional de la corrupción. Los países latinoamericanos saben a ciencia cierta que es prácticamente imposible combatir la corrupción si no se libra la lucha en un contexto regional o internacional. Es una de las conclusiones desde luego del caso de Odebrecht, y de varios otros escándalos que han estallado en la región a lo largo de los últimos diez o quince años.

Otro ejemplo podría ser el de tratar de construir un régimen jurídico para el intercambio de información fiscal entre los países, un poco siguiendo los lineamientos del GAFE, de la OCDE y el *General Reporting Standards*, o de los acuerdos de *FATCA* firmados por varios países y Estados Unidos y Suiza. Esto está vinculado al tema de la corrupción, pero no se limita a eso. Al contrario: es bien sabido que uno de los obstáculos principales ante cualquier reforma fiscal ambiciosa en América Latina —indispensable en todos los países salvo tal vez Brasil— consiste en poder limitar la evasión fiscal a través de la internacionalización. Y uno de los instrumentos para ello justamente han sido estos acuerdos *FATCA*, o los esquemas del *General Reporting Standards* de la OCDE. Esto también podría aplicarse a temas como el lavado de dinero, los impuestos sobre transacciones financieras internacionales, y otros flujos ilícitos.

En resumen, la idea del no alineamiento activo es, repito, seductora y oportuna. Enfrenta serios desafíos, pero podría prosperar en la medida en que los gobiernos, los sectores de la sociedad civil y de la clase política latinoamericanas que quisieran promoverla, tomaran en cuenta esos retos, las diferencias importantes dentro de la región, y también la necesidad de ir dejando atrás ciertas visiones del área y del mundo que por definición son difícilmente compatibles con esta idea.

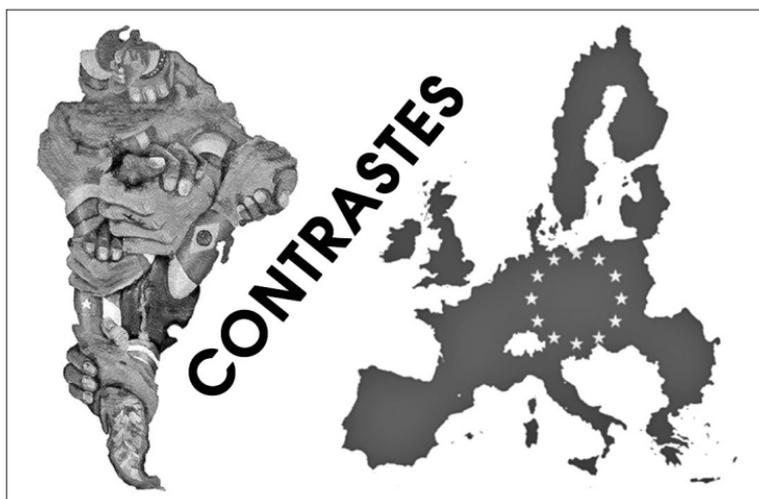
Como se ve, las relaciones entre América Latina y Estados Unidos conviven hoy en un contexto de continuidad y de cambio. Por un lado, existe una gran semejanza en la sustancia de los nexos hemisféricos entre los gobiernos de Trump y de Biden: el trato es amable, en lugar de majadero, pero el fondo es el mismo. Por otro lado, el agravamiento de las tensiones y de la rivalidad entre Washington y China coloca a la región frente a un gran desafío, pero también ante una gran oportunidad. Cómo lidiar con una administración norteamericana carente de iniciativa en Latinoamérica –por buenas y malas razones– y con el advenimiento de algo que se parece mucho a una nueva guerra fría es la gran tarea que se le presenta a regímenes regionales en su gran mayoría democráticos, sin duda, pero también carentes de imaginación y de visión del mundo. ■

Jorge Castañeda es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Nueva York.

¿El fin de una era?: Las relaciones de América Latina con Europa

LORENA RUANO

Explica la autora que la arquitectura que América Latina y Europa diseñaron en los años 1990 para institucionalizar sus relaciones se enfrenta actualmente a graves obstáculos. Se ven cuestionados los valores en torno a la democracia y los derechos humanos; el interés y la capacidad para liberalizar los intercambios económicos dan la impresión de haber llegado a su límite; y la cooperación para el desarrollo se ha encontrado con restricciones administrativas y presupuestales que la acotan.



Cartel para una cumbre entre CELAC y la UE.

Foto: © Wikimedia Commons.

Las relaciones de América Latina con Europa se encuentran en un punto de inflexión desde que se inició una relación bi-regional estructurada en la Cumbre de Río de 1999. Basadas en el consenso liberal de los años noventa, actualmente están fuertemente cuestionadas desde varios frentes y reflejan el fin de una era, la del orden internacional liberal. Golpeadas por la crisis económica desde 2008, la pandemia de COVID-19, la convulsión política interna desde finales de 2019 y un reacomodo en la distribución internacional del poder, ambas regiones han visto socavado el piso sobre el que habían construido los tres espacios fundamentales de su relación: una comunidad de valores en torno a la democracia y los derechos humanos, la liberalización de los intercambios económicos y la cooperación para el desarrollo.

La comunidad de valores sobre la cual descansaba el diálogo político bi-regional lanzado en los años noventa era

esencialmente liberal y giraba en torno a la democracia y los derechos humanos, resultado de los procesos de democratización en América Latina y Europa del Este. Sin embargo, actualmente, estos valores enfrentan cuestionamientos importantes que inciden en el estancamiento de las relaciones. El fenómeno es más generalizado y agudo en América Latina, aunque también presenta retos notables en algunos países europeos, especialmente Polonia y Hungría.

En la orilla occidental del Atlántico, el chavismo irrumpió desde principios del milenio y fue construyendo un eje bolivariano que le dio un balón de oxígeno al régimen cubano y después incorporó nuevos socios, como Nicaragua, en su rechazo a lo que denuncian como imperialismo estadounidense. En años recientes, la llegada al poder de gobiernos llamados «populistas» en los dos países más grandes de la región, México y Brasil (también en El Salvador), se ha acompañado de un marcado desdén por las instituciones democráticas, incluyendo la división de poderes y los derechos humanos, los organismos autónomos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) —grupos indígenas, ambientalistas, mujeres— y las universidades. A finales de 2019, Bolivia, Colombia, Chile y Perú fueron escenario de estallidos sociales y de procesos electorales convulsos con mayorías exiguas, que pusieron en aprietos a los observadores electorales europeos.

POLARIZACIÓN CRECIENTE

Estos procesos, esencialmente internos, han generado una polarización creciente en Latinoamérica hasta volver prácticamente inoperantes algunos de los organismos regiona-

les que, por un lado, encarnan aquellos valores antes compartidos, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y su Carta Democrática, y, por otro, se pretendían como articuladores de la relación con la Unión Europea (UE), como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o los organismos de integración regional como Mercosur o la Comunidad Andina (CAN). En el último lustro, los países latinoamericanos presentan una trayectoria de repliegue en sus agendas internas para atender serios problemas de gobernabilidad y desigualdad, y su actuación se ha desdibujado en la escena regional e internacional.

Cuando tuvo lugar la última cumbre de jefes de Estado y de gobierno UE-CELAC en Bruselas en 2015, ya se percibía la sensación de que estos ejercicios se habían vuelto esencialmente retóricos, que difícilmente resultaban en planteamientos comunes concretos. A raíz de la crisis venezolana de 2016, fue tal el grado de polarización en el seno de la CELAC que la cumbre prevista para realizarse en San Salvador en 2017 fue pospuesta *sine die*. La presidencia *pro tempore* mexicana de la CELAC intentó revivir este mecanismo de concertación diplomática a partir de 2019, centrando su actividad en cooperación técnica y evitando los temas políticos, aunque también fue posible porque Brasil suspendió su

Los países latinoamericanos presentan una trayectoria de repliegue en sus agendas internas para atender serios problemas de gobernabilidad y desigualdad, y su actuación se ha desdibujado en la escena regional e internacional

membresía en 2020. La más reciente cumbre de este organismo en la Ciudad de México en septiembre 2021, tras cinco años sin reunirse, fue, sin embargo, un evento no exento de aspereza, debido a la asistencia de Miguel Díaz-Canel (Cuba) y Nicolás Maduro (Venezuela) quienes chocaron verbalmente con Luis Lacalle Pou (Uruguay) y Mario Abdó Benítez (Paraguay). La agenda impulsada por México, centrada en reformar a la OEA, buscar la salida de su secretario general, Luis Almagro, y en una vaga idea de transformar a la CELAC siguiendo el modelo de la Unión Europea (!) no prosperó. Tampoco hubo un intento de reactivación de la agenda de trabajo bi-regional con Europa, a pesar de que el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, asistió a la cumbre.

La UE no mereció una sola mención en la Declaración de la Ciudad de México, que incluía 44 puntos. Las menciones de la «comunidad de valores» democráticos, en esta ocasión, fueron matizadas por las notas verbales y escritas de Colombia, Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, desconociendo al gobierno de Maduro, y por la aceptación de Michel en su discurso de que, en el seno de la UE, hay «debates» que no son sencillos sobre el tema.

Más bien, quedó claro que las prioridades de unos y otros ya no coinciden tan claramente como antes: mientras la UE se concentra en la lucha contra el cambio climático y en su reconstrucción post-COVID 19 con el proyecto Next Generation EU, que pone énfasis en medio ambiente y digitalización, los países de América Latina insistieron en el tema del financiamiento de cara a la COP26 de octubre en Glasgow. En este tema, el choque entre los europeos y

Brasil, que no asistió a la cumbre, es aún más agudo, y tiene paralizada la firma del acuerdo UE-Mercosur.

En ausencia de un empuje conjunto a nivel bi-regional, la relación transcurre por canales bilaterales entre la UE y sus estados miembros y los países de América Latina, con un grado enorme de variación. Más allá del problema venezolano, tras el reconocimiento de los países de la UE al gobierno de Juan Guaidó entre 2015 y 2021, destaca el deterioro reciente de dos canales que eran centrales en la articulación de la relación bi-regional: la de México con España y la de Brasil con Francia. En el primer caso, el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, inició su administración pidiendo que el Rey de España se disculpe por los agravios de la conquista y, recientemente, señaló en conferencia de prensa que la relación debe entrar en una «pausa» por considerar que las empresas españolas han «saqueado» al país en administraciones anteriores. La contra-reforma eléctrica del actual gobierno afecta a empresas europeas, y españolas en particular, y dará lugar a litigios internacionales, tema que ha contribuido a la tensión entre México y varios gobiernos europeos además del de España.

En el segundo caso, tras la conclusión de la negociación del Acuerdo UE-Mercosur, el presidente brasileño, Jair Bolsonaro, insultó al presidente francés, Emmanuel Macron, y a su esposa, en medio de las críticas francesas por el descuido y los incendios en la Amazonia, y sus reticencias ante el capítulo agrícola del acuerdo. La tensión volvió también a la relación con Cuba, tras la represión

sufrida por manifestantes en septiembre de 2021 que llevó a 426 europarlamentarios a aprobar una resolución pidiendo la suspensión del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que se había firmado en 2017. Con Colombia, Europa tiene una de las relaciones menos tensas en la región, aunque el importante apoyo que la UE dio al proceso de paz desde 2016 no ha encontrado eco en el gobierno de Iván Duque, al cual también criticó por el uso excesivo de la fuerza para enfrentar el estallido social de mayo de 2019.

Así pues, las relaciones políticas de América Latina con Europa transitan por una etapa de tensiones producidas, en gran medida, por la erosión de la comunidad de valores sobre la cual se habían edificado. Un alto grado de polarización, nacionalismo, reclamos sociales y pulsiones autoritarias jalonean a ambas regiones y dificultan encajar agendas y visiones compartidas que orienten el rumbo.

ESTANCAMIENTO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

El segundo ámbito de mayor interés para América Latina y Europa es el intercambio económico (comercial y de inversión), y se encuentra también en un periodo de estancamiento. Al igual que en el ámbito político, los fundamentos de las relaciones económicas actuales se construyeron en los años noventa en torno a un consenso liberal, tras una década de reformas estructurales en América Latina y en el contexto del Programa del Mercado Único en Europa plasmado en el Tratado de Maastricht. La ruta que trazó la UE en aquel entonces se enfocaba en ir firmando acuerdos de asociación que incluyeran tratados de libre

comercio (TLCs) y de protección y promoción de inversiones (APPRI), principalmente con los grupos de integración regional que se instauraban o relanzaban en América Latina: el Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Aunque los acuerdos

de asociación preveían también pilares de diálogo político y de cooperación, la construcción del marco regulatorio para liberalizar el intercambio económico constituía el interés material fundamental de todas las partes en la relación bi-regional.

Sin embargo, los esquemas de integración latinoamericanos fueron encontrando diversos retos al iniciar el nuevo milenio, de manera que, al día de hoy, la UE solamente logró firmar el acuerdo con SICA en 2013, y aún está pendiente de completarse el proceso de ratificación. Con Mercosur, tras la firma de un acuerdo marco de cooperación interregional en 1995, las negociaciones comerciales se toparon con el proteccionismo agrícola europeo, el proteccionismo industrial de Argentina y Brasil, y graves crisis económicas en estos dos países en 2001 y 2002 que minaron la unidad del grupo en los años siguientes. Cambios políticos internos resultaron en un creciente desinterés por la integración regional y el libre comercio. Con la llegada de Luiz Inacio Lula da Silva al poder, Brasil se dedicó a impulsar otro grupo, el UNASUR, que

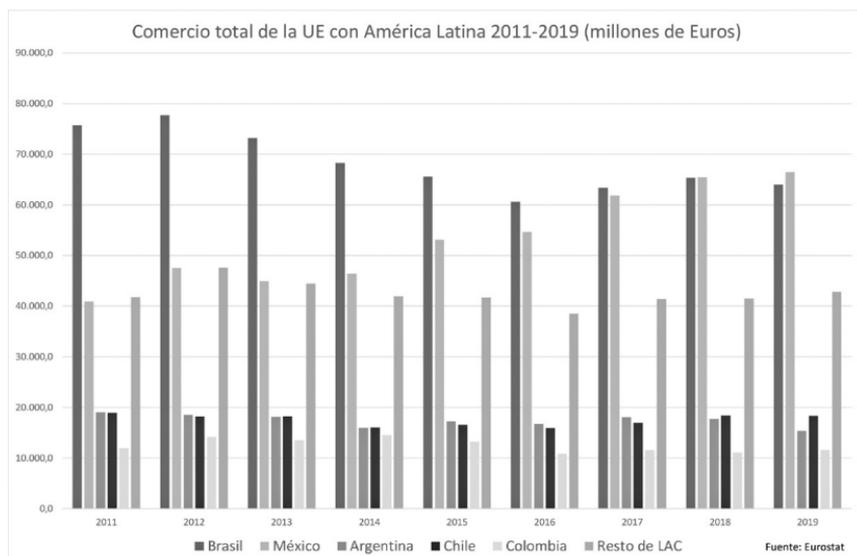
Con Colombia, Europa tiene una de las relaciones menos tensas en la región, aunque el importante apoyo que la UE dio al proceso de paz desde 2016 no ha encontrado eco en el gobierno de Iván Duque

tenía otras prioridades, como la construcción de infraestructura, la cohesión social y la seguridad, mientras que sus relaciones comerciales extra regionales, sobre todo con China, rebasaban por mucho a aquellas que tenía con sus vecinos del Mercosur y, eventualmente, con la UE. Las negociaciones del TLC UE-Mercosur se estancaron durante más de 20 años, hasta que en 2017, se logró cerrar un acuerdo -que aún sigue en proceso de firma y ratificación con perspectivas difíciles. Con la CAN, la interacción se descarriló a partir de 2006, cuando Venezuela se salió de la organización, debido a los desacuerdos con Colombia.

La agenda de liberalización económica transitó con mayor facilidad con países individuales, como México, cuyo Acuerdo Global entró en vigor desde el año 2000, seguido de Chile en 2002 y de Colombia, Perú (2013) y Ecuador (2014). Todos estos países tenían las políticas comerciales más abiertas de la región y establecieron en 2011 la Alianza del Pacífico. En 2015, México y la UE emprendieron negociaciones para «modernizar» el Acuerdo Global que concluyeron en mayo de 2020. Su firma y ratificación están aún pendientes y enfrentan diversos obstáculos, entre ellos, la «pausa» con España, el deterioro del Estado de derecho y una política energética centrada en los hidrocarburos, que pueden descarrilar el proceso.

Los datos comerciales (ver gráfica) indican que, en la última década, México ha sido el país cuyo comercio con la UE creció más, reemplazando a Brasil como principal socio comercial en América Latina, en tanto que se observa que Argentina cae por debajo de Chile. En general, sal-

vo por el caso mexicano, la tendencia es de estancamiento en cuanto al valor del comercio.



Por su parte, la política comercial de la UE también ha estado cambiando hacia un mayor proteccionismo desde que, primero, el Tratado de Lisboa de 2009 involucró al Parlamento Europeo y, segundo, en 2018, el Consejo de la UE adoptó el «Nuevo enfoque para negociar y concluir acuerdos» que otorgó a los estados miembros mayores atribuciones para participar en todas las etapas de los procesos de negociación comercial internacional, reduciendo así el margen de independencia de la Comisión Europea. Además, desde finales de 2019, el Pacto Verde Europeo, que se ha planteado como prioridad de la actual Comisión, propone una serie de políticas que podrían interferir con el objetivo de liberalizar el comercio y las inversiones, en particular, el

impuesto al carbono en la frontera (*carbon tax*) y la miríada de nuevas regulaciones en agricultura con la estrategia «de la granja a la mesa» (*farm to fork strategy*). Estas políticas requerirán complejos procesos de certificación que generarán mayor fricción comercial en un sector que es dominante para las exportaciones latinoamericanas a Europa.

No hay que perder de vista que esta relación económica se da en un contexto de clara asimetría: mientras que la UE es el segundo o tercer socio comercial de todos los países de América Latina, ésta representa apenas el 6% de su comercio exterior, del cual México y Brasil representan la mitad. Salvo en el caso de México, la UE importa de América Latina esencialmente productos primarios, y le vende manufacturas y maquinaria.

Así pues, el impulso hacia la liberalización económica que animaba las relaciones entre Latinoamérica y Europa quedó circunscrito a un número reducido de países, los cuales han planteado recientemente serios cuestionamientos a ese proceso. Actualmente, enfrenta retos importantes por el creciente nacionalismo económico, las cadenas de suministro interrumpidas y la desglobalización, debido a la pademia de COVID-19 y a la guerra comercial entre China y Estados Unidos.

OPORTUNIDADES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN

El tercer ámbito en el que se desenvuelven las relaciones euro-latinoamericanas es el de la cooperación. También se ha visto trastocado en la última década, no sólo por la reforma de la política de cooperación para el desarrollo de la UE desde 2015, que «graduó» a la mayoría de los

países latinoamericanos, sino también por la debilidad de las contrapartes institucionales latinoamericanas, desde la CELAC, el Mercosur o la SICA, hasta las OSC locales. A pesar de estas dificultades, la cooperación se ha convertido en un espacio de refugio de las relaciones diplomáticas y, mal que bien, promueve vínculos entre las sociedades de ambas regiones en temas que son relevantes tanto para la Agenda 2030, como para las agendas bilaterales y bi-regionales.

Este ámbito de la relación también está marcado por la asimetría. La UE y sus estados miembros son los principales donantes de ayuda al desarrollo del mundo (más del 60% del total mundial), y tienen un papel dominante en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que es el que establece los parámetros y la normatividad en este sector. Los países latinoamericanos no tienen políticas de cooperación internacional para el desarrollo muy robustas, debido a la debilidad de las instituciones estatales y las restricciones presupuestarias, aunque se han lanzado algunos esquemas de cooperación sur-sur (Brasil, ALBA) y triangular (México). Los efectos de la cooperación para el desarrollo de la UE varían también enormemente de un país a otro: para los estados más débiles, por ejemplo en Centroamérica y el Caribe, puede representar una parte importante incluso del presupues-

En la última década, México ha sido el país cuyo comercio con la UE creció más, reemplazando a Brasil como principal socio comercial en América Latina, en tanto que se observa que Argentina cae por debajo de Chile

to nacional y de la capacidad de implementar algunas políticas públicas.

No sorprende, por tanto que, en la agenda bi-regional, la discusión haya girado sobre todo en torno a los programas financiados por la UE. Estos sufrieron cambios sustanciales en 2015, cuando la «graduación» de la mayoría de los países latinoamericanos, por ser clasificados como de renta media, dejaron de ser susceptibles de recibir ayuda bilateral. La Comisión Europea orientó esta política hacia esquemas de co-financiamiento con los estados u organizaciones receptoras y movió la mayoría de los fondos hacia bolsas y programas regionales para toda América Latina o sus programas temáticos globales, como Derechos Humanos, fortalecimiento de las OSC o financiamiento a la investigación. A raíz de estos cambios, no exentos de críticas por los latinoamericanos, la actividad diplomática bi-regional se ha concentrado en la adaptación al nuevo modelo y su corrección en los márgenes. Actualmente, enfrenta un reto adicional: la disminución del presupuesto para cooperación internacional por parte de la UE establecido por el Consejo Europeo de 2020 para el marco presupuestario multianual 2021-2027.

A pesar de estos retos y restricciones financieras, la cooperación sigue siendo uno de los principales instrumentos de acción internacional de la UE, de sus estados miembros y de otros países europeos como el Reino Unido, Suiza o Noruega. Hacia adelante, por su naturaleza concreta y muchas veces técnica, puede ser un vehículo valioso para conducir las relaciones entre las sociedades de las dos regiones en un contexto en el que el diálogo

político al más alto nivel se ha vuelto escabroso. La cooperación académica, en medio ambiente o sobre temas de género, son ejes que articulan la proyección de los valores de la UE en el exterior y que son apreciados por muchos actores en América Latina que buscan empujar esas agendas en ambientes nacionales que se han vuelto adversos.

CONCLUSIÓN: ¿EL FIN DE UNA ERA?

La arquitectura que América Latina y Europa diseñaron en los años noventa para institucionalizar sus relaciones en distintos niveles y ámbitos estaba anclada en una serie de supuestos pertenecientes al orden liberal internacional que hoy enfrenta retos formidables, desde distintas direcciones. El consenso alrededor de los valores democráticos y de derechos humanos parece desvanecerse; el interés y la capacidad para liberalizar los intercambios económicos y promover la integración regional dan la impresión de haber llegado a su límite; la cooperación para el desarrollo, que da un soporte concreto a la proyección europea en América Latina se ha topado con restricciones administrativas y presupuestarias que la acotan. Como el resto del mundo, esta relación transatlántica refleja el resquebrajamiento de lo que se siente como el fin de una era, y las agendas que la animaban parecen estancadas. Queda por ver qué tanto lo construido hasta ahora –y que se ha institucionalizado en no pocos instrumentos– resistirá los embates de un mundo convulso. ■

Lorena Ruano es profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

China y América Latina: Diplomacia, Comercio y Geopolítica

ÁLVARO MÉNDEZ Y FRANCISCO JAVIER FORCADELL

La importancia de la República Popular China (RPC) en América Latina y el Caribe (ALC) resulta cada vez más palpable y evidente entre políticos, académicos, empresarios y la sociedad civil de los diferentes países latinoamericanos. En apenas siete décadas desde su creación en 1949, la RPC se ha convertido en uno de los actores con más influencia económica y política en todo el continente. Esta importancia se ha manifestado particularmente desde el 2001, cuando la RPC se convirtió en miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según las últimas cifras del Banco Mundial, el volumen total del comercio entre China y ALC es ahora al menos veinte veces mayor que en 2001. Sin embargo, ALC debería considerar diversificar sus vínculos exteriores con otros países en el Sur global en Asia y África.



La moneda oficial china, yuan, sobre un mapa de América Latina, símbolo del intercambio comercial.

Foto: © Shutterstock.

La RPC es ahora el principal socio comercial de varios países de ALC, incluido Brasil, la mayor economía de la región. A principios del siglo XXI, el interés de la RPC en ALC fue impulsado primero por su sed de recursos naturales y después por su obsesión por la unidad nacional, fomentada al despojar a Taiwán del reconocimiento internacional.

Desde 2020, estos motivos se vieron aumentados por un tercero: la competencia geopolítica con los Estados Unidos. Los países de ALC tienen sus propias razones para acercarse a la RPC (o Taiwán): interés económico en el desarrollo e interés político en las relaciones con aliados alternativos a los Estados Unidos, con su accidentada historia. La política exterior china puede estar impulsada en la actualidad principalmente por motivos económicos, diplomáticos y culturales, pero no se puede descartar la geopolítica como un motivo en una región históricamente considerada el patio trasero de Washington.

Esto no significa que la RPC tenga un «plan secreto» para «tomar el control» de ALC. Más bien, como gran potencia emergente en la política mundial, Beijing ve a ALC como un terreno fértil para consolidar su propia importancia estratégica y para que su Política de Una sola China sea reconocida en todo el mundo. Este capítulo ilustra la importancia de China para ALC a través de tres áreas importantes en su relación: (1) historia diplomática; (2) comercio e inversión; y (3) geopolítica.

HISTORIA DIPLOMÁTICA: CULTURA Y RECONOCIMIENTO

Inmediatamente tras la creación de la RPC en 1949, ALC no estaba en el radar de los responsables políticos en Beijing. En ese momento, China pensó que ALC estaba demasiado lejos geográficamente y demasiado cerca políticamente de los EE.UU. como para considerar que tenía una importancia significativa. Sin embargo, en octubre de 1952, ALC tuvo un primer encuentro con la RPC, cuando 12 países de la región, incluidos Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú enviaron un total de 110 delegados para asistir a la Conferencia de paz de Asia y la Región del Pacífico en Beijing. Ninguno de estos países había reconocido diplomáticamente a la RPC, pero estaban ansiosos por aprender más sobre China, particularmente porque era una generosa invitación de Beijing.

La Conferencia de 1952 es un ejemplo temprano de la diplomacia cultural de la RPC para promover su agenda e ideas. En 1954, la RPC creó la Asociación de Amistad del Pueblo Chino con el Extranjero (CPAFFC), una organización supuestamente no oficial para fomentar las relaciones exterior-

res y servir como enlace en las relaciones de amistad entre el pueblo chino y el mundo (principalmente el Sur Global). Seis años tras su creación, la CPA-FFC patrocinó la inauguración de la Asociación de Amistad China-América Latina y el Caribe (AACHILAC) el 6 de marzo

de 1960. En esta coyuntura, ningún país de ALC reconoció diplomáticamente a la RPC, situación que cambiaría el 28 de septiembre de 1960, cuando Cuba se convirtió en el primer país de la región en reconocer diplomáticamente a Beijing.

Los años posteriores asistieron a la fundación de centros en casi todos los países de ALC, y estas Asociaciones de Amistad desempeñaron un papel importante en el impulso del interés del sector público y privado hacia Beijing. Éste no fue el único factor, sin duda, pero sí fundamental en el logro diplomático de Beijing en cuanto al reconocimiento por parte de muchos países de la región. En Chile, por ejemplo, se desarrollaron estrechos vínculos a través de centros como el Instituto Chileno Chino de Cultura fundado en 1952, tras una visita patrocinada por el poeta chileno Pablo Neruda, a la cual siguió la de varios visitantes ilustres de Chile, en particular Salvador Allende en 1954, que fueron clave para mantener los vínculos no oficiales entre la RPC y Chile hasta el establecimiento oficial de relaciones diplomáticas en 1970.

Durante esos primeros años, la relación de China con ALC se centró en reunir apoyo para expulsar a Taiwán de la ONU, a fin de ocupar su escaño en la Asamblea General. Esto se hizo

Los volúmenes de comercio bilateral con la mayoría de los países de la región han aumentado de manera constante hasta alcanzar un elevado volumen en la actualidad

realidad el 25 de octubre de 1971, cuando 76 países votaron por Beijing, con sólo 35 apoyando a Taiwán. Diecisiete países se abstuvieron y tres estuvieron ausentes. Esta histórica resolución de la ONU consagró la Política de Una sola China, de manera que se restauraron todos los derechos de la RPC y se reconoció a los representantes de su gobierno como los únicos representantes legítimos de China ante la ONU. ALC no inclinó la balanza en esta contienda, pero representó un bloque de votación importante tras una ofensiva diplomática importante por parte de Beijing en los años sesenta (ver Tabla 1).

Tabla 1: Votos de países de ALC a favor de Resolución 2758 de la ONU (1971) respecto a la inclusión de la RPC en la ONU†

Votos a favor (7 de 76)	Votos en contra (12 de 35)	Países que se abstuvieron (5 de 17)
Chile	El Salvador	Argentina
Cuba	Bolivia	Barbados
Ecuador	Brasil	Colombia
Guayana	Costa Rica	Jamaica
México	R. Dominicana	Panamá
Perú	Guatemala	
Trinidad y Tobago	Haiti	
	Honduras	
	Nicaragua	
	Paraguay	
	Uruguay	
	Venezuela	

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales de la ONU

† Algunos de los actuales países de ALC no se encuentran listados porque en ese momento no habían conseguido la independencia.

El escaño de China en la ONU se convirtió en un catalizador importante para que los países de ALC reconocieran a la RPC como la única China. Cuando los Estados Unidos establecieron relaciones diplomáticas oficiales con Beijing, 12 países de ALC ya lo habían hecho. Al momento de escribir este artículo, un total de 25 de los 33 países en ALC reconocen diplomáticamente la RPC (ver Tabla 2).

Tabla 2: Relaciones diplomáticas de la RPC con ALC (1960-2022)

País	Líder del País	Líder de China	Fecha del establecimiento de las relaciones
1. Cuba	Fidel Castro	Mao Zedong	28 de septiembre de 1960
2. Chile	Salvador Allende	Mao Zedong	15 de diciembre de 1970
3. Perú	Juan Velasco	Mao Zedong	02 de noviembre de 1971
4. México	Luis Echeverría	Mao Zedong	14 de febrero de 1972
5. Argentina	Alejandro Agustín-Lanusse	Mao Zedong	19 de febrero de 1972
6. Guyana	Linden Forbes Burnham	Mao Zedong	27 de junio de 1972
7. Jamaica	Michael Manley	Mao Zedong	21 de noviembre de 1972
8. Trinidad y Tobago	Eric Eustace Williams	Mao Zedong	20 de junio de 1974
9. Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Mao Zedong	28 de junio de 1974
10. Brasil	Ernesto Geisel	Mao Zedong	15 de agosto de 1974
11. Surinam	Johan Ferrier	Mao Zedong	28 de mayo de 1976

12. Barbados	Jon Michael Geoffrey	Hua Guofeng	30 de mayo de 1977
13. Ecuador	Jaime Roldós Aguilera	Hua Guofeng	02 de enero de 1980
14. Colombia	Julio César Turbay Ayala	Hua Guofeng	07 de febrero de 1980
15. Antigua y Barbuda	Vere Bird	Hu Yaobang	01 de enero de 1983
16. Bolivia	Hernán Siles Zuazo	Hu Yaobang	09 de julio de 1985
17. Granada†	Herbert Bleize	Hu Yaobang	01 de octubre de 1985
18. Uruguay	Julio María Sanguinetti	Zhao Ziyang	03 de febrero de 1988
19. Bahamas	Hubert Ingraham	Jiang Zemin	23 de mayo de 1997
20. Dominica	Roosevelt Skerrit	Hu Jintao	23 de marzo de 2004
21. Costa Rica	Óscar Arias	Hu Jintao	01 de junio de 2007
22. Panamá	Juan Carlos Varela	Xi Jinping	12 de junio de 2017
23. R. Dominicana	Danilo Medina	Xi Jinping	01 de mayo de 2018
24. El Salvador	Salvador Sánchez Cerén	Xi Jinping	21 de agosto de 2018
25. Nicaragua ††	Daniel Ortega	Xi Jinping	10 de diciembre de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes

† Granada estableció por primera vez relaciones diplomáticas con la RPC el 1 de octubre de 1985, pero debido a que Granada también se acercó a Taiwán en 1989, la RPC rompió relaciones el 7 de agosto de 1989. Ambas partes reanudaron relaciones mucho más tarde, el 20 de enero de 2005.

†† Nicaragua estableció por primera vez lazos diplomáticos con la RPC en 1985 bajo los sandinistas tras alcanzar el poder en 1979. Managua se movió para volver a reconocer a Taiwán el 6 de noviembre de 1990, una medida que llevó a la RPC a suspender los lazos diplomáticos con Nicaragua al día siguiente.

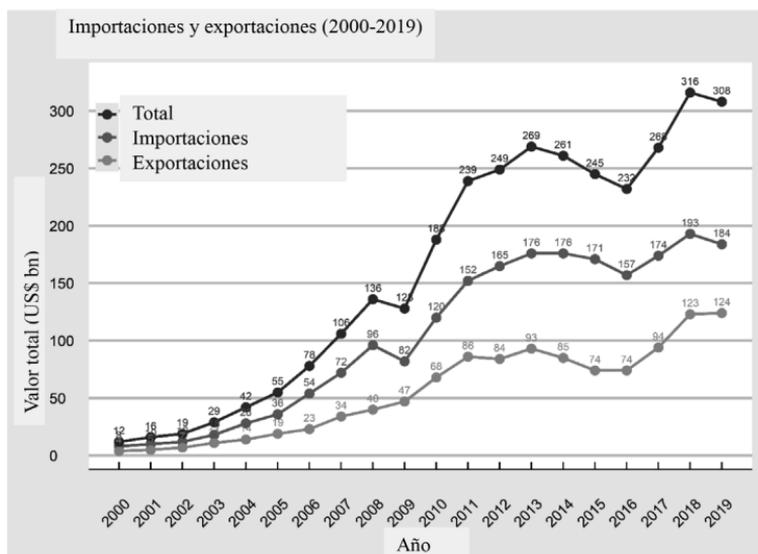
COMERCIO E INVERSIONES Y FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

No es posible hacer un análisis de la importancia de China en ALC sin mencionar el papel fundamental que tiene para la región Beijing en el intercambio comercial, las inversiones, y la financiación del desarrollo. La creciente importancia de las relaciones económicas entre China y ALC es patente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Los volúmenes de comercio bilateral con la mayoría de los países de la región han aumentado de manera constante hasta alcanzar un elevado volumen en la actualidad.

En términos comerciales, la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 se convirtió en el catalizador de la expansión comercial de la RPC en ALC. Según datos del Banco Mundial, el volumen total del comercio bilateral entre China y América Latina se disparó desde los 16.000 millones de dólares estadounidenses en 2001 a los 308.000 millones de dólares en 2019 (ver Figura 1). China cuenta con tratados de libre comercio (TLC) con tres países de la región (Chile, Perú y Costa Rica). Actualmente es el socio comercial más importante de un buen número de países de la región, entre ellos Brasil, Chile, Perú y Uruguay, lo que le convierte en el segundo mayor socio comercial de toda la región ALC (el primero es EE.UU.).

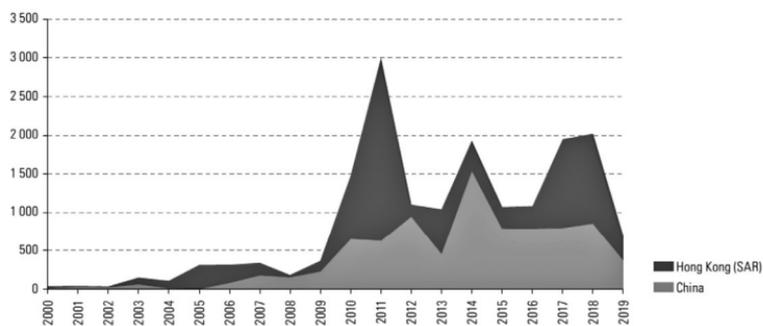
La inversión extranjera directa (IED) de China en ALC es mucho más difícil de estimar, puesto que los movimientos de inversión de Beijing son bastante opacos. Independientemente de la cantidad, el IED ha ejercido un impacto significativo en varios proyectos de infraestructura en la re-

Figura 1: Comercio entre ALC y China (2000-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial (<https://wits.worldbank.org/>)

Figura 2. Flujos de IED desde China y Hong Kong hacia América Latina durante el periodo 2000-2019 (millones de dólares)



Fuente: ECALC Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021

gión. La IED china en ALC puede parecer insignificante al lado de las entradas de otras grandes potencias económicas, y rara vez supera el 2% del total. En 2018 fue del 1,6%, en comparación con el 50% de la UE y el 22% de los EE.UU. Incluso esta modesta participación se ha logrado sólo desde 2010. Anteriormente, China había invertido menos de 400 millones de dólares al año. Esta cifra se disparó a los 3 mil millones de dólares en 2011, pero se ha reducido profundamente en los últimos años. La disminución está en línea con la trayectoria descendente de la inversión saliente global de China desde 2016 (ver Figura 2). No obstante, el futuro de la IED china en ALC constituye una incógnita.

En términos de financiación para el desarrollo, China ha proporcionado miles de millones de dólares para financiar la construcción de infraestructura en ALC a través de sus bancos estatales, tales como el Banco de Desarrollo de China (CDB) o el Eximbank de China. Sin embargo, los fondos proporcionados por estos bancos se han utilizado principalmente en proyectos enfocados en la extracción de recursos naturales y no en mejorar las infraestructuras de la región, la cual necesita de más inversión. Las cantidades proporcionadas por estos bancos estatales de China también se redujeron drásticamente en los últimos años. En 2019, las cantidades prestadas a la región fueron las más bajas en una década (sólo 1.100 millones de dólares). Como nota positiva, la RPC ha alentado a los países de la región a unirse a sus propios bancos multilaterales de desarrollo (BMD), que podrían proporcionar fondos muy necesarios para proyectos de infraestructura sostenible. Primero, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII o AIIB en inglés) en Bei-

jing, que incluye a los miembros de ALC Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay.

En 2020, el BAIH fue la única institución financiera de China que proporcionó fondos para ALC. En concreto, esta financiación tomó la forma de un préstamo a Ecuador para proporcionar liquidez a las empresas locales con el fin de fomentar el comercio entre Asia y Ecuador durante la COVID-19. En segundo lugar, se instrumentalizó a través del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD o NDB en inglés) que incluye a los miembros de ALC Brasil y Uruguay. Como miembro fundador, Brasil ya cuenta con numerosos proyectos financiados por el NBD. Uruguay también podría beneficiarse de los fondos proporcionados por el NBD en un futuro próximo, una vez que se convierta en miembro de pleno derecho; se convirtió en miembro prospectivo en septiembre de 2021.

GEOPOLÍTICA

Existen una serie de cuestiones geopolíticas que merecen atención en la relación de la RPC con ALC, las cuales tienen un importante impacto en la competencia existente entre la RPC y los EE.UU. Dos elementos toman particular importancia para explicar este importante impacto: (1) la presencia de Taiwán en ALC; y (2) el avance de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) en la región.

Respecto a la presencia de Taiwán en ALC, tal y como se mencionó anteriormente, la RPC sólo tiene vínculos diplomáticos con 25 de los 33 países en ALC, mientras

que los otros ocho países de ALC se adhieren a Taipéi, conexión que en la mayoría de los casos se remonta a la década de 1940. Abarcando a más de la mitad de los aliados diplomáticos de Taipéi a nivel mundial, la conexión ALC-Taiwán sigue siendo importante para ambas partes. Es probable que muchos de los ocho países restantes de ALC que reconocen a Taipéi trasladen su apoyo a Beijing en un futuro cercano, aunque resulta incierto qué país en particular cambiaría sus relaciones diplomáticas (ver Tabla 3). Las relaciones diplomáticas no cambian de Taiwán a China sin más; Beijing debe dar el visto bueno primero. Tal y como un expresidente de la República Dominicana confirmó a los autores en una entrevista de investigación en 2014, el cambio sólo ocurre una vez que Beijing esté de acuerdo. Esta circunstancia la explicó específicamente: «Habíamos

Tabla 3: Alianzas diplomáticas de Taipéi en ALC en marzo de 2022

País	Fecha de establecimiento de relaciones diplomáticas
Belice	13 de octubre de 1989
Guatemala	15 de junio de 1933
Haiti	25 de abril de 1956
Honduras	6 de noviembre de 1944
Paraguay	8 de julio de 1957
Santa Lucía	30 de abril de 2007
San Cristóbal y Nieves	9 de octubre de 1983
San Vicente y las Granadinas	15 de agosto de 1981

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes

estado tratando de cambiar de Taiwán a RPC durante años, pero Beijing no nos había dado su consentimiento. Es como intentar entrar en la discoteca de moda: puedes hacer cola durante mucho tiempo, pero sólo entras cuando el portero te deja entrar». La República Dominicana finalmente atravesó el umbral en 2018, tras años de arduo trabajo por parte de varios funcionarios diplomáticos de la República Dominicana.

El arduo trabajo de estos funcionarios dominicanos y otros de ALC atestigua en general la capacidad de persuasión y la eventual eficacia de la agencia latinoamericana en las relaciones internacionales. Sin embargo, la agencia no es suficiente cuando se trata de China, porque es demasiado grande y dinámica como para que se le pueda imponer, de manera que China decidirá cuáles son las circunstancias apropiadas y el momento óptimo para que se produzca un cambio fundamental en una determinada relación bilateral. El agónico condominio geopolítico Beijing-Taipéi en ALC continuará mientras algunos países de la región no se adhieran a la Política de Una sola China. Lo cierto es que muchos países de ALC quieren cambiar, como atestigua una conversación informal que los autores sostuvieron con un exministro de relaciones exteriores de Paraguay, el único país del continente sudamericano que mantiene vínculos con Táipéi: «¿Por qué deberíamos seguir recibiendo millones de Taiwán cuando podemos obtener miles de millones de Beijing?»

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR o BRI en inglés) es el segundo tema de importancia geopolítica

para China y América Latina. La IFR es el «plan de prosperidad conjunta» impulsado por el presidente Xi Jinping. Esta ambiciosa iniciativa, lanzada en 2003 dentro de su «diplomacia para el desarrollo», consta de dos ramifica-

Los dirigentes de los diferentes países de la región deberían considerar una estrategia exterior que no ponga todos los «huevos en la misma cesta»

ciones, una ruta terrestre y una ruta marítima. La IFR se articula a través de una red de transporte que atraviesa Eurasia por tierra y el Océano Índico por mar y se espera que conecte RPC con Asia Central y Europa, ramificándose a destinos intermedios (incluido ALC). Este ambicioso proyecto intenta restablecer la legendaria Ruta de la Seda con la intención de conectar todas las regiones en torno a China. Si tiene éxito, a muy largo plazo, Europa, con toda su riqueza cultural, histórica y económica y su creatividad, se reorientará gradualmente hacia China, alejándose de su alianza del Atlántico Norte con los EE.UU.

Washington cree que la IFR presenta riesgos significativos para los intereses económicos, políticos, de cambio climático, de seguridad y de salud para los Estados Unidos. La decisión de Beijing de llevar la IFR a ALC ha hecho que la amenaza sea más real para los EE.UU. Tiene el potencial de desplazar a las empresas estadounidenses de los países IFR, establecer estándares técnicos que sean incompatibles con los productos estadounidenses, empujar a los países a alinearse políticamente con China y presionar a los países para que retengan el acceso a las

fuerzas de Washington durante una posible crisis. En la actualidad, un total de 20 países de ALC han respaldado el IFR y el número sigue creciendo (ver Tabla 4).

Beijing percibe a América Latina como un terreno fértil, dado que China históricamente no tiene «tra-

Tabla 4: Países de ALC que han firmado la IFR en Marzo de 2022

ALC Country	Endorsement Date
1. Panamá	17 de noviembre de 2017
2. Trinidad y Tobago	15 de mayo de 2018
3. Antigua y Barbuda	6 de junio de 2018
4. Bolivia	19 de junio de 2018
5. Dominica	13 de julio de 2018
6. Guayana	27 de julio de 2018
7. Uruguay	20 de agosto de 2018
8. Costa Rica	3 de septiembre de 2018
9. Venezuela	14 de septiembre de 2018
10. Granada	21 de septiembre de 2018
11. Surinam	23 de septiembre de 2018
12. El Salvador	01 de noviembre de 2018
13. Chile	02 de noviembre de 2018
14. República Dominicana	02 de noviembre de 2018
15. Cuba	09 de noviembre de 2018
16. Ecuador	14 de diciembre de 2018
17. Barbados	26 de febrero de 2019
18. Jamaica	15 de abril de 2019
19. Perú	26 de abril de 2019
20. Argentina	6 de febrero de 2022

Fuente: Los autores utilizando diferentes fuentes

pos sucios» a la vista, a diferencia de los EE.UU., que habitualmente han descuidado la región, a pesar de la proximidad a su patio trasero. Beijing sólo necesita hacerlo ligeramente mejor que EE.UU. para aprovechar políticamente su creciente influencia. El arte de China de gobernar económicamente en la región no sólo está abriendo los mercados de ALC a una mayor penetración comercial china, sino que simultáneamente está expandiendo su influencia política en esta parte del Sur Global. La gran estrategia de China plantea a otras naciones una opción entre una prosperidad internacional conjunta liberal y una competencia realista de suma cero. Este audaz enfoque se basa en el poder relacional entre los estados de ALC para poner a China al frente de lo que se perfila como una gran coalición del Sur Global que desafía colectivamente la hegemonía estadounidense. La importancia para China de su relación con ALC se puso de manifiesto en 2013, cuando el presidente Xi Jinping confirmó el compromiso de China con la región al inaugurar su presidencia con visitas de estado a Trinidad y Tobago, Costa Rica y México. Sólo después de estas visitas se dirigió a los Estados Unidos al final del viaje. Muchos observadores interpretaron esto como un desaire o al menos un cambio en sus prioridades. En esta gira, el presidente chino se reunió con al menos 20 jefes de estado latinoamericanos. Más recientemente, viajó a Brasil en 2019, su quinta visita a la región. Tras 9 años en el cargo, Xi ya ha visitado 13 países de ALC, más que el presidente Obama, Trump y Biden juntos en 13 años (ver Tabla 5).

Tabla 5. Visitas del presidente chino Xi Jinping a América Latina (2013-2019)

Fecha	Países visitados
Junio de 2013	Trinidad y Tobago, Costa Rica y México
Julio de 2014	Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba
Noviembre de 2016	Ecuador, Perú y Chile
Diciembre de 2018	Argentina y Panamá
Noviembre de 2019	Brasil

Fuente: Los autores

CONCLUSIÓN

Una cuestión final de especial relevancia resulta evidente. China claramente tiene una estrategia latinoamericana, pero al contrario, América Latina no la tiene. De hecho, América Latina está retrocediendo y reduciendo su papel, una vez más, a ser una mera productora de materias primas para el mundo. Si bien se acepta que China ha tenido un efecto importante en los altos niveles de desindustrialización de la región, la culpa no es sólo de Beijing. Los líderes latinoamericanos deben considerar que la ausencia de una estrategia clara en relación con su cambio generalizado hacia una mayor dependencia de la producción primaria, es decir, una vuelta a la preponderancia del sector primario, redundará en su mero beneficio político propio a corto plazo, sin considerar las desastrosas consecuencias que puede suponer en el largo plazo.

A pesar de que la relación de ALC con China ha supuesto prosperidad y beneficios en las últimas décadas,

los dirigentes de los diferentes países de la región deberían considerar una estrategia exterior que no ponga todos los «huevos en la misma cesta». Esto ha llevado en el pasado a una dependencia excesiva tanto de EE.UU. como de Europa, lo que ha acarreado consecuencias no del todo positivas para la región, lo que podría repetirse fácilmente con China una vez que el entusiasmo inicial se diluya. Por esta razón, ALC debería considerar una estrategia exterior que diversifique sus vínculos exteriores con los poderes del pasado, pero que también forje nuevos vínculos con otros países en el Sur global en Asia y África ¡No todos los caminos conducen a Beijing! ■

Álvaro Méndez es codirector de la Unidad Sur Global en London School of Economics (LSE), profesor en la Universidad de Fundan e investigador en ESIC University.

Francisco Javier Forcadell es catedrático en la Universidad Rey Juan Carlos e investigador en ESIC University.

autores

Manuel Alcántara Sáez

CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA

Alicia Bárcena Ibarra

SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Jorge Castañeda

PROFESOR DE CIENCIA POLÍTICA EN LA UNIVERSIDAD DE NUEVA YORK

Rut Diamint

INVESTIGADORA PRINCIPAL DEL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS (CONICET) DE ARGENTINA. PROFESORA DE LA UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA EN BUENOS AIRES

Gaspard Estrada

POLITÓLOGO Y DIRECTOR EJECUTIVO DEL OBSERVATORIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (OPALC) DE SCIENCES PO (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE PARIS)

Francisco Javier Forcadell

CATEDRÁTICO EN LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS E INVESTIGADOR EN ESIC UNIVERSITY

Luis Felipe López-Calva

DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Andrés Malamud

INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES (UNIVERSIDAD DE LISBOA)

Álvaro Méndez

CODIRECTOR DE LA UNIDAD SUR GLOBAL EN LONDON SCHOOL OF ECONOMICS (LSE), PROFESOR EN LA UNIVERSIDAD DE FUNDAN E INVESTIGADOR EN ESIC UNIVERSITY

Sebastián Nieto Parra

JEFE PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE

Tatiana Revilla

COORDINADORA DEL PROGRAMA DE GÉNERO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY (MÉXICO)

Lorena Ruano

PROFESORA INVESTIGADORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

Diego Sánchez-Ancochea

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTERNACIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE OXFORD

Nueva Revista

DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE

EDITOR

Miguel Ángel Garrido Gallardo

DIRECTOR

Juan Carlos Laviana

ADJUNTA A LA DIRECCIÓN

Pilar Soldevilla Fragero

COORDINADORES EDITORIALES

Alfonso Basallo y José Manuel Grau Navarro

REDACCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y PUBLICIDAD

NUEVA REVISTA DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE

Almansa, 101. 28040 Madrid

EDITA Funciva Ediciones, S.L.

DISEÑO DE CUBIERTA UNIR_GEN

IMPRESA Y MAQUETACIÓN Anzos, S.L. Fuenlabrada, Madrid

marzo 2022

NUEVA REVISTA Tel: 91 567 43 91

lector@nuevarevista.net

www.nuevarevista.net

© Nueva Revista

ISSN 1130-0426 (versión impresa)

ISSN 2660-5090 (versión en línea)

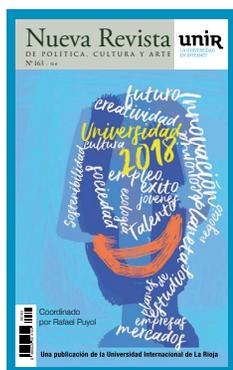
«América Latina. Mirar al futuro»
es un suplemento de Nueva Revista,
coordinado por la Fundación Felipe González.

Nueva Revista no se hace responsable
de las opiniones de los autores.

Revista impresa con papel procedente
de bosques sostenibles.



La universidad a examen en NUEVA REVISTA



«La multiplicación de flujos migratorios dentro de la región plantea la necesidad de generar políticas públicas específicas para acompañar este fenómeno, y evitar discursos xenófobos y racistas»

Gaspard Estrada

«Pensar que la política social por sí sola va a resolver todos los problemas distributivos es absurdo; sin una economía más dinámica y un mercado de trabajo más justo será difícil acabar con esta asignatura pendiente»

Diego Sánchez-Ancochea

«Necesitamos que un nuevo contrato social integre sistemas de protección social que sean universales, más eficientes, fiscalmente sostenibles, inclusivos, resilientes y favorables al crecimiento»

Luis Felipe López-Calva

«Chile, Costa Rica y El Salvador han generado esfuerzos importantes en la integración de instituciones relacionadas con el cuidado de las personas (infancia, personas con discapacidad y personas adultas mayores) estableciendo sistemas y subsistemas»

Tatiana Revilla

«América Latina enfrenta una oportunidad única para repensar su modelo de desarrollo lo cual debe hacerse mediante un proceso participativo y de generación de consensos»

Sebastián Nieto Parra

«El papel de los Estados es clave para reorientar la inversión hacia el gran impulso para la sostenibilidad, que no se está dando de manera espontánea»

Alicia Bárcena Ibarra

Disponibles en www.nuevarevista.net

Nueva Revista
DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE