

AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO PERPLEJO

INSEGURIDAD, TURBULENCIAS ECONÓMICAS Y DEMOCRACIAS ASEDIADAS

INFORME ANUAL 2024-2025

Érika Rodríguez Pinzón y Marisa Ramos Rollón (eds.)

Azul A. Aguiar Aguilar

Esther del Campo

Cecilia Güemes

Sandra Miled Hincapié

Andrea Mila-Maldonado

Sofía Pérez Gil

Arlene B. Tickner

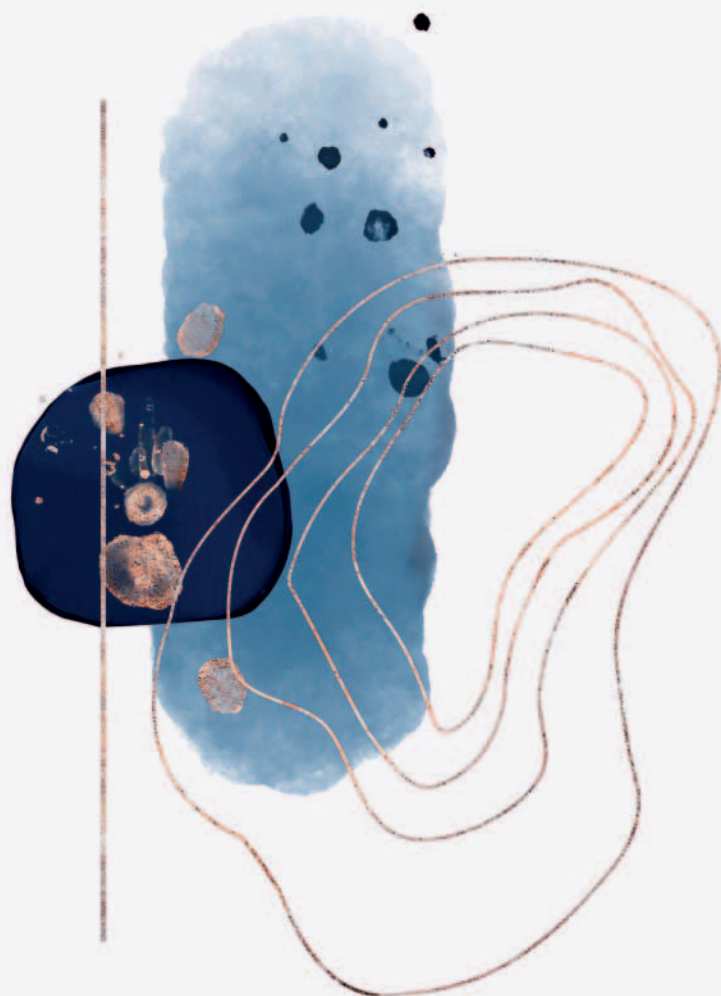
Marisa Ramos Rollón

Érika Rodríguez Pinzón

Carolina Sampó

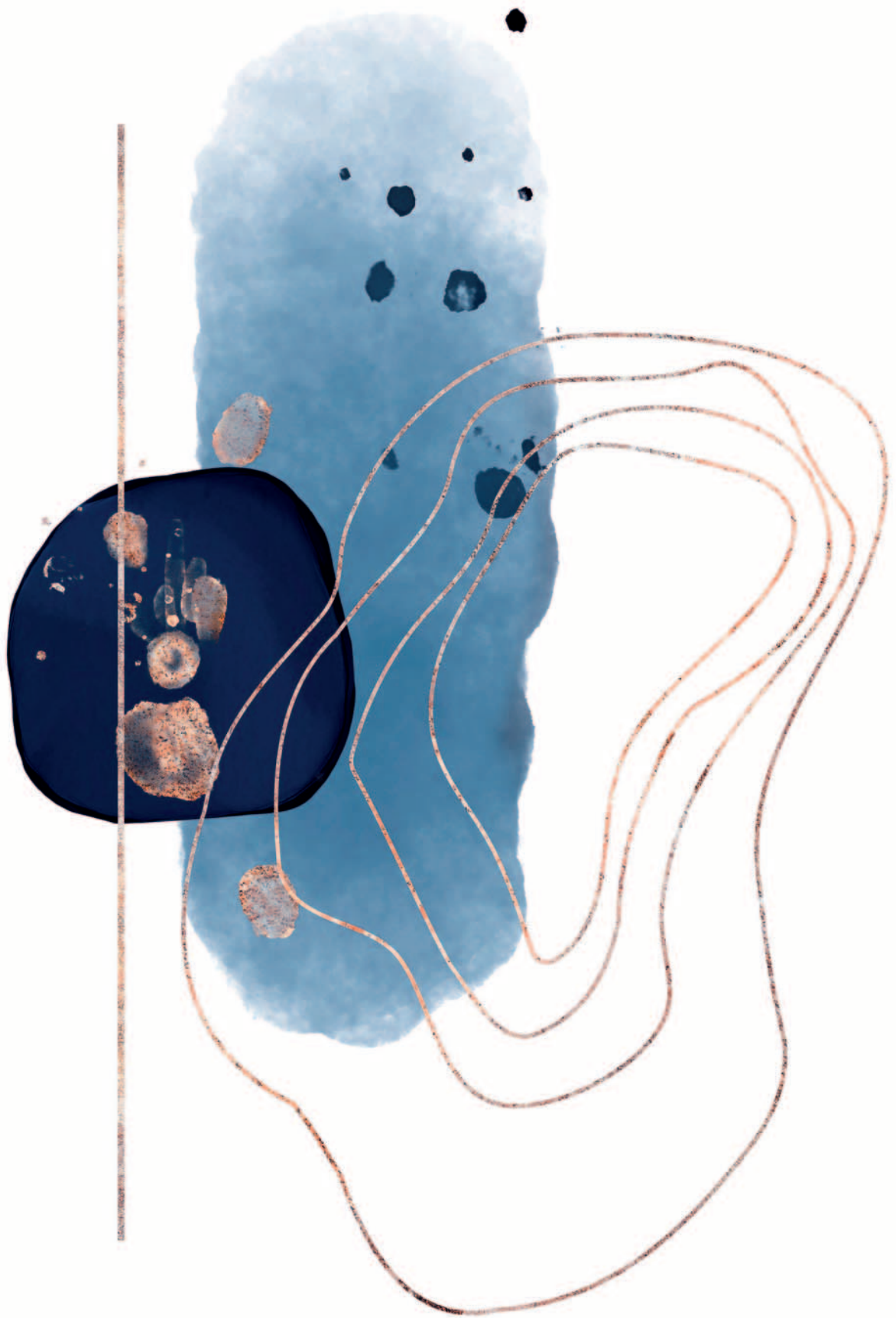
Yanina Welp

Julieta Zelicovich



FUNDACIÓN CAROLINA

**AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO PERPLEJO:
INSEGURIDAD, TURBULENCIAS ECONÓMICAS Y DEMOCRACIAS ASEDIADAS
INFORME ANUAL 2024-2025**



AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO PERPLEJO

INSEGURIDAD, TURBULENCIAS ECONÓMICAS Y DEMOCRACIAS ASEDIADAS

INFORME ANUAL 2024-2025

Érika Rodríguez Pinzón y Marisa Ramos Rollón (eds.)

Azul A. Aguiar Aguilar

Esther del Campo

Cecilia Güemes

Sandra Miled Hincapié

Andrea Mila-Maldonado

Sofía Pérez Gil

Arlene B. Tickner

Marisa Ramos Rollón

Érika Rodríguez Pinzón

Carolina Sampó

Yanina Welp

Julieta Zelicovich

FUNDACIÓN CAROLINA



Fundación Carolina, enero 2025

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

DISEÑO GRÁFICO Y PRODUCCIÓN:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-68351-2
Depósito Legal: M-985-2025

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

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



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

Introducción	
<i>Érika Rodríguez Pinzón y Marisa Ramos Rollón</i>	9
1. América Latina ante un escenario internacional crítico	
<i>Érika Rodríguez Pinzón</i>	15
2. Perspectivas de la inserción económica internacional de los países de América Latina 2024	
<i>Julieta Zelicovich</i>	31
3. El estado (cambiante) de la democracia en América Latina: resistencia, deterioro y quiebra	
<i>Marisa Ramos Rollón</i>	43
4. Gobernanza ambiental en América Latina: conflictividades, dependencia extractiva y transición energética	
<i>Sandra Miled Hincapié Jiménez</i>	59
5. Políticas públicas para crear cohesión social	
<i>Cecilia Güemes</i>	73
6. Estado de la migración en América Latina: propuestas para su abordaje	
<i>Andrea Mila-Maldonado</i>	85
7. Desafíos a la seguridad en América Latina: crimen organizado, violencia y delitos comunes	
<i>Carolina Sampó</i>	99
8. Elecciones como ventanas de oportunidad: ¿qué pasó en las presidenciales latinoamericanas 2024?	
<i>Yanina Welp</i>	111
9. Poder judicial y erosión democrática en América Latina	
<i>Azul A. Aguiar Aguilar</i>	123
10. Política exterior feminista en América Latina: avances, retrocesos y nuevas formas de actuar en el mundo	
<i>Sofía Pérez Gil y Arlene B. Tickner</i>	135
11. México en elecciones: ¿un proceso con sabor a continuidad?	
<i>Esther del Campo</i>	147
Relación de autores/as	163



INTRODUCCIÓN

ÉRIKA RODRÍGUEZ PINZÓN

Directora de la Fundación Carolina

MARISA RAMOS ROLLÓN

Universidad Complutense de Madrid

En 2024, América Latina afrontó una situación compleja, marcada por un escenario internacional de fuerte tensión geopolítica, de grandes incertidumbres económicas y de creciente fragmentación, al que se está enfrentando limitada por los desafíos estructurales que lastran su desarrollo y por algunos procesos de inestabilidad política que lo acentúan. Algunos de estos problemas estructurales, lejos de superarse, se han agravado. La pobreza y la desigualdad, la baja productividad, las debilidades institucionales, las carencias educativas y la baja inversión en ciencia y tecnología, la alta informalidad, la injusta y rampante fiscalidad, las limitaciones de financiamiento e inversión y la inseguridad, son solo algunos de los principales problemas que limitan el bienestar y la prosperidad de la región.

Así, la desigualdad y la pobreza siguen afectando a amplios sectores de la población, pero también a las cada vez más reducidas clases medias. Las carencias en inversión en servicios públicos, como salud o educación, siguen siendo también endémicas. A estos fenómenos estructurales, se suma el que viene afectando de forma más grave a la mayor parte de los países de la región: la inseguridad y la violencia, producto del control social y político que ejercen grupos criminales vinculados al narcotráfico o a otras actividades delictivas. Y asimismo hay que mencionar la necesidad de enfrentar el cambio climático, que tiene importantes efectos sociales y que requiere una importante inversión en adaptación y mitigación.

Es verdad que en los últimos años la región ha logrado un avance lento pero consistente para superar los impactos de la pandemia, controlando la inflación, manteniendo políticas prudentes de deuda, mejorando el empleo o reduciendo la pobreza. Y que, además, cuenta con ventajas comparativas indudables para insertarse en el contexto global de mejor forma, como el bono demográfico, el crecimiento del sector tecnológico o los recursos clave para la transición energética. Sin embargo, los niveles de crecimiento siguen siendo bajos, sufriendo además los efectos adversos que se observan a nivel mundial, como la disminución de los precios de los productos básicos, las altas tasas de interés y la recuperación inestable de China y Europa. No hay que olvidar que según establece la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región ha vivido una segunda década perdida entre 2014 y 2023, con un crecimiento promedio regional anual de tan solo el 0,8 % del PIB.

En el ámbito político-electoral, América Latina ha vivido seis elecciones presidenciales en 2024: El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Uruguay y Venezuela. Esta agenda electoral se ha llevado a cabo en un contexto de deterioro o erosión democrática en la región que afecta especialmente a algunos países y que se expresa en un crecimiento de las tendencias autoritarias por parte de algunos gobiernos, que limitan derechos políticos, que desprecian las formas y normas democráticas básicas, y que dificultan o imposibilitan el control político y la rendición de cuentas. Así, 2024 ha sido un año agitado en el que persisten algunos de los rasgos de estos últimos años: polarización ideológica, fragmentación y volatilidad política, acecho a la democracia por parte de grupos de extrema derecha, y creciente frustración y desafección de la ciudadanía hacia el modelo de gobierno democrático. Aun así, la democracia se muestra resiliente, manteniéndose como la forma de gobierno en la mayor parte de los países. Por otro lado, la región también está avanzando, aunque de forma muy lenta, en la integración regional y en la cooperación internacional para enfrentar desafíos comunes, como el cambio climático y la migración. Sin embargo, para que estos avances se traduzcan en beneficios tangibles para toda la población, es fundamental que los gobiernos adopten políticas inclusivas y sostenibles que aborden de raíz los problemas estructurales.

Al análisis pormenorizado de estas cuestiones se dedican los capítulos de este nuevo *Informe anual* de la Fundación Carolina. Por una parte, en él se examinan los desafíos derivados de una inserción internacional de América Latina cada vez más difícil, ya que las tensiones geopolíticas de Oriente Próximo y la invasión de Ucrania impactan en ella. Así el capítulo de Érika Rodríguez Pinzón analiza esta compleja inserción, en un contexto político especialmente convulso, de redefinición y realineamiento de estrategias exteriores, emergencia de un “Sur global”, y debates abiertos sobre nuevos modelos de desarrollo. El capítulo aborda asimismo el alcance global de los problemas de (in)seguridad ciudadana, y la necesidad de reimpulsar una narrativa integradora, “iberoamericana”, que cohesione los intereses y valores comunes de la región.

Por su parte, Julieta Zelicovich estudia la inserción económica internacional de América Latina, marcada por el estancamiento de su economía, por un bajo crecimiento del comercio exterior y de la inversión entre 2015 y 2024. Estos factores se ven agravados por factores globales como el proteccionismo, la desaceleración china y otras tensiones geopolíticas. De este modo, aunque la región cuenta con recursos estratégicos y relaciones sólidas con Estados Unidos y China, no ha logrado avances significativos en comercio o integración regional, optando por estrategias nacionales y unilaterales, lo que lleva a la región a enfrentar el riesgo de continuar en una “nueva década perdida”.

Marisa Ramos revisa el estado de la democracia en América Latina durante 2023-2024, destacando su resiliencia, pero también su continuo deterioro. Los índices muestran una leve mejora tras años de declive, aunque persisten graves desafíos, como el autoritarismo en países como Nicaragua, Venezuela y El Salvador, o la erosión democrática en Ecuador, México y Argentina. Estos casos están marcados por la instrumentalización del poder judicial, las restricciones a la libertad de prensa o la desinformación. Sin embargo, se resaltan casos de resistencia democrática, como Guatemala y Brasil, donde las instituciones han enfrentado embates autocráticos. La región, en suma, refleja una tensión entre gobiernos democráticos comprometidos y otros con tendencias autocráticas.

En un segundo bloque, el *Informe anual* aborda problemáticas que están marcando la coyuntura de la región, como el desafío ambiental, las políticas de cohesión social, las migraciones, la inseguridad y el crimen organizado, las elecciones presidenciales o el rol político de los poderes judiciales. Así, Sandra Hincapié analiza los retos y contradicciones de la gobernanza ambiental en América Latina, destacando los avances en energías renovables y la transición energética, impulsados por recursos estratégicos como el litio, el cobre y la energía eólica. No obstante, las tensiones entre el desarrollo sostenible y la profundización extractiva generan disputas locales, impactos ambientales y violaciones de derechos humanos, enmarcando un complejo panorama de industrialización, cooperación internacional e influencia de actores globales como China y Estados Unidos.

El volumen también aborda la evolución de las políticas de cohesión social, especialmente necesarias en el actual contexto, marcado por el debate en torno a los diferentes proyectos políticos que compiten en los procesos electorales. En este sentido, Cecilia Güemes explora cómo las políticas públicas pueden fomentar la cohesión social en América Latina, destacando la importancia de las políticas de bienestar para reducir desigualdades y construir un proyecto colectivo, así como su relevancia para la estabilidad y el desarrollo democrático.

Por su parte, Andrea Mila Maldonado revisa el estado actual de la migración en América Latina poniendo el foco tanto en sus aspectos más problemáticos como en las oportunidades que presenta. Entre los primeros, destaca el creciente rechazo hacia la inmigración en las sociedades receptoras, en países como Perú, Colombia y Ecuador, donde más del 80% de la población considera que la inmigración es perjudicial, ya que se asocia con la inseguridad. Los medios de comunicación juegan un papel crucial en la formación de estereotipos sobre los migrantes, aunque estos mismos medios tienen el potencial de contribuir positivamente a la inserción y percepción de los migrantes mediante intervenciones informativas adecuadas. En contraste con las percepciones negativas, la inmigración tiene un impacto económico positivo en los países receptores.

A continuación, Carolina Sampó analiza los principales desafíos de seguridad en América Latina, centrándose en el crimen organizado y en otras formas de violencia. Destaca que, aunque a la región se la considera una “Zona de Paz”, sin conflictos interestatales, enfrenta amenazas no convencionales y transnacionales que los Estados no logran resolver eficazmente. El crimen organizado se presenta como una amenaza creciente, con altos índices de criminalidad en países como Colombia, México y Paraguay. Además, examina otras formas de violencia como homicidios, robos, extorsiones y la violencia contra las mujeres, señalando cómo estos problemas afectan directamente a la calidad de vida de los habitantes, erosionan el Estado de derecho y representan un gasto significativo del PIB anual de la región.

Por su parte, Yanina Welp estudia las elecciones presidenciales que se han producido en seis países latinoamericanos en 2024 (El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Venezuela y Uruguay), destacando la disminución de la participación electoral y el cuestionamiento de la integridad electoral. La cultura política, la calidad de la representación y el Estado de derecho son factores clave que, según resalta, influyen en la estabilidad democrática. El capítulo concluye en que, pese a la diversidad en los resultados electorales, una ciudadanía desmovilizada y una oposición deslegitimada facilitan la concentración de poder; en su lugar, una ciudadanía activa podría impulsar la democratización.

Por último, Azul Aguiar examina cómo las cortes constitucionales en América Latina, inicialmente fortalecidas para consolidar la democracia y el Estado de derecho, han sido objeto de ataques sistemáticos por parte de líderes populistas y autoritarios. Estos líderes, al considerar que los tribunales son obstáculos para el desarrollo de sus agendas políticas, han implementado reformas para someterlas al control del poder ejecutivo, erosionando la independencia judicial y, por ende, la institucionalidad de la democracia. Se destacan los casos en México, El Salvador y Perú, donde los gobiernos han desmantelado la autonomía judicial mediante reformas constitucionales y ataques retóricos.

Finalmente, en un tercer bloque se abordan temas centrales, pero más específicos, para la región. Por una parte, Arlene B. Tickner y Sofía Pérez Gil analizan la evolución de la política exterior feminista en América Latina, destacando los avances en países como México, Chile, Colombia y Bolivia, y el compromiso implícito de Brasil con la agenda feminista. Se subrayan los enfoques interseccionales, antipatriarcales y pacifistas de estas políticas, así como su impacto en la igualdad de género y la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Con todo, a pesar de los progresos, se mencionan retrocesos significativos, como el desmantelamiento de políticas feministas en Argentina bajo la presidencia de Javier Milei.

El último capítulo, firmado por Esther del Campo, analiza la victoria de Claudia Sheinbaum y de MORENA en las elecciones presidenciales de México en 2024, destacando la continuidad del proyecto político de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y la inédita elección de la primera mujer presidenta del país. Frente a las críticas sobre el uso de recursos gubernamentales y la influencia del crimen organizado, Sheinbaum logró una victoria contundente, manteniendo el control de la Ciudad de México y de la mayoría de los estados. La oposición, fragmentada y sin liderazgos fuertes, no pudo competir eficazmente contra su candidatura. El capítulo también aborda los retos del nuevo gobierno, como la inseguridad, la centralización del poder y la necesidad de una política exterior más pragmática.

En suma, con este volumen se pretende ofrecer una visión integral y multifacética de los desafíos y oportunidades que ha enfrentado América Latina en 2024 y los que le esperan en 2025: un año que se presenta económicamente incierto y políticamente turbulento, bajo un contexto global tensionado, en el que persistirá el asedio a los valores y las instituciones de la democracia, pero que asimismo podría suponer, para los países de la región, un reimpulso en términos de movilización de recursos financieros, resiliencia institucional, defensa de derechos humanos, y representación política de las mujeres.

**AMÉRICA LATINA EN
UN MUNDO PERPLEJO**
INSEGURIDAD, TURBULENCIAS ECONÓMICAS
Y DEMOCRACIAS ASEDIADAS

INFORME ANUAL 2024-2025





1. AMÉRICA LATINA ANTE UN ESCENARIO INTERNACIONAL CRÍTICO

ÉRIKA RODRÍGUEZ PINZÓN

Directora de la Fundación Carolina

Introducción

El año 2024 ha finalizado consolidando la tendencia de los últimos años hacia una escalada de conflictividad e incertidumbre en el marco internacional. Son varios los frentes de tensión. Por un lado, la profundización de la guerra en Gaza y su extensión al Líbano, las consecuencias inesperadas del fin de régimen de Bashar al-Ásad en Siria, y la creciente tensión sobre el delicado equilibrio de Oriente Próximo. Por otro lado, la reelección democrática de Donald Trump en Estados Unidos. Este resultado trae consigo cambios relevantes de cara al devenir de la guerra de invasión de Rusia contra Ucrania, puesto que hay temores fundados de que EE.UU. fuerce una negociación en la cual Ucrania tiene mucho que perder.

A su vez, Europa se encuentra frente a varios desafíos, algunos de ellos percibidos como existenciales, como el expansionismo ruso —contenido ahora en Ucrania, pero cada vez más intimidante para los países bálticos y del Este de la Unión—. Esto lleva a Europa a la necesidad de redefinir sus capacidades militares mientras la polarización en las democracias está dando espacio político a figuras cada vez más extremistas en todos los países. Otro desafío europeo tiene que ver con su disposición estratégica en términos de productividad, innovación y capacidad para mantenerse como un poder normativo (Bradford, 2020). El giro demográfico pone a Europa en el desafío de necesitar mayor migración a la vez que esta se convierte en el combustible político de la extrema derecha, que viene sumando avances incluso en el Parlamento europeo.

Pero no solo hay importantes cambios en Occidente y Oriente Próximo; también los hay en China, con la consolidación del proyecto de Xi Jing Pi, en su tercer mandato, y la salida de la pandemia que tantas repercusiones tuvo sobre la economía y presencia global del país. China enfrenta un desequilibrio fiscal, la disminución del ritmo de su crecimiento y un alto riesgo de colapso del sistema inmobiliario (García Herrero, 2024). La tensión contenida con Taiwán, y la disputa por el poder con EE.UU. hacen que el gobierno chino juegue un complicado equilibrio entre sus desafíos internos y externos.

Con este escenario en el hemisferio norte, América Latina conjuga sus déficits estructurales internos con una baja presencia internacional que limita su capacidad para desempeñar un rol estratégico ante los desafíos globales que tanto

le afectan. El regionalismo sigue siendo una tarea pendiente, mientras que el advenimiento político de la idea del “Sur global” crea un nuevo escenario de discusión sobre la identidad y papel de la región y de sus miembros en el mundo.

Sin embargo, América Latina fue una voz activa en la configuración del orden internacional que predominó en las anteriores décadas y tiene un papel importante que jugar en la reconfiguración de un mundo que tiende a ser post-occidental y no hegemónico (Yumatle, 2024).

La idea del “Sur global” ha creado un nuevo escenario de discusión sobre la identidad y papel de la región y de sus miembros en el mundo

El Sur global como escenario emergente

Quizás uno de los mayores retos de las relaciones internacionales es lograr una definición del Sur global, una paradoja en sí mismo. El Sur global no existe, al menos como un actor que represente una agenda coherente de un conjunto de países. El término incluye actores sumamente diversos, con condiciones, agendas e intereses dispares que difícilmente permiten definir el concepto mediante indicadores materiales. Tanto que, como señalan Gratius y Mongan (2023), parece más fácil definir el Sur global por lo que no es: un término geográfico o de desarrollo. El denominador común y su razón de ser es el establecimiento de una alianza contrahegemónica para establecer un nuevo orden global, no necesariamente más justo o equilibrado, pero más inclusivo y representativo de las demandas y agendas de África, Asia y América Latina.

Por su parte, Merke y Tokatlian (2024) lo consideran un “hecho social” existente y ascendente, cuyo análisis requiere un diálogo dinámico que refleje las múltiples dimensiones económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales que lo conforman. Asimismo, la dicotomía Norte-Sur —esta, sí, persistente en la configuración del sistema internacional— representa “el legado del desarrollo desigual y combinado que caracterizó a la sociedad internacional desde el siglo XIX en adelante” y que convive con una variedad de experiencias de “modernidad” en el Sur global.

En esta estructura Norte-Sur es en la que se plantea un cuestionamiento más amplio y sistemático sobre el papel de las regiones y los países en el orden internacional. Los países de América Latina, en su mayoría miembros del G77, son miembros naturales del Sur global. Sin embargo, como “hecho social”, esta pertenencia opera en dimensiones distintas, desde la adscripción ideológica hasta la prevalencia de una determinada inserción comercial internacional, lo cual hace que de una manera u otra la región tenga un papel relevante.

Así, América Latina forma parte de este coro si se atiende a tres factores: en primer lugar, a su posicionamiento y narrativas en ámbitos multilaterales. En segundo lugar, al planteamiento de agendas de desarrollo críticas. En tercer lugar, a su búsqueda activa de nuevas asociaciones comerciales y políticas, en las que China y otros actores emergentes juegan un rol fundamental (Rodríguez Pinzón, 2024).

América Latina y su relación con los “Nortes”

La rivalidad entre EE.UU. y China, y los conflictos regionales crecientes, plantean un escenario de profundos desafíos en los que América Latina tiene que navegar intentando favorecer sus intereses y plantear sus propios desafíos.

Ante la emergencia del variopinto Sur global, emergen “dos Nortes” en disputa (Yumatle, 2024). El primero, denominado históricamente como Occidente y liderado por Estados Unidos —pero que se encuentra en una profunda crisis interna que pone en cuestión la democracia— es el pilar fundamental de su identidad. El segundo, es el encabezado por China con el apoyo de Rusia. Cada uno de estos “Nortes” definiría sus políticas hacia los países del amplio Sur en función de intereses propios, pero también en función de estrategias e intereses que surgen de la competencia “inter-Nortes” (Hirst, Rusell, Sanjuan y Tokatlian, 2024). Frente a esta evidencia de las dinámicas del Norte, cabe preguntarse cuál será la estructura y capacidad de agencia del Sur global y, concretamente, la de América Latina.

Para América Latina la elección de Donald Trump supone la certeza de un cambio de periodo y una redefinición de las relaciones bilaterales. Con base en su primer mandato, se espera que desarrolle una política centrada en la bilateralidad y en una estrategia transaccional que puede influir en el equilibrio regional, dadas las profundas rupturas ideológicas entre los distintos gobiernos. Los temas más importantes de la agenda también están relativamente claros: la migración, el narcotráfico y los límites a la presencia China en la región serán clave.

Por lo demás, el excesivo enfoque en asuntos de política doméstica no es una novedad de Trump. De hecho, esta tendencia se ha convertido en un obstáculo para la construcción de una política hemisférica coherente y ha minado el apoyo interno de la sociedad estadounidense hacia su liderazgo internacional (Long, 2019). A su vez, se ha erosionado el apoyo latinoamericano para el alineamiento con EE.UU. Tal como señalan Bitar y Long:

Las políticas migratorias, comerciales, de fomento de la democracia e, incluso, la antidrogas han sufrido una fragmentación provocada por la polarización partidista. Frente a la tradicional política exterior bipartidista hacia países como México y Colombia, hoy encontramos una política exterior estadounidense más ideologizada y cercana a las preferencias de cada nuevo presidente, o incluso con la estampilla de congresistas particulares. Dentro de este panorama de fragmentación y externalización de la política interna, se vuelve menos efectiva la capacidad de la superpotencia para liderar y ejercer influencia en la región a partir de políticas de Estado y una burocracia diplomática estable y relativamente independiente del bipartidismo. Ello también se observa en la mayor variabilidad de las preferencias y políticas debido a los ciclos electorales, y en la falta de un hilo conductor que conecte la visión política de EE.UU. para la región (Bitar y Long, 2024).

La migración es uno de los temas más importantes y donde se prevé un choque de visiones más profundo en la próxima presidencia de EE.UU. Trump ha construido su campaña sobre una política anti-migratoria, mientras América Latina ha asumido una creciente movilidad intrarregional de personas que —pese a las dificultades de su gestión— hasta ahora no ha ocupado el centro de la agenda de polarización. La región, además, tiene una gran dependencia de las remesas; concretamente algunos países equilibran sus déficits económicos y sociales con la salida de personas hacia mercados laborales que —como el estadounidense— aún absorben el flujo de migrantes. En este sentido, es previsible que las deportaciones masivas se conviertan en una herramienta de presión.

Otro aspecto fundamental de la relación de América Latina con EE.UU. será el narcotráfico, y la vuelta a una política represiva, y a un sistema de premios y castigos por cumplir las metas previstas por este país. Sin embargo, se ha producido un cambio relevante: dada la actual situación de EE.UU., México va a recibir mayor presión con respecto al control del flujo de fentanilo (frente a la anterior preminencia de la contención de la cocaína procedente de productores andinos). En todo caso, el citado esfuerzo represivo contrasta con la tendencia a la que apunta la nueva administración estadounidense, de debilitamiento de las instituciones públicas, de los sistemas de regulación financieros y del entorno digital, marco en el que el crimen organizado construye buena parte de su poder.

Finalmente, la disputa con China previsiblemente impactará la relación biregional y bilateral con los distintos países latinoamericanos. EE.UU. sigue siendo muy relevante para toda la región, aunque la estructura del comercio exterior del Centro y del Sur de América presenta una arquitectura muy diferente. Actualmente, EE.UU. representa un 4% de las exportaciones regionales, frente al 6% de China (CEPAL, 2024). Sin embargo, EE. UU. sigue siendo el socio regional más potente si se suman distintas dimensiones: representa aproximadamente el 31% de las importaciones de la región y el 45% de sus exportaciones. Y ha firmado acuerdos de libre comercio con 10 países de la región (aparte de Canadá): Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Por último, la inversión extranjera directa (IED) se ha multiplicado casi por nueve en los últimos 30 años (Sigmon, 2024).

Además, la creciente presencia de China no es homogénea toda la región, y se observan al menos dos determinantes que definen la dinámica de sus relaciones. El primero, consiste en los vínculos productivos y comerciales. Los países de Suramérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica, los cuales tienen un mayor encadenamiento productivo con el Norte de América. El segundo, es el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en algunos países de la región. China emitió más de 136.000 millones de dólares en crédito a la región entre 2005 y 2017 (Myers y Ray, 2021).

En las últimas décadas, China ganó terreno en la región a Europa y a EE.UU. en materia de relacionamiento político, y uso de instrumentos de integración y de financiamiento de infraestructuras. En algo más de una década se han celebrado más de 77 encuentros entre líderes de Estado latinoamericanos con el gobierno chino. Asimismo, este país se ha convertido en observador permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y se integró en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También ha construido una extensa agenda de trabajo, que incluye planes de inversiones junto a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la creación del Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe, el Programa Especial de Préstamo para Proyectos de Infraestructura China-América Latina, o la incorporación de 20 países de la región a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) (Ríos, Rodríguez, *et al.*, 2023).

A su vez, los minerales y metales latinoamericanos siguen siendo el principal interés de las empresas chinas, pero dirigidos ahora en gran medida a las industrias de alta tecnología (en lugar de al desarrollo de infraestructuras nacionales que estimuló el crecimiento económico chino a principios de la década de 2000)

(Myers y Ray, 2024). Ciertamente, la disminución del valor de la inversión china total parece estar relacionada con una recalibración de las prioridades por parte del gobierno y las empresas chinas. Y es que estas empresas están centrando cada vez más sus esfuerzos en industrias específicas: servicios y manufactura, pero además en industrias TIC, que China considera fundamentales para su crecimiento económico interno “de alta calidad”, basado en la innovación científica y tecnológica. Esta tarea la está llevando a cabo a través de las llamadas políticas de promoción de industrias prioritarias (Myers y Ray, 2024).

A través del desarrollo de lo que denomina “la nueva infraestructura”, China también está desplazando su frontera tecnológica hacia afuera, para aprovechar sus ventajas comparativas y expandir el comercio y los servicios, especialmente en todo el Sur global (Myers y Ray, 2024). En América Latina, se evidencia un aumento de la oferta de servicios y dispositivos chinos de tecnología de la información, que ahora abarcan todos los niveles de demanda y complejidad. Esto supone además una diversificación de la iniciativa BRI.

En cuanto a la inversión, China sigue centrada en las economías más grandes de la región, pero sus mercados favoritos han cambiado algo. Brasil ha copado la gran mayoría de la IED china entre 2003 y 2020. Sin embargo, la importancia relativa de Brasil como destino de la inversión china ha disminuido en los últimos cinco años, a favor de Chile, Perú y México (Myers y Ray, 2024). No se puede perder de vista que, pese a la creciente y estratégica presencia de China, el mayor inversor en la región es la Unión Europea (UE), con un stock acumulado en 2019 que se sitúa cerca de los 800.000 millones de euros; esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos (CEPAL, 2023).

Un aspecto muy importante a tener en cuenta en la relación de América Latina con Europa en materia de inversión para el desarrollo es el lanzamiento del programa Global Gateway y su paquete de inversiones, que se espera llegue a los 45.000 millones de euros en 148 proyectos identificados en toda la región (Comisión Europea, 2023). Sin embargo, ante la magnitud de la inversión en infraestructuras de China, la verdadera fortaleza del Global Gateway está en la calidad, la sostenibilidad y el impacto social de la inversión. Es decir, en su potencial para instalar avances en infraestructuras sobre todo en términos de capacitación tecnológica y humana para afrontar las transiciones energéticas y digitales en curso.

A la potencia inversora europea, y sus proyectos de cooperación, se suma la firma del Acuerdo con el Mercosur, que supone la creación de una zona comercial de más de 700 millones de habitantes. 25 años de negociación para un acuerdo que aún debe enfrentar el proceso de ratificación, pero que —de salir adelante— supondrá un importante paso para plantear una relación Sur-Norte al margen de EE.UU. y China. Además, más allá de los planes de inversión, América Latina y Europa necesitan encontrar espacios de cooperación que aúnen los intereses y la agenda de valores y expectativas comunes. La digitalización justa e inclusiva que propicie un cambio productivo es un buen tema de diálogo común, más aún si se consigue construir una regulación que garantice la defensa de la dimensión social y democrática. Asimismo, las políticas para paliar, revertir y gestionar el cambio climático constituyen una parte clave de la agenda birregional, especialmente ante la postura del nuevo presidente estadounidense.

2025 trae consigo, con la próxima Cumbre UE-CELAC, una nueva cita para los mandatarios europeos y latinoamericanos, que permitirá confirmar si el es-

En 2025 la Cumbre UE-CELAC confirmará si el retorno a una agenda común adquiere entidad, y si el Global Gateway abre más oportunidades de diálogo y cooperación

fuerzo por retomar una agenda común lanzado en 2023 adquiere entidad, y si los resultados parciales del Global Gateway consiguen abrir más oportunidades de diálogo, cooperación y, sobre todo, de coordinación internacional basada en valores e intereses comunes.

Una región sin conflictos ante la creciente conflictividad global

Quizás el mayor escollo de los últimos años para el diálogo UE-América Latina y el Caribe, lo haya generado la diferente mirada sobre la invasión de Rusia a Ucrania. Si bien los países latinoamericanos asumieron en su gran mayoría una postura garantista de las normas internacionales y la integridad territorial, hay una gran distancia en la percepción de la amenaza que enfrenta Europa.

En las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, tanto los países occidentales como del Sur global han coincidido en la condena a Rusia por hechos que, mayoritariamente, se han calificado como actos de agresión que violan principios básicos de la Carta de Naciones Unidas, como la abstención del uso de la fuerza contra la integridad territorial y la soberanía de los Estados. En estos casos, no se trata de un alineamiento con Occidente, sino de principios que los países del Sur han contribuido a definir —particularmente América Latina— y que han defendido de manera consistente (Sanahuja, 2022).

En el caso de América Latina, casi todos los países votaron a favor de las resoluciones en respuesta a la invasión rusa de Ucrania, destacando tanto la Resolución ES-11/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas “Agresión contra Ucrania”, de 2 de marzo de 2022, como la votación en la 11ª sesión especial de emergencia, celebrada un año después de la invasión, que entre otros puntos solicitaba la “retirada inmediata de todas las fuerzas militares rusas del territorio ucraniano”. Solo Bolivia, Cuba y El Salvador se abstuvieron en los dos casos, y Nicaragua se abstuvo en la primera votación y votó en contra de la segunda. Estos países guardan una cercanía especial con Rusia.

Cabe recordar que, durante mucho tiempo, Rusia realizó un laborioso trabajo diplomático en la región. Desde mediados de los años 2000 retornó gradualmente, y en la actualidad mantiene relaciones diplomáticas con todos sus países, y sus ciudadanos pueden viajar sin necesidad de visado por la región. Además de los éxitos diplomáticos, Rusia ha sido y sigue siendo muy activa en la generación de información, muy especialmente en la construcción de visiones e interpretaciones de la realidad política alternativas a las promovidas por Occidente. Por lo demás, en el plano militar y geopolítico —y por primera vez después de la retirada del contingente soviético en Cuba a principios de los años noventa—, hay presencia de uniformados rusos en el hemisferio occidental, concretamente en Venezuela (Rouvinski, 2020). Asimismo, durante la pandemia, Rusia también se implicó en una “diplomacia de vacunas” que, a pesar de no ser tan efectiva como la de China, le ayudó a mejorar su reconocimiento regional.

Como se ha indicado, ante la invasión rusa a Ucrania la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos mantuvieron en Naciones Unidas una postura ajustada a la condena a las agresiones territoriales. Sin embargo, a nivel interno y en voz de algunos líderes políticos, la tendencia fue de cierta neutralidad. En consecuencia, pese a condenar la acción rusa, muchos países también mostraban sus

recelos sobre la OTAN, a la vez que retomaban el discurso crítico hacia el “imperialismo” estadounidense y su doble rasero. La neutralidad de los líderes latinoamericanos significó una decepción para Europa y se convirtió, de hecho, en uno de los obstáculos que dificultó gravemente la consecución de una declaración de consenso en la Cumbre entre la UE y la CELAC que tuvo lugar en 2023 (Rodríguez Pinzón, 2024).

Por su parte, la operación militar de Israel en la franja de Gaza y la expansión regional, tras los atroces atentados cometidos por Hamas el 7 de octubre de 2023, también ha generado realineamientos en política exterior (Rodríguez Pinzón, Mila-Maldonado y García-Mayoral, 2024). La mayoría de los gobiernos de la región se mostraron al principio solidarios con Israel; solo Cuba y Nicaragua se abstuvieron de hacer declaraciones. Sin embargo, fueron menos los gobiernos que calificaron de terrorista la incursión de Hamás en territorio israelí, y al menos seis países se han abstenido de hacerlo, entre ellos, Colombia y Panamá (aunque este último país forma parte de los que tampoco han reivindicado el Derecho Internacional Humanitario y la protección de los civiles palestinos ante la desproporcionada ofensiva israelí).

En este conflicto, el posicionamiento de los gobiernos latinoamericanos se dirime por factores distintos a los que determinan la postura en el conflicto provocado por Rusia. Hay algunos países en los que existe una mayor cercanía cultural y/o política con la cuestión, bien por la presencia de importantes núcleos de población judía en Argentina y Brasil, o procedente de Palestina en el caso de Chile. Otros países también tienen relaciones históricamente estrechas con Israel, como Guatemala y Panamá.

Es importante destacar que Israel ha construido una relación comercial y de inversión estrecha con muchos países de la región, por lo que es un país que opera con una agenda propia y bien establecida; de hecho, mucho más fundamentada comercial y políticamente que la presencia de Rusia en la región (Rodríguez Pinzón, 2024). Por otra parte, para algunos gobiernos la causa palestina es parte de la construcción del acervo antiimperialista. Sin embargo, en muy pocos casos el eje ideológico explica la postura ante los dos conflictos: sucede en Nicaragua y Cuba, que apoyan a Rusia y Palestina, pero no es la norma general. El Salvador, en su caso, es cercano a Rusia y a Israel. En el posicionamiento frente al conflicto en Oriente Próximo pesa más la historia particular o los intereses respecto a la relación con EE.UU., como también muestran los casos de Paraguay y Panamá.

En cuanto a la pauta en las votaciones en Naciones Unidas, se mantiene la tendencia de los países latinoamericanos a apoyar el respeto al Derecho Internacional Humanitario. En la votación sobre la petición de una “tregua humanitaria” del 27 de octubre de 2023, solo dos países se abstuvieron, Panamá y Uruguay, mientras que Guatemala votó en contra. En este sentido, la mayor crítica se ha dirigido a los vetos que ha establecido EE.UU. a la votación de resoluciones que pedían el alto al fuego en Gaza.

La región, aun alejada de las tensiones internacionales, no es ajena a los conflictos y las relaciones de poder en juego. De hecho, como se ha podido constatar, además de la adhesión a principios defendidos históricamente por América Latina, se observa un más posicionamiento proactivo, que llama a una mirada más cuidadosa de la historia y de la inserción de cada uno de los países, evitando la tentación generalizadora.

El regionalismo frente a los desafíos del desarrollo global

La condición de países de renta media, es decir, de países que han alcanzado cierta relación estadística entre su PIB y su tamaño poblacional, ha ido alejando a los latinoamericanos de la política de desarrollo europea y estadounidense tras la crisis financiera que se produjo al final de la primera década de 2000. Los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) concentraron los menguados recursos de la postcrisis financiera en los países más pobres. Solo Haití entra en esta categoría en la región. Este proceso de “graduación” ha merecido una revisión, dado que desatendía algunos de los aspectos más relevantes de la actual agenda de desarrollo internacional, especialmente la desigualdad, que en Latinoamérica alcanza los niveles más altos. La revisión ha dado paso al concepto de “desarrollo en transición” adoptado por la OCDE y la Unión Europea que, por tanto, ha adaptado su agenda de cooperación en la región. América Latina, y en especial algunos de sus miembros, son activos defensores del concepto alternativo de “graduación”, que les permite seguir siendo sujetos de cooperación, especialmente técnica. Sin embargo, también hay voces detractoras, como ha planteado Brasil en numerosos foros. Una postura legítima, pero que, sin embargo, no plantea una alternativa real a la graduación basada en renta.

Otro de los focos importantes de debate es el relativo al sistema de financiación multilateral. América Latina nunca ha coordinado sus intereses a través de los países de la región que tienen un lugar en el G20. No obstante, en este foro se ha producido un debate destacado sobre la situación de endeudamiento de los países pobres y emergentes en la “Mesa redonda sobre deuda soberana”. De hecho, como señala la Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre las economías emergentes, el porcentaje de las que enfrentan un gran riesgo y registran diferenciales de endeudamiento que apuntan a un incumplimiento crediticio ronda el 25% (Georgieva, 2023). Para América Latina es muy importante que en este foro se promueva la emisión de Derechos Especiales de Giro y otras medidas dirigidas a aliviar el peso de la deuda, a la vez que se mantienen fuentes de financiación para las crecientes necesidades. A este respecto es necesario señalar que, en las últimas décadas, la mayor parte de la región ha conseguido una importante estabilidad macroeconómica, a pesar de sus deficiencias sociales y de crecimiento económico (Rodríguez Pinzón y Gayo, 2023).

Otro aspecto fundamental es la vulnerabilidad de la región al cambio climático. Los eventos relacionados con el clima y sus impactos se cobraron más de 312.000 vidas en América Latina y el Caribe, y afectaron a más de 277 millones de personas entre 1998 y 2020 (Organización Meteorológica Mundial, 2020). Dada la importancia de la región, y su vulnerabilidad, es necesario reclamar recursos al sistema internacional, es decir, a los países desarrollados y más contaminantes, para asegurar que el cambio climático no incremente las brechas de pobreza y desigualdad. América Latina debe exigir el cumplimiento del compromiso de duplicar en 2025 la financiación para la adaptación al cambio climático respecto a 2019 (Montalvo, 2023). A su vez, en virtud de la relevancia de la industria de combustibles fósiles, es necesario que la transición energética atienda el impacto económico y social del cambio de modelo productivo. Por su parte, la región debe hacer más consistente su política fiscal y de subsidios con los objetivos de descarbonización, y participar en la definición y gobernanza del Fondo de Perdidas y Daños por el

Cambio Climático (Montalvo, 2023). Este es quizás uno de los aspectos en los que América Latina debe jugar un papel más importante y activo.

En América Latina y el Caribe se concentra una parte importante de los recursos naturales mundiales, que se distribuye de forma desigual entre los países. Aproximadamente el 20% de las reservas de petróleo, el 25% de los metales estratégicos y más del 30% de los bosques primarios del mundo se encuentran en la región. Los recursos naturales desempeñan un papel importante en el desarrollo económico; en efecto, las actividades económicas y los productos basados en esos recursos representan alrededor del 12% (a precios constantes de 2018) del valor agregado regional y el 16% del empleo total (CEPAL, 2023).

Una de las tendencias que marcarán el futuro de la economía internacional será el cambio en las cadenas globales de valor impactadas por la salida del mercado de proveedores, por las relocalizaciones, o por un posible paso de los denominados “offshoring” a los “reshoring”. Esto podría abrir oportunidades para aquellos proveedores que sean capaces de brindar servicios diversificados, flexibles y de alto nivel, en lo que constituye un aliciente para fortalecer la capacidad de coordinación regional y su potencial de complementariedad y eficiencia (CEPAL, 2021). De hecho, frente a las asimetrías señaladas, y la tendencia a la reprimarización, el mercado regional podría promover la densificación del tejido productivo y contribuir a la reducción de la dependencia de las exportaciones de bienes primarios, gracias a su composición intensiva en manufacturas y la alta presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes). Sin embargo, a día de hoy, la promesa de que estos escenarios de “relocalización” se hagan realidad parece dilatarse, incluso para los países más claramente opcionados a beneficiarse, como México.

Otra de las miradas necesarias referidas a la transición energética apunta hacia las fuentes renovables, ligadas a la lucha contra el cambio climático y al desarrollo de la electromovilidad, que está experimentando un gran crecimiento; más aún: se prevé una demanda mundial creciente de materiales estratégicos y críticos. Destacan recursos como el litio: dos tercios de las reservas globales probadas y la mitad de la oferta global de este mineral provienen del llamado “triángulo del litio”: Argentina (24%), Bolivia (15%), Chile (14%), a los que se agrega Perú (14%) (Ruano, 2023). Sin embargo, la riqueza de la región necesita una gestión muy efectiva y un gran esfuerzo político, para la explotación de este recurso se convierta en un factor de desarrollo equitativo para toda su población y se evite una profundización de la primarización económica y de un modelo extractivista, depredador e inequitativo.

El desarrollo energético de la región puede aprovecharse de sus ventajas comparativas, pero también puede producir nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Esta conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centradas en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia. Un ciclo que, en América Latina, se ve agudizado por la tendencia a la represión de las movilizaciones sociales y los efectos de los déficits democráticos (Rodríguez y Rodríguez Pinzón, 2020).

Sin embargo, las tendencias políticas de los gobiernos no permiten prever que la región promueva un análisis crítico del estilo de desarrollo “neoextractivista”. De hecho, parecen generarse fisuras y nuevas polarizaciones, que comprometen la posibilidad de gestionar conjuntamente algunos de los desafíos regionales. El regionalismo latinoamericano está vaciado de contenido en términos de desarrollo, a

El desarrollo energético puede producir nuevas asimetrías y conflictos socioeconómicos y político-culturales: esta conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centradas en la defensa del territorio y del ambiente

pesar del peso histórico de la región sobre este asunto en el sistema multilateral, y de las demandas de sus sociedades tan profundamente marcadas por la desigualdad. Con todo, la región no tiene a mano demasiadas opciones. En el marco de la guerra comercial entre China y EE.UU. se han establecido políticas proteccionistas y límites en el abastecimiento de materias críticas y en el acceso a tecnología puntera. Estos límites afectan las posibilidades de desarrollo de América Latina, dada su baja capacidad de aprovechar y agregar valor a sus recursos naturales.

Otro aspecto relevante y estratégico para América Latina tiene que ver con la dimensión normativa de la producción y la tecnología. América Latina se enfrenta a la necesidad de hacer una transición digital que ayude a cerrar las brechas sociales, a la vez que mejore la productividad y adaptación al empleo del futuro. También debe garantizar parámetros de sostenibilidad ambiental. Esto no solo requiere invertir en esta transición, sino construir un modelo de gobernanza del avance tecnológico. No es un interés solo latinoamericano: parte de la pugna por el poder está relacionada, justamente, con la capacidad para imponer las normas que determinan la producción, la explotación de los datos y los límites éticos y securitarios a la inteligencia artificial y sus productos.

En este panorama, América Latina, con su frágil regionalismo, habrá que tomar decisiones sobre las opciones existentes que tendrán consecuencias en su desarrollo. De cualquier forma, son destacables avances como la adopción de la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales aprobada en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de Gobierno en 2023 (SEGIB, 2023).

El desafío de la inseguridad como asunto internacional

La criminalidad internacional es uno de los principales problemas de seguridad en la región, con una tasa de homicidios promedio de 24 por cada 100.000 habitantes, la más alta del mundo. En 2020, según la CEPAL se registraron más de 165.000 homicidios en la región. Esta violencia, se relaciona con factores como el tráfico de drogas, la violencia de pandillas, los fallos en la presencia y la acción de los Estados, la corrupción o la desigualdad social, pero también con los “agujeros” del sistema internacional, especialmente los que tienen que ver con la facilidad para el “lavado de activos” en el sistema financiero, la desigualdad internacional o la incapacidad de coordinación entre distintos actores (Rodríguez Pinzón, 2023).

Uno de los principales generadores de violencia es el narcotráfico y, en general, el crimen organizado. La región es un importante productor y distribuidor de drogas, siendo responsable del 70% de la cocaína producida en el mundo según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2023). También crecen otros delitos asociados como el tráfico de armas, de personas y de especies. De hecho, en el continente americano hay una fuerte relación entre muertes violentas y armas de fuego: al menos el 75% de las muertes ocurrieron por el uso de estas (UNODC, 2019).

Pero la inseguridad no solo crea víctimas directas, sino que influye sobre todo el sistema social a través del miedo, su carga social y la desconfianza que implica en todas las dimensiones de las relaciones sociales y económicas. Como señalan Hernández-Gutiérrez y Zurita Ortega (2022), incluso en los países más seguros la inseguridad ciudadana aparece entre las principales preocupaciones de los ciu-

La inseguridad no puede entenderse como un fenómeno aislado y particular de la región, sino que constituye una dimensión más entre los desafíos globales que afrontan las democracias en el mundo

dadanos. El impacto real y la percepción de la inseguridad se convierten en un serio obstáculo en la vida de la ciudadanía latinoamericana que ve coartada su libertad, a la vez que se generan altos costes sociales por el aumento de la desconfianza interpersonal e institucional.

Ante dicha percepción de inseguridad y de ineficacia de las políticas públicas, han ganado auge en toda la región —y en todo el espectro ideológico— las políticas de “mano dura”¹, que no solo distan de presentar resultados sostenibles, sino que erosionan la democracia. Y ello, en tanto debilitan el Estado de derecho, aumentan de forma insostenible la población carcelaria y generan un sustrato de polarización que tiende a ampliar las brechas sociales. El problema es que la presencia del crimen organizado en la región es un asunto internacional y, con las políticas de “mano dura”, su gestión tiende a restringirse al ámbito doméstico, concretamente sobre determinados sectores sociales (jóvenes, migrantes, afrodescendientes), sin que se fortalezcan los mecanismos internacionales que permitan atajar la dirección de las estructuras criminales y su poder. En ese sentido, la inseguridad no puede entenderse como un fenómeno aislado y particular de la región, sino que constituye una dimensión más entre los desafíos globales que afrontan las democracias y el Estado de derecho en el mundo (Rodríguez Pinzón, 2023).

La percepción de América Latina como región alejada de los conflictos internacionales no puede ignorar que la violencia criminal tiene un coste humano, político y económico tan alto como el de las guerras tradicionales. Asimismo, es importante asumir de forma prospectiva que los efectos del cambio climático, de los cambios tecnológicos y de los sistemas comerciales globales van a ofrecer nuevas oportunidades para los grupos criminales, por ejemplo, a través del aumento del cibercrimen, o de la depredación de los recursos estratégicos y críticos en poblaciones vulnerables.

¿Es posible reconstruir el relato iberoamericano?

Una de las diferencias más evidentes al analizar las perspectivas internacionales de América Latina, bien desde España, bien desde la región, es la presencia o ausencia de la dimensión iberoamericana. En España esta dimensión está presente sistemáticamente, mientras que en la mayoría de los estudios latinoamericanos no. Sin embargo, Iberoamérica es una realidad con un acervo y un impacto tanto en la península ibérica como en Latinoamérica. Los numerosos programas de cooperación, los diálogos de alto nivel, o el conjunto de proyectos culturales de larga duración componen un esquema de relacionamiento que tiene su punto álgido en el sistema de las cumbres iberoamericanas, pero que es mucho más que eso.

La XXIX Cumbre en Cuenca, Ecuador, mostró la tensión entre la fortaleza del proyecto iberoamericano —que resiste con una institucionalidad de más de 30 años de asociación— frente al riesgoso uso de las cumbres como un instru-

¹ Con este título, se alude a un conjunto de medidas legales y policiales que incluyen generalmente las medidas de endurecimiento de los códigos penales; el aumento de la presencia policial en el control de barrios/zonas considerados de alta incidencia de actividades criminales; el aumento del encarcelamiento, sobre todo de determinados perfiles (jóvenes, afrodescendientes, pobres, etc.); el aumento de la violencia y de la letalidad policial; la asociación a la “guerra contra el narcotráfico”, entendido como “enemigo público” de primer nivel, y la construcción de una narrativa de “tolerancia cero” (Rodríguez y Rodríguez Pinzón, 2020).

mento para medir la eficacia de Iberoamérica. La foto de los mandatarios reunidos proyecta una imagen saludable, pero no un diagnóstico suficiente. La salud de Iberoamérica, de hecho, reside en que reciba atención y cuidado desde el lado latinoamericano, e impulso y coherencia desde el peninsular.

Uno de los principales escollos en la tarea conjunta de promover y “cuidar” del proyecto iberoamericano radica en la actual situación de banalización de la diplomacia y la política exterior en la región. A menudo, se constata la subordinación de políticas exteriores estables y coherentes a las veleidades de los presidentes de turno o a los intereses electorales, dejando de lado el “saber hacer” de las cancillerías y privilegiando las redes sociales como “espacio de debate internacional”.

La XXIX Cumbre Iberoamericana se vio afectada por la tensión entre diversos gobiernos, y la propia debilidad del gobierno convocante, envuelto en tensiones diplomáticas con otros países latinoamericanos. Otro punto que obstaculiza la repercusión de las cumbres es la fatiga por los numerosos eventos que reclaman la presencia de los presidentes. La Cumbre de Cuenca coincidió con el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Reunión del G20 en Brasil; además, poco antes se había celebrado la COP 16 de Biodiversidad en Cali, Colombia. Estas agendas hacen difícil encajar todos los eventos, aparte de que se compita por atraer a más figuras. Sin embargo, es importante poner el objetivo en otras imágenes del proyecto iberoamericano, por ejemplo, en la gran participación que consiguió el Encuentro Empresarial Iberoamericano con más de 1.000 empresas participantes.

Asimismo, resulta llamativa la aceptación social que produce la idea una estrecha relación entre España, Portugal y América Latina. En este sentido, los datos del Barómetro de la imagen de España en América Latina corroboran esta valoración: 7 de cada 10 encuestados tienen una buena imagen del país (Real Instituto Elcano, 2023). Asimismo, el apoyo a la integración latinoamericana cuenta con un gran respaldo, según el informe de INTAL de mayo de 2024: el 79% de los latinoamericanos se muestra a favor, un 8% más que en 2020 (BID, 2024). Estos datos contrastan con las oscilaciones, en gran parte ideológicas, de los gobiernos latinoamericanos, que han frustrado las diferentes fórmulas de concertación. Así, a pesar de la fragmentación institucional, el soporte social permite sugerir que: “armonizando identidades, valores e intereses, la trama iberoamericana podrá adquirir la dosis de consistencia que dote de credibilidad a su narrativa: la de una comunidad que requiere con urgencia la impronta de un discurso cohesivo, estable, integrador, en gran medida refundacional, pero ante todo verosímil” (Fernández Leost, 2024).

Cada vez más voces sugieren la necesidad de una reconstrucción de la narrativa de América Latina. Acaso el actual escenario incertidumbre global sea un momento preciso para relanzar un proyecto que no solo mire a lo que ha construido en sus más de 30 años de historia, sino que consiga arraigar en las nuevas generaciones de “iberoamericanos”.

Es necesario reconstruir la narrativa: es el momento de relanzar un proyecto que consiga arraigar en las nuevas generaciones de “iberoamericanos”

Conclusiones

Hablar del futuro de las transiciones indispensables para el mundo (energética, digital y socioeconómica) significa hablar de América Latina. La región es crucial por sus recursos naturales, agua, bosques y tendencias demográficas. Además,

sus bases histórico-culturales comunes con Occidente permiten una alineación en un marco multilateral de 46 países. Los cambios en la distribución global de capacidades materiales —como el mayor peso de China e India frente a EE.UU., Europa y Japón— se entienden como una metamorfosis estructural o “crisis de hegemonía”. Sin embargo, desde la crisis financiera de 2008 estos cambios globales no han producido presiones homogéneas en América Latina, sino una mayor heterogeneidad, una “asimetría diferenciada”.

Durante muchos años, la asimetría ha sido una característica fundamental de las relaciones interamericanas. Aunque sigue siendo el caso, el significado de la asimetría ha variado. Los grados de interdependencia, vulnerabilidad y relevancia política son cada vez más dispares, lo que requiere repensar la naturaleza de la “hegemonía” misma, entendida como un complejo de relaciones asimétricas con características jerárquicas (Bitar y Long, 2024).

La región ha transitado sin brújula entre las turbulencias del sistema internacional durante años. La crisis económica, la explosión social, las fallas estructurales persistentes y la polarización política oscurecen el panorama regional. Esta situación tiene riesgos evidentes, muchos de los cuales provienen de la fragilidad de su integración regional, que impide articular posiciones de fuerza de manera ágil y efectiva, limitando la capacidad de abordar problemas comunes. La falta de un proceso de integración sostenible e institucionalizado es un déficit con efectos en muchas dimensiones. Oportunidades como la coordinación de demandas en escenarios multilaterales, la búsqueda de financiación internacional, el fortalecimiento de cadenas intrarregionales de valor agregado o la gobernanza de la protección ambiental y social son algunos de los aspectos más afectados.

América Latina busca encajar sus intereses y prioridades, alejándose del interés de Occidente y diversificando sus socios comerciales y financieros, con China jugando un papel destacado. Sin embargo, los desafíos de la región van más allá del posicionamiento comercial. La región enfrenta un debate sobre la nueva estructura internacional, contrastando con un alineamiento de facto con el Sur global, una categoría con escaso poder analítico pero importante en la definición de un orden post-occidental y en la estrategia de liderazgo de China (aunque este país no pueda ser considerado parte del Sur).

Uno de los aspectos más interesantes para entender cómo los países latinoamericanos entienden el orden internacional es su postura frente a las guerras en Ucrania y Palestina. Frente a la invasión de Rusia, la región ha defendido consistentemente el derecho internacional en los foros multilaterales, aunque internamente ha habido debates sobre una cierta neutralidad. En contraste, las posturas frente a la acción terrorista de Hamás y la respuesta de Israel contra Palestina son más variadas, y están influidas por las relaciones diplomáticas, la presencia de diásporas y la asimilación de sus actores a la realidad de los países.

Otro aspecto crucial de la agenda exterior latinoamericana es el rol de los materiales críticos en las transiciones hacia las energías limpias. La región, rica en recursos minerales, enfrenta el desafío de evitar un nuevo proceso de extractivismo y construir capacidades para agregar valor, mejorando la calidad del empleo y la productividad. La respuesta a los problemas internos también pasa por atraer inversión para el desarrollo de infraestructuras y evitar que las restricciones de crédito internacional impidan desarrollar políticas urgentes. Programas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China o el Global Gateway de la UE ofrecen

oportunidades, aunque con limitaciones presupuestarias. Finalmente, la región juega un papel importante en la gobernanza de los procesos de lucha contra el cambio climático y la adaptación y mitigación, y debe equilibrar su valor estratégico como fuente de biodiversidad, con su vulnerabilidad al cambio climático y la necesidad de cerrar su modelo productivo de combustibles.

Referencias bibliográficas

- ACTIS, E. y MALACALZA, B. (2021): “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”, *Nueva Sociedad*.
- BRADFORD, A. (2020): *El Efecto Bruselas*, Oxford University Press.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2019): “Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe”, en M. ARDILA, E. VIEIRA POSADAS (eds.): *Geopolítica y Nuevos Actores de la Integración latinoamericana*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.
- CEPAL (2021): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago (LC/PUB.2020/21-P). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf.
- (2023): *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023*, Santiago. Disponible en: [https://www.cepal.org/es/comunicados/la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-aumento-un-552-2022-alcanzando-su#:~:text=En%202022%20i%20ingresaron%20a%20Am%C3%A9rica,y%20el%20Caribe%20\(CEPAL\)](https://www.cepal.org/es/comunicados/la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-aumento-un-552-2022-alcanzando-su#:~:text=En%202022%20i%20ingresaron%20a%20Am%C3%A9rica,y%20el%20Caribe%20(CEPAL)).
- (2023): *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe en 2023*, Santiago. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28fbd6ab-cb1d-4b23-b4f2-36fb1080bba6/content>.
- FERNÁNDEZ LEOST, J. A. (2024): «Iberoamérica como ‘narrativa democrática’», *Análisis Carolina* n° 17, Madrid, Fundación Carolina.
- FORTÍN, C., HEINE, J. y OMINAMI, C. (2021): *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, Santiago de Chile, Editorial Catalonia.
- García Herrero, A. (2024): “¿Puede el tardío paquete de estímulos de China revertir su desaceleración económica?”, EPE.
- GEORGIEVA, K. (2023): *Las prioridades del G20: Un planeta, una familia, un futuro*. Washington D.C., FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/02/22/policy-priorities-for-the-g20-one-earth-one-family-one-future>.
- GONZÁLEZ, G., HIRST, M., LUJAN, C., ROMERO, C. y TOKATLIAN, J. (2021): “Coyuntura crítica, transición y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*(292), 49-65.
- GRATIUS, S. y MONGAN, M. (2023): “El Sur Global, Construyendo un mundo postoccidental”, *GATE Center*. Disponible en: https://gatecenter.org/wp-content/uploads/2023/12/El_Sur_Global_GATE-Center.pdf.
- HERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, J.C. y ZURITA-ORTEGA, F. (2022): “Inseguridad objetiva, miedo al delito y preocupación por la inseguridad en América Latina”, *Revista Contextos* n° 50
- HIRST, M.; RUSSELL, R.; SANJUAN, A. M.^a y TOKATLIAN, J. G. (2024): “América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 136 (abril).
- JULIÁN, A. P., HERNÁNDEZ, M. N., LÓPEZ, A., DÍAZ, A., FONFRÍA, A., MARTÍNEZ, E. I.,... ESTEBAN, J. M. (2023): *Los minerales estratégicos*, Documento Marco, Madrid, IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEMo4_2023_ANA-PAS_Minerales.pdf.

- MALAMUD, C. y NUÑEZ, R. (2021): “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina” *ARI*(21), Real Instituto Elcano 18 de febrero.
- MALAMUD, C., RUIZ, J. y TALVI, E. (2023): *¿Por qué importa América Latina?*, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/informe-elcano-32-por-que-importa-america-latina.pdf>.
- MALCORRA, S. (2019): “El posicionamiento de América Latina en el mundo de hoy”, *Pensamiento Iberoamericano* (7). Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-7/>.
- MONTALVO, A. (2023): “La voz de América Latina y el Caribe en la COP”, *El País - América Futura*. Disponible en: <https://elpais.com/america-futura/2023-11-26/la-voz-de-america-latina-y-el-caribe-en-la-cop.html>.
- MÜLLER, G. *et al.* (2017): *La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros*. Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf).
- MYERS, M. y RAY, R. (2021): *Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020*, The Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>.
- (2024): *Feeling the stones: Chinese development finance to Latin America and the Caribbean, 2023*, The Dialogue. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2024/06/Chinese-Development-Finance-in-Latin-America-and-the-Caribbean-2023-Update-Final.pdf>.
- ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL (2020): *Estado del Clima en América Latina y el Caribe 2020*, ONU.
- PARTHENAY, K. (2022): “El «no alineamiento activo» y América Latina en el orden global”, *Le Grand Continent*, 3 de octubre. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/10/03/el-no-alineamiento-activo-y-america-latina-en-el-orden-global/>.
- RÍOS, G., RODRÍGUEZ PINZÓN, É. *et al.* (2023): *Relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea: fortaleciendo una alianza estratégica*, CAF.
- RODRIGUES, T. y RODRÍGUEZ PINZÓN, É. (2020): “Mano dura y democracia en América Latina: Seguridad pública, violencia y Estado de Derecho”, *América Latina Hoy* (84).
- RODRÍGUEZ PINZÓN, E. (2022): “América Latina: Competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*, Madrid, Fundación Carolina/Fundación ICO.
- (2023): “La seguridad en la relación eurolatinoamericana”, en RODRÍGUEZ PINZÓN, É. (ed.): *Informe Iberoamérica 2023*, Madrid, Fundación Alternativas. Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/05/INTERIOR_IBE_2023_DIGITAL-1.pdf.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, E. y GAYO, D. (2023): *Las Empresas ante la relación UE-ALC*. Madrid: CEAPI.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É.; MILA-MALDONADO, A., y GARCÍA-MAYORAL, Á. (2024): “América Latina ante el conflicto en Gaza: a un año del 7 de octubre”, *Documentos de trabajo* n° 99 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- RUSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2002): “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos*(21), 159-185. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>.
- SANAHUJA, J. A. (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-126.
- (2020): “¿Bipolaridad en ascenso?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 76-84. Disponible en: www.fal.itam.mx.

- (2021): “Pacto Verde y Doctrina Sinatra”, *Nueva Sociedad* (291), pp. 141 - 156.
- (2022): “Guerras en el interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, en M. MESA, *Cambio de época y coyuntura crítica global en la sociedad internacional. Anuario 2021-2022*, Madrid, CEIPAZ.
- SANBORN, C. (2018): “From extraction to construction to some reflections on China and Latin America”, *Harvard Review of Latin America; Latina America and Asia*, 12(18), 9.
- SEGIB (2023); *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*.
- SEPÚLVEDA, S. G. (2023): *Qué es offshoring, nearshoring y reshoring - y cómo se beneficia un estado en México*, World Economic Forum.
- SERBIN, A. (2018): *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires, CRIES-Icaria.
- SIGMON, E. (2024): “Análisis y perspectivas de la Política Exterior estadounidense en las Américas”, *Análisis Carolina*, nº 15, Madrid, Fundación Carolina.
- STALLINGS, B. (2020): *Dependency in the twenty-first century?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNODC (2019): *Estudio mundial sobre el homicidio*, Viena.
- (2023): *Informe mundial sobre las drogas*, Nueva York.
- UNIÓN EUROPEA (2016): *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia para la política exterior y la seguridad común de la Unión Europea*, Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.
- YUMATLE, C. (2024): “Introducción”, en J.-M. CHENOU, A. COVARRUBIAS y C. YUMATLE: *El mundo visto desde América Latina: Una revisión de los conceptos básicos de las relaciones internacionales*, Siglo XXI.

2. PERSPECTIVAS DE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2024

JULIETA ZELICOVICH

Investigadora Adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

La persistencia de la guerra ruso-ucraniana agrava las malas noticias para la economía mundial, acentuando la fragmentación económica por razones ideológicas

Las perspectivas de la inserción económica internacional de América Latina están inmersas en un panorama complejo. La región atraviesa una nueva “década perdida”. De acuerdo con la CEPAL, el nivel de crecimiento del periodo 2015-2024 fue de apenas 0,9%, una tasa que está incluso por debajo de 2% de la década del 1980 (CEPAL, 2024a). En los últimos años los países latinoamericanos han encontrado dificultades para lograr una inserción económica internacional que se alinee con las metas de desarrollo y reduzca las vulnerabilidades externas que afectan a la región. Las fuerzas centrífugas han predominado, obstaculizando una integración regional densa, y la primarización económica se ha impuesto sobre los proyectos de industrialización más complejos.

La región no ha logrado sostener estrategias de inserción económica internacional articuladas que permitan salir de ese trayecto de “décadas perdidas”. Las proyecciones para los próximos años no registran demasiados cambios, con 1,7% para 2024 y 2,3% para 2025 (CEPAL, 2024a). Este magro desempeño se da en un contexto donde el crecimiento de la economía global también se muestra moderado, con un 3,2% para 2024 y 2025 (Fondo Monetario Internacional, 2024).

El creciente proteccionismo mundial, junto con la desaceleración de la economía de China, la inflación en las economías avanzadas, y los *shocks* que generan los eventos climáticos, se conjugan con las debilidades de los entramados productivos nacionales para condicionar fuertemente el desempeño de las economías de la región. Así, a la complicada inercia de la región se le suma el “giro geoeconómico” en la arena internacional, con la creciente fragmentación de la economía internacional y el despliegue de nuevos instrumentos de política económica.

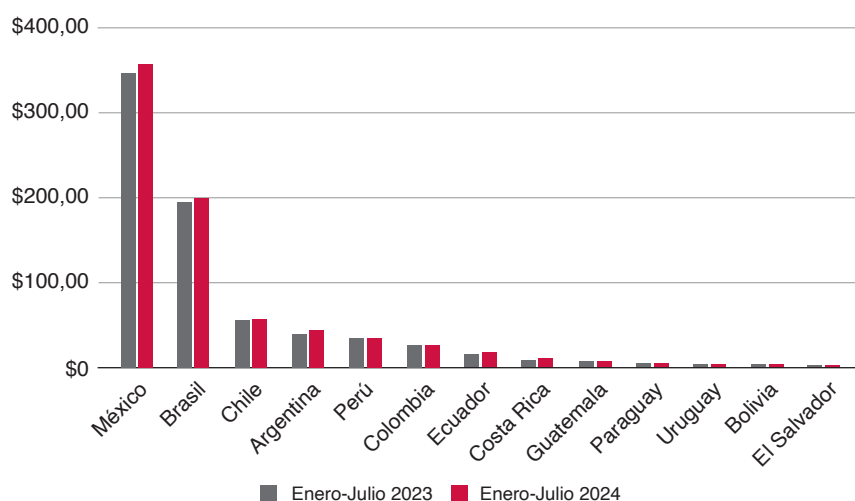
Frente a dicho panorama este artículo busca comprender cómo han respondido los países de la región a los cambios globales y cuáles han sido las tendencias desplegadas en 2024 en materia de su inserción internacional. El primer apartado repasa los indicadores de desempeño económico de América Latina en materia de comercio y de inversiones; seguidamente se discuten las estrategias que los países implementaron frente a la dinámica que ha adquirido el escenario económico internacional en el marco de la competencia entre Estados Unidos y China. El tercer apartado se concentra en la integración regional como parte de las es-

trategias desplegadas, advirtiendo que en un contexto de transformación geopolítica y tecnológica global, esta no puede permanecer estanca. Y, por último, se presentan las reflexiones finales.

2024: América Latina en la senda de una inserción internacional estancada

En la última década el comercio exterior de América Latina creció poco. En 2023 tuvo un desempeño negativo, siendo que las exportaciones se contrajeron 2,2% tras la recuperación de 2022 (Giordano y Michalczewsky, 2024), y el promedio de 2015-2024 fue menor al 1% (CEPAL, 2024a). Los intercambios en el primer semestre de 2024 indican un crecimiento de un 4% interanual, con importantes diferencias intrarregionales (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. Exportaciones de bienes de países latinoamericanos Primer trimestre 2023 y 2024 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Este desempeño no es exclusivo del último año. Desde los años sesenta la región mantiene una participación inferior al 6% en las exportaciones mundiales de bienes, con baja participación en las cadenas globales de valor, solo con excepciones como las de Chile y México (Blyde *et al.*, 2014; CEPAL, 2023).

La oferta exportable de la región se reparte entre vehículos automóviles (12,8%) —mayormente explicados por México y Brasil—; combustibles y minerales (23,4%); máquinas y productos industriales (20,17%), y alimentos (19,8%). Esta canasta ha variado muy poco en la última década, con un leve aumento en alimentos y una baja en la oferta de combustibles y minerales. Del lado de las importaciones, América Latina es un importador neto de manufacturas industriales de diversa complejidad tecnológica y de combustibles, con pocos cambios entre 2014 y 2024.

Como dijimos, Latinoamérica se integra poco a las cadenas de valor globales. Las manufacturas de bienes intermedios explican aproximadamente el 38% de las exportaciones totales (Alvarez, 2022), un valor muy por debajo del 47% del promedio mundial —excluidos los combustibles— (Organización Mundial del Comercio, 2023).

Desde los años sesenta la región mantiene una participación inferior al 6% en exportaciones mundiales de bienes, con baja participación en las cadenas globales de valor

En el comercio de servicios, América Latina se encuentra también rezagada, con una participación del 3% de las exportaciones globales (por arriba de África) y 4,2% de las importaciones totales (UNCTAD, 2024b).

Durante los primeros meses de 2024 se registraron algunos incrementos en las exportaciones de la región, aunque con diferencias regionales. Entre enero y julio de 2024 las exportaciones latinoamericanas totalizaron USD 781.751 millones, lo que implica un incremento aproximado del 4%, como señalado *supra* (Organización Mundial del Comercio, 2024). En el primer trimestre en América del Sur las exportaciones aumentaron un 1,9% interanual, siendo Asia el principal destino. Argentina y Uruguay tuvieron los principales incrementos, asociados a una mejor cosecha agrícola. México, por su parte, profundizó su vínculo con Estados Unidos. En Centroamérica, por el contrario, todos los mercados incidieron negativamente y las exportaciones se contrajeron 7,1% (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2024). El comercio intrarregional, por su parte, disminuyó durante el primer trimestre de 2024, en comparación con el mismo trimestre del año anterior (ALADI, 2024), aunque aumentó en comparación al primer trimestre de 2023 (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2024). Es notable que el comercio de los países de la región con China haya superado desde 2022 al comercio intrarregional (De la Mora, 2023)

Los precios de los *commodities* continuaron siendo un fuerte predictor de la evaluación de las exportaciones regionales. El índice de precios de los alimentos que calcula la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), arrancó el año con una contracción de sus valores, *vis a vis* el último cuatrimestre de 2023, y comenzó a repuntar recién hacia el mes de mayo 2024. Aun así, en comparación con los niveles históricos, el índice de septiembre de 2024 estuvo un 2,1% por debajo interanual (FAO, 2024). Esto explica, al menos parcialmente, el magro desempeño de las exportaciones observadas en la mayoría de los países de la región.

Los flujos de inversión presentaron un panorama de crecimiento de moderado a bajo. La región de América Latina tuvo en 2023 una contracción en las entradas de inversión extranjera directa (IED) y en los anuncios de inversión (CEPAL, 2024b). Esto se produjo en un contexto donde, de todos modos, la IED a nivel global creció poco (UNCTAD, 2024a). Brasil y México se han posicionado como los principales mercados de destino de los flujos de capital, seguidos por Argentina, Chile y Colombia.

En estos meses, los efectos de *nearshoring* resultaron ser acotados: si bien EE.UU. se sostuvo como el principal origen de la IED en la región, se redujeron las entradas de capital estadounidenses en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 2024b). Por su parte, la inversión transfronteriza regional se redujo un 46% y totalizó 10.825 millones de dólares (6% del total), lo cual es —excluyendo el pico alcanzado en 2022— el valor más alto desde 2018 (CEPAL, 2024b).

En balance, América Latina sigue siendo un territorio relegado ante las proyecciones económicas internacionales, registrando magros desempeños de crecimiento de su sector externo, por debajo del promedio mundial. Los flujos de comercio e inversión no han logrado ganar el impulso suficiente para dar el salto que la región necesita en materia de crecimiento, reafirmando con el desempeño de 2024 las sospechas de la “nueva década pérdida” (Salazar-Xirinachs, 2023).

El desafío de la fragmentación geoeconómica y el debilitamiento de la cohesión regional

Un punto relevante en este panorama de inserción internacional es que la región latinoamericana parece mantenerse estable en su especialización productiva y de mercados, en un contexto de importante transformación del escenario internacional. En particular, la literatura reciente ha problematizado la reorientación de los flujos económicos —comercio e inversiones— por tensiones geopolíticas; proceso conocido como “fragmentación geoeconómica” (Aiyar *et al.*, 2023; Gopinath *et al.*, 2024). Este proceso, si bien solo tiene rastros empíricos acotados a aproximadamente 4,2% del comercio total (Blanga-Gubbay y Rubínová, 2023), reconoce mecanismos políticos y económicos sólidos que hacen esperable su extensión.

Frente a dicha fragmentación geoeconómica, investigaciones recientes han reconocido que algunos países —que tengan posicionamientos geopolíticos balanceados, regímenes comerciales abiertos y eficientes, apertura de cuenta de capital y recursos estratégicos—, pueden jugar un papel privilegiado como “Estados conectores” (Aiyar y Ohnsorge, 2024). América Latina, al ser una zona de paz, contar con recursos minerales estratégicos (Bernal *et al.*, 2023), y mantener relaciones sólidas tanto con China como con EE.UU. —destinatarias del 14% y 43% de sus exportaciones regionales, respectivamente—, podría posicionarse como un actor clave en la nueva configuración internacional (FMI, 2023). Esto podría crear incentivos para actuar de manera conjunta (De la Mora, 2023), presentando así un salto en la estrategia de inserción internacional latinoamericana.

La evidencia empírica de 2024 sugiere un panorama diferente. Lejos de ese escenario hipotético de respuestas concertadas, lo que ha primado en 2024 han sido acciones individuales que han acentuado las tendencias centrífugas. Los países han optado por medidas unilaterales frente a la fragmentación geoeconómica y no se observan durante este año saltos cualitativos en la inserción internacional latinoamericana de manera coordinada.

Los ejemplos más notorios son los de las dos principales economías de la región, México y Brasil. Ambos países son reconocidos como actores con potencialidad para posicionarse como “conectores” en el entramado de comercio e inversión global (Aiyar y Ohnsorge, 2024; Gopinath *et al.*, 2024). Ambos tienen vínculos político-institucionales con socios de la región y una tradición “latinoamericanista”. Los dos, sin embargo, optaron por estrategias individuales frente a la fragmentación geoeconómica.

En el caso de Brasil, el lanzamiento de la “Nova Política Industrial” a inicios 2024 marca un quiebre con su política regional, al anunciar una nueva estrategia de política industrial sobre seis misiones, de las cuales ninguna menciona al Mercosur. El millonario paquete de medidas propuesto busca posicionar a Brasil como un “país competitivo, innovador y en la vanguardia de la transformación ecológica” (Presidencia de Brasil, 2024), responde a los imperativos tecnológicos y ambientales que atraviesan la fragmentación geoeconómica. En ello, empero, no hay una posición coordinada con los socios regionales ni una proyección de sectores estratégicos que tenga entre sus metas el crecimiento regional. En materia geopolítica, Brasil ha actuado como un actor con peso propio, manteniendo una estrategia de cobertura entre China y EE.UU., con sólidos vínculos comerciales con ambas economías (Zelicovich y Actis, 2024). Esto le ha valido importantes inversiones, entre

Al ser una zona de paz y contar con recursos estratégicos, algunos países latinoamericanos tienen potencial para ser “Estados conectores” de la economía global

las que se destaca la de la China BYD, en el rubro de autos eléctricos, que eleva el potencial del plan industrial carioca (White y Pooler, 2024).

México, por su parte, a pesar de integrar la Alianza del Pacífico, ha afianzado su pertenencia al hemisferio norte, consolidando los vínculos económicos en el tratado con EE.UU. y Canadá (TMEC). En el contexto de reconfiguración de cadenas globales de valor, en los últimos años México vio un incremento de la IED en la zona fronteriza con EE.UU. y en Ciudad de México (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2024) y afianzó su relación con Washington, relegando el espacio regional. Los programas de política industrial estadounidenses, con las leyes Chips Act e Inflation Reduction Act, generaron derrames económicos positivos sobre la economía mexicana, deprimiendo los incentivos que este país pudiera tener con los socios de América Latina. Según los reportes oficiales “entre 2018 y 2023 México ha ganado 1,9 puntos porcentuales en su participación en las importaciones estadounidenses al tiempo que China ha perdido 7,8 puntos porcentuales” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 2023: 94).

Mientras México se posiciona como un “Estado conector” en relación a China y EE.UU., los intercambios con los socios latinoamericanos del Pacífico no superaron el 1% de las ventas totales. A la vez, tensiones políticas asociadas al traspaso de la presidencia *pro tempore* se extendieron sobre el funcionamiento de la Alianza en el periodo reciente.

Aun siendo las dos economías más grandes, México y Brasil no han sido los únicos países que optaron por estrategias individuales ante los desafíos que la fragmentación geoeconómica plantea a la región. Otros países latinoamericanos han buscado mejorar su inserción internacional tejiendo acuerdos de cooperación y comercio que los posicionen como actores articuladores en la reconfiguración de las cadenas de valor globales, hoy afectadas por las tensiones geopolíticas. En estos esfuerzos, las iniciativas también han sido unilaterales, incluso cuando las contrapartes eran coincidentes.

Ecuador, por ejemplo, concluyó un histórico acuerdo de libre comercio con China a comienzos de 2024. Por su parte, Chile —quien ya tiene un acuerdo de libre comercio con Beijing— formalizó la solicitud de ingreso a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), acuerdo de integración regional liderado por China. Perú, por su parte, avanzó en la licitación del Puerto de Chancay con la naviera china COSCO, a pesar de las protestas de EE.UU., e incluso aprobó el uso exclusivo de esas instalaciones (Barletti, 2024), siendo este el episodio de mayor relevancia geoeconómica del año.

En total, cinco son los países que tienen acuerdos de libre comercio concluidos con China en América Latina (Chile, Perú, Nicaragua, Costa Rica y Ecuador), y tres los que se encuentran en etapa de negociaciones (Panamá, Honduras y Perú). Además, 22 países de la región que integran el “Belt and Road Initiative”, la iniciativa de cooperación transnacional e infraestructura insignia de China.

Respecto de Estados Unidos, los lazos de integración económica son más profundos. EE.UU. tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú, y sostiene esquemas de cooperación con casi todo el resto de los países de la región. En 2024, Argentina avanzó en la firma de un Memorando de Entendimiento para fortalecer la cooperación en minerales críticos con EE.UU., con la expectativa de que este instrumento facilite el acceso a beneficios

que ofrecen programas de subsidios estadounidenses como el de la Iniciativa de Reducción Inflacionaria (IRA). Por su parte, los países de la región que integran la *Americas Partnership for Economic Progress*¹ tuvieron a mediados de 2024 un encuentro de nivel ministerial en Washington con el foco puesto en cuestiones como hidrógeno verde, competitividad y resiliencia de las cadenas de valor y seguridad alimentaria —áreas en las que los países de la región tienen claras ventajas—.

Estas medidas, que atendieron a la relación específica con EE.UU. o China, se complementaron con un esfuerzo diplomático por la diversificación de socios. En efecto, la diversificación de mercados y canastas de comercio e inversión es reconocida como una estrategia adecuada para lidiar con el riesgo global asociado a las disrupciones de las cadenas de aprovisionamiento y la fragmentación geoeconómica (Aggarwal y Kenney, 2023).

Del año 2024 resulta especialmente llamativo el interés que América Latina ha cobrado para la región de Medio Oriente y, en particular, el esfuerzo desplegado por Emiratos Árabes Unidos en la región. Siendo un socio no tradicional y con poco volumen de intercambio económico, ha desarrollado en poco tiempo un despliegue intenso de negociaciones en la región. En efecto, entre 2023 y 2024 se desarrollaron negociaciones para el establecimiento de acuerdos comerciales con nueve países de América Latina, tres de los cuales (Chile, Colombia y Costa Rica) ya se concluyeron.

Estos acuerdos se parecen bastante entre sí, siendo acuerdos profundos. En el caso del acuerdo con Chile se incluye —además de los tradicionales compromisos de acceso a mercados, inversiones y cuestiones regulatorias—, un capítulo sobre comercio y empoderamiento económico de las mujeres, tema en el cual Chile ha sido pionero. En el caso de Colombia, el capítulo de turismo responsable es la pieza singular de este tratado.

Los otros países que se encuentran negociando acuerdos de libre comercio con Emiratos Árabes Unidos son Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (Mercosur) —con quienes se realizó la primera ronda de negociación en 2024—, y Perú y Ecuador, que acordaron iniciar negociaciones de un acuerdo comercial en el marco de la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en febrero 2024.

Por su parte, Mercosur avanzó con la firma de un acuerdo de libre comercio con Singapur al tiempo que continuó las negociaciones con la Unión Europea y el European Free Trade Area (EFTA); Perú avanzó en negociaciones para un acuerdo comercial con India, fortaleciendo el eje Sur-Sur.

En todas estas iniciativas resulta llamativa la ausencia de una coordinación regional latinoamericana. Inclusive la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) —principal mecanismo de coordinación en la infraestructura institucional actual— ha arrojado pocos lineamientos comunes para la región en 2024. Se subraya el fortalecimiento de los mecanismos institucionales existentes, y la reiteración del compromiso con un “comercio agrícola libre y justo, basado en reglas internacionales” así como el papel de la región como productora y exportadora neta de alimentos (CELAC, 2024). No hay mayores referencias a cómo posicionarse de manera conjunta y coordinada frente a actores extrarregionales ni cómo aprovechar los recursos que la región tiene para

¹ Barbados, Canadá, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, junto a Estados Unidos

lograr una mejor posición en las dinámicas económicas globales, con mayor captura de valor agregado. Incluso en áreas estratégicas, como la de minerales críticos, aun si ha habido propuestas de coordinación, estas no han sedimentado en mecanismos eficaces de acción, al menos en 2024.

Perspectivas futuras: la integración regional como herramienta para la inserción internacional

Hay una distancia cada vez mayor entre las narrativas para el desarrollo que enfatizan las políticas industriales y la integración regional

Como hemos visto, el comercio intra-latinoamericano ha tenido un desempeño negativo, con una reducción de los intercambios en el primer trimestre de 2024. La tendencia de largo plazo apunta a una pérdida de relevancia de la región en los resultados económicos de los países. Aun si los intercambios intrazona tienen un contenido de mayor complejidad tecnológica que los de extrazona —y de allí su valor estratégico—, no han logrado expandirse. En términos comerciales, persisten las barreras y una falta de infraestructura que facilite los intercambios (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, 2021). En términos políticos, no hay mecanismos de concertación que puedan sostenerse en el tiempo. Como resultado, no hay una estrategia de inserción internacional de América Latina coordinada, ni un posicionamiento común frente a la economía internacional.

La integración regional enfrenta profundos desafíos para sostenerse como pieza clave de la inserción internacional latinoamericana. Hay una distancia cada vez mayor entre las narrativas de políticas para el desarrollo presentes en la región, que enfatizan las políticas industriales (CEPAL, 2024c) o la competitividad (Maloney *et al.*, 2024), y la integración regional. La integración regional ha perdido relevancia como instrumento en el sendero hacia el desarrollo, en comparación con las décadas anteriores. Como señala De la Mora “‘Integración’ es un término que aparece de manera recurrente en el discurso político, pero ello no se refleja como prioridad en las agendas nacionales de política pública” (De la Mora, 2023: 115). De allí que los resultados hasta ahora hayan sido moderados.

Es cierto, no obstante, que la integración regional en un contexto de transformación geopolítica y tecnológica global no puede permanecer estanca. Requiere ajustes en sus instrumentos y en sus metas, y el reconocimiento desde el regionalismo comparado, de que la integración regional, es además, un proceso histórico y geográficamente situado. En otras palabras, aquello que moviliza la integración regional en otras latitudes puede no aplicarse al caso latinoamericano.

Uno de los puntos de tensión es la coordinación entre la agenda regional y la agenda de inserción internacional. Se reconoce que ante los cambios en curso “la integración regional y la inserción a la economía mundial no pueden seguir viéndose como alternativas mutuamente excluyentes sino que deben verse como complementarias”. (Salazar-Xirinachs, 2023, p. 29). En ese sentido, es preciso analizar los obstáculos que existen para que las externalidades que derivan de los acuerdos con actores extrarregionales puedan ser aprovechadas en el conjunto de la región latinoamericana. Por ejemplo, se señala que “los países de la región participan en 33 acuerdos preferenciales de comercio que en total suman 47 grupos de reglas de origen específicas para diferentes productos” (Salazar-Xirinachs, 2023: 29).

Por su parte, el desarrollo de la infraestructura regional (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, 2021) y el avance de la coordinación de políticas en agendas emergentes como la digital (Gayá y Mulder, 2023) o la energética (BID, 2024), son reconocidas por su relevancia para que la integración regional pueda conducir a la inserción internacional de la región.

En esa línea, el último año muestra algunos desempeños interesantes dentro de los procesos de integración regional latinoamericanos.

En Mercosur, durante el primer semestre, se decidió la creación de un Grupo Ad Hoc sobre Propiedad Intelectual (GAHPI), considerado prioritario para el entorno de inversiones asociadas a I+D. Dentro de la Agenda Digital, los miembros buscaron avanzar en la implementación de mecanismos de coordinación y cooperación en materia de ciberseguridad. En materia de integración física, hay un desarrollo en curso mediante Grupo de Trabajo de Infraestructura Física, que ha servido de foro para los intercambios y la coordinación de políticas destinadas a la conectividad en todos sus niveles, con especial énfasis en el Corredor Vial Bioceánico y la Hidrovía. En la Cumbre de julio 2024, los Jefes de Estado del Mercosur acordaron además el fortalecimiento de la interconexión eléctrica y gasífera y subrayaron cómo la integración puede permitir una mayor incorporación de fuentes energéticas renovables a las redes de distribución —aun si, de momento esto ha quedado solo en el plano discursivo—. Finalmente, mediante el Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (GAHCDS) han buscado crear capacidades conjuntas de respuesta frente a medidas “proteccionismo verde” que impactan negativamente en la región.

En la Comunidad Andina de Naciones, la integración energética tuvo progresos durante el primer semestre 2024 hacia la implementación de un Mercado Andino Eléctrico Regional que es coordinado por la Dirección General de Transformación Productiva, Integración Física y Servicios. La Alianza del Pacífico, por su parte, canalizó mayores esfuerzos hacia la agenda ambiental y digital. En la primera el énfasis estuvo en la cooperación técnica; en la segunda, con un mayor nivel de integración, la Alianza buscó avanzar en la actualización de la Hoja de Ruta del Mercado Digital.

Finalmente, en Centroamérica la SIECA ha continuado profundizando la integración del mercado digital y ha realizado esfuerzos conjuntos en prácticamente todas las agendas aquí revisadas: integración fronteriza, facilitación del comercio y sustentabilidad.

Estas iniciativas son un paso hacia el fortalecimiento de la inserción internacional de las economías latinoamericanas, mediante la integración regional. Marcan un sendero en el cual la integración regional sirve para responder a algunos de los desafíos que plantea la transformación global. Los resultados que se han alcanzado, hasta ahora, son sin embargo acotados y no se reflejan en los indicadores habituales de comercio e inversiones ni en la canasta de productos que caracteriza la inserción económica internacional de América Latina. El año 2024 da cuenta de una intencionalidad hacia la modernización y resignificación de los procesos regionales atendiendo parte de las transformaciones globales. No puede dejar de notar, empero, que ese esfuerzo contrasta con las acciones unilaterales reseñadas en la sección anterior. La coherencia y consistencia de uno y otro conjunto de acciones resulta fundamental para las perspectivas económicas regionales.

Factores como el proteccionismo, la desaceleración global, la inflación en economías avanzadas o las tensiones geopolíticas han intensificado las debilidades regionales

Reflexiones finales

América Latina atraviesa un periodo marcado por un estancamiento en su crecimiento económico. A lo largo de la última década, la región ha experimentado un magro desempeño en el comercio exterior y la inversión, agravado por factores como la desaceleración de la economía global, la inflación en economías avanzadas, el creciente proteccionismo mundial y las tensiones geopolíticas. Las dinámicas de 2024 ratifican este escenario.

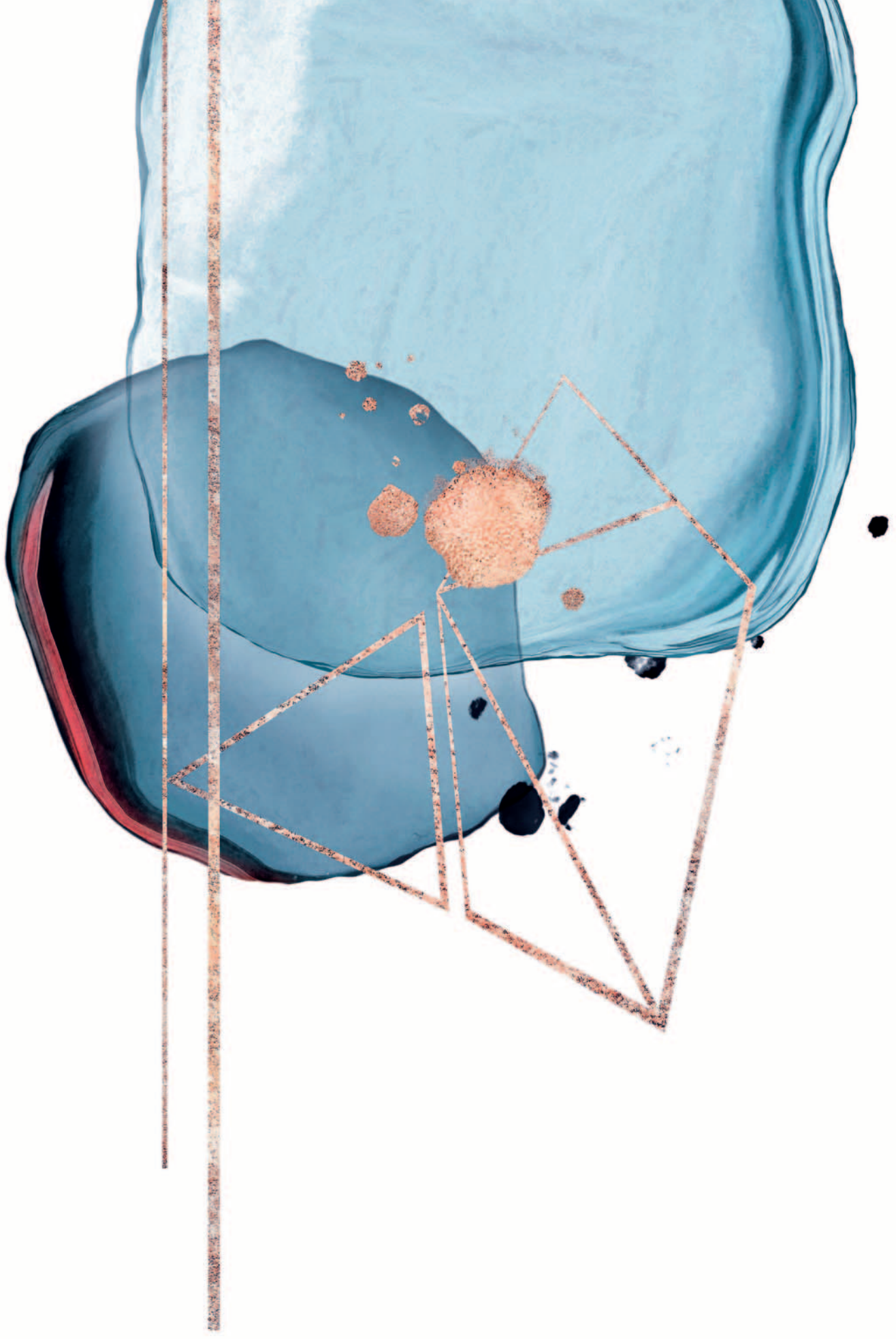
La fragmentación geoeconómica ha profundizado las disparidades regionales y ha conducido a la priorización de estrategias de inserción unilaterales. Esto ha afectado negativamente la cohesión regional y con ello, la integración regional. Si bien se han realizado algunos esfuerzos coordinados, estos no alcanzan a tener masa crítica. Son acotados. En su conjunto, la falta de una estrategia regional coordinada ha limitado las oportunidades de la región latinoamericana en el contexto global. A menos que se implementen acciones concertadas y se fortalezca la integración regional, es probable que la región continúe en la senda de una “nueva década perdida”.

Referencias bibliográficas

- AGGARWAL, V. K. y KENNEY, M. A. T. (eds.) (2023): *Great Power Competition and Middle Power Strategies: Economic Statecraft in the Asia-Pacific Region*. Springer Nature Switzerland. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-38024-2>.
- AIYAR, S. y OHNSORGE, F. (2024): *Geoeconomic Fragmentation and “Connector” Countries*. DOI: <https://doi.org/10.7910/DVN/PGCQVD>.
- AIYAR, S., PRESBITERO, A. y RUTA, M. (2023): *Geoeconomic Fragmentation The Economic Risks from a Fractured World Economy*. IMF & CEPR Press.
- ALADI (2024, junio 3): *Tendencias del comercio internacional de bienes (enero-marzo 2024)*. Disponible en: <https://www.aladi.org/sitioaladi/tendencias-del-comercio-internacional-de-bienes-enero-marzo-2024/>.
- ALVIAEZ, V. (2022, octubre): *Global and Regional Value Chains in Latin America in Times of Pandemic*. Inter-American Development Bank. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Global-and-Regional-Value-Chains-in-Latin-America-in-Times-of-Pandemic.pdf>.
- BARLETTI, A. (2024, junio 18): *China se asegura el uso exclusivo del puerto peruano de Chancay*. Disponible en: <https://www.cronista.com/transport-cargo/quedaba-claro-entonces-que-china-no-le-estaba-construyendo-un-puerto-a-los-peruanos-estaba-construyendo-un-puerto-chino-en-el-peru-que-es-muy-distinto/>.
- BERNAL, A., HUSAR, J. y BRACHT, J. (2023, abril 7): *Latin America’s opportunity in critical minerals for the clean energy transition*. IEA. Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/latin-america-s-opportunity-in-critical-minerals-for-the-clean-energy-transition>.
- BID (2024, marzo 6): *Transición Energética en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/transicion-energetica-en-america-latina-y-el-caribe>.
- BLANGA-GUBBAY, M. y RUBÍNOVÁ, S. (2023): *Is the global economy fragmenting? World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2023-10*. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202310_e.pdf.
- BLYDE, J. S., MARTINCUS, C. V., y MOLINA, D. (2014): *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor*. IDB Publications. DOI: <https://doi.org/10.18235/0012588>.

- CAF - BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (2021): *Caminos para la integración. Facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor*. Disponible en: <https://www.caf.com/es/especiales/red/red-2021/>.
- CELAC (2024): *Declaración de Kingstown. VIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Disponible en: <https://www.sela.org/media/3230542/declaracion-de-kingstown.pdf>.
- CEPAL (2023): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023. Cambios estructurales y tendencias en el comercio mundial y regional: Retos y oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68663-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2023-cambios>.
- (2024a): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/pci>.
 - (2024b): *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024*. CEPAL - Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024>.
 - (2024c): *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4892b7aa-47be-41d7-8969-063bdd8deo6f/content>.
- DE LA MORA, L. M. (2023): La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 2023(141), 113-130. DOI: <https://doi.org/10.18356/16820908-2023-141-6>.
- FAO (2024, septiembre): *Índice de precios de los alimentos de la FAO | Situación Alimentaria Mundial*. Disponible en: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>.
- FMI (2023): *Trade Integration and Implications of Global Fragmentation for Latin America and the Caribbean*. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHHD/2023/October/English/background-paper-2-en.ashx>.
- (2024, abril): *Perspectivas de la economía mundial, abril de 2024*. IMF. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>.
- GAYÁ, R. y MULDER, N. (2023): *Comercio electrónico en el MERCOSUR: ¿Una vía para potenciar la integración?* CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/romina_gaya.pdf.
- GIORDANO, P. y MICHALCZEWSKY, K. (2024): *Estimaciones de las tendencias comerciales: América Latina y el Caribe 2024*. Inter-American Development Bank. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Estimaciones-de-las-tendencias-comerciales-America-Latina-y-el-Caribe—Edicion-2024.pdf>.
- GOPINATH, G., GOURINCHAS, P.-O., PRESBITERO, A., y TOPALOVA, P. (2024): *Changing Global Linkages: A New Cold War?* (IMF Working Paper No. 2024/76). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Changing-Global-Linkages-A-New-Cold-War-547357>.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2024): *Connexa: No. 22: Agosto, 2024: Síntesis de información y datos sobre integración y comercio*. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0013111>.
- MALONEY, W., GARRIGA, P., MELÉNDEZ, M., MORALES, R., JOOSTE, C., SAMPI, J., ARAUJO, J. T., y VOSTROKNUTOVA, E. (2024): *Latin America and the Caribbean Economic Review, April 2024: Competition: The Missing Ingredient for Growth?* The World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2111-0>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2023): *Nota informativa sobre el comercio de bienes intermedios: Segundo trimestre de 2023*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/info_note_2023q2_s.pdf.

- (2024, octubre): *WTO Stats*. <https://stats.wto.org/>.
- PRESIDENCIA DE BRASIL. (2024, enero 26): *Brasil tiene una nueva política industrial con metas y acciones para el desarrollo hasta el 2033*. Planalto. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2024/01/brasil-tiene-una-nueva-politica-industrial-con-metas-y-acciones-para-el-desarrollo-hasta-el-2033>.
- SALAZAR-XIRINACHS, J. M. (2023): Repensar, reimaginar, transformar: Los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista de la CEPAL*, 2023(141), pp. 11-43. DOI: <https://doi.org/10.18356/16820908-2023-141-2>.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE MÉXICO. (2023): *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al ejercicio fiscal 2024*. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2024.pdf.
- UNCTAD. (2024a): *Informe sobre las inversiones en el mundo 2024*. Naciones Unidas. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_overview_es.pdf.
- (2024b): *Total trade in services - UNCTAD Handbook of Statistics 2023*. Disponible en: <https://hbs.unctad.org/total-trade-in-services/>.
- WHITE, E. y POOLER, M. (2024, enero 14): *Chinese carmaker BYD held talks with lithium producer in Brazil*. Financial Times. Disponible en: <https://www.ft.com/content/3c55d69b-6932-4255-ad79-daeced372129>.
- ZELICOVICH, J. y ACTIS, E. (2024): El Sur Global en la fragmentación geoeconómica: Respuestas estratégicas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica. *mimeo*.



3. EL ESTADO (CAMBIANTE) DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: RESISTENCIA, DETERIORO Y QUIEBRA

MARISA RAMOS ROLLÓN

Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Durante los últimos dos años la democracia en América Latina ha seguido estando cuestionada, amenazada o en proceso de erosión. Según los diversos y recurrentes informes e índices sobre el rendimiento de las democracias en el mundo, la región ha seguido en proceso de deterioro, por octavo año consecutivo, aunque el descenso parece estar atenuándose en el último año. Según el *Índice de Democracia* (EUI, 2024), la media de la región pasó del 5,79 de 2022 al 5,68 en 2023, tomando en cuenta que este índice llegó al 6,37 en 2006. Ningún país de la región está ni entre los diez que mejoran más su rendimiento ni entre los diez que más se deterioran. El país que más desciende en su valoración, por cuarto año consecutivo, es El Salvador. Por otra parte, Centroamérica experimentó, como subregión, el descenso más pronunciado en su puntuación en el índice de 2024, siendo también la menos democrática, con una puntuación media de 5,27. Sin embargo, no hay que olvidar que esta media esconde, por una parte, al país más autoritario de la región, Nicaragua, pero también a la segunda democracia más fuerte, aunque seriamente amenazada en estos momentos, Costa Rica (EUI, 2024).

Tanto el Informe del Instituto Variedades de la Democracia (V-DEM) como el del *Estado de la Democracia en el Mundo* de Idea Internacional, que miden tendencias en torno a la mejora o al deterioro de la democracia, avalan este deterioro atenuado. Idea Internacional registra regresiones incluso en los países más democráticos, como Chile, Uruguay y Costa Rica. Por su parte, el índice V-DEM de 2024 señala la evolución positiva en República Dominicana, Bolivia o Brasil, mientras que reporta el retroceso en El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua o Perú.

Además, como forma de gobierno, la democracia está siendo cuestionada o incluso despreciada por un porcentaje importante de ciudadanos y por determinados líderes políticos. Según los datos de LAPOP, el apoyo a la democracia se situó en el 59% en el año 2023, nueve puntos porcentuales menos que los resultados de hace una década (García-Mayoral, 2024). Según los datos del Latinobarómetro de 2023, solo el 48% de los ciudadanos de la región apoya la democracia, mientras que en 2010 este apoyo llegó al 63% y al 65% en 1997. Aunque lo que resulta realmente significativo es la indiferencia respecto a la forma de gobierno, que era solo un 14%

en 1997 y que llega a un 28% en 2023, lo que pone de manifiesto que a casi uno de cada tres latinoamericanos les da igual la democracia (Latinobarómetro, 2024).

Ahora bien, más allá de los índices y de las percepciones, también hay que señalar que la democracia sigue siendo la forma de gobierno generalizada en la región, mostrando por tanto su resiliencia y resistencia. Salvo algunos, los países de la región permanecen en diversas categorías de democracia según los diferentes informes antes mencionados, incluso mejorando en algunos de ellos. Las elecciones se siguen celebrando con bastante normalidad en la mayor parte de los países, los gobiernos de muchos cumplen de forma generalizada las normas democráticas y aunque la calidad del debate político, las percepciones de los ciudadanos y las declaraciones de algunos líderes ponen de manifiesto un débil o nulo compromiso con la norma democrática, se puede coincidir con Levitsky y Way (2024) en que estos elementos pueden no ser motivo suficiente para calificar como no democráticos los regímenes en los que se producen.

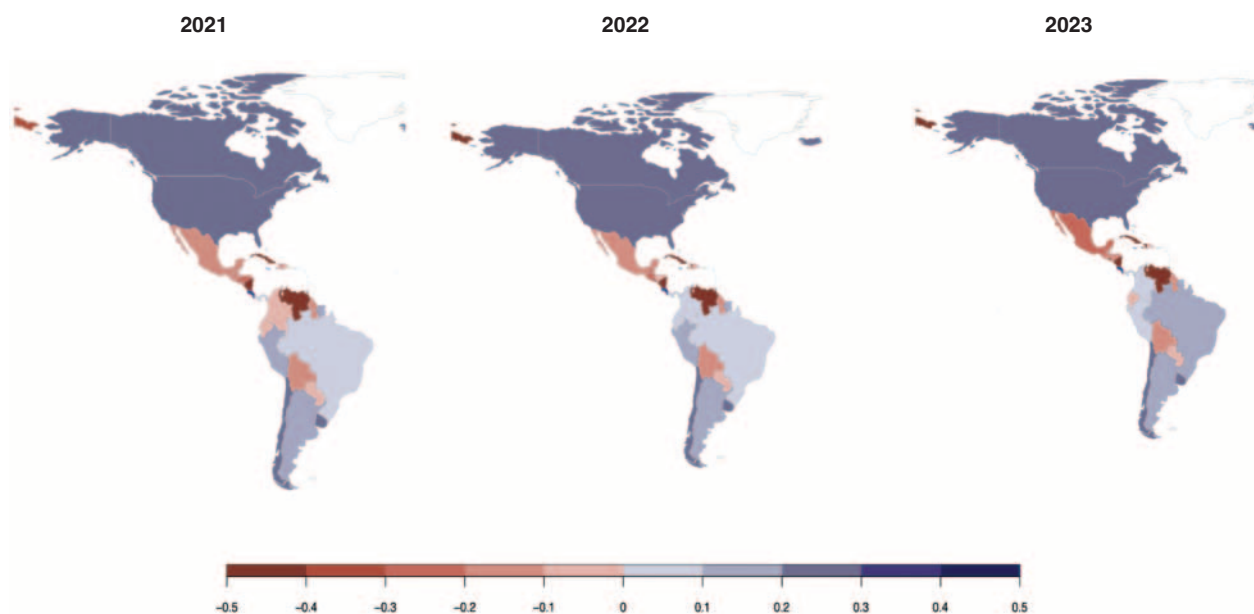
En todo caso, lo que parece fuera de toda duda es que la región es ahora más diversa que nunca en relación al estado de sus democracias, coexistiendo modelos de democracia que funcionan con un alto nivel de calidad (Uruguay o Chile, por ejemplo), con otros que resisten embates autocráticos y que incluso mejoran su rendimiento (Brasil, Guatemala o Bolivia); con algunos sistemas en claro y profundo proceso de deterioro (Ecuador, Argentina o México) y con otros que encajan, sin duda, en la categoría de autocracias (Nicaragua, Venezuela y El Salvador). También hay que hacer referencia a sistemas que siendo democráticos están viendo como la calidad de su sistema decrece por diversas causas, destacando especialmente el impacto de la criminalidad, como es el caso de Costa Rica o de República Dominicana¹. Y, finalmente, también es elocuente que el estado de las democracias es volátil, como se puede observar en el siguiente gráfico, pues los mismos sistemas que en una coyuntura puntuaron a la baja lo hacen al alza en otros momentos, como Colombia o Brasil, y, al contrario, sistemas que se posicionaron en la tendencia positiva hace apenas dos años se sitúan ahora en caída imparable, como Ecuador, inserto en estos momentos en un estado de guerra declarado contra la criminalidad².

En lo que se refiere al deterioro o retroceso en particular, la región ha conocido algunos casos, en estos últimos dos años, de irrespeto a las normas y a la división de poderes, de actitudes por parte de líderes claramente hostiles hacia las formas democráticas que ponen de manifiesto una explícita ausencia de compromiso y adhesión a la norma democrática, de erosión de los controles al poder ejecutivo ejercidos por la sociedad civil y especialmente, por otros poderes como el judicial y, finalmente, de instrumentalización o captura de los mismos con fines autocráticos. Además, en algunos regímenes se ha generalizado la conculcación de derechos básicos, criminalizando las protestas, violando la libertad de expresión o de prensa y aplicando detenciones sin el debido proceso. Es particularmente relevante la violación de las garantías procesales que están llevando a cabo gobiernos que aplican políticas de seguridad especialmente duras, como El Salvador, Honduras o Ecuador.

¹ Costa Rica ha alcanzado el último año un índice de 17 homicidios por cada 100.000 habitantes y República Dominicana 13. Fuente: UNODC.

² Ecuador ha llegado a registrar en este último año un índice de 26 homicidios por 100.000 habitantes. Fuente: UNODC.

**GRÁFICO 1. Estado de las democracias en América Latina
2021, 2022 y 2023**



Fuente: V-Democracy.

Más allá de los índices y las percepciones, la democracia sigue siendo la forma de gobierno generalizada en la región, mostrando resiliencia y resistencia

Consecuentemente, en algunos regímenes se ha ido un poco más allá de la erosión democrática que analizaron autores como Bermeo (2016), que identifica el deterioro de la democracia como un proceso de pérdida de atributos del modelo democrático. En estos momentos, y solo en algunos países, más que un proceso de deterioro de la democracia se ha producido un tránsito indudable hacia el autoritarismo. En esta premisa encajaron hace ya años Nicaragua y Venezuela y solo más recientemente se puede incluir también el caso de El Salvador.

En contrapartida, también en este periodo, algunos países han mostrado una capacidad de resistencia a los embates antidemocráticos dignos de reseña. El caso de Guatemala es paradigmático, pero también otros que, con límites y dificultades, han conseguido frenar o revertir tendencias autocráticas precedentes, como Brasil o Bolivia.

Identificar y caracterizar las expresiones concretas de los procesos de resistencia democrática, de deterioro y de autocratización constituye un ejercicio necesario al que se están orientando ya numerosos estudiosos. Es significativo que, igual que los procesos de democratización de los años 80 y 90 generaron una corriente de análisis especialmente rica, en estos últimos años se están produciendo análisis muy estimulantes en torno a la situación actual de la democracia en la región.

En las siguientes páginas se revisarán las diferentes situaciones por las que ha discurrido la región en los dos últimos años en relación con la democracia. Para ello se analizará un primer grupo de países a los que se puede ubicar en un continuo que va desde la democracia persistente al deterioro de la misma. En un segundo epígrafe se abordarán los casos insertos en la categoría de nuevo autoritarismo, con El Salvador como caso de análisis singular. Posteriormente, se apuntarán las dos principales vías para llegar al autoritarismo en la actual coyuntura: el control y eventual captura de los poderes judiciales y la contaminación mediática.

La democracia en la región: resistencia y deterioro

El deterioro de la democracia constituye el marco analítico más recurrente en los análisis más recientes sobre la democracia en la región, pues permite recoger las formas diversas de pérdida de calidad de la norma democrática en la región sin mayor complicación acerca de su punto de partida ni de su punto de llegada (Pérez Liñán, 2019). En este concepto encajan los fenómenos que están viviendo numerosos países del ámbito occidental, en cuanto transformaciones más o menos sutiles y/o clandestinas que impulsan gobiernos democráticamente elegidos. Estos procesos se llevan a cabo manteniendo la fachada democrática, al menos en los rasgos gruesos de las democracias: elecciones, existencia de tres poderes y respeto a la constitución (Del Tronco y Monsiváis, 2020; Lührmann y Lindberg, 2019). Por tanto, se entiende la erosión democrática como un conjunto de transformaciones que suponen una pérdida significativa de atributos de la democracia, que puede desembocar, o no, en autocracias.

En este sentido, se asume que la erosión democrática es un proceso diferente al del retroceso (*backsliding*) (Bermeo, 2016) y al de la autocratización (Waldner y Lust, 2018), en tanto que el deterioro puede empezar y terminar en la democracia (Chaguaceda, 2023) mientras que los otros dos suponen un punto de partida o de llegada distinto (Zechmeister y Lupu 2019). Así, los procesos de autocratización comienzan dentro de la democracia, pero terminan fuera de ella, en el autoritarismo y el retroceso de la democracia hace referencia a un pasado no democrático que no todas las democracias en deterioro tienen (caso de Estados Unidos).

Más recientemente, Mainwaring y Pérez Liñán (2023) han planteado la pertinencia de utilizar más bien el concepto de estancamiento democrático ya que, en lugar de un declive absoluto, la región ha experimentado un estancamiento, reflejado en los déficits persistentes que presentan sus democracias. Actores poderosos que bloquean el avance democrático, malos resultados gubernamentales que alimentan la insatisfacción y estados híbridos que violan derechos ciudadanos y que no proporcionan servicios públicos de calidad han contribuido a este estancamiento (Mainwaring y Pérez Liñán, 2023). De hecho, no hay que olvidar, por ejemplo, que hace ya muchos años que determinados sistemas formalmente democráticos (Nicaragua, Honduras, Ecuador, Bolivia o Venezuela) forzaron las reglas constitucionales, en algunos casos recién aprobadas, para eliminar las restricciones a la reelección presidencial, como camino a la autocracia.

Sin ánimo de entrar en un análisis exhaustivo de las causas que provocan este deterioro, es pertinente poner en contraste los diversos enfoques que lo intentan explicar. Por una parte, están los que inciden en los factores estructurales, vinculados especialmente a las transformaciones globales, señalando que el mismo contexto internacional que favoreció la democratización en los años 80 desincentiva ahora su avance y explica su deterioro. En particular, fenómenos como la digitalización tienen un impacto directo en la democracia en tanto incide en las interacciones entre ciudadanos y políticos y en las formas en las que se hace posible la premisa de la representación política. En general, estos enfoques sitúan a la democracia en un contexto geoestratégico que desincentiva su promoción y funcionamiento.

Por otra parte, explicaciones relativas a la acción de ciertos actores, promotores de la autocratización, están también presentes en el debate actual. Así, elites políticas y económicas no comprometidas con la democracia muestran ahora sus ver-

daderos impulsos, favorecidos por un contexto internacional poco comprometido con la democracia (Segovia, 2022). En la región están especialmente activos, llegando incluso a gobernar, determinados actores políticos y sociales carentes de todo compromiso con un modelo, el democrático, en el que no creen y que incluso desprecian. Para ello, utilizan estrategias de marketing político tendentes a estimular la política emocional, así como la desinformación y promoción de *fake news* con el fin de desprestigiar a actores y a prácticas de las democracias tradicionales. A través de estos actores, especialmente desde la extrema derecha, se están impulsando nuevos valores y nuevas ideologías, de corte reaccionario y extremista, que rechaza la política de la identidad y de los derechos y que impulsa ideas asociadas al orden y la seguridad, el nativismo o la familia tradicional (López Burian y Sanahuja, 2023).

Una tercera explicación vincula la falta de adhesión de los ciudadanos a la democracia a la carencia de resultados de los gobiernos democráticos precedentes. Esta carencia de resultados sería la principal explicación de la menor adhesión de los ciudadanos a la norma democrática o de su indiferencia frente a la misma y de la consecuente disposición a apoyar a líderes abiertamente antidemocráticos es potente y se ha generalizado en los análisis sobre la democracia. La creciente e inasumible inseguridad asociada a la criminalidad organizada que golpea a determinados países constituye uno de los elementos clave para interpretar el desapego a la democracia, en tanto que esta inseguridad ha crecido bajo la vigencia de gobiernos democráticos, de forma que la ciudadanía puede llegar a interpretar que la democracia constituye un límite y no un facilitador de soluciones.

Este enfoque obliga a resituar la relación entre democracia y estado (Munck, 2024), relación que se ve especialmente afectada en la coyuntura actual en el que determinados estados no han sido capaces de proveer siquiera el mínimo requerido, la seguridad de sus ciudadanos. La criminalidad en la región, reflejada en índices de homicidios, pero también de otros tipos de violencia, pone de manifiesto el principal y esencial reto de los estados democráticos en la región, y la pertinencia de los análisis acerca de la relación entre estado y democracia y entre resultados de la democracia y adhesión a la misma (Carothers y Hartnett, 2024)³.

En todo caso, más allá de las explicaciones, la realidad muestra que para muchas de las democracias de la región aplica el marco de la erosión democrática, que se expresa, de acuerdo con Bermeo (2016) en el aumento del poder presidencial, con ejecutivos que amplían sus competencias o las estiran, en modificaciones legales tendentes a limitar los controles y balances del poder, en el cierre del espacio cívico y de la competencia y la represión y criminalización del pluralismo, la disidencia y la protesta.

Así, en relación al ensanchamiento del ejecutivo, son especialmente elocuentes las acciones llevadas a cabo por algunos gobiernos tendentes a limitar la independencia del poder judicial, con el fin de frenar su capacidad de moderación y de control. El Informe sobre *Independencia de los Poderes Judiciales de la Relatora Especial* (OHCHR, 2024) ha puesto de relieve las estrategias de algunos ejecutivos para influir indebidamente en los poderes judiciales en determinados países, en parti-

³ En este sentido, es relevante tomar en cuenta a Carothers y Hartnett (2024) cuando advierten de la complejidad de la relación entre democracia y resultados, pues estos se ven limitados por elementos tales como las percepciones frente a la realidad o por la sorpresa con la que se llega a las prácticas liberales. Resulta pertinente tomar en cuenta que, para explicar la erosión, más que fijarse en el fallo de la democracia para proveer hay que fijarse en el fallo de la democracia para constreñir.

cular en El Salvador, México, Guatemala, Venezuela, Perú u Honduras. El Vance Center, la Fundación para el Debido Proceso o el Informe de Transparencia Internacional (2023) han señalado también los ataques a la independencia judicial en la región, que se han extendido en los últimos meses incluso a Costa Rica, aunque hasta el momento sin éxito⁴. Algunos de estos casos serán analizados posteriormente.

También se han identificado casos de incumplimiento constitucional e injerencia en la labor de los legislativos por parte de determinados gobiernos. Resulta preocupante el caso argentino, con las medidas “de emergencia” del gobierno de Javier Milei y su contraposición con la democracia constitucional (Sánchez Garzoli, 2024). También fue elocuente el caso de Ecuador cuando en mayo de 2023, el presidente Guillermo Lasso utilizó un mecanismo constitucional llamado “muerte cruzada” para disolver la Asamblea Nacional, evidenciando un uso extremo del poder ejecutivo para evitar la oposición legislativa (Jiménez Canales, 2024).

Otra expresión de la erosión son las limitaciones a las acciones por parte de instituciones independiente, tales como los consejos de transparencia. A lo largo de estos dos últimos años, se han observado modificaciones de marcos legislativos que limitan el derecho de acceso a la información. En algunos casos, esto implica proponer diseños institucionales ineficaces, como la ausencia de órganos garantes independientes que supervisen el cumplimiento de este derecho, o incluir excepciones demasiado amplias, que dejan a la discrecionalidad de las autoridades cumplir o no con su obligación de transparencia. En otros casos, se introducen requisitos formales engorrosos para realizar solicitudes o se establecen sanciones a solicitantes en caso de un supuesto abuso, no claramente definido, del derecho de acceso a la información (Unesco, 2024⁵).

Son especialmente significativos los casos de México y de El Salvador por constituir previamente dos ejemplos avanzados de la implementación del derecho a la información pública en la región. En El Salvador el gobierno ha restringido severamente el acceso a la información pública y ha debilitado al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), encargado de garantizar ese derecho ciudadano, según ha denunciado la Sociedad Interamericana de Prensa⁶. Esto limita la transparencia sobre temas críticos en medio del régimen de excepción vigente en el país desde marzo de 2022. En México, la aplicación del derecho de acceso se ha visto también claramente afectado por decisiones adoptadas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Así, el gobierno federal aprobó un decreto presidencial en mayo de 2023 que restringe la información sobre obras públicas, vulnerando el principio de máxima publicidad. Además, el veto presidencial a las designaciones de comisionados causó la inoperatividad del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) por 151 días, generando una acumulación de expedientes de revisión. Por último, el 71% de las 12570 bases de datos en portales oficiales han sido abandonadas⁷, colapsando la posibilidad de hacer efectiva la transparencia. También en Argentina, el presidente Javier

Los liderazgos autoritarios no significan retroceso en las democracias; sin embargo, el riesgo de que las prácticas antidemocráticas desemboquen en autoritarismo es grande

⁴ <https://www.larepublica.net/noticia/ataque-a-la-institucionalidad-de-rodrigo-chaves-es-rechazado-por-corte-asamblea-defensoria-y-colegio-de-abogados>.

⁵ <https://www.unesco.org/es/articulos/hacia-gobiernos-mas-transparentes-nivel-subnacional-que-sabemos-del-acceso-la-informacion-local-en>.

⁶ <https://expansion.mx/mundo/2024/09/13/restricciones-el-salvador-generan-preocupacion-internacional>.

⁷ <https://elpais.com/mexico/2023-08-10/mexico-se-enfrenta-al-vacio-de-informacion-publica-con-el-inai-congelado-y-el-70-de-las-paginas-oficiales-abandonadas.html>.

Milei ha implementado medidas que restringen el acceso a la información pública⁸. A través de un decreto presidencial, se impide el acceso a datos que el gobierno considere de índole privada, lo que ha sido denunciado como una regresión en materia de transparencia y acceso a la información⁹.

Finalmente, el control y asedio a medios de comunicación para limitar su capacidad de control y moderación del poder ha constituido una práctica habitual en diferentes países, donde los medios se han visto limitados por normas y prácticas que recortan la libertad de prensa y expresión, y donde los medios independientes se ven especialmente asediados. El oficio de periodista es actualmente un oficio de riesgo en muchos países de la región.

En suma, varios países latinoamericanos están viviendo en estos últimos años un deterioro de sus democracias, asediadas por gobiernos con tendencias autocráticas o por grupos desestabilizadores poco comprometidos con los valores democráticos. Esta es la situación que viven las democracias de Ecuador, México, Argentina u Honduras. Incluso una democracia tan consolidada como la de Costa Rica se está viendo afectada por un gobierno poco comprometido con el respeto a las normas democráticas. Todos estos países comparten o han compartido la amenaza de las tendencias autocráticas por parte de sus gobiernos, sin que ello implique que la democracia no tenga capacidad de respuesta y resistencia ante los embates. De momento, las instituciones judiciales y de control de Costa Rica están frenando estas tendencias, como lo ha hecho Brasil en fechas recientes (Zambrano y otros, 2023). También en Argentina los ataques del gobierno de Javier Milei se están topando contra unas instituciones que resisten.

Por tanto, asumiendo la premisa de Levitsky y Way (2024), que los gobiernos cuenten con líderes autoritarios no significa necesariamente que haya un serio retroceso en las democracias y mucho menos que este retroceso tenga que desembocar en el autoritarismo. Más bien, lo habitual es que haya retrocesos de corta duración que pueden verse continuados por periodos de avance democrático, como ha sucedido en Brasil o en Bolivia. Sin embargo, el riesgo de que el desenlace de las prácticas antidemocráticas sea el autoritarismo es grande, sobre todo cuando las democracias previas son precarias. Así, Ecuador está avanzando de forma indudable hacia la autocracia a través de las violaciones a las reglas constitucionales y a los derechos humanos. La reciente destitución de la vicepresidenta así lo refleja. México, con la aprobación de una reforma judicial que anula la independencia judicial, también supone un caso de preocupación.

Finalmente, en otros países la democracia sigue vigente, como en Chile, en Uruguay o en República Dominicana, mientras que hay un caso, Guatemala, en el que la democracia está pugnando por persistir frente a un ataque despiadado de instituciones y actores autocráticos. El denominado “Pacto de Corruptos” cooptó durante años las instituciones del Estado, particularmente el poder judicial, para garantizar la impunidad de sus miembros, haciendo también que, en 2023, el Ministerio Público fuera utilizado como instrumento para intentar anular los resulta-

⁸ <https://elpais.com/argentina/2024-09-04/milei-escala-su-ofensiva-contra-la-prensa-al-restringir-el-acceso-a-la-informacion-publica.html>.

⁹ También es representativo el intento del presidente Chaves, de Costa Rica, por controlar la Contraloría General de la República, a través de la aprobación de la Ley Jaguar para el Desarrollo de Costa Rica, con la que el presidente buscaba convocar un referéndum para reformar las competencias de la Contraloría. Este cambio permitiría elegir “a dedo” al socio estratégico para la construcción de obras públicas, por lo que se podrían eludir los procedimientos de contratación pública. Ver Mainhold (2024).

dos electorales adversos (Ramos Rollón y Álvarez García, 2023). Sin embargo, la presión combinada de la sociedad civil, articulada en torno a la lucha contra la corrupción y a los derechos de los pueblos indígenas y de la comunidad internacional permitieron la toma de posesión como presidente de Bernardo Arévalo, en representación del grupo *Semilla* (Schwartz e Isaacs, 2024). Ahora bien, su capacidad para gobernar se está viendo seriamente limitada por los obstáculos que imponen los otros poderes, lo que puede desembocar en una profunda frustración y desafección ciudadana. De la capacidad del gobierno para encontrar espacios de gobierno efectivo y para comunicarlo adecuadamente va a depender la continuidad de su apoyo y respaldo social.

El nuevo autoritarismo electoral

Tal como ya se apuntó, en estos momentos, el deterioro de la democracia ha dejado ya de ser el marco de análisis adecuado para algunos países, insertos ya en la práctica de un nuevo autoritarismo electoral (V-DEM, 2024) o de un autoritarismo competitivo (Weyland, 2024). Son ejemplos de ello los casos de Nicaragua y Venezuela, pero también podría aplicarse ya sin reparos al caso de El Salvador.

A este nuevo autoritarismo se ha llegado desde gobiernos surgidos de procesos electorales, pero en el marco de democracias muy precarias, gangrenadas por el efecto de las prácticas de unas élites nunca comprometidas con sus normas y valores (Segovia, 2022). Además, estos regímenes siguen manteniendo las elecciones como forma de elegir a los gobiernos y/o de legitimar el régimen, aunque el uso del fraude o el uso interesado de la administración electoral sea la norma en el caso de Venezuela o de Nicaragua (Idea Internacional, 2024). Por otra parte, ya hace tiempo que estos dos países dejaron de estar preocupados por mantener la fachada legal democrática.

Durante este último año, en Venezuela se ha profundizado la deriva autoritaria. Las elecciones del 28 de julio de 2024 generaron ciertas expectativas de cambio y apertura. Sin embargo, el más que probable fraude y la ocultación de las actas electorales ha desembocado en un endurecimiento de las condiciones represivas por parte del gobierno de Nicolás Maduro. Así, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), controlado por el chavismo, validó la victoria de Maduro sin pruebas transparentes, ignorando las actas publicadas por la oposición que mostraban resultados diferentes¹⁰. Por otra parte, se intensificó la persecución política, de forma que el TSJ declaró en desacato al candidato opositor Edmundo González y pidió a la Fiscalía presentar cargos contra quienes publicaron las actas electorales alternativas. González abandonó el país por las amenazas recibidas contra su integridad física. Además, el gobierno había excluido a determinados candidatos, impidiendo la participación de María Corina Machado, la principal líder opositora, en las elecciones presidenciales, encontrándose en estos momentos en situación muy precaria dentro del país. Finalmente, la represión de la disidencia se ha intensificado, con numerosos casos de persecución contra líderes opositores, utilizando el sistema judicial con fines políticos y con sospechas de implicación en la desaparición o muerte de algunos opositores. Esta situación ha generado preocupación y condena

¹⁰ <https://elpais.com/opinion/2024-08-23/burda-maniobra-en-venezuela.html>.

internacional, con una comunidad internacional que enfrenta el desafío de aumentar la presión sobre el régimen de Maduro para forzar una negociación y una posible transición democrática¹¹, de momento muy poco probable.

El caso de El Salvador resulta también paradigmático como ejemplo de nuevo autoritarismo, que se refleja particularmente en la violación de algunas de las reglas básicas del funcionamiento democrático, reglas que han sido objeto de una reinterpretación por su Sala de lo Constitucional (como antes sucedió en otros países) con objeto de permitir la reelección presidencial, por ejemplo. El triunfo de Bukele no habría sucedido de no haberse llegado a una situación de extrema precariedad social derivada de los altos índices de violencia y de la incapacidad del sistema de partidos surgido de los Acuerdos de Paz para procesar y gestionar esta dramática situación social y de inseguridad de sus ciudadanos. Aun así, con enormes límites, El Salvador mantenía un ropaje formal democrático que comenzó a revertirse en torno a 2014, regresión que se ha disparado desde 2018. Al imparable deterioro democrático del gobierno de Bukele le acompaña una radical mejora de los niveles de seguridad, un incremento de las violaciones a los derechos humanos y una gestión económica más que cuestionable (Meléndez y Vergara, 2024).

Entre los episodios de autocratización se pueden destacar los amplios arrestos ordenados por el ejecutivo y el legislativo con el pretexto de luchar contra la violencia de las pandillas, ataques contra actores de la sociedad civil, periodistas, jueces, académicos y defensores de los derechos humanos o las maniobras para modificar las reglas de reelección. El desmantelamiento del poder judicial en mayo de 2021 llevó a El Salvador a formar parte de la categoría de autocracia electoral según V-DEM (2024), estatus que el país conserva hasta ahora. Incluso se podría señalar que, más que instrumentalizar o colonizar el poder judicial, el régimen ha creado “su” propio poder judicial a medida, para lo cual envió a retiro a la capa de jueces más comprometida con los derechos humanos y nombró a “sus” jueces y a “su” fiscal. A partir de ahí, la persecución penal o *lawfare* como principal instrumento político del nuevo autoritarismo resulta sencilla.

Los caminos para transitar de la democracia al autoritarismo

Dos son las estrategias que están promoviendo los actores autocráticos para transitar de las democracias al autoritarismo, al margen de cuál sea el desenlace. El deterioro democrático, por tanto, se lleva a cabo prioritariamente a través de estas dos vías: la instrumentalización y control del poder judicial y la utilización de la política de medios para contaminar el debate público.

La instrumentalización y control del poder judicial

Hay que asumir, en primer lugar, que el poder judicial tiene una función esencial en cualquier democracia, que es su capacidad para moderar y limitar al poder ejecutivo, tanto a través de la justicia ordinaria como de la justicia constitucional (Ríos Figueroa, 2022). Y solo poderes judiciales independientes y, por tanto, imparciales,

¹¹ <https://www.france24.com/es/américa-latina/20240816-venezuela-vive-un-régimen-muy-desagradable-con-tendencia-autoritaria-lula-da-silva>.

pueden llevar a cabo un proceso de moderación y control de los otros poderes. En consecuencia, la primera fase de cualquier gobierno autocrático pasa por limitar la capacidad de moderación de los poderes judiciales, atacando su independencia.

Este proceso se lleva a cabo en contextos políticos caracterizados, desde hace años, por la existencia de poderes judiciales activos políticamente y marcados, en las democracias occidentales, por el fenómeno de la judicialización de la vida política (Ramos Rollón, 2021; Feoli, 2015). A esta judicialización, especialmente en América Latina, contribuyeron diversos factores, entre ellos, las reformas judiciales de los años noventa tendentes a promover y proteger la independencia judicial, dotando a los jueces de un papel político especialmente valioso. Esta judicialización se ha visto, además, impulsada por fenómenos como la corrupción, especialmente la que afecta a políticos de primer nivel, como presidentes o expresidentes, que se concreta en la apertura de casos judiciales con fuerte carga política. También se acrecienta la judicialización como consecuencia de la utilización de la vía judicial como estrategia de acción de los movimientos sociales para promover sus demandas. Por último, la judicialización existe en tanto se utilizan de forma creciente los recursos judiciales para hacer oposición política (Ramos Rollón, 2021).

Actualmente, muchos de los poderes judiciales están enfrentando presiones sin precedentes. Desde intervenciones del ejecutivo para designar a los jueces, manipulando los procesos de selección¹², a controlar su presupuesto¹³, desacreditar a sus integrantes a través de denuncias falsas o debilitar sus posibilidades de controlar a otros, deteriorando, por ejemplo, la protección de jueces y fiscales. Casos como el de Guatemala evidencian el debilitamiento sistemático de la independencia judicial a la que se ha sometido al poder judicial en la última década lo que se ha traducido en su incapacidad para actuar de forma neutral en los procesos en los que se ven afectados miembros de las elites tradicionales. Algunas reformas incluyen la creación de tribunales disciplinarios que pueden convertirse en instrumentos de control, modificaciones en los sistemas de selección judicial que favorecen la influencia política, cambios presupuestarios que comprometen la autonomía financiera o transformaciones en los periodos de mandato que aumentan la vulnerabilidad institucional.

El *Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia Judicial* enumera diferentes supuestos de ataques que afectan a países de América Latina. Así, se pueden utilizar estrategias de ocupación y designación de cargos, como en el caso de Perú: “La creación de vacantes también puede afectar a los consejos de la judicatura. En 2024, el Congreso del Perú destituyó a varios miembros de la Junta Nacional de Justicia al imponer un conjunto impreciso de disposiciones jurídicas que ponían en riesgo la independencia de la Junta” (OHC, 2024: 47). También se utilizan estrategias de modificación presupuestaria o de gestión pública, como en el caso de El Salvador, en que figura “una reducción significativa de los recursos, un aumento de la carga de trabajo o el bloqueo o el retraso

El deterioro democrático se lleva a cabo a través de la instrumentalización del poder judicial y la utilización de la política de medios para contaminar el debate público

¹² Por ejemplo, entrando en negociaciones ilegales en la conformación de nóminas para altos cargos judiciales, interviniendo en los Colegios de Abogados o en las Facultades de Derecho cuando tienen algún rol en la postulación de cargos o en, algún caso, por los Congresos directamente; es el caso de Honduras, donde se distribuyen por “cuotas partidarias”. Ver <https://cespad.org.hn/analisis-semanal-entre-lo-viejo-y-lo-nuevo-honduras-elige-una-corte-suprema-de-transicion/>.

¹³ Por ejemplo, a través de una asignación selectiva de recursos, de restricciones en la ejecución presupuestaria o de condicionar fondos para infraestructura y modernización.

de la publicación de las resoluciones judiciales con el fin de limitar la repercusión de la labor del poder judicial” (OHC, 2024: 53).

En algunos casos, se utilizan estrategias de desprestigio a operadores jurídicos, como por ejemplo ha hecho de forma recurrente el ex-presidente de México, “que ha señalado a los jueces con los que no está de acuerdo como ‘corruptos’, y los ha estigmatizado utilizando otros términos despectivos en sus conferencias de prensa diarias. Al parecer, en algunos casos estas acusaciones han ido seguidas de investigaciones o de maniobras de acoso en línea” (OHC, 2024: 104).

Por último, la estrategia más grave es la utilización de la persecución penal como estrategia de control. En relación a Guatemala, la Relatora establece que “los jueces y fiscales que se consideran una amenaza para las autoridades del Estado pueden convertirse en objeto de persecución penal por parte de actores del sector de la justicia que se encuentran bajo el control del Estado. Dicha persecución puede tener en el punto de mira a jueces y fiscales que conozcan de casos de corrupción pública o de vulneraciones de los derechos humanos por parte de las autoridades, con el objeto de disuadirlos de exigir al Estado que rinda cuentas con arreglo a la ley. Esta forma de proceder se ha descrito como una estrategia para garantizar la impunidad” (OHC, 2024: 65 y Vance Center, 2022).

También en Guatemala “se han producido reiterados actos de intimidación, agresiones y represalias contra jueces y fiscales, especialmente los que se ocupan de casos de corrupción y de derechos humanos”. En ocasiones, las represalias han adquirido una dimensión de género, por ejemplo, mediante la filtración en Internet de información privada relacionada con juezas (OHC, 2024 y CIDH, 2022).

Situaciones de acoso han sido denunciadas también en Venezuela, en el que se “ha recibido información de casos similares de amenazas y acoso contra abogados, ya sea por parte de funcionarios públicos o en circunstancias en las que, al parecer, las autoridades no han establecido medidas de protección suficientes frente a los actores no estatales, como ha sucedido en (...) Venezuela (República Bolivariana de)” (OHC, 2024: 115).

De hecho, el año 2023 fue particularmente sombrío para la independencia judicial, con un incremento alarmante en ataques contra jueces y fiscales, especialmente en países como Ecuador o México, que buscan además el efecto “amedrentador”. La situación es especialmente crítica para quienes investigan casos de crimen organizado y corrupción. En México, por ejemplo, se registró el asesinato del jefe de la fiscalía federal en Guerrero y un fiscal local en septiembre de 2023. También es frecuente el asesinato de miembros de las carreras judicial y fiscal, como, por ejemplo, en Honduras¹⁴, en Ecuador¹⁵ o en Colombia¹⁶.

Finalmente, las reformas judiciales en América Latina durante los últimos años han tomado un rumbo significativamente distinto de aquellas implementadas en el periodo de la democratización. En México, por ejemplo, la iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial presenta riesgos significativos para la independencia judicial. La propuesta de elección popular de jueces podría comprometer

¹⁴ <https://www.aiamp.info/index.php/ciclos-por-definir-el-ano/honduras-fiscal-general-condena-el-vil-y-cobarde-asesinato-de-dos-fiscales-en-san-pedro-sula-2-2>.

¹⁵ <https://efe.com/mundo/2024-10-26/matan-fiscal-ecuador-marcelo-vaconez-investigado-asesinato-alcalde-de-manta/>.

¹⁶ https://www.ondacero.es/noticias/mundo/tragico-asesinato-colombia-matan-fiscal-antimafia-marcelo-pecci_20220511627ba42175d99fo0o1odb8bc.html.

la imparcialidad judicial, ya que la legitimidad de los jueces no proviene del voto popular sino de su capacidad profesional e independencia¹⁷.

Aun así, se puede compartir la visión de Zambrano y otros (2024) al señalar el papel de los jueces frenando la erosión democrática y el éxito parcial de la independencia judicial en varios países, en particular, en Costa Rica, Brasil o Colombia. Esta resiliencia se refuerza cuando hay un nivel suficiente de apoyo a la democracia entre las elites o cuando el accionar de los poderes judiciales independientes se ve avalado por el apoyo de los medios de comunicación o de sectores amplios de las ciudadanías. Tampoco son desdeñables elementos institucionales que refuerzan la actuación de los poderes judiciales como freno a la erosión democrática, tales como la carrera judicial y la profesionalización. En todo caso, la resiliencia del poder judicial se ha mostrado como un hecho relevante que debe ser contemplado.

Finalmente, en los casos en los que los poderes judiciales no consiguen hacer frente a las presiones del ejecutivo, se entra en una segunda fase, la del poder judicial capturado y utilizado como principal instrumento de implementación de las autocracias. Dos son las funciones esenciales de un poder judicial capturado en los procesos autocráticos. Por una parte, su papel es relevante para avalar y legitimar la modificación de las reglas del juego necesarias para mantener el régimen. Por otra, sirve para ejercer la represión sobre la disidencia. Así, la persecución de opositores a partir de la apertura de procesos judiciales con fines políticos representa la vía habitual de anular al adversario y por tanto un ámbito preferente de estrategia por parte de los gobiernos con tendencias autocráticas. Por tanto, se podría señalar que en algunos países el “tercer poder” deja de ser tan y pasa a ser una “delegación” del poder ejecutivo o incluso del legislativo.

La contaminación del debate político

Una segunda estrategia especialmente relevante para los agentes autocráticos, gobiernen o no, se refiere a la contaminación del debate político utilizando para ello estrategias de comunicación política basadas en la desinformación, que tienen como fin generar emociones específicas especialmente favorables a los fines autocráticos. La relación entre la desinformación, erosión democrática y autoritarismo en América Latina es estrecha y preocupante, tal como han pues de manifiesto.

Es particularmente relevante el rol de la desinformación en el deterioro de las democracias en la región. La desinformación está siendo utilizada como herramienta para manipular la percepción ciudadana, difundiendo de forma estratégica información falsa durante los procesos electorales, generando operaciones de desprestigio contra actores específicos, especialmente en momentos de tensión social o usando aparatos estatales y aliados en medios para manipular la información. De esta forma, se aumenta la polarización tóxica en la sociedad, promoviendo emociones vinculadas al miedo, al odio, al racismo, xenofobia y otras formas de discriminación, y la adhesión al líder (Navas y Marroquín, 2024).

La proliferación de información falsa dificulta que los ciudadanos tomen decisiones políticas basadas en hechos, distorsionando la realidad sobre temas de interés público, desviando la atención de problemas reales hacia narrativas fabricadas o difi-

¹⁷ <https://www.nytimes.com/es/2024/10/30/espanol/america-latina/mexico-supremacia-constitucional-diputados.html>.

cultando la capacidad para distinguir entre información veraz y falsa (Flórez y Marlés, 2023). En resumen, la desinformación está actuando como un catalizador en la erosión de los principios y prácticas democráticas en América Latina, afectando la calidad del debate público, la confianza en las instituciones y la capacidad de los ciudadanos para participar efectivamente en los procesos democráticos (Waisbord, 2021).

Para realizar esta tarea con eficacia resulta necesario, por otra parte, limitar o acabar con los medios de comunicación independientes. El sistema de medios en algunos países de la región está, de nuevo, marcado por prácticas de censura y represión. Algunos gobiernos están intentando de nuevo capturar los medios para limitar las voces independientes y disidentes y con ello, moldear a su gusto el debate político. De esa forma se limita la libertad de expresión y la libertad de prensa reforzando las autocracias.

Conclusión: la contraposición de modelo

En la región se contraponen dos modelos: países comprometidos con la democracia, frente a otros en proceso de regresión democrática, o ya bajo regímenes autoritarios

En resumen, a pesar de la diversidad de situaciones, el contexto actual de la democracia en la región se puede percibir como la contraposición de dos modelos de gobierno democrático. Por una parte, están los países que están insertos en procesos de deterioro democrático, al margen de su posición en ese eje, en el que se encuentran países gobernados por líderes poco comprometidos con la democracia, dispuestos a romper sus principales reglas del juego. Sería el caso de Ecuador, México, Argentina, El Salvador, Honduras, Costa Rica o Perú, que se suman al grupo de países con regímenes abiertamente autoritarios, como Venezuela o Nicaragua. En contrapartida, hay otro grupo de países que cuentan con gobiernos comprometidos con el avance de la democracia y con el respecto a sus bases, que integra a país como Brasil, Uruguay, Chile o Colombia o Guatemala. El caso de Guatemala es paradigmático por cuanto es el escenario, en estos momentos, de la pugna entre los dos modelos, con un gobierno especialmente comprometido con la democracia y su avance, pero oponiéndose y confrontando las tendencias autocráticas que representan algunos de los otros poderes del Estado.

Referencias bibliográficas

- BERMEO, N. (2016): “On democratic backsliding”, *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5-19.
- CAROTHERS, T., Y HARTNETT, B. (2024): “Misunderstanding democratic backsliding”, *Journal of Democracy*, 35(3), pp. 24-37.
- CHAGUACEDA, A. (2023): “Reformar el capitalismo, preservar la democracia”, *Letras Libres*, 44-47.
- CIDH (2022): “Capítulo IV.B: Guatemala”, *Informe Anual 2022*, párr. 8;
- EUI (2024): Democracy Index 2023, *The Economist*.
- FEOLI VILLALOBOS, M. (2015): “El nuevo protagonismo de los jueces: Una propuesta para el análisis del activismo judicial”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte.
- FLÓREZ, S., Y MARLÉS, M. (2023): “Fake News and Democracy in Latin America”, *Politeja*.
- GARCÍA-MAYORAL, A. (2024) “El estado de las democracias en América Latina: de la erosión hacia la resiliencia”, *Análisis Carolina* nº 13, Madrid, Fundación Carolina.

- IDEA INTERNACIONAL (2023): *The Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances*. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2023.78>.
- JIMÉNEZ CANALES R. (2024): “Diez acontecimientos de alto impacto en materia constitucional que dejó el 2023 en América Latina”, *Agenda de Estado de Derecho*.
- LAPOP (2024): *The Pulse of Democracy in 2023*, Vanderbilt.
- LEVITSKY, S., Y WAY, L. (2024): “The Resilience of Democracy’s Third Wave”, *PS: Political Science & Politics*, 57(2), pp. 198-201.
- LÜHRMANN, A., Y LINDBERG, S. I. (2019): “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113.
- MAINHOLD, G. (2024): “Fiebre de presidentes por el poder judicial en Latinoamérica”, DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/günther-maihold/person-48579604>.
- MAINWARING, S., Y PÉREZ LIÑÁN, A. (2023): “Why Latin America’s Democracies Are Stuck”, *Journal of Democracy* 34, 156-170. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0010>.
- MELÉNDEZ-SÁNCHEZ, M., Y VERGARA, A. (2024): “The Bukele Model: Will It Spread?”, *Journal of Democracy*, 35(3), pp. 84-98.
- MUNCK, G. L. (2024): “The state as a determinant of democracy: durable poor-quality democracies in contemporary Latin America”, *Democratization*, 31(2), pp. 341-365.
- NAVAS, A., Y MARROQUÍN-PARUCCI, A. (2024): “Nayib Bukele, the Twitter president—A failed policy?”, *The Routledge Handbook of Political Communication in Ibero-America*, p. 417.
- OHC (2024): “Salvaguardar la independencia de los sistemas judiciales frente a los desafíos contemporáneos a la democracia”, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Margaret Satterthwaite A/HRC/56/62.
- RAMOS ROLLÓN, M. (2021): “¿Jueces en la política o políticos en los tribunales? Reflexiones en torno a la judicialización de la política a partir de casos de América Latina”, *EUNOMIA. Revista en Cultura de la Legalidad*, pp. 86-103.
- RAMOS ROLLÓN, M. Y ALVAREZ GARCÍA, F. J. (2023): “Control del poder judicial y erosión democrática en Centroamérica: los casos de El Salvador y Guatemala”, *Cuadernos de Trabajo* nº 1, Córdoba.
- RIOS FIGUEROA, J. (2022): “El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018-2021”, *Revista de Estudios Políticos*, 198, pp. 187-217.
- SANAHUJA, J. A., Y LÓPEZ BURIAN, C. (2023): “Las ‘nuevas derechas’ y la ultraderecha neopatriota: conceptos, teoría y debates en el cruce de ideología y globalización”, en J.A. Sanahuja y P. Stefanoni (eds.) *Extremas derechas y democracias: perspectivas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 13-36.
- SANCHEZ-GARZOLI, G. (2024): “Medidas de emergencia en Argentina truncan democracia y derechos humanos”, Washington D.C., WOLA.
- SCHWARTZ, R. A., E ISAACS, A. (2023) “How Guatemala Defied the Odds” en *Journal of Democracy*, 34(4), pp. 21-35.
- SEGOVIA, A. (2022): “Centroamérica en su laberinto: reflexiones sobre la naturaleza de la crisis y criterios para abordarla”, *Documentos de trabajo* 72, Madrid, Fundación Carolina.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2023): *Índice Internacional de Corrupción*.
- TRONCO, J. DEL, Y MONSIVÁIS CARRILLO, A. (2020): “The Erosion of Democracy”, *Revista de Estudios Sociales*, (74), 2-11.
- UNESCO (2024): *La transparencia y el acceso a la información pública en América Latina y el Caribe: pilares de la democracia*, París. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/articulos/la-transparencia-y-el-acceso-la-informacion-publica-en-america-latina-y-el-caribe-pilares-de-la>.
- UNODC (2023): *Global Study on Homicide*, Naciones Unidas.

- V-DEM (2024): Informe sobre la Democracia 2024. La democracia gana y pierde en las urnas.
- VANCE CENTER FOR INTERNATIONAL JUSTICE (2022): “Criminalization of justice operators in Guatemala as a strategy to secure impunity”, diciembre.
- WAISBORD, S. (2021): “¿Por qué la desinformación es una amenaza para la democracia? En *Revista 100 Días*, nº 203, septiembre-diciembre.
- WALDNER, D., Y LUST, E. (2018): “Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding”, *Annual Review of Political Science*, 21, pp. 93-113.
- WEYLAND, K. (2024): “Why Democracy Survives Populism”, *Journal of Democracy*, 35(1), pp. 43-58.
- ZAMBRANO, D., SILVA, L., MIRON, R. Y RODRÍGUEZ, S. (2024): “How Latin America’s Judges are Defending Democracy”, *Journal of Democracy*.
- ZECHMEISTER, E. J., Y LUPU, N. (2019): “Pulse of democracy” en Latin American Public Opinion Project (LAPOP).



4. GOBERNANZA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA: CONFLICTIVIDADES, DEPENDENCIA EXTRACTIVA Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

SANDRA MILED HINCAPIÉ JIMÉNEZ

Universidad de Guadalajara, México

La gobernanza ambiental en la región sintetiza las contradicciones de la transición energética: búsqueda de inversiones para grandes proyectos a partir de renovables, pero profundización de la dinámica extractiva

Introducción

De acuerdo con el Índice Atractivo País para Energías Renovables 2024 (Renewable Energy Country Attractiveness Index RECAI) el país latinoamericano mejor posicionado a escala global es Chile en el puesto 15°; Brasil ocupa el lugar 20°, seguido por Argentina (26°), México (33°), mientras Perú se posicionó en el puesto 40° (EY, 2024). Los datos del RECAI coinciden con el informe del Consejo Mundial de Energía (WEC, por sus siglas en inglés), que posicionan a Brasil y Chile como los países de América Latina que más han avanzado y están mejor preparados en el proceso de transición energética (WEC, 2024).

A pesar del lento crecimiento en el proceso de transición energética durante la última década, en América Latina el 60% de la energía procede de fuentes renovables, de las cuales el 45% es energía hidroeléctrica, no exenta de conflictos socioambientales, pero sí altamente sustentable en comparación con las energías fósiles. Lo anterior se explica por la abundancia en recursos naturales que, a lo largo del siglo XX, permitió la construcción de infraestructura para la generación de energía a partir de sus recursos hídricos. Los países pioneros en incrementar el aprovechamiento de los potenciales energéticos de cara al proceso de transición energética han logrado destacar rápidamente en los índices globales: a Chile y Brasil, se suman Costa Rica y Colombia, que sobresalen en el Índice de Transición Energética del Foro Económico Mundial en colaboración con Accenture (World Economic Forum, 2024).

La gobernanza ambiental de la región durante 2024 sintetiza bien los dilemas contradictorios asociados al proceso de transición energética. Por un lado, la búsqueda de inversiones para el desarrollo de grandes proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables —que permita abonar en el cumplimiento de los compromisos climáticos y la protección de la gran biodiversidad natural— y, por otro lado, la profundización de la dinámica extractiva con grandes impactos ambientales, conflictos sociales y resistencias locales. La manera en que los distintos gobiernos han asumido estos desafíos se mueve en un amplio espectro po-

lítico e ideológico donde se enfrentan, pactan, acuerdan o cooperan con diversos actores de todas las escalas locales, nacionales, regionales y globales.

Transición energética, apertura de nuevos sectores

El posicionamiento chileno en los índices globales de 2024 —que miden el atractivo del país para las inversiones en energías renovables—, se encuentra unido a las sólidas capacidades estatales para liderar una propuesta de largo plazo basada en tres componentes claves: cobre, litio y granjas solares. A la disponibilidad de yacimientos concentradores del 40% de litio y el 30% del cobre de las reservas mundiales identificadas hasta ahora —y los extensos territorios para el aprovechamiento de la luz solar—, se suma la apuesta estatal por la generación de hidrógeno verde y sus derivados, gracias a la aprobación de un préstamo de 400 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2024).

En 2023 fue presentada la Estrategia Nacional del Litio como la gran apuesta que, sumada al cobre, se inserta en cadenas de valor global asociadas a la transición energética. Durante 2024 la estrategia del gobierno chileno avanzó a grandes pasos mediante una apuesta de inversiones masivas de carácter público-privado. El 31 de mayo de 2024 se firmó el acuerdo de colaboración público-privado entre SQM (Sociedad Química Minera de Chile S.A.) y la empresa estatal Codelco para explotar productiva y comercialmente el litio de los salares de Atacama, con una participación mayoritaria del Estado del 51%, que entrará en vigor el 1 de enero de 2025 (Codelco, 2024). La empresa privada SQM es la segunda compañía en explotación de litio en el mundo después de Albermarle, que también explota los yacimientos salitreros chilenos.

Para ensanchar la estrategia, durante el primer semestre de 2024 el gobierno de Gabriel Boric abrió una gran convocatoria para la explotación de los salares por parte de empresas privadas nacionales e internacionales; estas respondieron enviando más de medio centenar de propuestas de inversión (Attwood y Fuentes, 2024). El objetivo del gobierno es convertir a Chile en el mayor productor de litio del mundo superando a Australia, con la explotación de aproximadamente 90 proyectos en los próximos años e iniciando algunos en 2026 (Blandón, 2024). A ello se suma el acuerdo entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos, concretado en el mes de julio de 2024, para aprovechar los beneficios tributarios derivados de la Ley de Reducción de Inflación impulsada por el entonces presidente Biden. Esta mejora en los acuerdos comerciales entre ambos países añade una ventaja comparativa y representa un incentivo para las empresas participantes en la explotación de litio y producción de insumos claves en la industria de electromovilidad (SUBREI, 2024).

Aunque la Estrategia Nacional del Litio ha sido presentada por el presidente Boric como una política estatal participativa y dialogante —que respeta los derechos de las comunidades indígenas y está interesada en la protección del medioambiente—, la proyección de explotación minero-energético del litio chileno no ha estado exenta de conflictos. Las reclamaciones de las comunidades indígenas y colectivos ambientalistas subrayan, por un lado, la ausencia de consulta con las comunidades que tienen la titularidad ancestral de los territorios salares y, por otro, las infracciones ambientales en las que ha incurrido SQM en sus procesos de extracción (*France24*, 2024).

A la disponibilidad de yacimientos de litio y cobre, Chile suma la apuesta estatal por la generación de hidrógeno verde y sus derivados

Mientras el litio chileno busca socios inversionistas de su propio país —y de Europa, Estados Unidos y Canadá—, Brasil está poniendo en marcha un agresivo plan de exploración abriendo sus territorios a compañías de todo el mundo (Duchiade, 2024). De entre todos los interesados, resalta el estrechamiento de lazos del gobierno de Lula con China y Rusia, avanzando en operaciones que profundizan su relación económica y comercial, con una búsqueda intensiva de minerales estratégicos y expansión de las industrias de desarrollo tecnológico por parte del gigante asiático.

Además del avance de proyectos minero-energéticos, Brasil es líder en producción de energía eólica en América Latina (4%), y el tercero en el mundo después de China (12%) y Estados Unidos (5%), según el último reporte del Global Wind Energy Council (2024). Del mismo modo, con un gran potencial de generación de energía eólica marina y el registro de más de 90 proyectos de inversión ante el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA), este innovador sector espera la aprobación del marco jurídico que debe ser adoptado por el Senado, para iniciar el proceso de subastas y licenciamiento (World Bank, 2024).

En ese mismo sentido, los parques de energía eólica marina son una gran oportunidad de inversión en Colombia, que cuenta con más de 3.000 kilómetros de costa disponibles para el desarrollo de proyectos de energías renovables. La ventaja comparativa de desarrollar el enorme potencial de la energía eólica marina en la costa del Caribe colombiana radica en la posición geoestratégica que garantiza disponibilidad de recursos (World Bank, 2023). Adicionalmente, el área costera afuera de Colombia ofrece un nuevo escenario abierto a la exploración y producción, con mayor seguridad para las inversiones de largo plazo, desligada de la carga asociada a la trayectoria histórica de los conflictos, con prometedores resultados en términos de generación de energía y beneficios económicos.

Hasta el mes de septiembre de 2024 se desarrolló la etapa de habilitación de interesados, que pasará después por una etapa de nominación, evaluación, selección, adjudicación y formalización, extendiendo el proceso hasta diciembre de 2025 según el cronograma de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Ministerio de Minas y Energía y la Dirección General Marítima. Las autoridades regulatorias encargadas de impulsar la industria de la energía eólica costera afuera en Colombia, han señalado que, durante todo el proceso, se ha mantenido un diálogo permanente con los interesados en el proceso competitivo, en la búsqueda de asegurar las mejores condiciones económicas, sociales e institucionales, que garanticen inversiones efectivas y grandes beneficios para todas las partes (Mazo, 2024).

De Chancay a Shanghái

En Perú se han llevado a cabo durante 2024 diversos eventos de altos funcionarios, representantes ministeriales y líderes empresariales, entre otros, como preparación del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC-Perú 2024. Perú forma parte de la APEC desde 1998 y, al igual que otros países suramericanos, en el marco de este acuerdo comercial ha estrechado profundamente los vínculos económicos con China, especialmente durante la última década.

La presidenta Dina Boluarte ha contribuido a profundizar decididamente este vínculo en 2024, durante su visita oficial a China en el mes de junio, desde donde anunció la propuesta de creación de una Zona Económica Especial para el Puerto de Chancay, construido por la empresa estatal china Cosco Shipping. Las “zonas económicas especiales” son áreas delimitadas que brindan incentivos fiscales y regulatorios excepcionales, para facilitar el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios. El Puerto de Chancay al norte de Lima, se convertirá en el *hub* internacional más grande y moderno de Suramérica. Desde 2021 la empresa estatal china Cosco Shipping cuenta con un contrato de exclusividad sobre el puerto, constituyéndose como un puerto privado de uso público, y al convertirse en Zona Económica Especial será dotado de enormes beneficios tributarios (*El Peruano*, 2024). En el mes de noviembre inicia operaciones, inaugurado por el presidente Xi Jinping durante su visita a Perú para la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico 2024.

En este entramado, la gobernanza ambiental es un eje fundamental de análisis, en la medida que el Puerto de Chancay dinamizará de manera exponencial las relaciones extractivas de América del Sur. En ese sentido, el Estado chino tiene ya garantizado el control del más importante puerto comercial y nodo internacional de Suramérica, sobre el cual giran otra serie de proyectos de infraestructura. Este *hub* internacional avanza en los planes que —desde la década de los años noventa— se tenían en la construcción de puertos y de una interconectividad suramericana (según la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA), que atravesase la Amazonia de este a oeste y de norte a sur, y que ahora beneficia el intercambio comercial y la salida de materias primas hacia Asia (Irusta, 2024; Hincapié, 2018). Las consecuencias de la profundización extractiva están imbricadas con la construcción de infraestructura en las zonas selváticas, ya que rompen las barreras naturales que permitían la conservación natural de las especies y el buen funcionamiento de los ecosistemas estratégicos de la Pan Amazonía.

En Brasil, por su parte, el presidente Luiz Inácio Lula Da Silva presentó en enero de 2024 el “proyecto reindustrializador”, a través del cual pretende impulsar el crecimiento industrial de sectores claves como el de los medicamentos, la digitalización, y la ampliación en un 50% del uso de biocombustibles de palma africana, entre otros (Galarraga, 2024). Desde 2023 el presidente brasileño viene anunciando el papel fundamental del Amazonas dentro de su plan de crecimiento económico, aprovechando los recursos naturales para potenciar la industria farmacéutica, cosmetológica, de biocombustibles y minero-energéticos. La transformación de los remanentes de los bosques amazónicos son el escenario del proyecto desarrollista de Lula, iniciado en sus primeros mandatos, aderezado ahora “con la cuestión de la transición energética y la transición ecológica en la innovación industrial” (*Página 12*, 2023).

El avance de los proyectos de industrialización brasileña está acompañado de una profunda interdependencia con los intereses chinos en la región, que se expresan en la construcción de la red de infraestructuras, necesaria para viabilizar la apropiación y extracción de recursos naturales, y su movilidad e interconexión a través del extenso e intrincado territorio. Así quedó expresado durante la 46^a Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que se celebró en Georgetown, Guyana, en febrero de 2024. En dicha reunión el pre-

El Puerto de Chancay se convertirá en el hub internacional más grande de Suramérica y dinamizará de manera exponencial las relaciones extractivas de esta región

presidente Lula da Silva mantuvo una reunión trilateral con los presidentes de Guyana, Irfaan Ali, y de Surinam, Chan Santokhi. El tema principal fue la importancia de una mayor interconexión entre los países a través de un *Plan de Rutas de Integración Sudamericana* que avanza sobre la IIRSA, para desarrollar proyectos multimodales que involucran puertos, aeropuertos, hidrovías, ferrocarriles y carreteras, sistemas de comunicación y generación de energía, entre otras (Ministério das Relações Exteriores, 2024).

En la construcción de infraestructuras que se despliegan entre Guyana y Brasil, las empresas del gigante asiático —China Harbour Engineering Corporation (CHEC) y China Railway Construction Corporation Limited (CRCC)— son actores centrales unidos a la banca estatal china, que provee los recursos financieros necesarios para llevar cabo grandes obras, como el Puente Flotante sobre el Río Demerara y la Central Hidroeléctrica Amaila Falls. Durante 2024, la construcción de un Puente sobre el Río Corentyne, frontera entre Guyana y Suriname, permitirá conectar por primera vez el entramado vial de los tres países que se está tejiendo desde el norte del Brasil. La obra de infraestructura se llevará a cabo mediante un modelo en el cual la misma empresa contratista será la encargada del diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento (Parris, 2024).

Justamente, la infraestructura al norte del Brasil se encuentra con la carretera BR-319, que atraviesa la zona mejor conservada de la Amazonía brasilera, uniendo las regiones de Manaus, Amazonas, Porto Velho y Rondonia. El presidente Lula ha anunciado el inicio del mejoramiento y pavimentación de la vía, retomando los mismos planes del expresidente Jair Bolsonaro que fueron duramente criticados por alentar aún más la deforestación y depredación de los bosques (Maissonnave, 2024).

Por el otro lado de la frontera brasilera, en julio de 2024, los presidentes de Bolivia y de Brasil firmaron la Declaración Conjunta, producto de la reunión ampliada de ministros en la ciudad de Santa Cruz (Portal Portuario/Agencia ABI, 2024). En dicha Declaración se manifestó la voluntad gubernamental para reactivar el proyecto “Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración”. El Corredor permitirá la conexión central de Suramérica uniendo Brasil, Chile, Perú y Bolivia, posibilitando el intercambio comercial entre estos países y la conexión con el mercado internacional de ultramar.

El gobierno boliviano de Evo Morales había iniciado en 2018 conversaciones con empresarios españoles para la construcción de los tramos ferroviarios que conectan Bolivia con Perú (Deutsche Welle, 2018); sin embargo, estos planes fueron desechados durante el gobierno de facto de Jeanine Áñez en 2020. El avance de los intereses de China en la región ponen ahora al país en el centro de este proceso de construcción de infraestructuras, logrando una ventaja comparativa en la disputa por los recursos naturales estratégicos de la selva amazónica —como también de toda la región suramericana—, a pesar de la documentación de violaciones reiteradas a los derechos humanos como consecuencia de sus actividades empresariales (CICDHA, 2023), y la amenaza que para la protección de los ecosistemas marinos constituye sus flotas pesqueras ilegales en aguas latinoamericanas (Mongabay Latam, 2024).

El Corredor Ferroviario Bioceánico llega en el momento de consolidación de la presencia china en los puertos del Perú, como se indicó anteriormente. Además del Puerto Changay, otro grupo chino, Zhongrong Xinda, a través de su filial Jinz-

hao Perú, fue beneficiario de la adjudicación por parte del gobierno de la construcción del Puerto de Marcona en el departamento de Ica al sur del Perú, con una inversión de 405 millones de dólares y la autorización para su operación exclusiva por 30 años (Proinversión, 2024a). Este grupo chino tiene también en su poder la concesión de la mina de hierro Pampa de Pongo, que se encuentra en etapa inicial, formando un encadenamiento con el puerto para la exportación del mineral. Al igual que con Pampa de Pongo, el gobierno peruano pretende que el nuevo puerto dinamice una serie de proyectos mineros de hierro, cobre, zinc y molibdeno, entre otros, al sur del país (Proinversión, 2024b). El Nuevo Terminal Portuario San Juan de Marcona se convertirá en el tercer puerto más grande del Perú. Y, con esta inversión, los intereses chinos contarán con una gran capacidad operativa y exclusividad en dos de los tres puertos más importantes del país, permitiendo un importante acceso e interconexión a esta red sudamericana de infraestructura como salida al Pacífico.

Todo este panorama explica en buena medida la carta que el presidente Lula envió a Bruselas pidiendo a la Unión Europea “la suspensión de su Ley Antideforestación y la revisión del abordaje punitivo a los productores” que iba a entrar en vigor en diciembre de 2024 (EFE, 2024). La Ley Antideforestación de la Unión Europea ha sido la respuesta a demandas expresadas por parte de comunidades y organizaciones de derechos humanos de todo el mundo, que han exigido medidas más estrictas que hagan seguimiento a las cadenas de suministros en el Sur global como pieza clave de la gobernanza ambiental (Hincapié, 2022). Sin embargo, estas medidas regulatorias entran en contravía con los planes de industrialización brasilera y de profundización extractiva para la transición energética, donde la Amazonía cobra un papel clave¹.

Conflictividades permanentes y cambio de rumbo

De entre todos los proyectos extractivos que desarrollan empresas chinas, Las Bambas destaca por ser una de las minas de cobre más productivas del Perú. Especialmente después de la aprobación de la ampliación de la mina en 2015 —en medio de protestas sociales—, Las Bambas ha estado en el centro de los conflictos socioambientales. Entre mayo y julio de 2024 las comunidades locales convocaron paros y bloqueos acusando a la empresa minera de hacer un uso indebido de fuentes hídricas y de destruir manantiales, acusaciones que fueron confirmadas por la Autoridad Nacional del Agua sin afectar el desarrollo del proyecto (Valdivia, 2024). Las manifestaciones de inconformidad se reprimieron por la fuerza pública y se detuvo a manifestantes.

Mientras las protestas se extendían, en el mes de julio fueron condenados 11 dirigentes de las comunidades campesinas que denunciaron las irregularidades en los estudios de impacto ambiental de Las Bambas de 2015. Los dirigentes fueron acusados de delitos por daños agravados, disturbios y entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos, entre otras causas. Entre los sentenciados se encuentra Virginia Pinares Ochoa (8 años y 10 meses de prisión), reconocida

¹ Finalmente, los países de la UE han decidido posponer 12 meses la aplicación de la ley antideforestación (EuroEfe, 2024).

Argentina se ha abierto a la configuración de una nueva frontera extractiva intensiva, como proveedora de recursos minerales en las cadenas de valor global

defensora Ambiental y Premio Nacional de Derechos Humanos en 2022 (*La República*, 2024). Como ella, otros líderes campesinos de sus comunidades fueron sentenciados por encabezar las protestas en contra de las modificaciones al estudio de impacto ambiental de Las Bambas, para defender su agua y territorio. Esta sentencia, en medio de la expansión de los intereses chinos en el país, refleja una clara represión a la protesta social que se resiste a los proyectos extractivos. Las protestas por parte de comunidades locales y los enfrentamientos con la fuerza pública, son parte de un repertorio establecido en el que la acción colectiva de los comuneros, los campesinos y la ciudadanía se expresa para oponerse o renegociar los términos de la extracción de recursos minero-energéticos en sus territorios.

En julio de 2024, el Valle de Tambo fue el epicentro de manifestaciones, bloqueos y paros en los que cientos de personas marcharon para defender este valle agrícola del proyecto cuprífero de talla mundial Tía María, anunciado por primera vez hace más de doce años. Actualmente, el proyecto cuenta con todas las autorizaciones gubernamentales para el inicio de operaciones de explotación, pero la acción colectiva sostenida a través del tiempo ha puesto en el centro la importancia de la “licencia social” para llevarlo a cabo (CooperAcción, 2024). Estas conflictividades socioambientales permanentes, derivadas de los proyectos minero-energéticos, son monitoreadas por instituciones estatales del nivel central como la Defensoría del Pueblo y el Viceministerio de Gobernanza Territorial, mientras los niveles del gobierno regional y local han hecho de la dosificación entre coerción y diálogo el mecanismo recurrente para la mediación del conflicto.

Por su parte, Argentina inició 2024 con debates intensos, marchas y movilizaciones en rechazo al Decreto de Necesidad y Urgencia emitido el 30 de diciembre de 2023 y el proyecto de Ley “Omnibus” presentado al Congreso por el presidente Javier Milei. A través del proyecto “Omnibus” el presidente pretendía transformar de manera radical la gobernanza ambiental del país al crear una serie de incentivos fiscales, eliminación de regulaciones de control territorial, normativas ambientales y de transparencia que facilitarían la apropiación, uso y explotación de recursos naturales (Salvalaggio, 2024). Una de las medidas presentadas que generó mayor rechazo y visibilidad nacional e internacional, fue la eliminación de la regulación para la explotación extractiva de los glaciares (que constituye una amenaza directa a medidas de gobernanza ambiental global —ampliamente documentada—, sobre este ecosistema estratégico para el planeta en el contexto de cambio climático). Las críticas y protestas llevaron al retiro del proyecto de Ley Omnibus protegiendo la Ley de Glaciares. En su reemplazo, poco tiempo después, se presentó un nuevo proyecto de Ley mucho más reducido que conservaba la esencia de las reformas propuestas de gran calado.

La Ley Bases aprobada en el mes de junio de 2024, tiene una importancia significativa para la gobernanza ambiental ya que pretende impulsar el crecimiento económico a partir de la expansión y profundización del extractivismo minero-energético, al establecer un Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI), con beneficios impositivos, aduaneros, cambiarios, así como desregulaciones y regresión en materia ambiental (Smink, 2024).

Por si fuese poco, el presidente Milei, junto a 18 gobernadores provinciales, firmó “El Pacto de Mayo”, con el que pretende reunir la fuerza regional necesaria para la implementación de sus reformas (Centenera, 2024). De entre los apoyos a las privatizaciones, el equilibrio fiscal y la reducción del gasto, acordados con

los mandatarios regionales, destaca el número 7 que expresa “el compromiso en las provincias de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país”, reforzando las facilidades con que contarán los inversionistas en los territorios (*Eco-news*, 2024).

Unido al marco normativo interno, el 22 de agosto de 2024 se firmó un *Memo-rándum de Entendimiento sobre Cooperación en Minerales Críticos* entre los gobiernos de Argentina y Estados Unidos, para fortalecer y profundizar “la cooperación bilateral en minerales críticos y energía, así como la participación de Argentina en las cadenas de suministro estratégicas de los Estados Unidos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2024). En el comunicado a la prensa, el gobierno argentino resaltó que el acuerdo busca fortalecer la relación comercial y también la participación de nuevos inversionistas para la exploración, extracción, procesamiento, refinación, reciclaje y recuperación de recursos minerales estratégicos. Con ello, Argentina reafirma su apertura a la configuración de una nueva frontera extractiva intensiva, articulada como proveedora de recursos minerales en las cadenas de suministro y valor global.

El 30 de julio la gigante australiana BHP, una de las multinacionales mineras más importantes del mundo, llegó a un acuerdo con la canadiense Lundin Mining para el desarrollo de dos proyectos cupríferos contiguos: las minas de cobre-oro Filo del Sol y Josemaría en la Provincia de San Juan. Filo del Sol ha sido presentado como uno de los depósitos de cobre más importantes del mundo y promete constituirse en un centro dinámico de la economía local (*La Nación*, 2024). Por su parte, el proyecto Josemaría ha avanzado los procesos de exploración a pesar de las críticas por parte de organizaciones ambientales que señalan su ubicación en zona periglacial (lo que niega Lundin Mining), ya que es una zona protegida por la Ley de Glaciares aprobada en 2012 (FARN, 2021). Sumado a lo anterior, en esta misma provincia ocurrió en 2015 el derrame de lixiviados de la mina Veladero al Río Jachal, provocando contaminación al más importante afluente de agua dulce para las poblaciones locales (Svampa y Viale, 2020). Como respuesta, las empresas aseguran su compromiso con la sustentabilidad a través de la apropiación y desarrollo de tecnología de punta en todos sus procesos, en estricto cumplimiento con las normas ambientales nacionales e internacionales (Heredia, 2024).

En contraste con el gobierno argentino de Milei, el expresidente mexicano Andrés Manuel López Obrador llevó a cabo una serie de iniciativas para regular la actividad minera en el país, fuente de conflictividades extendidas en todo el territorio nacional. En 2023 fue aprobada por el Congreso de la República una nueva Ley Minera. Entre las medidas que introdujo la ley —que espera el diseño de leyes secundarias y reglamentos para su implementación y operatividad—, destacan la prohibición de llevar a cabo proyectos mineros en Áreas Naturales Protegidas y la implementación de medidas de regulación en las concesiones de agua para el uso industrial, privilegiando el consumo humano. Durante 2024 se presentó una nueva iniciativa de Ley al Congreso para prohibir la megaminería a cielo abierto en el país. El rechazo de las empresas mineras a la iniciativa presidencial se hizo público de inmediato (Calderón, 2024). Sin embargo, los argumentos esgrimidos por académicos, colectivos sociales, organizaciones ambientales y comunitarias, han destacado que las enormes ganancias económicas para las empresas se permiten, aun cuando el aporte fiscal de la megaminería a cielo abierto representa apenas el 0,82% del total del recaudo del Gobierno Federal, genera el 0,2% del empleo

nacional, deja enormes pasivos ambientales y, por tanto, es contraria al interés general (Cambiémosla Ya, 2024).

Otras de las iniciativas propuestas y aprobadas por el Congreso durante 2024 busca el reconocimiento por ley de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como empresa pública, estratégica y de interés nacional. Con ello se pretende consolidar el proceso realizado durante todo el sexenio anterior —que reestructuró el sector eléctrico del país—, al devolver a la CFE la participación mayoritaria en la producción y distribución de energía, estableciendo un esquema de participación del 54% estatal y el 46% privado. El nuevo gobierno de Claudia Sheinbaum ha prometido “acelerar la transición energética”, avanzando en estrategias más ambiciosas y proyectos de energías renovables, muchos de ellos detenidos durante el sexenio de López Obrador, los cuales ofrecen una gran oportunidad para colaboraciones público-privadas de inversionistas de todo el mundo, que respondan a la necesidad de aumentar significativamente la generación de energía limpia al 2030 (Sheinbaum, 2024: 273-284).

Los procesos de renegociación de contratos con el sector gasífero durante el gobierno de López Obrador son un buen ejemplo de que es posible conciliar de manera exitosa el interés público y privado que, en este caso, permitió construir la red de infraestructura de gasoductos que une a México con Estados Unidos, asegurando el suministro del gas más barato del mundo en el país azteca (Hincapié, 2024). A la inversión en infraestructura energética, se suma la infraestructura vial, que complementa las grandes obras construidas en los últimos años, especialmente el Tren Interoceánico y Tren Maya. El plan de infraestructura propuesto por Sheinbaum no solo mejorará la movilidad en el país, sino que también tiene un impacto directo en el desarrollo económico de las regiones, dando un renovado y exponencial dinamismo a la industria automotriz, la electromovilidad, y la transición energética y tecnológica de la industria 4.0, aprovechando las ventajas comparativas del país como parte del mercado norteamericano.

El gobierno de López Obrador recibió duras críticas por parte de organizaciones ambientalistas sobre el impacto a la selva generado en la construcción del Tren Maya. A pesar de ello, por disposición gubernamental se aumentaron significativamente las Áreas Naturales Protegidas (ANP) del país, al incorporar 44 nuevas ANP terrestres y submarinas, para que sus ecosistemas sean protegidos a través de distintas categorías; asimismo, se concertaron 595 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC), todo lo cual representa más de 95 millones de hectáreas donde el Gobierno de México cumple una labor que busca proteger, conservar y restaurar ecosistemas (Semarnat, 2024). Unido a lo anterior, uno de los programas sociales de transferencias condicionadas más importantes, Sembrando Vida, se propuso impulsar procesos de pagos por servicios ambientales y agroforestería como esquema redistributivo a la población rural del país.

A modo de cierre

Durante la Cumbre por el Futuro de Naciones Unidas celebrada Nueva York en septiembre de 2024, los mandatarios de América Latina se pronunciaron sobre la gobernanza ambiental ligada a la crisis climática, exponiendo diferentes posicionamientos al respecto. En términos generales, si bien hay acuerdo en los fines

que perseguimos como comunidad global, condensados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se difiere en las prioridades y los medios para conseguirlo. Lo anterior se evidencia en el incumplimiento sistemático de compromisos de financiación, como el Fondo Verde, establecidos en las Conferencias de las Partes (COP) del Convenio de Cambio Climático de Naciones Unidas.

Construir la matriz de energías renovables con grandes proyectos de generación eólica, marina, solar e incluso nuclear, requiere grandes inversiones de capital que, por un lado, compiten con los recursos que los gobiernos deben destinar a programas sociales esenciales en sociedades con profundas asimetrías y desigualdades (como las latinoamericanas), y, por otro lado, desincentiva la contabilización de los impactos ecológicos como parte del costo real de los procesos extractivos de los minerales esenciales en su construcción. Esto es especialmente relevante para los bosques de América Latina que albergan también una enorme riqueza minero-energética cuya extracción —para la transición energética y tecnológica—, está dejando una huella ambiental de deforestación, contaminación y depredación voraz en las comunidades locales y ecosistemas fundamentales para el equilibrio de la biosfera.

Hay que reconocer también la urgencia de plantear un rediseño institucional ante las críticas señaladas sobre el manejo de fondos multilaterales, las enormes burocracias que sostienen y la opacidad generalizada, que explica en buena medida los magros resultados en la protección y conservación medioambiental. Es preciso encontrar medidas de compensación, con nuevas áreas para la reforestación o conservación de bosques, ante las propuestas de industrialización en el corazón amazónico. Sin lugar a dudas, las políticas de regulación, seguimiento y trazabilidad de las cadenas de suministros son esenciales, precisan ser robustecidas —y su obligatoriedad expandida—, para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y medioambientales tanto en el Norte como en el Sur global.

Las políticas de regulación, seguimiento y trazabilidad de las cadenas de suministros son esenciales para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y medioambientales

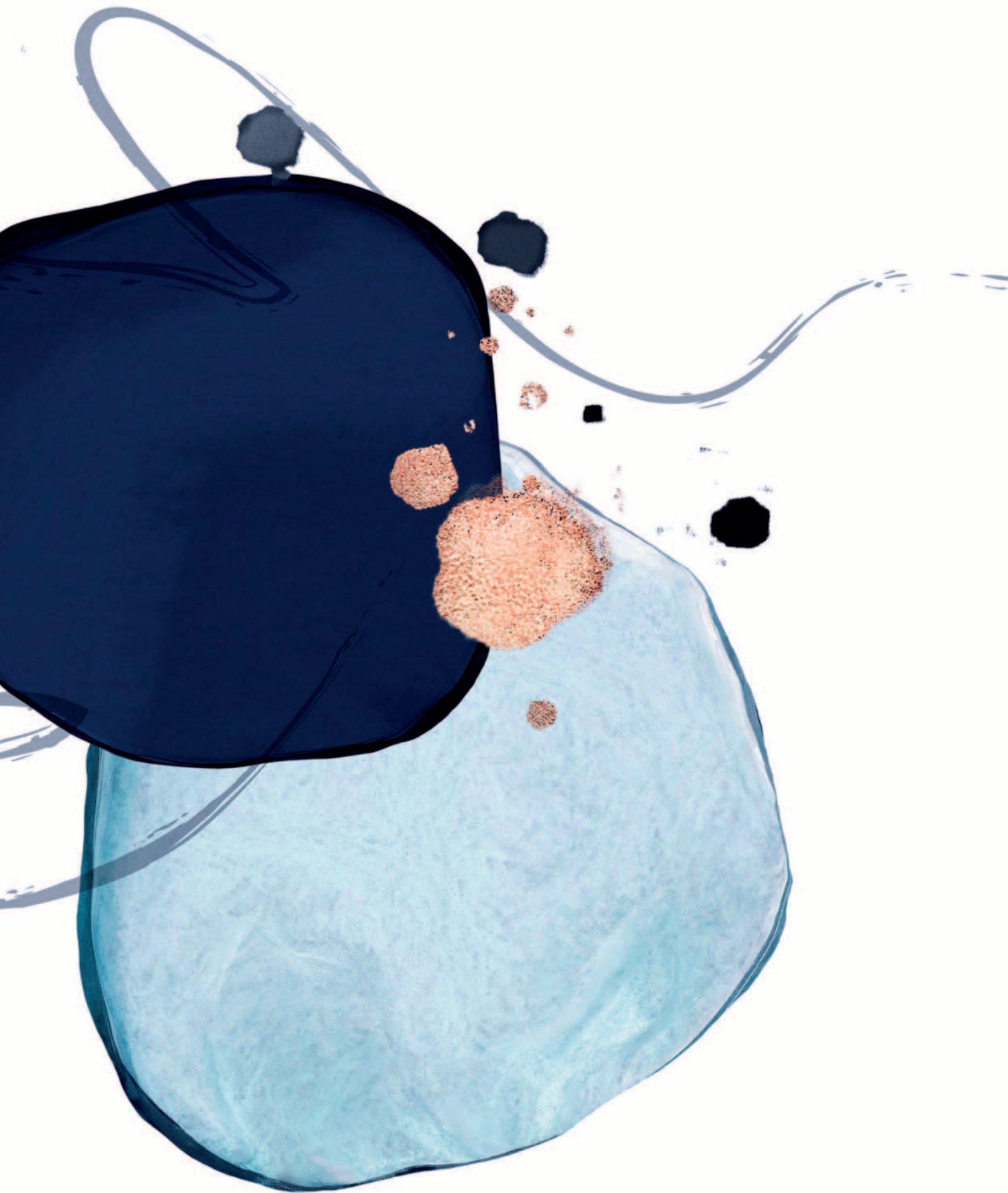
Referencias bibliográficas

- ATTWOOD, J. y FUENTES, V. (2024): “Lithium Projects Likely to Exceed Government Targets in Chile”, *Bloomberg* (9/6/2024). Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-07-09/lithium-projects-likely-to-exceed-government-targets-in-chile>.
- BID (2024): “BID y Ministerio de Hacienda de Chile firman acuerdo para desarrollar la industria de hidrógeno verde” Comunicado de Prensa, Washington, BID (10/3/2024). Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-y-ministerio-de-hacienda-de-chile-firman-acuerdo-para-desarrollar-la-industria-de>.
- BLANDÓN, D. (2024): “Más de medio centenar de empresas mostraron interés en desarrollar el litio chileno”, *France 24* (19/6/2024). Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20240619-m%C3%A1s-de-medio-centenar-de-empresas-mostraron-inter%C3%A9s-en-desarrollar-el-litio-chileno>.
- CALDERÓN, C. (2024): “Prohibición de minería a cielo abierto traerá consecuencias en Norteamérica”, *El Financiero* (27/8/2024). Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2024/08/27/ven-consecuencias-en-norteamerica-al-prohibir-mineria-a-cielo-abierto/>.
- CAMBIEMOSLA YA (2024): “Legisladores, legisladoras, prohíbanla ya. No cedan a los chantajes de la industria”, Comunicado (5/9/2024). Disponible en: <https://cambiemoslalaya.org.mx/2024/09/05/la-mineria-a-cielo-abierto-es-la-mas-destructiva-y-contaminante/>.

- CENTENERA, M. (2024): “Un pacto de mayo que se firma en julio”, *El País* (8/7/2024). Disponible en: <https://elpais.com/argentina/2024-07-09/un-acta-de-mayo-que-se-firma-en-julio.html>.
- CICDHA (2023): *Actividades empresariales chinas y derechos humanos en América Latina*, Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente. Disponible en: <https://cicdha.org/wp-content/uploads/2023/12/Resumen-Actividades-Empresariales-Chinas-Derechos-Humanos-America-Latina.pdf>.
- CODELCO (2024): “Codelco y SQM firman acuerdo para asociación que da a Chile liderazgo en el mercado mundial de litio”, Sala de Prensa Codelco (31/5/2024). Disponible en: <https://www.codelco.com/codelco-y-sqm-firman-acuerdo-para-asociacion-que-da-a-chile-liderazgo-en>.
- COOPERACIÓN (2024): “Masiva protesta en el Valle de Tambo contra la reactivación del proyecto Tía María” (31/7/2024). Disponible en: <https://cooperacion.org.pe/masiva-protesta-en-el-valle-de-tambo-contr-la-reactivacion-del-proyecto-tia-maria/>.
- DEUTSCHE WELLE (2018): “El tren bioceánico promovido por Bolivia genera ‘enorme interés’ en España” (21/2/2018). Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-tren-bioce%C3%A1nico-genera-enorme-inter%C3%A9s-en-espa%C3%B1a/a-42667917>.
- DUCHIADE, A. (2024): “‘Valle del Litio’: el nuevo punto minero de Brasil que alarma a la población local”, *Dialogue Earth* (5/7/2024). Disponible en: <https://dialogue.earth/es/justicia/valle-litio-brasil-alarma-poblacion-local/>.
- ECONEWS (2024): “Pacto de Mayo: qué dice el polémico punto 7 sobre la explotación de los recursos naturales y por qué representa un retroceso” (8/7/2024). Disponible en: <https://econews.global/pacto-de-mayo-javier-milei/>.
- EFE (2024): “Brasil solicita a la UE frenar la normativa que pretende evitar la deforestación importada” (12/9/2024). Disponible en: <https://www.abc.es/sociedad/brasil-pide-ue-suspenda-norma-evita-llamada-20240912091640-nt.html>.
- EUROEFE (2024): “Los países de la UE avalan posponer un año la aplicación de la ley anti-deforestación”. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/energia-y-medio-ambiente/news/paises-ue-avalan-posponer-un-ano-ley-antideforestacion/>.
- EY (2024): Renewable Energy Country Attractiveness Index RECAI 2024. Disponible en: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/power-and-utilities/ey-gl-recai-63-top-40-ranking-06-2024.pdf.
- EL PERUANO (2024): “Gobierno: inauguración del Puerto de Chancay será el acontecimiento del año” (27/7/2024). Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia/248990-gobierno-inauguracion-del-puerto-de-chancay-sera-el-acontecimiento-del-ano>.
- FARN (2021): “Proyecto Josemaria: incumplimiento de la Ley de Glaciares y un proceso de consulta restrictivo”, Comunicado, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (9/6/2021). Argentina. Disponible en: <https://farn.org.ar/proyecto-josemaria-incumplimiento-de-la-ley-de-glaciares-y-un-proceso-de-consulta-restrictivo/>.
- FRANCE24 (2024): “¿Cómo afecta la explotación de litio en Chile a los indígenas del salar de Atacama?” (13/2/2024). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gGeicoN96iM>.
- GALARRAGA, N. (2024): “Lula lanza un plan para reindustrializar Brasil con 60.000 millones en créditos blandos y subsidios”, *El País* (22/1/2024). Disponible en: <https://elpais.com/america/2024-01-23/lula-lanza-un-plan-para-reindustrializar-brasil-con-60000-millones-en-creditos-blandos-y-subsidios.html>.
- GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL (2024): *Global Wind Report 2024*, Bruselas, GWEC. Disponible en: <https://gwec.net/global-wind-report-2024/>.
- HEREDIA, F. (2024): “Argentina reinicia la minería de cobre en medio de tensiones ambientales”, *Dialogue Earth* (25/6/2024). Disponible en: <https://dialogue.earth/es/energia/argentina-reinicia-mineria-cobre-tensiones-ambientales/>.

- HINCAPIÉ, S. (2022): “Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 130, pp. 19-45. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.19>.
- (2024): “Prolegómenos conflictivos de la transición energética. La política contenciosa gubernamental de la 4T”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 31 (90), pp. 173-208. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/ees.v31i90.7392>.
- IRUSTA, S. (2024): “IIRSA y COSIPLAN: una gramática del desarrollo para América del Sur”, *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 78, pp. 147-174. Disponible en: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/57608>.
- LA NACIÓN (2024): “La empresa minera más importante del mundo desembarca en la Argentina”, (30/7/2024). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios/la-empresa-minera-mas-importante-del-mundo-desembarca-en-la-argentina-nid30072024/>.
- LA REPÚBLICA (2024): “Sentencian a campesinos por protesta contra Las Bambas y crímenes de represión están impunes” (25/8/2024). Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2024/08/25/sentencian-a-campesinos-por-protesta-contra-las-bambas-y-crimenes-de-represion-estan-impunes-559250>.
- MAISONNAVE, F. (2024): “Lula promete terminar de pavimentar camino que, según expertos, empeorará deforestación en Amazonía”, *Independent en Español*, (11/9/2024). Disponible en: <https://www.independentespanol.com/noticias/america-latina/lula-promete-terminar-de-pavimentar-camino-que-segun-expertos-empeorara-deforestacion-en-amazonia-b2611208.html>.
- MAZO, D. (2024): “Se aplaza la energía eólica costa afuera en Colombia, se vuelve a mover el calendario de subasta”, *Infobae* (24/5/2024). Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/05/28/se-aplaza-la-energia-eolica-costa-afuera-en-colombia-se-vuelve-a-mover-el-calendario-de-subasta/>.
- Ministério DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2024): “Visita del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Guyana, con ocasión de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM)”, nota a la prensa 86 (27/2/2024). Disponible en: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/visita-del-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-guyana-com-ocasion-de-la-conferencia-de-jefes-de-gobierno-de-la-comunidad-del-caribe-caricom.
- MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CULTO (2024): “Argentina y Estados Unidos suscribieron un Memorándum sobre cooperación en minerales críticos”, Información para la Prensa nº 418/24, República de Argentina. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-estados-unidos-suscribieron-un-memorandum-sobre-cooperacion-en>.
- MONGABAY LATAM (2024): “Flota china causa alarma por pesca ilegal, violaciones a derechos humanos y evadir controles en Latinoamérica. Cinco lecturas ambientales”, (14/7/2024). Disponible en: <https://es.mongabay.com/2024/07/flota-china-causa-alarma-pesca-ilegal-violacion-derechos-humanos-evadir-controles-latinoamerica/>.
- PÁGINA 12 (2023): “Lula anuncia un plan de reindustrialización con foco en la transición ecológica y la Amazonía” (12/7/2023). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/567058-lula-anuncia-un-plan-de-reindustrializacion-con-foco-en-la-t>.
- PARRIS, N. (2024): “Corentyne River Bridge: Guyana, Suriname seek Chinese financing, plans strategic dialogue”, *Guyana Chronicle* (23/5/2024). Disponible en: <https://guyanachronicle.com/2024/05/23/corentyne-river-bridge-guyana-suriname-seek-chinese-financing-plans-strategic-dialogue/>.
- PORTAL PORTUARIO/AGENCIA ABI (2024): “Bolivia y Brasil reimpulsarán el Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración” (10/6/2024). Disponible en: <https://portalportuario.cl/bolivia-y-brasil-reimpulsaran-el-corredor-ferroviario-bioceanico-de-integracion/>.

- PROINVERSIÓN (2024a): “Estado adjudica el desarrollo del proyecto nuevo Terminal Portuario de San Juan de Marcona” (22/3/2024). Disponible en: <https://www.investinperu.pe/es/pi/detalle-noticia/estado-adjudica-el-desarrollo-del-proyecto-nuevo->.
- (2024b): “Nuevo Puerto de Marcona impulsaría inversiones por más de US\$ 15 mil millones en el sur del país” (18/3/2024). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/proinversion/noticias/921786-nuevo-puerto-de-marcona-impulsaria-inversiones-por-mas-de-us-15-mil-millones-en-el-sur-del-pais>.
- SALVALAGGIO, L. (2024): “Javier Milei y su mega decreto: ¿Dónde queda la transición energética?”, *Climate Traker* (7/2/2024). Disponible en: <https://climatetrackerlatam.org/historias/javier-milei-y-su-mega-decreto-donde-queda-la-transicion-energetica/>.
- SEMARNAT (2024): “Gobierno de México logra la conservación de 95 millones de hectáreas”, Comunicado de prensa n° 76/24 (20/8/2024), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/gobierno-de-mexico-logra-la-conservacion-de-95-millones-de-hectareas?idiom=es>.
- SUBREI (2024): “Chile accederá a beneficios impositivos de EE.UU. para insumos hechos con litio, claves para la producción de componentes de baterías y vehículos eléctricos”, Sala de prensa, (11/7/2024), Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Gobierno de Chile. Disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2024/07/11/chile-acceder%C3%A1-a-beneficios-impositivos-de-ee.uu.-para-insumos-hechos-con-litio-claves-para-la-producci%C3%B3n-de-componentes-de-bater%C3%ADas-y-veh%C3%ADculos-el%C3%A9ctricos>.
- POOLER, M. y WHITE, E. (2024): “Chinese carmaker BYD held talks with lithium producer in Brazil”, *Financial Times* (13/1/2024). Disponible en: <https://www.ft.com/content/3c55d69b-6932-4255-ad79-daeced372129>.
- SHEINBAUM, C. (2024): “100 pasos para la transformación”. Movimiento de Regeneración Nacional, México Disponible en: <https://claudiasheinbaumpardo.mx/wp-content/uploads/2024/03/CSP100.pdf>.
- SMINK, V. (2024): “4 grandes cambios que contempla la Ley Bases, la primera legislación que Milei logró aprobar en el Congreso de Argentina (y el regreso del impuesto a las ganancias)”, *BBC* (13/6/2024). Disponible en: <https://www.google.com/amp/s/www.bbc.com/mundo/articles/clmmv7m4pvko.amp>.
- SVAMPA, M. y VIALE, E. (2020): *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- VALDIVIA, D. (2024): “Minera Las Bambas: comunidades de Huancuire y Pumamarca inician paro indefinido contra afectación ambiental”, *Infobae* (11/7/2024). Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2024/07/11/minera-las-bambas-comunidades-de-huancuire-y-pumamarca-inician-paro-indefinido-contra-afectacion-ambiental/>.
- WORLD BANK (2023): *Offshore Wind Roadmap for Colombia*, Washington, Bogotá, World Bank, Ministerio de Energía, República de Colombia. Disponible en: https://www.minenergia.gov.co/documents/5859/Colombia_Offshore_Wind_Roadmap_VE_compressed.pdf.
- (2024): *Scenarios for Offshore Wind Development in Brazil*, Washington, World Bank. Disponible en: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/dte/cgebc/gteolicas-offshore-1/cenarios-para-o-desenvolvimento-de-eolica-offshore-no-brasil/executive-summary-scenarios-for-offshore-wind-development-in-brazil_final.pdf.
- WEC (2024): *World Energy Trilemma 2024: Evolving with Resilience and Justice*, London, World Energy Council, Disponible en: <https://www.worldenergy.org/publications/entry/world-energy-trilemma-report-2024>.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2024): *Fostering Effective Energy Transition 2024*, Ginebra: Accenture, World Economic Forum. Disponible en: <https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2024/>.



5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CREAR COHESIÓN SOCIAL

CECILIA GÜEMES

Universidad Autónoma de Madrid / Fundación Carolina

Introducción

Al inicio de la pandemia había una especie de ilusión generalizada sobre los inesperados impactos positivos de la crisis; la solidaridad, la compasión y el apoyo mutuo se activaron. La cohesión social también aumentó, pero, como había demostrado la experiencia con las catástrofes naturales u otras tragedias sociales previas, ese vínculo resultó ser efímero: la conexión inicial desciende con el paso del tiempo mientras las tensiones sociales resurgen. Las comunidades que tenían cotas altas de cohesión social se enfrentaron mejor a las situaciones de crisis, salieron mejor paradas de la emergencia y se recuperaron de forma más ágil tras ella, mientras lo contrario sucedió con las que carecían de cohesión social (Jewett *et al.*, 2021, Lalot *et al.*, 2022).

La preocupación para quienes estudiamos Latinoamérica y nos inquietan sus bajos niveles de confianza, su descenso en la calidad democrática y su desarrollo desigual es cómo se crea cohesión social y de qué forma el Estado y las políticas públicas pueden contribuir a ello. En este trabajo sugiero que las políticas de bienestar son clave para el desarrollo de la solidaridad y la cohesión social, no solo porque, si se diseñan adecuadamente, son capaces de reducir desigualdades y garantizar un mínimo de seguridad social, sino también porque —moral y simbólicamente— construyen un proyecto colectivo. En este sentido, el Estado se posiciona como responsable de potenciar el pegamento que mantiene unida a la sociedad y construye la paz social (Razavi *et al.*, 2020, Ohemeng, 2022).

Desde ese lugar, propongo revisar la construcción histórica y polisémica del concepto de cohesión social, sus implicancias normativas y cómo se diferencia de otros conceptos, para recuperar un compromiso normativo y moral con los destinos colectivos. A partir de allí, me interesa identificar y sugerir diferentes vías a partir de las cuales las políticas públicas sedimentan el terreno para la cohesión social.

Cohesión social: origen, significado y relevancia del concepto

La cohesión social es ese bien que, aunque es esquivo en definiciones, se valora cuando está presente y se añora cuando está ausente. Históricamente, la preocupación por las interdependencias sociales y la potencial cooperación han sido el eje de la reflexión de los padres fundadores de la sociología, como Emile Durk-

heim o Georg Simmel. En términos más específicos, la idea de cohesión social se va gestando con los avances de los movimientos sociales por el reconocimiento de derechos en los años sesenta. Sin embargo, no aparece en los discursos europeos hasta los años noventa, tras la firma del tratado de Maastricht y en tanto el Consejo Europeo la identifica en 2007 como una prioridad para promover los derechos y la dignidad humana (Maldonado *et al.*, 2021).

Bajo el despliegue y expansión del Estado de bienestar, la cohesión social era algo que se daba por hecho, una precondition para el funcionamiento de la democracia vinculada al desarrollo de las políticas sociales y, por ello, no se tematizaba. Su introducción en la agenda social y política coincide con la crisis del modelo fordista de acumulación económica y del propio Estado de bienestar como esquema institucionalizado de solidaridad. Su difusión es contemporánea con la idea de *workfare*¹ como horizonte de reforma del Estado de bienestar, con el desplazamiento de las reivindicaciones de universalidad, y con la subordinación de la solidaridad a la competitividad. La cohesión social como preocupación política reaparece actualmente con el aumento de las migraciones internacionales y el avance de la multiculturalidad, que viene a quebrar la homogeneidad social real o imaginada de los Estados nación europeos, y a cuestionar en términos de valores las visiones del bien común y la experiencia de un nosotros (Novy *et al.*, 2014).

Hay una especie de acuerdo político sobre la necesidad imperiosa de la cohesión social para el bienestar, puesto que su ausencia es una amenaza para el orden social. En cuanto noción polisémica y fenómeno multifacético, su referencia es problemática: denota una cualidad específica de la comunidad social distinta de la riqueza económica, las condiciones materiales de vida y el progreso socioeconómico, aunque no necesariamente independiente de ellas. Se la caracteriza como un rasgo de una colectividad (no de los individuos), un fenómeno gradual (las colectividades pueden ser más o menos cohesivas) que consta de aspectos ideacionales, relacionales, estructurales y conductuales asociados a la idea de bien común. Bajo su mención se evoca el pegamento social, la solidaridad, y lo que nos interrelaciona y compromete con nuestros contemporáneos; asimismo atañe a las conexiones emocionales entre los miembros de una comunidad (Dehley *et al.*, 2023; Orazani, *et al.*, 2023).

Analíticamente la cohesión social se desagrega en tres atributos —cooperación, confianza e identidad común—, que a su vez se despliegan en dos dimensiones: una horizontal, que refiere a las relaciones entre los ciudadanos; y otra vertical, que refiere a la relación entre ciudadanos y el Estado (Burchi, *et al.*, 2022). Además, existen al menos cuatro modos de operacionalizarla:

1. Como conjunto de valores compartidos y sentidos de pertenencia, tanto explícitamente aceptados como implícitamente incorporados en las prácticas sociales (base de una identidad común que provee disposiciones emocionales hacia el resto del grupo).

Hay que posicionar el debate de la cohesión social en el contexto de un nuevo contrato social para un futuro que asuma solidariamente la responsabilidad de vivir juntos

¹ El concepto de *workfare* se refiere a una renovación del Estado de bienestar en un contexto de globalización y neoliberalización del mismo, que se caracteriza por ideas como la empleabilidad y la activación del mercado laboral, y donde el modelo de política social institucional redistributiva se va reemplazando por un modelo basado en el logro personal, y de responsabilidad individual, en el que la política social del bienestar se vuelve residual (Peck, 2001).

2. Como compromiso de vivir y trabajar juntos (disposiciones actitudinales).
3. Como concepto que impulsa la promoción de bienestar y la reducción de brechas (poniendo el foco en la disminución de la desigualdad y la inclusión, que se relaciona con el bienestar material).
4. Como articulación de formas mixtas, que integra elementos previos y configura identidades comunes (Maldonado *et al.*, 2021: 15).

En este trabajo nos interesa pensar la cohesión social como clave del bienestar y como subproducto del mismo, esto es, como un intangible social sobre el que las políticas públicas pueden intervenir. Ello supone considerar la ausencia de cohesión social, no como un destino inexorable, sino como efecto de procesos estructurales que pueden gobernarse y de dinámicas sociales sobre las cuales la acción del Estado tiene capacidad de intervenir. Por ello, nos interesa posicionar el debate sobre la cohesión social en un contexto del Estado de bienestar, de un nuevo contrato social, de un futuro por construir y por definir, asumiendo colectiva y solidariamente la responsabilidad de vivir juntos.

Para ganar precisión es conveniente diferenciar la cohesión social de conceptos como el de inclusión, integración o capital social. Los conceptos de inclusión/exclusión destacan aquello que falta o está ausente para poder llevar una vida plena; hay quienes lo centran en las condiciones materiales, o quienes priorizan la voz y capacidad de toma de decisiones. La *inclusión* refiere a igualar posibilidades y eliminar las trabas que existen para ciertos grupos o individuos de ser parte de la sociedad. Al igual que la cohesión social, la inclusión se abordaría como un continuo y no como un absoluto, dado que se puede estar incluido en un aspecto y no en otro. Por su parte, el concepto de *integración* pone el foco en la responsabilidad de las personas por “acomodarse” y en la presión por adaptarse a la media o común denominador para garantizar una convivencia armoniosa (Maldonado *et al.*, 2021). Por último, el concepto de *capital social* pone el acento sobre el mundo de las relaciones cara a cara, las redes de cooperación, el asociacionismo, las normas formales e informales que moldean y coordinan las acciones sociales, la solidaridad y la confianza social. Para buena parte de la literatura, la cohesión social se consideraría consecuencia del capital social, como también lo sería la aceptación de las instituciones políticas o las bajas tasas de criminalidad (Dehley, *et al.*, 2023).

En este trabajo nos referimos a la cohesión social como un subproducto de las políticas de bienestar, y a las prestaciones sociales como fuente de la cohesión social. A nivel personal, la protección social que conllevan las políticas de bienestar contribuye al desarrollo de sentimientos de dignidad y respeto, y mejora las posibilidades de inclusión social a quienes el azar les fue esquivo. A nivel macro, la protección social busca, como mínimo, proteger de la pobreza y de ciertos riesgos vitales, como la vejez o la enfermedad y, como máximo, transformar las estructuras sociales, aspirando a una vida buena y bienestar generalizado. En términos generales, la protección social aumenta la confianza de los sujetos en sí mismos, mejora su encaje en la sociedad y reduce la potencial alienación de ciertos grupos sociales.

Ahora bien, para que las políticas sociales creen cohesión social es importante prestar atención a las intenciones y objetivos de las políticas (si se presentan como derechos o concesiones), el alcance de los programas (si son claros y justos los criterios de asignación, evitando estigmatización o privilegio), a los mecanis-

mos de ejecución (si son transparentes y auditables, y el trato de los prestatarios amable), y a la confiabilidad y estabilidad de la financiación (si los recursos dependen de agentes externos y vienen limitados).

Si las prestaciones sociales no se integran en un conjunto amplio de política social y de creación de derechos —que incluya a excluidos con similares condiciones objetivas pero de diferente naturaleza (migrantes y pobres de origen nacional por ejemplo)—; y si no son gestionadas de forma transparente ni se rinden cuenta de sus resultados, es probable que su efecto sea muy limitado, cuando no nulo o contrario a la cohesión social, generando en su lugar resentimiento, desconfianza y enojo (Köhler, 2021; Burchi *et al.*, 2022).

Tomando en cuenta estas advertencias, en los párrafos que siguen enlisto tres tipos de políticas públicas vinculadas a diferentes dimensiones del concepto de cohesión social que ofrecen una orientación práctica en escenarios donde la cohesión social se desea, anhela y demanda.

Políticas públicas para la cohesión social

Recientemente, el G20 hizo nueve recomendaciones para fortalecer la cohesión social que se concentran en reforzar el contacto y la tolerancia entre ciudadanos, facilitar la integración laboral y social de los ciudadanos, y promover la participación y el diálogo con la ciudadanía (Grimalda y Tänzler, 2018; Orazani *et al.*, 2023). Concretamente, se trata de:

1. Facilitar la participación de las personas en asociaciones y trabajo comunitario.
2. Brindar oportunidades para que los ciudadanos se involucren en la implementación de bienes públicos.
3. Ofrecer programas educativos que brinden a los estudiantes la oportunidad de participar en trabajo comunitario y membresía en asociaciones.
4. Facilitar las oportunidades para la participación política de los ciudadanos y mejorar la recepción institucional a las iniciativas de abajo hacia arriba.
5. Seguir una estrategia de crecimiento inclusivo.
6. Mejorar la integración de los inmigrantes en la sociedad.
7. Mejorar la tolerancia recíproca entre los grupos sociales.
8. Participar en un diálogo público con los medios para combatir las “noticias falsas”.
9. Identificar áreas sensibles para la confianza en los gobiernos e implementar políticas para mejorar el consenso.

Reposicionando las dimensiones materiales de existencia, en un primer lugar, y reparando sobre las limitaciones normativas que a veces subsisten, hay tres cuestiones a las que deberíamos prestar atención de forma integrada para potenciar la cohesión social: (i) un mínimo de bienestar material que garantice las condiciones materiales de la libertad y la autonomía personal; (ii) la existencia de motivos para que los individuos deseen pertenecer a la sociedad, y (iii) leyes, regulaciones, normas y valores públicos que les deben facilitar las condiciones (i) y (ii) (Güemes, 2019).

El punto (i) es un prerrequisito de la cohesión social: sin un bienestar material mínimo y una redistribución más equitativa de la riqueza social es una quimera

Debe prestarse especial atención a las garantías de un mínimo de bienestar material, a los sentidos de pertenencia social, y a las normas y valores públicos

hablar de autonomía individual, de participación, de asociacionismo, de integración social o de diálogo público. El ciudadano debe pasar del modo supervivencia para poder pensarse responsable de los destinos colectivos y proyectarse a futuro. El punto (ii) nos indica que, si bien el punto (i) es necesario, no es suficiente. Quienes se sienten excluidos, despreciados, dejados de lado, son incapaces de desarrollar un deseo de permanecer en el grupo y de sentirse parte de una misma comunidad moral con un destino compartido. Quienes tienen hambre, duermen en la calle, o quienes — pese a tener múltiples trabajos— temen no llegar a fin de mes, difícilmente se sienten parte de un colectivo en donde hay otros que pueden seleccionar su destino vacacional sin problema. Nuevamente, (i) y (ii) son necesarias, pero no suficientes. Hacen falta actitudes morales y una visión compartida respecto al colectivo del que se forma parte (punto ii) pero también un conjunto normativo-jurídico que posibilite la inclusión y desarrollo pleno de los sujetos (punto iii) para que, además de deseos, existan oportunidades y responsabilidades colectivas. Si las prestaciones sociales están restringidas y a ellas solo tienen acceso ciertos tipos de ciudadanos, o perviven discriminaciones racistas, de género o de cualquier tipo en la regulación jurídica o en las normas sociales imperantes, la cohesión social no es factible.

A continuación, desarrollaremos más estas ideas, operacionalizándolas en sugerencias políticas. El primero de los puntos nos conduce a revisar políticas orientadas a garantizar cierto bienestar material a los más vulnerables y, a su vez, a redistribuir la renta y la riqueza social. Las brechas y las desigualdades socioeconómicas están correlacionadas de forma negativa con la cohesión social. El segundo de los puntos nos permite explorar cómo el diseño de las políticas sociales y la inversión en los espacios públicos de socialización informal pueden crear sentimientos de pertenencia, de destinos compartidos y solidaridad. El tercer punto dirige nuestra atención al andamiaje normativo básico que regulan las interacciones sociales, y presenta de qué modo — desde las políticas públicas— se puede trabajar por la sincronización de órdenes normativos y fomentar el diálogo entre iguales.

Desigualdad social y bienestar material como base de la libertad personal

Las debilidades históricas de los regímenes fiscales en América Latina no se resuelven con denuncias o compromisos retóricos, sino que demandan acciones de coordinación entre los países y un compromiso con miras al futuro; un compromiso difícil de emprender puesto que los beneficios solo se logran a largo plazo pero los costes políticos, en cambio, aparecen a corto plazo y faltan coaliciones con fuerza para emprender esos cambios. Los sistemas tributarios actuales favorecen la concentración de la riqueza, principalmente porque se apoyan en impuestos al consumo y no a las rentas; están orientados a los ingresos laborales antes que a las ganancias del capital; se carece de impuestos sobre bienes inmuebles, grandes fortunas y sucesiones, y existen tratos de favor y reducciones generosas en impuestos para compañías multinacionales. Sumado a ello, los Estados son débiles en capacidades de gestión para recaudar y exigir los impuestos, y eluden perseguir y penalizar a los incumplidores. Todo ello favorece no solo la evasión y elusión fiscal, sino la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios a paraísos fiscales (CEPAL/Oxfam, 2016).

La estructura tributaria deficiente (baja presión fiscal y poco progresiva) y la incapacidad recaudatoria (fragilidad, agujeros fiscales y corrupción) que impiden ingresar recursos al Estado y traducirlos en servicios públicos de calidad, destruye el contrato social entre el gobierno y el ciudadano. Así, no solo se limita la posibilidad de reducir las brechas, sino que se empeora la sostenibilidad financiera de los países. Para cambiar el rumbo hace falta priorizar los impuestos directos sobre los niveles más altos de ingresos, riqueza, propiedad y rendimientos de capital. Asimismo, es preciso aliviar la carga tributaria de los sectores económicos y sociales más vulnerables, con particular énfasis en la agricultura familiar y campesina, las pequeñas empresas y microempresas, y las mujeres emprendedoras. También es urgente detener la ingente pérdida de ingresos fiscales a causa de la evasión fiscal, combatir la opacidad de los mercados financieros, excluir de la contratación pública a empresas que se radiquen en paraísos fiscales y fortalecer los mecanismos de intercambio de información fiscal entre administraciones tributarias, apostando por la automatización (Ruiz, 2020).

En paralelo, y como mecanismo de reducción de las desigualdades socioeconómicas, también hay que universalizar herramientas sociales concretas ya existentes—como las políticas de transferencia social condicionada—; e institucionalizar instrumentos de emergencia que nacieron para enfrentar la pandemia COVID-19. Se trata de aprovechar el clima de apoyo sociopolítico a la expansión del Estado tras la pandemia y pensar las reformas como semillas que abonan el camino para políticas sociales más inclusivas, capaces no solo de atender situaciones de necesidad y urgencia, sino de disminuir brechas, y que no solo incluyan a los más vulnerables o a quienes no tienen empleo, sino a la clase media y a los que tienen empleos precarios o mal pagados (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2022).

Por último, pero no menos importante, si consideramos los déficits de cobertura de las políticas sociales, la exclusión de grupos y colectivos sociales, y el carácter residual y estigmatizado de las políticas asistenciales, otra opción es promover la renta básica o ingreso ciudadano. Los efectos de la renta básica van más allá de lo material y son también simbólicos, pues actúa como un reconocimiento al derecho a la existencia y de la utilidad social de todas las actividades (productivas y reproductivas). En cuanto política predistributiva, la renta básica actúa preventivamente y evita daños irreparables como los derivados del hambre, la estigmatización social (en tanto es universal) y la trampa de la pobreza (en tanto es incondicional). Por estas razones se convierte no solo en una apuesta para garantizar un mínimo de bienestar material, sino en un proyecto de emancipación social y de responsabilidad ética capaz de sostener la solidaridad y la convivencia. El desafío es extender el consenso social y político sobre coberturas universales básicas para poblaciones que están fuera del mercado (menores y mayores) e incluir a quienes tienen edad para ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado. Se trata de disputar el trabajo como eje de inclusión social y base del bienestar (Rodríguez, 2024).

Sentidos de pertenencia e imaginarios colectivos

En relación al segundo punto, el deseo de pertenecer a un grupo social se orienta—en términos abstractos— al reconocimiento como necesidad vital humana, y—en términos más concretos—, a comprender cómo el diseño de políticas construye imaginarios e identidad colectiva.

Las percepciones sociales no son meras reacciones a hechos objetivos; también se forman por cómo se experimentan y significan las interacciones

El reconocimiento supone combatir el menosprecio por las características distintivas de los sujetos, o por las que se les adjudican, y contiene un núcleo normativo orientado a: luchar contra el sufrimiento y descontento, promover el respeto, remediar la injusticia social y permitir que los individuos se puedan afirmar intersubjetivamente y ganar visibilidad pública. El reconocimiento está conectado con los sentimientos socio-morales en una sociedad determinada y con el derecho como garante de la autonomía individual, pero también con la expresión de significantes. La estima social que supone el reconocimiento no es algo que se pueda exigir, sino que debe nacer de forma voluntaria. Sin reconocimiento es imposible que exista un deseo de ser parte de un colectivo y se experimente una responsabilidad hacia otras personas, y la cohesión social resulta muy improbable (Fraser y Honneth, 2018).

En línea con lo anterior, es clave que las políticas públicas cultiven escenarios y promuevan normativas que favorezcan el reconocimiento, el desarrollo de imaginarios sociales y el desarrollo de memorias colectivas. El discurso de los actores y líderes políticos, la arquitectura institucional de los regímenes de bienestar y las herramientas que se utilizan en las políticas públicas comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social que permiten a los sujetos hacerse una idea de quiénes somos “nosotros” y quiénes son “los otros”. Las percepciones sociales no son meras reacciones a hechos objetivos; también se forman por cómo se experimentan y significan las interacciones. Por ello, los enmarques, metáforas y valores a los que se apela en los discursos públicos —y que sustentan las políticas públicas en su diseño y formulación— son performativos de la realidad social.

Asimismo, las herramientas que utilizan las políticas públicas son también relevantes. Las políticas de bienestar universalistas son más favorables al desarrollo de la confianza sobre la que se asienta la cohesión social, en tanto el acceso no focalizado a servicios públicos evidencia las interdependencias sociales y favorece que los sujetos desarrollen un sentido de *ownership of the state*. Por el contrario, las políticas mercantilizadoras y focalizadas transmiten el mensaje de que cada quien es responsable de su destino y, por tanto, estigmatizan. Lo problemático, al igual que sucede con los cambios en sistemas tributarios, es la falta de apoyo social a las políticas universales. Mientras las clases bajas saben que, bajo regímenes de bienestar excluyentes, la mayor parte de las prestaciones sociales van a los asalariados formales, las clases medias prefieren la huida de lo público y consideran que las prestaciones sociales son un coladero de corruptelas, y las clases altas son conscientes de la incapacidad del Estado para recaudar recursos e implementar políticas, y por ello no desean aportar recursos a fondo perdido (Güemes, 2017 y 2021).

Conscientes de lo anterior, un asunto que suscita mayor consenso y apoyo social —por su tangibilidad y concreción— es la inversión pública en espacios e infraestructura pública. En los parques, las aceras, el transporte público, las bibliotecas, los centros culturales o los polideportivos, las personas buscan satisfacer necesidades o deseos muy diversos y, de manera inadvertida, se hacen co-presentes, visibles e identificables con otras personas. El “rostro” del “otro” nos hace una demanda ética, nos revela su precariedad y vulnerabilidad más allá de sus palabras o exigencias verbales. Como escenarios de socialización informal, los espacios públicos pueden ser una apuesta política para construir de forma in-

directa reconocimiento y sentidos de compromiso colectivo. Por ende, pueden favorecer la cohesión social, e impulsar el compromiso moral y el apoyo a políticas universalistas. Ahora bien, la empatía y el sentido de comunidad tienen más probabilidades de ocurrir cuando estos espacios sirven para los fines a los que acuden quienes los viven (por ejemplo: el transporte público para desplazarse de modo eficiente, seguro y ágil por la ciudad), y cuando se perciben como seguros y agradables. En este sentido, la inversión pública que garantice calidad de los espacios, la mixtura social y los usos de tales espacios es tan importante como la existencia de mecanismos eficientes y justos de resolución de conflictos en los mismos (Güemes, 2024).

Institucionalidad para la cohesión social

Por último, pero no menos importante, hace falta un sistema normativo que regule la convivencia social de modo justo y transparente y que goce de consenso y aceptación para que la cohesión social sea posible. Si conviven diferentes órdenes normativos (jurídico, moral y social) es difícil identificar cuál es el que en cada caso regula las interacciones. Y si la norma solo se aplica en algunos casos y el incumplimiento es generalizado y tolerado, o si se percibe que es una imposición que reproduce o mantiene intactas estructuras de poder, no puede esperarse que los individuos y grupos sientan deseo de formar parte de una comunidad moral con responsabilidades compartidas (Güemes y Wences, 2021).

TABLA 1. Cohesión social y políticas públicas

Dimensiones de la cohesión social	Objetivos políticos	Políticas públicas
Equidad y bienestar material	Reducción de brechas y desigualdades	Nuevo pacto fiscal Extensión y universalización de políticas sociales Renta básica
Imaginarios sociales y sentidos de pertenencia colectiva	Construcción de solidaridades y responsabilidades para con los otros	Políticas de bienestar con retóricas inclusivas y vocación universalista Promoción de los espacios públicos de socialización informal
Mecanismos normativos justos que ofrezcan oportunidades de integración	Sincronización de órdenes normativos Democratización institucional	Reformas en la organización del poder Promoción de espacios de diálogo y debate colectivo que incluya a minorías

Fuente: Elaboración propia.

Se trata de potenciar foros de debate y encuentro que activen la virtud cívica y vinculen la justicia con la conversación colectiva, institucionalizando procesos de discusión y decisión pública

No se trata solo de incrementar el repertorio de derechos, sino de sincronizar los órdenes normativos y modificar los mecanismos de poder. Más allá de engrosar la sección sustancial de las constituciones (derechos fundamentales), debe actuarse en la sección de organización del poder, “la sala de máquinas” de las constituciones. Se trata de generar nuevos espacios de construcción de acuerdos que incluyan conversaciones inclusivas y horizontales, y el autogobierno colectivo. Concretamente, se trata de potenciar foros de debate, asambleas ciudadanas, minipúblicos, lugares de encuentro que activen la virtud cívica y vuelvan a vincular la justicia con procesos de conversación colectiva, institucionalizando procesos de discusión y decisión pública donde se garantice el acceso de grupos minoritarios. Las actitudes, disposiciones morales y motivaciones personales son también producto del sistema institucional prevaleciente y, por ello, el derecho debe favorecer la cooperación, la expresión de ideas y sentimientos y el debate como el reconocimiento e inclusión social (Gargarella, 2023).

En la tabla 1 se sintetizan y esquematizan las principales dimensiones de la cohesión social, las interpelaciones políticas y de acción que hacen, y las potenciales respuestas desde las políticas públicas que se pueden ofrecer.

Conclusiones

Aunque parece un asunto trillado, volver a poner sobre la mesa la cohesión social tiene mucho sentido en estos tiempos. Para empezar, porque el sentimiento de ahogo que genera la falta de alternativas políticas al neoliberalismo y la ausencia de relatos emancipadores tras la crisis de la socialdemocracia reclama con urgencia que el pesimismo de la razón se complemente con el optimismo de la voluntad, y se diseñen relatos críticos con las realidades que existen pero también capaces de proponer estrategias para construir futuros deseables. Para seguir, y en términos más coyunturales, la expansión y triunfo electoral de las nuevas derechas da un giro de guion inesperado y el terror a retroceder democráticamente, perder bienestar y acrecentar brechas socioeconómicas y emocionales dentro de nuestras comunidades políticas se vuelve real.

Vivir en común consiste en una constante renegociación de sentidos por parte de los nuevos agentes y de los que no quedaron satisfechos con acuerdos previos. Por ello, en tiempos de frustración y desaliento —y de propuestas que en pos de la seguridad de unos pocos resultan regresivas—, toca hacer pedagogía y explicar la importancia social, política y económica de la redistribución de la riqueza, de la cohesión social y del papel del Estado como constructor de la solidaridad social.

Existen experiencias históricas donde, a pesar de la miseria y la desigualdad, las comunidades se mantuvieron cohesionadas, pero son casos excepcionales derivados de una guerra o una catástrofe climática donde la cohesión dura poco. Sin una base de bienestar material, de equidad e igualdad de oportunidades, no se puede pensar ni en la autonomía personal ni en la cohesión social. En sentido similar, el reconocimiento de los individuos y grupos que conforman una comunidad es fundamental para la cohesión social. No se trata solo de una ambición moral abstracta de aprecio, sino de una realidad práctica que permite la conformación de identidades individuales y colectivas, y asegura la integración en sociedades complejas. Complementariamente, las políticas públicas que transformen las instituciones y normativas en pos de estimular el diálogo social también son clave para

la cohesión social en tanto habilitan el encuentro, visibilizan conflictos y desarrollan compromisos mutuos.

Nada de lo anterior es sencillo, pero son vías que nos permiten accionar el deseo. La cohesión social es aquello que se anhela cuando no existe o se debilita. No se puede impulsar de forma lineal y directa ni aumentar a voluntad, pero las políticas públicas tienen mucho que ver con su formación, reproducción, debilitamiento y extinción. Reivindicar al Estado y a las políticas públicas en la promoción de la cohesión social es una guía realista desde la que construir futuros más justos.

Referencias bibliográficas

- BURCHI F, LOEWE M., MALERBA D. y LEININGER J. (2022): “Disentangling the Relationship Between Social Protection and Social Cohesion: Introduction to the Special Issue”, *Eur J Dev Res*; 34(3):1195-1215. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41287-022-00532-2>.
- CEPAL/Oxfam (2016): *Tributación para un crecimiento inclusivo*, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39949-tributacion-un-crecimiento-inclusivo>.
- DELHEY, J., DRAGOLOV, G. y BOEHNKE, K. (2023): “Social Cohesion in International Comparison: A Review of Key Measures and Findings”, *Köln Z Soziol* 75 (Suppl 1), pp. 95-120.
- FRASER, N. y HONNETH, A. (2018): *¿Redistribución o Reconocimiento?*, Morata, La Coruña.
- GARGARELLA, R. (2023): *Manifiesto por un derecho de izquierda*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- GRIMALDA, G. y TÄNZLER, N. (2018): *Social cohesion, global governance, and the future of politics: Understanding and fostering social cohesion*, T20. Disponible en: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2018/07/TF8-8.1-Social-cohesion-Policy-Brief-Version-II.pdf>.
- GUEMES, C. (2017): “Neoliberal Welfare Policy Reforms and Trust: Connecting the Dots”, *Journal of Iberian and Latin American Research*, 23:1, pp. 18-33. DOI: 10.1080/13260219.2017.1298825.
- (2019): “Marco conceptual: confianza y cohesión social”, en VVAA: *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina*, n° 7, Programa Eurosocial, pp 7-29.
- (2024): “Experiencia como fuente de solidaridad: los espacios públicos de socialización informal”, en GÜEMES, C. (coord.): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Fundación Carolina, Madrid.
- GÜEMES, C. y WENCES, I. (2019): “Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos”, *Revista Paper*, vol 104: 1, 77-99. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2482>.
- JEWETT R. L., MAH S. M., HOWELL, N. y LARSEN, M.M. (2021): “Social Cohesion and Community Resilience During COVID-19 and Pandemics: A Rapid Scoping Review to Inform the United Nations Research Roadmap for COVID-19 Recovery”, *International Journal of Health Services*, 51(3): pp. 325-336. DOI: [doi:10.1177/0020731421997092](https://doi.org/10.1177/0020731421997092).
- LALOT, F., ABRAMS, D., BROADWOOD, J., DAVIES HAYON, K., y PLATTS DUNN, I. (2022): “The social cohesion investment: Communities that invested in integration programmes are showing greater social cohesion in the midst of the COVID 19 pandemic”, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 32(3), pp. 536-554. DOI: <https://doi.org/10.1002/casp.2522>.
- KÖHLER G. (2021): “Effects of social protection interventions on social inclusion, social cohesion and nation building”, en: SCHÜRING E. y LOEWE, M. (eds.): *The handbook on social protection systems*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 636-646.

- MALDONADO VALERA, C., MARINHO, M. L., ROBLES, C. y TROMBEN, V. (2021): “Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres”, Publicaciones de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. (2022): “¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica”, *Documentos de trabajo nº 60 (2ª época)*, Fundación Carolina, Madrid.
- NOVY, A., SWIATEK, D. C. y MOULAERT, F. (2012): “Social Cohesion: A Conceptual and Political Elucidation”, *Urban Studies*, 49(9), pp. 1873-1889. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098012444878>.
- OHEMENG, F. L. K. y CHRISTENSEN, T. (2022): “Guest editorial: Rethinking the state of the administrative state: Is the state back in?”, *International Journal of Public Sector Management*, 35(4), pp. 373-387. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2022-349>.
- ORAZANI, N., REYNOLDS, K. y OSBORNE, H. (2023): “What works and why in interventions to strengthen social cohesion: A systematic review”, *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 53, I 10. DOI: <https://doi.org/10.1111/jasp.12990>.
- PECK, J. (2001): *Workfare States*, Nueva York: Guilford Press.
- RAZAVI, S., BEHRENDT, C., BIERBAUM, M., ORTON, I. y TESSIER, L. (2020): “Reinvigorating the social contract and strengthening social cohesion: Social protection responses to COVID-19”, *International Social Security Review*, 73(3), pp. 55-80. DOI: <https://doi.org/10.1111/issr.12245>.
- RODRÍGUEZ, C. (2024): “Renta básica y políticas sociales: debates persistentes y necesarios en América Latina”, en GÜEMES, C. (ed.) (2024): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Fundación Carolina, Madrid.
- RUIZ, S. (2020): “¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe”, Informe Oxfam Intermón. Disponible en: <https://shorturl.at/ltl6j>.



6. ESTADO DE LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS PARA SU ABORDAJE

ANDREA MILA-MALDONADO

Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

Este capítulo revisa el estado actual de la migración en América Latina. Plantea un doble abordaje: el primero explora cuáles son los aspectos negativos que se vinculan a la migración en la región, tales como la opinión de los ciudadanos de los países de acogida sobre la relación entre migración e inseguridad, la instrumentalización de la inmigración en el discurso de los líderes y candidatos políticos, así como el rol de los medios de comunicación en la construcción de estereotipos de las personas migrantes. El segundo, revisa las oportunidades que plantea la migración: el aporte al PIB de los países de acogida, el fomento a la interculturalidad y su rol como agentes de desarrollo. Finalmente, se recogen algunas propuestas para su abordaje.

Migración en América Latina y el Caribe: percepciones ciudadanas que preocupan

En la actualidad existe sobrada evidencia del cambio de los patrones migratorios en la región, en lo que ha incidido considerablemente la migración venezolana de los últimos años, cuyas características principales son: su volumen y su asentamiento mayoritario en países de la región¹. Pero no solamente, ya que también son relevantes otros flujos intrarregionales como es el caso del Caribe, subregión que asimismo experimenta un crecimiento significativo de sus flujos intra y extrarregionales, siendo Haití el caso más representativo.

Estos flujos migratorios forman parte del circuito “Sur-Sur” (Barahona, González y Veres, 2022), en los que las sociedades de origen y de acogida comparten no solo aspectos culturales e históricos, sino también problemas estructurales de base, como la desigualdad o la pobreza, y varios de ellos cumplen el doble rol de expulsores y receptores de personas en movilidad. La tabla 1 muestra el total de migrantes en varios de los países de la región según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Como se observa, Chile, Costa Rica, Pa-

¹ Según datos de ACNUR (2024), alrededor de 6,5 millones de venezolanos han sido acogidos por países de América Latina y el Caribe, de un total de 7,7 millones de migrantes. Dato disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/emergencias/situacion-de-venezuela>.

namá y República Dominicana evidencian los porcentajes más representativos con relación a sus poblaciones de todo el conjunto; pero Argentina, Chile y Colombia registran totales que superan un millón y medio personas migrantes en cada caso.

TABLA 1. Total de migrantes en algunos países de América Latina

País	Total de migrantes	Porcentaje de la población
Argentina	2.281.728	5,00%
Bolivia	164.121	1,40%
Brasil	1.079.708	0,50%
Chile	1.645.015	8,60%
Colombia	1.905.393	3,70%
Costa Rica	520.729	10,20%
Ecuador	784.787	4,40%
El Salvador	42.767	0,70%
Guatemala	84.311	0,50%
Honduras	39.195	0,40%
México	1.197.624	0,90%
Nicaragua	42.167	0,60%
Panamá	313.165	7,30%
Paraguay	169.567	2,40%
Perú	1.224.519	3,70%
República Dominicana	603.794	5,60%
Uruguay	108.267	3,10%
Venezuela	1.324.193	4,70%

Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2024).

En la edición 2022-2023 del *Informe Anual* de la Fundación Carolina, Leiza Brumat (2023) advertía que desde 2021 eran claras tres tendencias en el área de la movilidad humana en la región: la (re)visibilización de la agenda de movilidad humana, la persistencia del enfoque de “derechos + control” en las políticas migratorias, y la búsqueda de políticas a escala regional, aunque esta última tendencia tiene menos fuerza a la fecha de este escrito².

Si bien, esas tendencias se sitúan en el plano estatal y gubernamental, vale la pena añadir una más: el creciente rechazo de las sociedades de acogida a la inmigración. Preocupa, especialmente, la exacerbación de emociones negativas de los ciudadanos de los países receptores sobre los inmigrantes, y el registro de casos enmarcados en la xenofobia. Es así como, las últimas ediciones del Latino-

Preocupa la exacerbación de emociones negativas de los ciudadanos de los países receptores de inmigrantes, y el registro de casos enmarcados en la xenofobia

² Este trabajo se concluyó el 21 de noviembre de 2024.

barómetro, la Encuesta Mundial de Valores y el Barómetro de las Américas demuestran un cambio en las percepciones que se orientan a un rechazo generalizado de la inmigración. El Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración de la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en 2023 una sistematización y análisis de los resultados de tales informes, complementado con un estudio de redes sociales cuyo principal hallazgo vuelve a ser el aumento considerable del rechazo a la inmigración en la conversación cotidiana de los ciudadanos de los países receptores.

Como muestra, la siguiente tabla refleja los resultados en clave comparada de la pregunta de si la llegada de inmigrantes perjudica o beneficia a los países de América Latina, de las ediciones Latinobarómetro de 2020 y 2023.

TABLA 2. Percepciones sobre la llegada de inmigrantes

	2020			2023		
	Lo beneficia	Lo perjudica	Ni lo perjudica ni lo beneficia	Lo beneficia	Lo perjudica	Ni lo perjudica ni lo beneficia
Argentina	8,30%	37,50%	54,20%	19,30%	42,20%	38,60%
Bolivia	11,10%	77,50%	11,40%	18,50%	73,90%	7,60%
Brasil	33,80%	45,10%	21,00%	30,40%	47,40%	22,20%
Chile	12,60%	39,00%	48,40%	14,10%	55,20%	30,70%
Colombia	10,00%	79,70%	10,40%	11,80%	81,20%	7,00%
Costa Rica	23,20%	51,30%	25,50%	21,10%	66,90%	12,00%
Rep. Dominicana	31,00%	54,90%	14,10%	25,40%	72,70%	1,90%
Ecuador	10,80%	79,10%	10,10%	8,10%	83,70%	8,20%
El Salvador	26,20%	56,10%	17,70%	38,20%	53,30%	8,60%
Guatemala	10,00%	78,60%	11,40%	19,20%	72,40%	8,30%
Honduras	27,10%	55,10%	17,80%	28,30%	59,50%	12,20%
México	14,30%	60,70%	25,00%	13,60%	51,40%	35,10%
Nicaragua	26,60%	50,90%	22,50%	-	-	-
Panamá	17,50%	67,10%	15,40%	14,80%	76,50%	8,70%
Paraguay	24,40%	31,40%	44,20%	46,30%	41,20%	12,60%
Perú	11,40%	78,20%	10,40%	13,80%	81,30%	4,90%
Uruguay	29,50%	39,50%	31,00%	43,80%	35,30%	21,00%
Venezuela	32,10%	39,50%	28,40%	53,70%	34,60%	11,60%
Total	19,70%	56,70%	23,60%	24,50%	60,30%	15,20%

Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2020 y 2023³.

³ Porcentajes obtenidos en la pregunta P42NC: Ahora le pediría que me dijera desde su punto de vista y el de su familia si cree Ud que la llegada de inmigrantes: lo beneficia; lo perjudica; ni lo beneficia ni lo perjudica.

Tal como se observa, entre los países que consideran a la inmigración como perjudicial para 2023, se encuentran aquellos que al mismo tiempo reciben el mayor número de personas migrantes, entre ellos: Perú, Colombia y Ecuador, con valores que superan el 80% en todos los casos. Son esos los países que a su vez evidencian un incremento de la xenofobia y el rechazo a estas poblaciones. Por su parte, entre los principales temores de estas sociedades de acogida se identifican: la competencia por el empleo y el aumento de los índices de criminalidad (BID, 2023).

Una última cuestión que no se debe obviar es que, al tratarse de migraciones del circuito Sur-Sur, y ante el volumen ingente de personas que han ejercido la movilidad intrarregional en los últimos años, los países de acogida han visto rebasadas sus capacidades para atender la inmigración. La realidad económica de estos países es también compleja, y en muchos casos no son capaces de satisfacer las necesidades y demandas de sus poblaciones. Esas razones, entre muchas otras, determinan en buena medida que los países carezcan de políticas públicas transversales e interseccionales para los migrantes y que, en consecuencia, recurran a la implementación de medidas *ad hoc* vistas como soluciones inmediatas y funcionales, al margen de una institucionalidad y con efectos desiguales en la mayoría de los casos.

Ni en sectores de izquierda ni de derecha existe un proyecto o modelo migratorio eficiente, sino propuestas inacabadas, muchas de ellas disfuncionales y excluyentes

Migración e inseguridad: ¿percepción o realidad?

Una de las prácticas más recurrentes de la ciudadanía y algunos líderes políticos de la región en los últimos años es asociar la inmigración con la inseguridad, llegando a fijar una correlación entre ambas. Estudios recientes hablan de *crimigration* (Penchaszadeh y García, 2018), que combina el discurso estatal (o gubernamental) y de los medios de comunicación para criminalizar al migrante con la condición de “chivo expiatorio”. Otras investigaciones analizan el plano de los actores políticos (Ramírez y Mila, 2022) y dan muestra de que, en algunos países receptores, el rechazo a la inmigración es común a partes iguales en los sectores sociales y políticos, indistintamente del espectro ideológico que se trate (Mila-Maldonado, 2023).

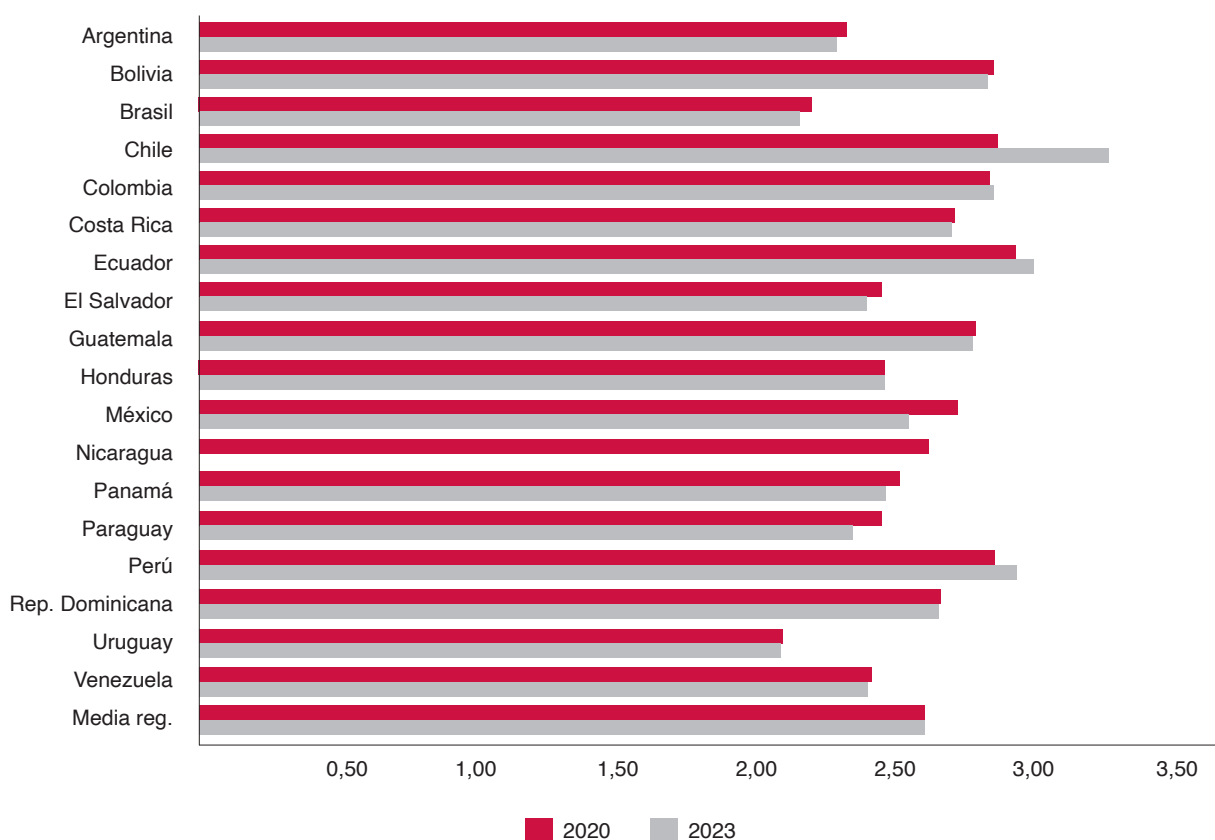
Así, tanto para sectores de la izquierda como de la derecha ideológica latinoamericana, no existe un proyecto o modelo migratorio eficiente. Se trata más bien de propuestas inacabadas, muchas de ellas disfuncionales y excluyentes caracterizadas en algunos casos por un claro giro antiinmigración y securitario. De hecho, autores como Acosta, Blouin y Feline (2019) hablan de un *ad hocismo* como modelo de gestión migratoria y como respuesta jurídica característica de numerosos países de la región. Este tema, además, ha jugado papel doble: en el plano doméstico y en el de la política exterior de los países de la región. En el plano doméstico se ha observado cómo líderes políticos en campaña y electos han utilizado a la inmigración como *issue* principal. Destacan algunos ejemplos como la campaña electoral de 2021 en Ecuador, en la que se evidenció la instrumentalización política de los migrantes con fines electorales⁴. En el segundo caso, según

⁴ El 29 de marzo de 2021 “aparecieron unas imágenes de migrantes venezolanos (que en poco tiempo se viralizaron en redes sociales) en las cuales se enviaban mensajes a los ecuatorianos pidiendo ‘votar bien’ y haciendo alusión a su situación personal y familiar de migrantes sin recursos económicos que ‘perdieron todo’”. Se evidenciaron algunas características relevantes: la misma “escenografía”—alguna calle de la ciu-

evidencian Acosta, Bloin y Feline (2019) y Ospina y Ramírez (2021), algunos gobiernos conservadores de la región han promovido el uso de la inmigración como *issue* de sus agendas de política exterior, mediado por el rechazo al gobierno de Nicolás Maduro.

Todo esto contribuye a reforzar la idea de que el endurecimiento de las políticas migratorias es necesario. Gobiernos latinoamericanos de distinta ideología han optado por aplicar medidas de expulsión o militarización de fronteras como respuesta a la inmigración. Particularmente, la militarización de las fronteras —como ya se observó durante la pandemia de COVID-19— aumentó los cruces ilegales y contribuyó a que los migrantes eligieran rutas peligrosas como el paso del Darién (OIM, 2022). Preocupa, además que los gobiernos promueven la idea de la legalidad —bajo la distinción de migrantes legales e ilegales—, dando fuerza a que la “ilegalidad” fomente la inseguridad. El siguiente gráfico muestra las percepciones de 18 países latinoamericanos frente a la afirmación de que los inmigrantes causan un aumento del crimen.

GRÁFICO 1. Percepciones sobre el aumento del crimen en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2020 y 2023⁵

dad—, hombres y mujeres migrantes portando carteles escritos con la misma tipografía y color que enunciaban: “Por votar por el socialismo, estoy aquí pidiendo limosna. Vota bien”; “Ecuatoriano abre los ojos. Esto es lo que quieres para tu familia Yo te digo: Vota bien” (Ramírez y Mila-Maldonado, 2022: 228).

⁵ Los valores de la escala original fueron recodificados para facilitar el análisis (de menor a mayor intensidad). Los valores de la pregunta original son los siguientes: P33N A-D. (MOSTRAR TARJETA 5) Ahora le voy a nombrar una serie de frases, dígame si está Ud. muy de acuerdo (1), de acuerdo (2), en desacuerdo (3) o muy en desacuerdo (4) con las siguientes afirmaciones.

Al comparar los últimos estudios del Latinobarómetro en sus ediciones de 2020 y 2023, en 14 de los 17 países en los que se realizaron ambas ediciones⁶ hay una leve tendencia a la baja de las percepciones de que los inmigrantes causan un aumento del crimen. La tendencia es contraria en Chile, Colombia, Ecuador y Perú, reforzando lo ya observado en la Tabla 2. El caso de Chile destaca porque pasa de una media de 2,86 a 3,26, siendo el valor más alto del conjunto (escala 1 a 4); y es que en este país también el discurso de los actores gubernamentales se ha ido transformado sustancialmente. En un estudio previo (Mila-Maldonado, 2023) se advertía sobre cómo la resonancia negativa de los discursos gubernamentales que refuerzan la relación entre inmigración y seguridad, y las fronteras difusas que se pueden trazar frente las percepciones ciudadanas, pueden servir para avalar persecuciones como las que ocurrieran en Iquique en 2021, cuyo lema fue: “Chile para los chilenos”. O las persecuciones a migrantes venezolanos en Ibarra, Ecuador, en enero de 2019, hecho que combinó la xenofobia social con el discurso gubernamental de su primer mandatario, que disponía: “la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera”, a la vez que daba su respaldo a las fuerzas de seguridad para llevarlo a cabo (Moreno, 2019).

No se puede dejar de mencionar que el propio *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030* (España) reconoce a la *aporofobia* como uno de los retos que genera incertidumbre, miedo y rechazo a las y los diferentes. Y es que también existe un rechazo al migrante por su condición económica, lo que los hace menos deseables, ya que la mayoría de aquellos cuyo estatus migratorio es “irregular” pertenecen a los estratos sociales más bajos de las sociedades de origen. Para Ramírez y Useche, en casos como Ecuador: “el rechazo y la discriminación no es al migrante por ser extranjero, sino al migrante por estar una condición de precariedad” (Ramírez y Useche, 2020: 22).

Para contrastar la idea de que existe una correlación entre migración e inseguridad con el uso de evidencia empírica, en 2020 el Migration Policy Institute (MPI) realizó un estudio que analizaba los datos de crimen desagregados por nacionalidad de Colombia, Perú y Chile, y comprobaba que “los inmigrantes en América Latina no son los principales factores potenciales del crimen, y, de hecho, en muchos contextos tienen menos probabilidades de cometer delitos que la población nativa” (Bahar, Dooley y Selee, 2020). Ese mismo documento reflexiona sobre la ausencia de estudios que analizan esta relación, y concluye afirmando que: “es probable que centrarse en los inmigrantes como fuente de delincuencia desvíe la atención de los muchos desafíos reales de seguridad que enfrentan los países de América Latina” (Bahar, Dooley y Selee, 2020: 23).

De esta forma, es factible afirmar que las percepciones “se pueden contrastar con los bajos porcentajes de personas extranjeras en las cárceles nacionales de los países latinoamericanos, y los bajos niveles de incidencia reales en la criminalidad” (Giuliani y Albertazzi, 2024). Así, la evidencia empírica demuestra que la relación entre migración y seguridad puede ser más bien parte de las percepciones, y no de la realidad.

⁶ En Nicaragua no se realizó la edición de 2023.

Rol de los medios de comunicación en la formación de estereotipos de las personas migrantes

Como se ha señalado, el rol que ejercen los medios de comunicación ayuda a determinar las percepciones de los ciudadanos sobre la inmigración. Preocupa que, en países como Perú, la “representación” que se ha construido sobre los inmigrantes en los medios de comunicación —particularmente de los venezolanos— es que estos amenazan no solo la seguridad, sino también la identidad de la comunidad que los recibe. Ello se comprueba en un estudio llevado a cabo por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que analiza los discursos de los medios de comunicación y el rol que han cumplido en la conformación de estereotipos y actitudes de la población peruana. De esta forma: “en cuatro de cinco notas o reportajes en las que un lector o televidente en el Perú lee o escucha de una persona venezolana, es porque se la relaciona con un tema de delincuencia, y muchas veces violenta” (PUCP, 2024: 97). Otros estudios en la misma línea demuestran el trato de los migrantes por parte de los medios de comunicación como “productores de amenazas” (cultura delictiva) y como un riesgo en el aspecto económico y cultural (Menéndez, 2022). Estos estigmas se identifican como un problema que dificulta la inserción social de los migrantes.

Ello se enmarca en lo mencionado sobre la *crimmigration* (Penchaszadeh y García, 2018). Estos estigmas tienen la capacidad de exacerbar distintos miedos en las sociedades receptoras: miedo a la competencia por recursos económicos, miedo a la inseguridad física y miedo a la pérdida de identidad (Menéndez, 2022). Además, fomentan la xenofobia, a la vez que refuerzan las percepciones que respaldan las medidas represivas por parte de los tomadores de decisión.

Lo paradójico es que los medios de comunicación podrían contribuir positivamente a la inserción y percepción de los migrantes. Así lo plantea un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2023, que no solo incluye las percepciones de los inmigrantes; también incorpora algunos experimentos que, a modo de “intervenciones”, demuestran que las actitudes y opiniones xenófobas pueden ser modificadas. Dichas intervenciones incluyen dos aspectos fundamentales: la información —donde los medios juegan un rol determinante— y el fomento de la interacción entre los migrantes y las personas de las sociedades de acogida. Por medio de estas intervenciones enfocadas en proveer información, se determinó una mayor prosocialidad hacia las personas migrantes y que, solo por la forma en la que se muestran videos (ejemplo, bajo un enfoque emotivo), se puede “influir y modificar las percepciones y actitudes de la población local respecto de la migración” (BID, 2023: 24).

Aporte de la inmigración al PIB de los países de acogida

Es importante destacar el rol que cumplen los migrantes en su aporte al PIB de los países de acogida. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022), la migración de venezolanos “puede incrementar el PIB real de Perú, Colombia, Ecuador y Chile entre 2,5 y 4,5 puntos porcentuales para 2030” (Arena, Fernández, Guajardo y Yépez, 2022). También la CEPAL publicó en 2022

un informe que recoge cuatro estudios de caso *sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible* en Chile, Costa Rica, México y Perú. El estudio concluye, entre otras cosas, que un alto porcentaje de la población migrante posee una alta cualificación profesional. Además, demuestra que la migración ralentiza la tasa de envejecimiento y revitaliza la natalidad. Destaca, por ejemplo, que en Chile el 13,4% del crecimiento del PIB es aportado por la fuerza de trabajo migrante.

El Banco Mundial, por su parte, realizó otro estudio en 2024 en el que analizó cómo la inmigración puede beneficiar a Chile, e identificó tres aspectos principales en los que pueden impactar positivamente. El primero es en cuanto al *bono demográfico*, especialmente porque el 40% de los migrantes tiene entre 20 y 34 años, y participan muy activamente en el mercado laboral (alrededor del 80,8%). Asimismo, poseen altos niveles de educación, y además experiencia en profesiones de áreas en las que ese país es deficitario. Segundo, el *impacto macroeconómico*, ya que solo la migración venezolana contribuyó en 0,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB entre 2017 y 2023. Finalmente, la inmigración contribuye con la *reducción del déficit fiscal*, aunque paradójicamente pagan más impuestos de lo que reciben en servicios sociales.

Del mismo modo, según datos de la OIM, existe evidencia empírica de cinco aspectos en los que los inmigrantes inciden positivamente en las sociedades de acogida: como trabajadores, como emprendedores e inversionistas, como consumidores, como contribuyentes y como ahorradores (Escobar, 2023).

Los inmigrantes inciden positivamente en las sociedades de acogida como trabajadores, como emprendedores e inversionistas, como consumidores, como contribuyentes y como ahorradores

Migrantes como actores para el desarrollo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace referencia a la migración internacional como “una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales”. Esta Agenda reconoce “la contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible”. Específicamente, en el Objetivo 10. Reducción de las desigualdades, meta 10.7, busca: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

Como señalan (Nyberg, Van Hear y Engberg-Pedersen, 2006), la migración y el desarrollo han sido analizados como espacios de política separados. Y es que, cuando se habla de desarrollo y migración, saltan al menos tres cuestiones a considerar. Primero, el dinero que envían los migrantes a sus países de origen puede llegar a duplicar la ayuda internacional y su llegada es más directa que otras fuentes. Segundo, algunas de las dinámicas transnacionales que fijan las diásporas generan dinámicas que afectan a la cooperación internacional para el desarrollo, tales como inversiones, intercambio cultural y político, entre otros. Y tercero, los gobiernos de origen de las migraciones pueden impulsar el reconocimiento de derechos y protección de las personas emigradas.

De acuerdo a lo señalado, un eje que debe abordarse es el que se refiere a las remesas. Según estimaciones del Banco Mundial, para 2022 las remesas representaron el 18% a nivel mundial, logrando resistir al contexto de la COVID-19 (Cecchini y Martínez, 2023). Esta tendencia de crecimiento se mantiene en la actualidad. Las remesas tienen una función importante, que es servir de alivio para

la pobreza en los países de origen, y dado que “fluyen de persona a persona, pueden tener un impacto más directo que otros flujos de recursos” (Nyberg, Van Hear y Engberg-Pedersen, 2006: 112). Por todo ello, los emigrantes pueden ser vistos como agentes de desarrollo en sus países de origen con capacidad de agencia. Para Cecchini y Martínez: “mediante el trabajo, el emprendurismo, las remesas y los aportes tributarios, así como su cultura, las personas migrantes contribuyen al desarrollo sostenible” (Cecchini y Martínez, 2023: 233).

No obstante, este vínculo entre la migración y el desarrollo también encuentra rechazos y críticas, ya que la emigración calificada también tiene un efecto negativo en los países de origen, porque se percibe como “pérdida” (Lozano y Gandini, 2011). Particularmente, en lo que se refiere a las remesas, una de las críticas más recurrentes es que han estado sobredimensionadas, ya que llegan como pequeños aportes o transferencias que ayudan a paliar algunas necesidades de los familiares en los países de acogida, pero no tienen alcance para tener efectos en la política económica. Asimismo, se observan como un elemento que perpetúa y profundiza la dependencia Norte y Sur, a la vez que reproducen desigualdades y precariedad, y este discurso puede tener un contenido ideológico que denote “sesgo” (Herrera, 2014).

Finalmente, la migración también fomenta el intercambio cultural, contribuyendo a la existencia de sociedades más diversas e incluyentes. Por eso es tan importante su integración social y económica, con políticas efectivas de integración, inclusión y acogida. Así, el empleo, el acceso a la educación, el conocimiento del idioma, la historia política e institucional de la sociedad de acogida, el respeto a otras prácticas culturales y religiosas, el acceso a las instituciones, la garantía de los servicios básicos públicos y privados sin discriminación, y la interacción frecuente mediante foros y diálogos que incluyan la participación de los migrantes en el diseño de políticas de integración, son aspectos a tener en consideración (Pinyol-Jiménez, 2023). Según afirma la Estrategia institucional de la OIM sobre migración y desarrollo sostenible: “la migración bien gestionada puede ser tanto una estrategia de desarrollo como un resultado de desarrollo” (OIM, 2020).

Acuerdos regionales e internacionales de movilidad humana

América Latina y sus subregiones poseen varios acuerdos que facilitan a la migración intrarregional. En el Caribe son reseñables el Mercado y Economía Únicos de la Comunidad del Caribe (CSME), que incluye estancias profesionales sin visado, y la Unión Económica de Organización de Estados del Caribe Oriental (ECEU). En Centroamérica, destaca el Acuerdo Centroamericano de Libre Movilidad CA-4, que permite residencias temporales en países vecinos. Finalmente, América del Sur posee el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur, que regula y facilita el acceso de los migrantes a los países miembros, así como el Estatuto Migratorio Andino (Disposición N° 878) (Selee *et al.*, 2023).

Existen también espacios regionales de diálogo migratorio como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), el Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) aprobado en 2010, o la Declaración de Buenos Aires de 2013. Por otra parte, el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) es el encargado de la dirección, junto con la OIM, de la Plataforma Re-

gional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), dedicada a la coordinación de la migración venezolana en la región, mientras que el Marco Integral para la Protección y Soluciones (MIRS) sirve de coordinación para que Belice, México, Honduras y Guatemala trabajen en el abordaje común del desplazamiento forzado.

Asimismo, son relevantes otras iniciativas globales como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195) de 2015, y algunas hemisféricas como la Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles, suscrita en 2022, que pone el acento en la creación de vías regulares y el planteamiento común de esta temática.

Propuestas para su abordaje

A continuación, se recogen los aportes de tres documentos que incluyen recomendaciones para el abordaje de la migración en la región. El primero de ellos, elaborado por la CEPAL, se titula *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible*, y de él se rescatarán seis propuestas. Del mismo modo, el BM elaboró el documento *¿Puede la migración beneficiar a Chile? Desafíos y oportunidades*, y aunque su alcance contempla el caso de Chile, las propuestas pueden extrapolarse al resto de la región. Finalmente se incluye la *Estrategia institucional de la OIM sobre migración y desarrollo sostenible*, que sostiene que la migración puede contribuir al logro de resultados positivos en materias de desarrollo en distintos niveles.

TABLA 3. Propuestas para el abordaje de la migración en América Latina

CEPAL	BM	OIM
<ol style="list-style-type: none"> Una gobernanza generada a partir de la multiplicidad de actores. Legislación que facilite la regularización y contribución de la migración. Soluciones regionales para un desafío regional. Acción frente al cambio climático. Reconocimiento de las contribuciones para desestigmatizar la migración. Un nuevo relato en el discurso público y los medios de comunicación. 	<ol style="list-style-type: none"> Institucionalidad para la gestión migratoria. Políticas transversales de valor estratégico. Atención en los territorios, para promover la convivencia y la inclusión económica y social. Apoyo complementario a la población receptora. Atención complementaria a los grupos de población migrante más vulnerables. Políticas de movilización, aprovechamiento de la cooperación internacional y dinámicas de acción colectiva. 	<ol style="list-style-type: none"> A nivel individual o micro: puede reducir la pobreza de los migrantes y sus familias; propiciar el aumento de ingresos, consumos; y acceso a mejores servicios. A nivel local o meso en el país de origen: mediante remesas, inversiones, comercio e intercambio de conocimientos. Esto incluye a la migración de retorno. A nivel local o meso en el país de tránsito: aumento de consumo, la actividad económica, innovación y contacto cultural. A nivel institucional o macro en los países de destino, tránsito y de origen: mitiga el declive demográfico en países con población envejecida; beneficios fiscales positivos; productividad laboral; y recuperación posterior a conflictos.

Fuente: elaboración propia con insumos CEPAL (2022), BM (2024) y OIM (2020).

Es necesario un trabajo articulado y cooperativo entre países de origen, de tránsito y de destino migratorio, así como despolitizar la agenda migratoria y promover el intercambio de buenas prácticas

Según reseñan estos informes, es necesario el trabajo articulado y cooperativo entre países de origen, de tránsito y de destino migratorio en América Latina. En este sentido, es imperativo impulsar la coordinación multinivel y multiactor, e incluir en ese diálogo a las organizaciones sociales y al sector privado. Adicionalmente, se debe incorporar a la migración como un eje prioritario dentro de los esquemas de integración regional como la CELAC, con iniciativas de carácter vinculante y estandarizadas. Asimismo, no cabe descuidar las políticas públicas para la migración de retorno, ya que, como se ha señalado, muchos países de la región son al mismo tiempo receptores y expulsos de personas migrantes.

No menos importante es despolitizar la agenda migratoria y promover el intercambio de buenas prácticas, muchas de ellas hoy consideradas *ad hoc*, que por su efectividad podrían formar parte de prácticas regionales estandarizadas. Es asimismo relevante reconocer que las agendas migratorias deben incluir transversalmente la perspectiva de género desde un enfoque interseccional, ya que, como señala otro estudio realizado por el Laboratorio de Percepción Ciudadana y Migración del BID (2024), las mujeres migrantes “experimentan desafíos únicos, distintos a los de los hombres migrantes y las mujeres locales, al afrontar múltiples formas de discriminación basadas en su género, origen nacional, estatus migratorio y otras identidades interrelacionadas” (Luzes, Pilatowsky y Ruiz, 2024). Según recogen los resultados de este estudio: las mujeres migrantes son más vulnerables y enfrentan condiciones de violencia en tránsito y destino; más de un tercio de las mujeres migrantes se han sentido discriminadas en su espacio de trabajo, dos de cada diez mujeres han sido discriminadas en los países de destino y muchas de ellas han sido víctimas de hipersexualización por su aspecto físico.

Es necesario el cuidado de los discursos y narrativas de los líderes políticos en torno a la migración —y particularmente la inmigración—, e incluir en las agendas el abordaje de la trata y el tráfico de personas migrantes; esto último requiere de una colaboración interestatal y una mirada regional. Adicionalmente, es necesario promover el encuentro entre nacionales e inmigrantes para contribuir con la integración, la inclusión y la acogida. Finalmente, es menester socializar los aportes de los migrantes en las sociedades de acogida. La CEPAL incluye la figura de personas que funcionen como “embajadores” para socializar las experiencias exitosas con migrantes. Del mismo modo, es asimismo necesaria la reeducación de los medios para que sean agentes críticos en la transmisión de información.

A modo de cierre

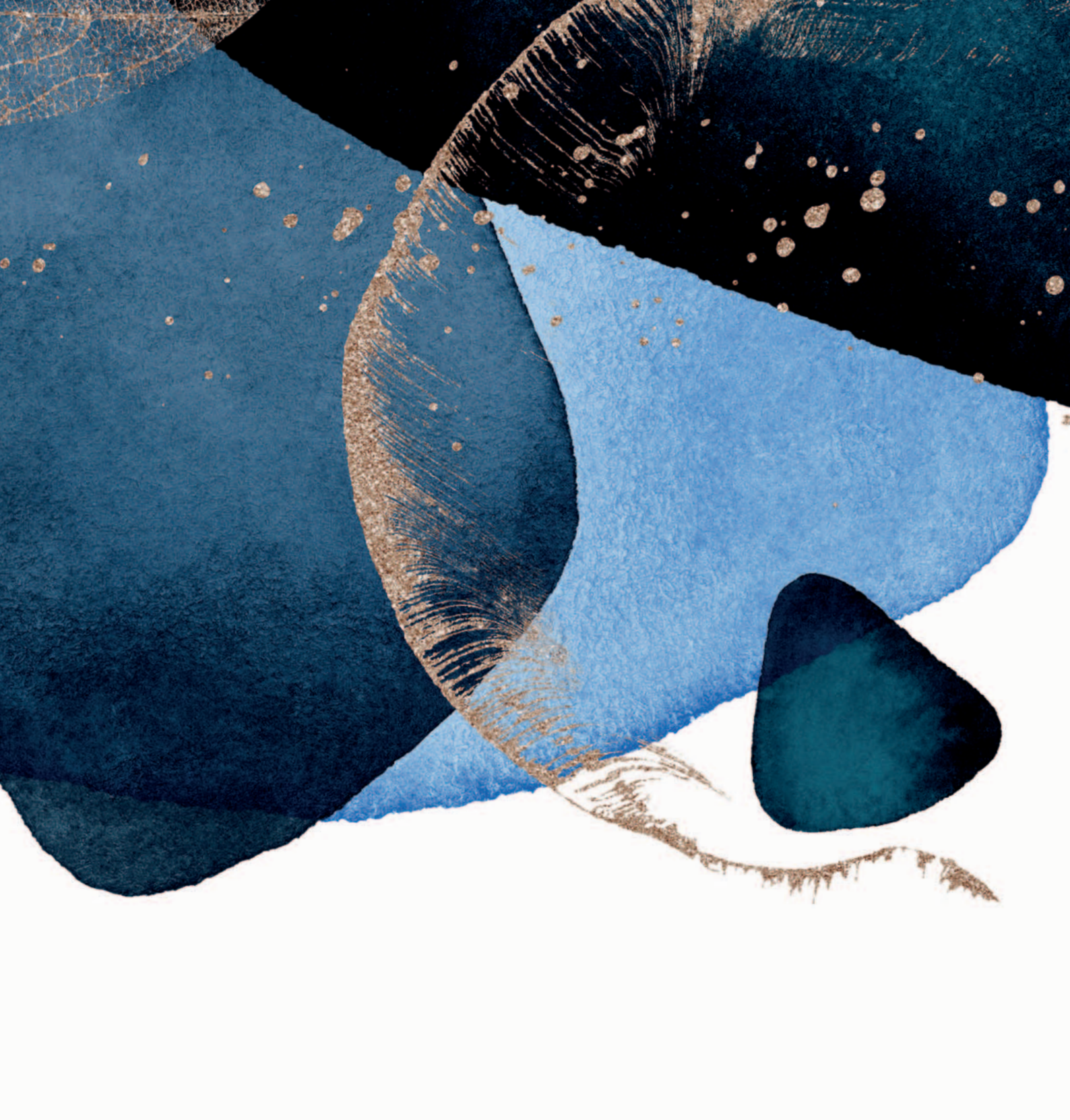
La migración venezolana es la más representativa en cuanto a número. Por ello es importante tener en cuenta el panorama político de ese país que se vislumbra complejo, especialmente a partir de 2025. Y esto se afirma porque —como se ha observado—, este tema ha sido medular para los gobiernos de la región en sus dimensiones doméstica e internacional. Muchos de ellos han tenido la responsabilidad de gestionar la inédita migración de venezolanos en sus países, y se ha puesto de manifiesto la carencia de políticas públicas efectivas. Los posicionamientos en torno al gobierno que se instale a partir del 10 de enero de 2025 en Venezuela pueden incidir

considerablemente en las relaciones políticas, económicas y diplomáticas y, en consecuencia, ante la posibilidad de una nueva ola migratoria intrarregional de personas venezolanas.

Referencias bibliográficas

- ACNUR (2024): “Llamamiento de emergencia. Situación de Venezuela”. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/emergencias/situacion-de-venezuela>.
- ACOSTA, D., BLOIN, C. Y FELINE, L. (2019): “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”, *Documentos de Trabajo*, nº 3, Fundación Carolina, Madrid.
- ARENA, M., FERNÁNDEZ, E., GUAJARDO, J. Y YÉPEZ, F. (2022): “Los migrantes venezolanos brindan oportunidades económicas a América Latina”, Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/12/06/cf-venezuelas-migrants-bring-economic-opportunity-to-latin-america>
- ASAMBLEA GENERAL ONU (2015): “Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno periodo de sesiones Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.
- BAHAR, D., DOOLEY, M. Y SELEE, A. (2020): “Inmigrantes venezolanos, crimen percepciones falsas. Un análisis de los datos en Colombia, Perú y Chile”, Migration Policy Institute y Global Economy and Development at Brookings. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/immigracion-venezolana-crimen-colombia-peru-chile>.
- BID (2023): “La opinión pública respecto de la inmigración en América Latina y el Caribe”. Laboratorio de percepción ciudadana y migración. Unidad Migración.
- BANCO MUNDIAL (2024): ¿Puede la migración beneficiar a Chile? Desafíos y oportunidades. Disponible en: <https://media-front.elmostrador.cl/2024/05/Puede-la-migracion-beneficiar-a-Chile.pdf>.
- BARAHONA, P., GONZÁLEZ, J. Y VERES, E. (2022): “Inmigración internacional en Chile: el caso de Venezuela”, *Rumbos TS*, vol. 17, nº 27, pp. 129-148.
- CECCHINI, S. Y MARTÍNEZ, J. (2023): “Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos”, *Revista de la CEPAL*, nº 141, pp. 233-250.
- CEPAL (2022): Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible. Estudios en países seleccionados. Disponible en: <https://celade.cepal.org/documentos/plataforma/Update/RecursosDifusion/ContribMigracionDesSost2023es.pdf>.
- ESCOBAR, C. (2023): “5 contribuciones de las personas migrantes al crecimiento de las economías en América Latina”, *Blog*, OIM. Disponible en: <https://americas.iom.int/es/blogs/5-contribuciones-de-las-personas-migrantes-al-crecimiento-de-las-economias-en-america-latina>.
- GIULIANI, S. Y ALBERTAZZI, D. (2024): “Redes, migración, xenofobia: ¿cómo viene el debate en la región?”, OIM, Oficina Regional para las Américas. Disponible en: <https://lac.iom.int/es/blogs/redes-migracion-xenofobia-como-viene-el-debate-en-la-region>.
- HERRERA, G. (2014): “El vínculo entre migración y desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina”, Flacso, ARES, UCL, Université de Liège.
- LATINOBARÓMETRO (2018): “Informe Latinobarómetro 2018”, Santiago de Chile.
- (2023): “Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina”, Santiago de Chile.
- LOZANO, A. Y GANDINI, L. (2011): “Migración en América Latina y el Caribe”, *Universidad Autónoma de México*, nº 4, vol. 73.

- LUZES, M., PILATOWSKY, E. Y RUIZ, E. (2024): “Más allá de las fronteras: estigmas y desafíos en la integración de las mujeres migrantes en América Latina y el Caribe”. Laboratorio de percepción ciudadana y migración. Unidad de Migración. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MENÉNDEZ CÓNDOR, P. F. (2022): “Representación de los migrantes venezolanos en los medios de comunicación peruanos y su influencia en la opinión pública peruana en los años 2019-2020”, *Revista Euroamericana De Antropología*, (13), pp. 185-217
- MILA-MALDONADO, A. (2023): “Izquierdas latinoamericanas y migración: los casos de Chile, Argentina, Colombia y México», *Documentos de trabajo* n° 92 (2ª época), Fundación Carolina, Madrid.
- MORENO, L. (2019): Comunicado Oficial Presidencia de Ecuador ¡Todos Somos Diana!. República del Ecuador (19 de enero).
- NICOLAO, J., DEBANDI, N. Y PENCHASZADEH, A. (2022): “Migración venezolana en la República Argentina. Desafíos emergentes de su integración laboral en el marco de la pandemia”, *Polis, Revista latinoamericana*, n° 62, pp. 111-141.
- NYBERG, N., VAN HEAR, N. Y ENGBERG-PEDERSEN, P. (2006): “El nexo entre la migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas”. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial).
- OIM (2020): “Estrategia institucional de la OIM sobre migración y desarrollo sostenible”, Ginebra.
- (2022): “World Migration Report 2022”. Ginebra.
- (2024): INFORME SOBRE LA MIGRACIÓN MUNDIAL (2024): Interactivo [versión en español]. Disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/?lang=ES>.
- OSPINA, M. Y RAMÍREZ, J. (2021): “Disputa política y decisiones gubernamentales sobre migración: el giro a la derecha en Argentina, Brasil y Ecuador”, *Revista Izquierdas*, n° 50 pp. 1-28.
- PENCHASZADEH, A. Y GARCÍA, L. (2018): “Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?”, *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n° 30, pp. 91-109.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2023): “Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida”, *Documento de Trabajo*, n° 224/2023, Fundación Alternativas.
- PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA (2030): Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>.
- PUCP (2024): “La percepción pública respecto a las personas venezolanas en el espejo de los medios de comunicación en el Perú”. Disponible en: https://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2021/10/20225310/Diagno%CC%81stico-de-medios_18_oct.pdf,
- RAMÍREZ, J. Y MILA-MALDONADO, A. (2022): “Vota bien: inmigración, emociones negativas y comunicación en Ecuador”, en J. RIVERA, N. LAGARES, P. OÑATE Y P.C. LÓPEZ (eds.): *Emociones, Política y Comunicación en Ecuador*, PUCE, pp. 157-184.
- RAMÍREZ, J. Y USECHE, E. (2019): “Geopolíticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”, en: C. Blouin: *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Themis PUCP.
- SELEE, A. *et al.* (2023): “In a Dramatic Shift, the Americas Have Become a Leading Migration Destination”, Washington, Migration Policy Institute.



7. DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: CRIMEN ORGANIZADO, VIOLENCIA Y DELITOS COMUNES

CAROLINA SAMPÓ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

Introducción

América Latina, aun exenta de conflictos interestatales, enfrenta distintos problemas de seguridad que ponen de manifiesto la imposibilidad de los Estados para resolverlos

El escenario de seguridad internacional se ha visto convulsionado recientemente a causa del retorno de guerras tradicionales, como las de Rusia y Ucrania, y de la agudización de conflictos armados no tradicionales como el que protagoniza el Estado de Israel en los territorios del Líbano y la Franja de Gaza, a fin de atacar a Hezbollah y a Hamas, respectivamente. Sin embargo, América Latina sigue estando exenta de este tipo de conflictos, consolidándose como una “Zona de Paz”. Es decir, una zona sin guerras, sin conflictos interestatales. Sin embargo, los latinoamericanos, lejos de vivir en paz, hace años que se enfrentan a amenazas no convencionales, que engloban distintos problemas de seguridad y que ponen de manifiesto la imposibilidad de los Estados de resolverlos eficientemente.

El escenario de seguridad en América Latina es por demás complejo e involucra a actores violentos no estatales de distinta entidad y poderío. Si bien es cierto que los desafíos a la seguridad en América Latina no están asociados a riesgos en torno a la soberanía de los Estados (Aguirre y Frederic, 2024), eso no quiere decir que los problemas de seguridad que enfrentan los países de la región sean internos. Por el contrario, Latinoamérica da cuenta de la presencia de problemas de seguridad transnacional que requieren de la cooperación interestatal para su enfrentamiento. Vale decir que, incluso si nos centramos en la violencia que azota a los países de la región, una buena proporción de las amenazas son transnacionales (los homicidios, particularmente, y las extorsiones, aunque no en todos los casos). Sin embargo, es importante que no dejemos de lado fenómenos, como los robos violentos y la violencia contra las mujeres, que impactan directamente en la calidad de vida de las personas y sí se vinculan a la esfera interna de la seguridad estatal.

Considerando la complejidad del escenario, el presente trabajo se centrará en el análisis de dos grandes fenómenos: por un lado, el crimen organizado y sus distintas manifestaciones, así como los espacios en los que las organizaciones criminales ejercen control territorial y gobernanza criminal (Sampó, 2021) y, por otro lado, las distintas formas de violencia que aparecen recurrentemente en la región. A saber: la violencia contra las mujeres, los homicidios, las extorsiones, las agresiones sexuales y los robos.

El crimen organizado en América Latina

La evolución que ha mostrado el crimen organizado en América Latina en los últimos años da cuenta de su capacidad de adaptación, diversificación y reconversión. Aun cuando el tráfico de cocaína sigue siendo el mercado más importante de la región, debido principalmente a la demanda global del estupefaciente (la producción no ha dejado de crecer desde 2013 y hay 23,5 millones de consumidores según el último reporte de UNODC, 2024), en los últimos años hemos sido testigos de la rejerarquización de otras manifestaciones del crimen organizado que, además, afectan directamente la calidad de vida de los habitantes de la región.

La trata de personas se ha vuelto un mercado ilegal central en América Latina y está fuertemente vinculado con el tráfico de personas que tiene lugar a lo largo y a lo ancho de la región¹. Además, mientras que hasta hace algunos años, todas las organizaciones criminales se dedicaban al tráfico de drogas como principal actividad —aunque la complementaran con otras actividades ilícitas— la emergencia y el alcance del Tren de Aragua a nivel sudamericano da cuenta de un cambio de paradigma: se trata de una organización intermedia transnacional cuyo principal negocio es el tráfico y la trata de migrantes, que complementa con otros mercados en auge, como las extorsiones y el lavado de dinero (Sampó y Troncoso, 2024).

De acuerdo con el Índice Global de Crimen Organizado (GI-TOC, 2023), los Estados de la región concentran altos índices de criminalidad. De hecho, en Latinoamérica encontramos al segundo, tercero y cuarto país (Colombia, México y Paraguay, respectivamente) con más altos índices de criminalidad del mundo, solamente superados por Myanmar. Adicionalmente, en todos los países de la región, los índices han crecido respecto a los datos de 2021. Incluso en lugares como Chile, Costa Rica y Uruguay, que siempre fueron considerados ejemplos a seguir, se han incrementado significativamente las tasas respecto a la medición anterior. Estos datos dan cuenta de cuán extendido está el crimen organizado en la región y de la capacidad que tiene de penetrar tanto a las sociedades como a las estructuras estatales.

En este sentido, es importante llamar la atención sobre cuatro cuestiones: los niveles de corrupción, la impunidad, el sistema carcelario y los sistemas de gobernanza criminal establecidos por las distintas organizaciones criminales en territorios específicos. Los primeros dos elementos son sin duda facilitadores del crimen organizado y, junto con el uso de la violencia, se encargan de garantizar el correcto funcionamiento de los mercados criminales. La corrupción, es un mecanismo de cooptación implementado desde las organizaciones criminales, que descansa en los alarmantes índices de impunidad que manejan los países latinoamericanos. A esos facilitadores, es necesario sumarles mecanismos de fortalecimiento y reproducción de las estructuras criminales. Paradójicamente, uno de los espacios que garantiza esos mecanismos es la cárcel. A pesar de tratarse de un espacio estatal por definición, en realidad las prisiones dan cuenta de la escasez de recursos con los que cuentan los Estados de la región, así como con el hecho de que no son entendidas como espacios

¹ La trata de personas es la “acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación” (UNODC, 2000). El tráfico de personas, en cambio, es “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (UNODC, 2004).

El crimen organizado es una amenaza transnacional, así como a la calidad de vida de los habitantes que se encuentran prisioneros de las organizaciones criminales

de rehabilitación y resocialización, sino como lugares de hacinamiento, aislamiento y castigo. De ahí que las carencias en torno a bienes básicos, como comida y elementos de higiene, sean suplidas por las estructuras criminales.

En este sentido es importante destacar dos fenómenos: primero, el surgimiento de organizaciones criminales poderosas dentro de las prisiones, que han logrado no solo traspasar las fronteras de la cárcel y expandirse en las comunidades circundantes, sino que también pudieron multiplicarse hasta contar con presencia en el país de origen y en otros países de la región. Tales son los casos del Primeiro Comando da Capital y del Tren de Aragua, por ejemplo. Segundo, que el poder que las organizaciones criminales ejercen en las cárceles incide no solamente sobre sus miembros sino sobre todo aquel que es detenido, aun cuando no haya sido condenado. De esta forma, las cárceles actúan como escuelas del crimen, donde las estructuras criminales cooptan colaboradores y miembros de la organización, que son funcionales a su fin último: la obtención de réditos económicos.

El último elemento que es necesario destacar es la implementación de sistemas de gobernanza criminal por parte de las organizaciones delictivas, en tanto se trata de establecer un orden social distinto al impuesto por el Estado, donde se proveen bienes y servicios básicos demandados por la población (Sampó, 2021). Esos espacios territoriales tienen tres objetivos: por un lado, garantizan el libre funcionamiento de los negocios ilícitos que manejan las organizaciones criminales en un espacio determinado, en tanto la población coopera con ellos; en segundo lugar, son espacios en los que se construye legitimidad. Principalmente a partir de la provisión de servicios, como seguridad y justicia, las organizaciones criminales logran el reconocimiento de la sociedad civil; finalmente, el poder construido dentro de ese espacio territorial se refleja más allá de sus fronteras y puede ser utilizado como moneda de cambio para negociar con la élite política local.

Es allí donde queda claro el poder que han logrado construir distintas organizaciones criminales a nivel regional: sea que hablemos del Cártel de Sinaloa, del Cártel Jalisco Nueva Generación, del Clan del Golfo, del Primeiro Comando da Capital o incluso del Tren de Aragua, todos tienen en común que han instrumentalizado las falencias del Estado en beneficio propio, generando adeptos y garantizando de esa forma un funcionamiento fluido y eficiente de sus negocios ilícitos.

De acuerdo con un informe del Latinobarómetro (2021) el 54% de los hogares encuestados reportan la presencia de grupos criminales locales y el 14% habla de la provisión de servicios y de la regulación de seguridad, agregando datos duros a la preocupación ya existente por el avance y la penetración del crimen organizado en la sociedad.

En resumen, el crimen organizado no solo es una amenaza transnacional con fuerte impacto en la región latinoamericana, sino que también se ha convertido en una amenaza a la calidad de vida de los habitantes de la región que muchas veces se encuentran prisioneros de las organizaciones criminales.

Homicidios, robos, extorsiones y violencia contra las mujeres

La violencia es un fenómeno omnipresente en América Latina. Aunque los homicidios suelen ser la cifra más referenciada, porque tienen un fuerte impacto en las sociedades —al tiempo que suelen esconder una cifra no reportada pe-

queña²—, no son necesariamente la preocupación más relevante para los latinoamericanos. Sin embargo, es importante destacar que América Latina y el Caribe tienen una tasa de homicidios que triplica el promedio mundial, de 18 homicidios cada 100.000 habitantes. Además, un 50% de los homicidios totales se vinculan directamente a la acción del crimen organizado y las pandillas (UNODC, 2023).

Según el informe del Barómetro de las Américas de 2020, en 12 de los 20 países donde se realizó el estudio, uno de cada cinco encuestados respondió que fue víctima de un crimen en los últimos doce meses. De acuerdo con cómo estaba planteada esa pregunta, la lista de crímenes incluía: robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenaza o algún otro acto delincuenciales. El listado de países con mayores niveles de victimización lo encabezan Nicaragua, con 33%, México con 32%, seguidos por Argentina, Colombia y Honduras, con 26,3% y 25%, respectivamente. Por el contrario, los países con niveles más bajos de victimización son Jamaica con 7,3%, Guyana con 11%, Panamá con 13%, El Salvador con 15,3% y Brasil con 16,3%.

Este listado resulta por lo menos sorprendente, si se consideran los homicidios, robos, extorsiones y amenazas en países como El Salvador y Brasil. Sin embargo, es necesario destacar que la encuesta da cuenta de la percepción que los encuestados tienen de la situación de seguridad, más que de el panorama de seguridad real. Vale aclarar que en el reporte de LAPOP de 2023, El Salvador es el país con la victimización más baja (10%) y Ecuador el país con la más alta de la región, alcanzando el 36%.

La violencia afecta directamente a la vida de los habitantes de los países latinoamericanos. De acuerdo con datos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 30% de los hogares ha sido víctima de un delito en los últimos doce meses y el 51% de la población dice no sentirse segura. Además, las empresas identifican al crimen como un problema a la hora de hacer negocios, no solo por la incertidumbre que genera, sino también por las extorsiones a las que pueden estar expuestos. Adicionalmente, los crímenes erosionan el Estado de derecho, debilitan a las instituciones y representan un gasto del 3,5% del PBI anual de la región (BID, 2023).

Robos

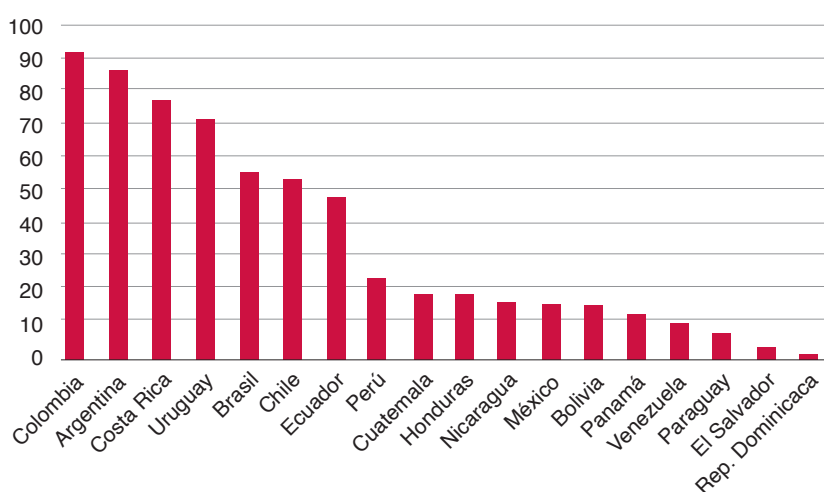
Los robos son un fenómeno extendido en América Latina. Los datos de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2022 llaman la atención sobre los países más afectados por los delitos contra la propiedad que entrañan violencia o amenaza de uso de la violencia contra las personas, en particular, robos. A excepción del caso de Colombia, que vuelve a destacarse negativamente como el Estado donde se reportan más robos cada 100.000 habitantes, los países que concentran mayores índices de robos parecen ser los que se encuentran menos afectados por las actividades del crimen organizado. Argentina, Costa Rica, Uruguay y hasta Chile, parecen dar cuenta de esto. Por el contrario, México (172,57)

² Es cierto que el incremento de las desapariciones en países con altos niveles de criminalidad habla de una cifra no reportada mucho mayor a la que habitualmente se considera. El caso de México es paradigmático. De acuerdo al registro nacional de personas desaparecidas y no encontradas, entre 1950 y agosto de 2024, desaparecieron 116.386 personas en México, y el 88% de las desapariciones tuvieron lugar entre 2006 y agosto de 2024.

y Paraguay (83,67), los otros dos países con mayor criminalidad de la región, presentan tasas comparativamente bajas (ver tabla I).

Este escenario podría responder al establecimiento de regímenes de gobernanza criminal, en países como Paraguay, Venezuela o México. Allí donde se establecen regímenes de gobernanza criminal, las organizaciones criminales imponen normas que apuntan a reducir drásticamente y, en algunos casos hacer desaparecer, los delitos comunes en el interior de esas comunidades. De esa forma, los habitantes de esos espacios se sienten más seguros, y las organizaciones criminales ganan legitimidad y construyen poder desde los espacios que regentan.

GRÁFICO 1. Delitos contra la propiedad que entrañan violencia o amenaza de violencia contra las personas (robos cada 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OEA (2022)³.

TABLA 1. Delitos contra la propiedad que entrañan violencia o amenaza de violencia contra las personas (robos)

Países	Robos c/100.000 habitantes	Países	Robos c/100.000 habitantes
Colombia	937	Honduras	200,91
Argentina	882,78	Nicaragua	175,90
Costa Rica	791,07	México	172,57
Uruguay	732,21	Bolivia	168,97
Brasil	570,25	Panamá	140,60
Chile	549,75	Venezuela	105,84
Ecuador	492,18	Paraguay	83,67
Perú	251,89	El Salvador	36,78
Guatemala	202,16	Rep. Dominicana	14,34

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OEA (2022)⁴.

³ Todos los datos provistos por los Estados son del 2022 con excepción de Brasil, Nicaragua (informaron 2019) y Venezuela (informó 2007).

⁴ Todos los datos provistos por los Estados son del 2022 con excepción de Brasil, Nicaragua (informaron 2019) y Venezuela (informó 2007).

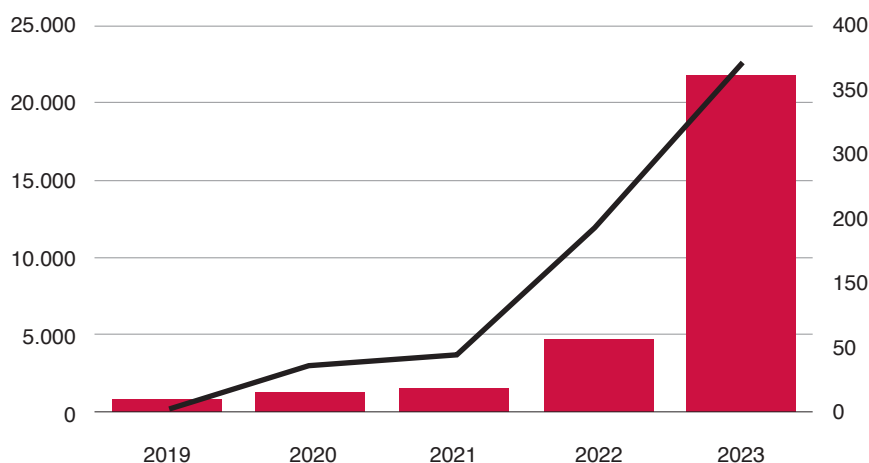
Extorsiones

La extorsión es uno de los delitos que se ha disparado en la región en los últimos años. Si bien es cierto que en los países centroamericanos y en Venezuela lleva tiempo instalado, en Sudamérica ha crecido de la mano de organizaciones criminales con control territorial que, en algunos casos, ejercen gobernanza criminal.

De esta forma, las organizaciones criminales locales “venden” seguridad a los empresarios y comerciantes que se desempeñan en las áreas territoriales que controlan y los obligan a pagar cuotas de extorsión, llegando a utilizar la violencia extrema cuando no cumplen con los pagos requeridos. Algo similar acontece con los migrantes irregulares que, presos de quienes los guiaron en su travesía, terminan siendo extorsionados constantemente, como muestra el caso del Tren de Aragua en Perú y Chile, por ejemplo. De acuerdo con un reporte de Global Financial Integrity (2022) la extorsión genera ganancias por más de 1,1 mil millones de dólares solamente en Centroamérica.

Los datos son sumamente escasos y, en gran parte, esto se debe a que la mayoría de las víctimas de extorsión no denuncian el delito. Según un informe del Observatorio ecuatoriano de crimen organizado (2023) el 70% de las víctimas no denuncia la extorsión porque desconfía de las instituciones. Aun así, en el gráfico 2 se puede ver cómo se ha disparado este delito particularmente en Ecuador.

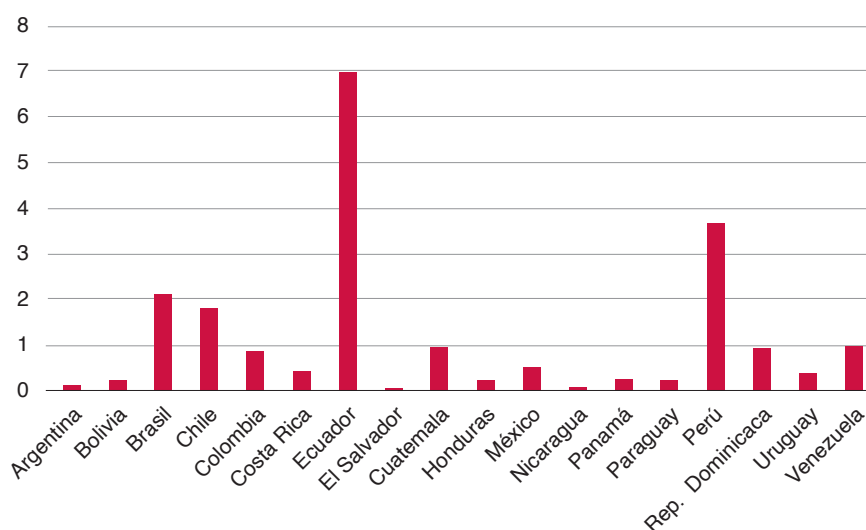
GRÁFICO 2. Casos reportados de extorsión en Ecuador entre enero de 2019 y diciembre de 2023



Fuente: Observatorio ecuatoriano de crimen organizado, basado en información de la fiscalía general del Estado (2023).

Vale decir que los secuestros siguen siendo relevantes en la región, especialmente en los casos de Ecuador, Perú, Brasil y Chile. Es importante destacar que este delito tampoco se suele denunciar ya que la vida de quienes han sido secuestrados puede ser puesta en riesgo.

**GRÁFICO 3. Secuestros en América Latina, 2022
(cada 100.000 habitantes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OEA (2022)⁵.

Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es persistente: entre el 63% y el 76% de las mujeres y niñas han manifestado que experimentaron algún episodio de violencia de género a lo largo de su vida

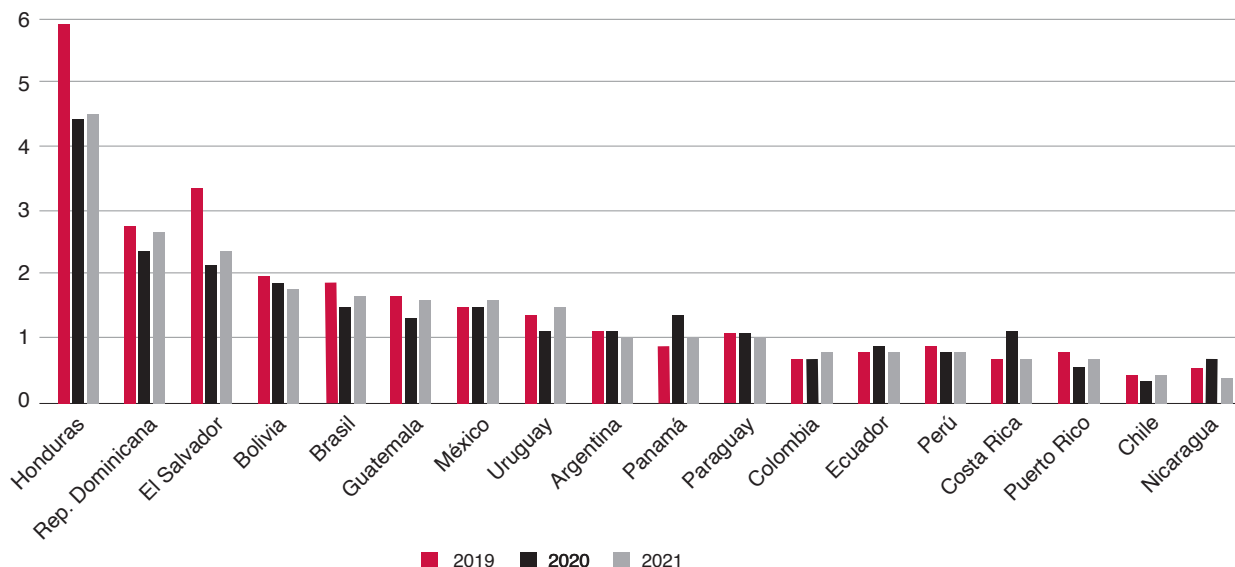
La violencia contra mujeres y niñas por razones de género es sistemática y persistente en la región (CEPAL, 2022), y se reproduce tanto en espacios públicos como privados, afectando directamente a mujeres y niñas de todos los estratos sociales y etarios. Esta violencia, tiene su base en el espacio doméstico, pero se reproduce en espacios públicos donde las mujeres se desempeñan profesionalmente, allí donde participan activamente (sea como líderes políticas, comunitarias o defensoras de los derechos humanos y del medioambiente) e incluso se registra en espacios educativos y en la vía pública. En gran parte de los casos, refleja una visión del mundo fuertemente machista que “habilita” la violencia contra las mujeres, reproduciendo pautas culturales enraizadas en las sociedades latinoamericanas.

Los números confirman las afirmaciones anteriores: entre el 63% y el 76% de las mujeres y niñas han manifestado en encuestas nacionales que experimentaron algún episodio de violencia de género a lo largo de su vida. Es más, de acuerdo con la OMS (2021) una de cada cuatro mujeres de entre 15 y 49 años, ha experimentado violencia física y/o sexual a manos de sus parejas, al menos una vez en la vida.

A nivel mundial, el 38% de los asesinatos de mujeres son cometidos por sus parejas (OMS, 2021). En países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, más del 30% de las mujeres han sufrido episodios de violencia a manos de su pareja, mientras que en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua, la cifra oscila entre el 20% y el 29%. Finalmente, en Cuba, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, la cifra es menor al 20%.

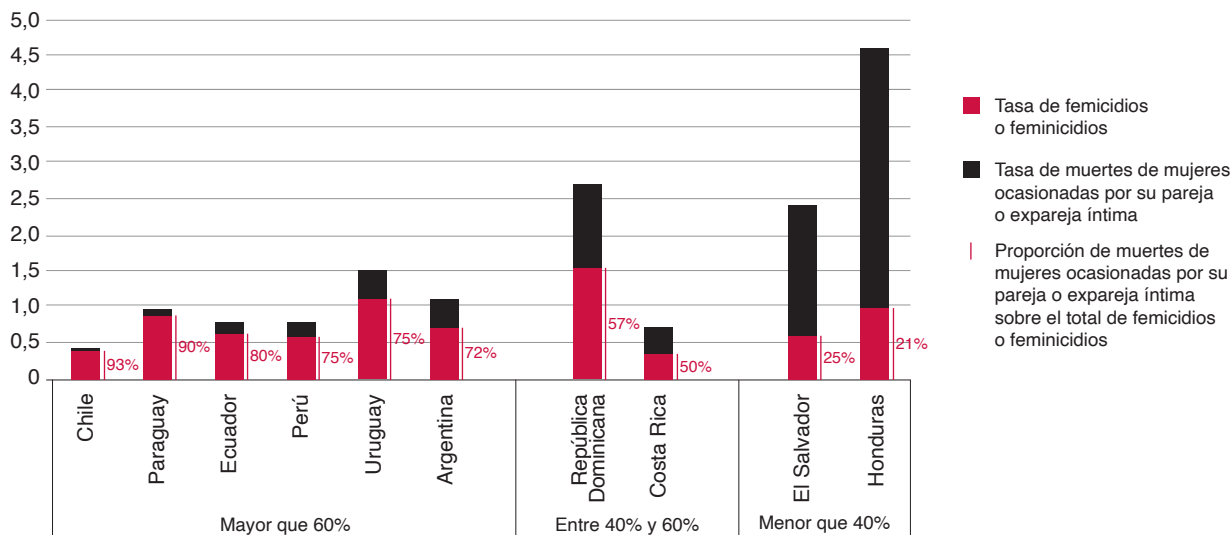
⁵ Todos los datos provistos por los Estados son del 2022 con excepción de Brasil (2020), Nicaragua (2019) y Venezuela (2018).

TABLA 2. Femicidios (tasas cada 100.000 mujeres) en América Latina, 2019-2021



Fuente: CEPAL, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (2023).

TABLA 3. Proporción de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja sobre el total de femicidios (tasas cada 100.000 mujeres) en América Latina



Fuente: CEPAL, Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (2023).

El informe de la CEPAL de 2022 sostiene además que en 16 países de América Latina y el Caribe, entre 2019 y 2021, se observa una fuerte concentración de los femicidios (del 38,5%) en la franja de edad que va de los 15 a los 29 años, seguida por la franja etaria que va de 30 a 44 años (33,1%). Al tiempo que el 4% del total de los homicidios por razones de género se concentran en niñas de menos de 14 años.

La violencia sexual es otra de las manifestaciones de violencia contra las mujeres, así como también contra minorías como el colectivo LTGBQ+. Si bien es cierto que hay una importante cifra no declarada cuando se reportan delitos se-

xuales, es necesario poner de manifiesto que este tipo de delitos viene creciendo hace años ya y parece haberse potenciado en la pospandemia. En este sentido, todos los países, a excepción de Uruguay que reporta un descenso en los registros de delitos por violencia sexual, muestran un crecimiento estrepitoso desde 2021, aun cuando en muchos casos se acercan al número de casos que se reportaban antes de la aparición de la COVID-19.

Desafortunadamente, de acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (2021), el 30% de las mujeres en el mundo han sido víctima de violencia física o sexual en su vida.

TABLA 4. Violencia sexual, número de delitos

Países	Número de delitos de violencia sexual
México	83.474
Brasil	46.761
Argentina	39.224
Colombia	28.028
Chile	23.825
Perú	23.497
Ecuador	16.499
Guatemala	10.980
Bolivia	9.029
Costa Rica	7.560
Panamá	7.447
El Salvador	6.737
Paraguay	6.495
Rep. Dominicana	6.091
Honduras	3.250
Nicaragua	2.099
Uruguay	793
Venezuela	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OEA (2022)⁶.

Reflexiones finales

La complejidad del escenario de seguridad regional requiere de la implementación de políticas amplias que reconozcan las raíces de la criminalidad en la región. Para ello, es necesario dejar de lado las políticas electoralistas y punitivas que han ganado fuerza en los últimos años y amenazan con extenderse fuertemente por toda América Latina.

⁶ Todos los datos provistos por los Estados son del 2022 con excepción de Brasil (2014), Colombia (2016), Nicaragua (2019) y Venezuela que no presentó datos.

Si bien es cierto que la ciudadanía demanda acciones concretas y resultados rápidos, es importante resaltar que —para que los resultados sean sostenibles en el tiempo y se garantice el respeto a los derechos humanos y la vigencia del Estado de derecho—, es necesario pensar en políticas que resuelvan las raíces de los problemas: la informalidad laboral, la pobreza, la falta de oportunidades, la desigualdad, entre otros.

En consecuencia, es indispensable desarrollar políticas de corto, mediano y largo plazo, a fin de enfrentar el problema, buscar reducirlo y hasta hacerlo desaparecer. Para ello, es necesario generar, por un lado, iniciativas de cooperación entre los Estados de la región que fomenten el intercambio de información y que eviten el desplazamiento de los delitos y/o de las organizaciones criminales de un espacio territorial a otro. Además, sería muy positivo compartir lecciones aprendidas, en especial si se tiene en cuenta la crisis del sistema penitenciario y cómo, en distintos países, las organizaciones criminales se han valido de esas experiencias para incrementar su poder y expandir su espacio de acción. En segundo lugar, se debe involucrar a la sociedad civil, particularmente a las mujeres que, en muchos casos, son líderes comunitarias, capaces de convocar. En este sentido, la resiliencia comunitaria frente al avance del crimen organizado parece central para evitar que la penetración de las organizaciones criminales continúe extendiéndose.

Otro aspecto central para mejorar la situación de seguridad en la región es reducir los índices de impunidad por dos motivos: por un lado, porque sin castigo a la hora de cometer un delito, es sencillo concluir que no hay incentivos para que no se cometa (mediando un cálculo racional en el análisis) y, por otro lado, porque si los crímenes se resuelven y quienes delinquen son condenados en consonancia con los delitos cometidos, eso generaría un incremento en la legitimidad tanto del gobierno como del Estado, frente a la sociedad civil. Si tenemos en cuenta el descreimiento que existe en la región sobre la capacidad de los Estados y la voluntad de los gobiernos, es necesario enviar señales claras para reconstruir ese vínculo entre sociedad y Estado.

Finalmente, es indispensable invertir en la educación y socialización de los más jóvenes. En muchos países existen ya generaciones perdidas, que han sido reclutadas por las organizaciones criminales, o han seguido el camino del delito y hoy están encarcelados o han sido asesinados. Para evitar esa situación, hay que trabajar con los más pequeños a mediano y largo plazo, apostando a su formación, ofreciéndoles oportunidades, creando alternativas laborales viables y sostenibles en el tiempo, que eviten su inmersión en la criminalidad.

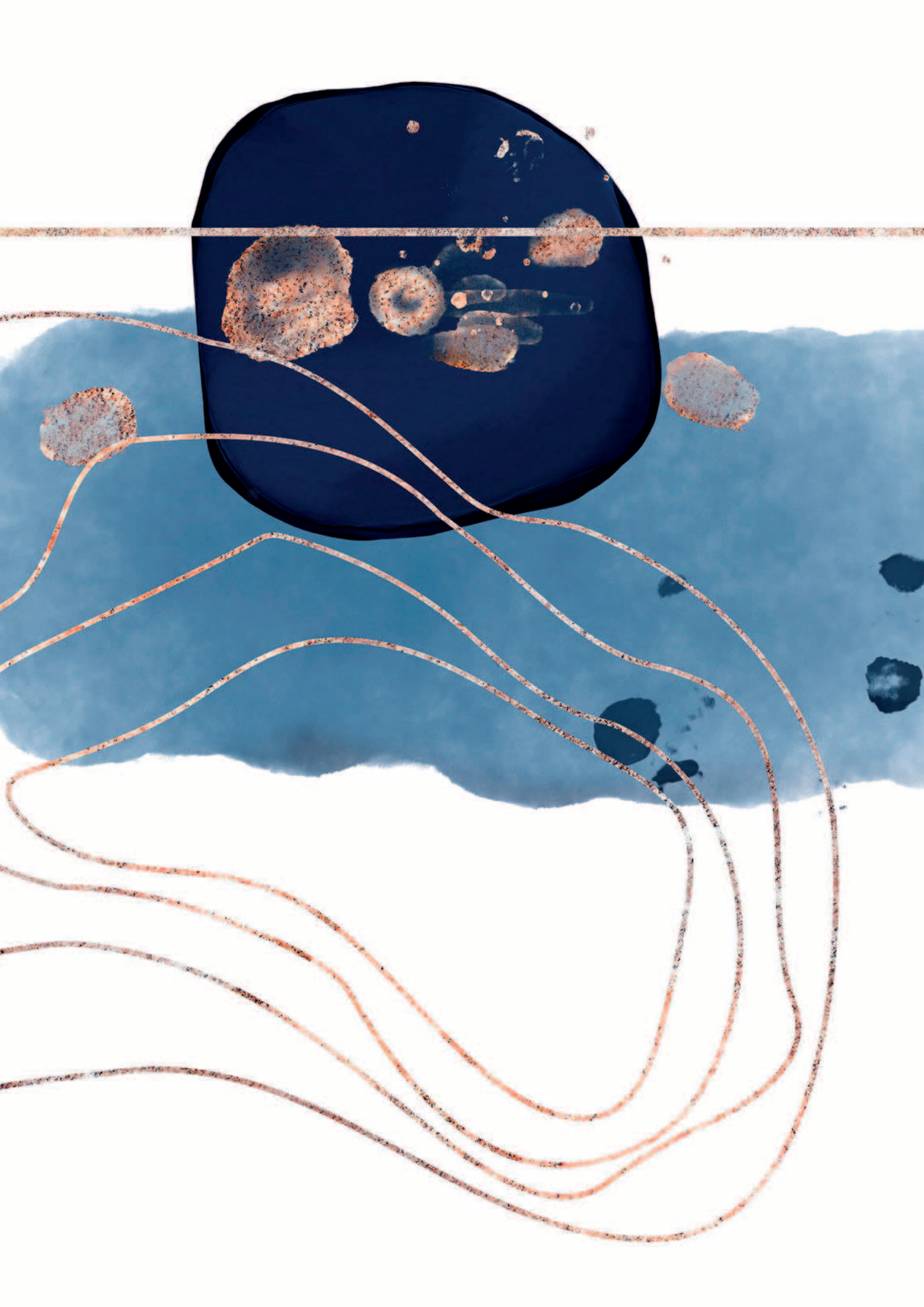
Para mejorar la seguridad de la región es necesario involucrar a todos los actores: la sociedad civil, el Estado e incluso a las empresas privadas que se ven afectadas y pueden aportar recursos de los que el Estado carece. Asimismo, es necesario llevar adelante un diálogo en el que se escuchen todas las voces. Desde las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas, hasta las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el terreno. Todos tienen para aportar su punto de vista y pueden ayudarnos a entender mejor qué podemos hacer y cómo llevarlo adelante. Además, en el caso de las organizaciones comunitarias, pueden ayudar a la correcta ejecución de los programas diseñados.

En resumen, solo a través de una alianza intersectorial e interestatal se conseguirá generar las condiciones necesarias para revertir la seria crisis de seguridad que enfrenta la región, sea respecto al avance del crimen organizado, la violencia (particularmente contra las mujeres) o los delitos comunes, como los robos.

Son indispensables iniciativas de cooperación entre Estados que fomenten el intercambio de información y eviten el desplazamiento de los delitos y/o de las organizaciones criminales de un territorio a otro

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, M. y FREDERIC, S. (2024): “Tendencias de la seguridad en América del Sur”, FES, Colombia (febrero). Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21050.pdf>.
- BID (2024): “Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe”, Hoja informativa, 7 de marzo. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe>.
- CEPAL (2022): *Violencia feminicida en cifras. América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/c2300197_boletin_1_violencia_esp_web.pdf.
- GI-TOC (2023): Global Index on Organized Crime. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/Indice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>.
- GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY (2022): “Ganancias por extorsión en el Triángulo Norte de Centroamérica superan US\$1.1 mil millones al año”, Washington D.C., 8 de septiembre. Disponible en: <https://gfintegrity.org/press-release/ganancias-por-extorsion-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica-superan-us1-1-mil-millones-al-ano/>.
- LAPOP (2020): Barómetro de las Américas. Toma el pulso a la democracia. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/spotlights/Spotlight-Krishnan-VIC1EXT-spa_final.pdf.
- (2023): Barómetro de las Américas. Toma el pulso a la democracia. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240219.pdf>.
- LATINOBARÓMETRO (2021): Informe.
- OMS (2021): Violencia contra la mujer. 8 de marzo. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.
- SAMPÓ, C. (2021): “Una aproximación teórica, el concepto de gobernanza criminal en América Latina” en ALDA MEJÍAS, S. (comp.): *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/los-actores-implicados-en-la-gobernanza-criminal-en-america-latina/>.
- SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (2024): “El Tren de Aragua: La transnacionalización del crimen organizado a través del tráfico de migrantes”, *Revista Análisis Político*, vol. 37, nº 108, pp. 147-176. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/anpol.v37n108.116972>.
- UNODC (2000): Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf.
- (2004): CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS, Nueva York. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.
- (2023): GLOBAL STUDY ON HOMICIDES, Viena. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf.
- (2024): WORLD DRUG REPORT, Viena.



8. ELECCIONES COMO VENTANAS DE OPORTUNIDAD: ¿QUÉ PASÓ EN LAS PRESIDENCIALES LATINOAMERICANAS 2024?

YANINA WELP

Albert Hirschman Centre on Democracy. Geneva Graduate Institute

Introducción

Las cosas no marchan bien para la democracia. Disminución de la participación, voto de castigo, cuestionamientos a la integridad electoral e influencia indebida de campañas de desinformación son algunas de las tendencias destacadas por IDEA International y V-Dem. Según IDEA (2024) en casi el 20% de los comicios celebrados entre 2020 y 2024 uno de los candidatos o partidos perdedores rechazó los resultados y una de cada tres elecciones fue objeto de impugnaciones. El reporte señala que la participación electoral ha disminuido del 65%, registrado en 2008, al 55% de 2023, mientras solo uno de cada cuatro países está logrando avances en el desempeño democrático. ¿Siguen los países latinoamericanos estas tendencias?

Según IDEA, las Américas han mostrado cierta estabilidad combinada con retrocesos en países de desempeño democrático medio bajo, como Perú. V-Dem encuentra que los niveles de democracia que vive la persona promedio a nivel global han descendido a los de 1985. Sin embargo, América Latina y el Caribe van a contracorriente debido a la mejor calificación recibida por países grandes como Brasil, que compensa las pérdidas en países más pequeños como El Salvador. En cuanto al cuestionamiento a los procesos electorales, depende de la serie temporal que se tome. Durante la mayor parte del siglo XX las elecciones americanas desencadenaban formas de violencia, incluyendo el golpe de Estado. Eso no es frecuente en la actualidad. Hay líderes que han hecho acusaciones de fraude en los medios para justificar sus derrotas (Donald Trump, Keiko Fujimori) y en algunas ocasiones se han generado distintas formas de violencia (la toma de la Plaza de los Tres Poderes en Brasil en 2023, el asalto al Capitolio en 2020 o de forma más dramática el golpe en Bolivia en 2019)¹, pero la violencia de mediados del siglo XX está fuera de escena.

¹ Welp, Y. (2019): “¿Fraude electoral o golpe de Estado en Bolivia?”, *Swiss Info*, 13 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/perspectivas-suizas/an%C3%A1lisis_fraude-electoral-o-golpe-de-estado-en-bolivia/45365346.

Las elecciones han sido el terreno de disputas ideológicas y por el poder, con mayor o menor apego a la legalidad. Experiencias recientes como la de Guatemala dan cuenta de la importancia de un proceso electoral en la disputa por la democracia (Del Cid, 2024). En este marco, aquí se analizan los países latinoamericanos que eligieron presidente en 2024 —El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Venezuela y Uruguay— para preguntar por el legado de la apertura de estas ventanas de oportunidad² (véase la tabla 1).

Tabla 1. Elecciones presidenciales 2024 en América Latina

País	¿Se permite la reelección inmediata?	Votación	Participación	Candidatura ganadora
El Salvador	Sí*	04.02.24	52,6%	Nayib Bukele (Nuevas Ideas, reelecto)
México	No	02.06.24	61,5%	Claudia Sheinbaum (MORENA)
Panamá	No**	05.05.24	77,6%	José Raúl Mulino (Realizando Metas)
Rep. Dominicana	Sí	19.05.24	54,3%	Luis Abinader (PRM, reelecto)
Uruguay	No**	27.10.24 24.11.24	89,6% 89,3%	Yamandú Orsi (FA)
Venezuela	Sí	28.07.24	60%	Resultado controvertido

Fuente: elaboración propia.

* La Constitución no permitía la reelección, pero el gobierno forzó una interpretación favorable.

** No se permite la reelección inmediata pero sí posterior.

A continuación, se plantea una hipótesis de trabajo, se sitúa el panorama sociopolítico en los seis países estudiados y se analizan para, finalmente, elaborar los escenarios que se vislumbran.

Cultura política, calidad de la representación y Estado de derecho

Las elecciones presidenciales abren ventanas de oportunidad que tienen el potencial de habilitar un cambio o legitimar o reforzar patrones previos. En contextos democráticos, se espera que confirmen o alteren la orientación de las políticas públicas, mientras en escenarios críticos de autocratización los detienen o afianzan. ¿Qué condiciona un sentido u otro? Tres dimensiones permiten hacer una fotografía del presente y delinear escenarios futuros: la cultura política y la capacidad y propensión a involucrarse de la ciudadanía; la representación, en especial las características y dinámica de la competencia partidaria; y el Estado de derecho (fortaleza del marco jurídico, balances y contrapesos institucionales y respeto a los derechos humanos).

La hipótesis general es que una ciudadanía organizada y activa incide sobre la calidad de la representación, y sostiene y es sostenida por el Estado de derecho.

² Se analiza aquí la distribución del poder político. Por un análisis de los retos de la gobernanza y la democracia en la región véase Mainwaring y Pérez Liñán, 2023.

Una ciudadanía organizada y activa incide sobre la calidad de la representación, y sostiene y es sostenida por el Estado de derecho

Esta incrementa la posibilidad de la vigencia de la democracia en el mediano plazo incluso en contextos de tensión institucional. Su repliegue al ámbito privado, por el contrario, facilita la concentración de poder. La represión, a su vez, desincentiva la participación. Aun así, la historia de América Latina también incluye algunos ejemplos exitosos de movilización de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil a favor de la democratización.

La cultura política alude a las creencias, valores y actitudes de la población hacia el sistema político. Se espera que una democracia —un sistema de instituciones basado en el reparto del poder a través de elecciones competitivas, libres y justas, en el que se respeta el pluralismo y la libertad de expresión, y las autoridades ejercen el poder en el marco de la ley— conviva con una cultura política democrática³. La cultura política crea marcos de interpretación y en este sentido puede alentar o prevenir el cambio. Dinorah Azpuru (2023) propone cuatro dimensiones para su análisis: i) la adhesión al régimen democrático, legitimidad difusa o extendida hacia el sistema (apoyo a la democracia o la creencia de que incluso con sus imperfecciones es el mejor sistema de gobierno) y el apoyo de las instituciones democráticas (partidos, congreso, ejecutivo, poder judicial, etc.); ii) la integración en los procesos políticos (participación electoral, pero también otras formas de acción colectiva que implican agregación de intereses y confianza en la acción política), iii) el conocimiento del sistema político y su funcionamiento, y iv) la valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos.

TABLA 2. Indicadores de cultura política en seis países latinoamericanos

País	Adhesión a la democracia					Integración en procesos políticos		
	Apoyo democracia	Gobierno autoritario	Confianza (mucho + algo)			Afinidad c/partido	Votar siempre	Votar y protestar
			Congreso	Partidos	Org. electorales			
El Salvador	45,9	15,4	50,2	22,2	36,1	36,6%	66,5%	16,3%
México	34,9	33,2	30,6	24,2	45,5	40,9%	35,4%	38,8%
Panamá	46,3	12,5	11,3	10,7	39	31,1%	38,1%	32,2%
Rep. Dominicana	47,7	21	33,2	21,7	37,5	50,1%	47,1%	34,4%
Uruguay	69,4	8,9	48,1	30,7	59,1	55,6%	52,7%	37,0%
Venezuela	57,1	12,4	23,2	16,1	23,1	24,6%	64,4%	18,5%

Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2023.

Con excepción de Uruguay y Venezuela menos de la mitad de la población apoya la democracia en los países analizados (tabla 2). Al confrontar el dato con el registrado en 2004 por la misma fuente (Latinobarómetro) se observa que el apoyo ha caído en todos, y en especial en México (20 puntos). Sin embargo, a la

³ La cultura política no es homogénea (compartida por toda la comunidad) ni estática (inmutable a lo largo del tiempo). Tampoco cabe esperar una coherencia estricta en la adhesión a sus distintos componentes.

vez, la serie sugiere que el apoyo a la democracia podría ser menos difuso y estar más vinculado a la evaluación del gobierno, algo que a su vez suele estar condicionado por variables externas como la bonanza económica, en especial en países cuyas economías son muy dependientes de los precios de las materias primas (Campello y Zucco, 2020). El pico más bajo se observó en 2018, año en que apenas el 27,7% de los salvadoreños apoyaba la democracia, cifra que ahora alcanza el 45,9%. A la vez un 15% de los salvadoreños y un 33% de los mexicanos señalaba en 2023 que apoyaría un gobierno autoritario “si resuelve problemas”. En todos los casos, exceptuando Uruguay, se registran porcentajes por encima del 24% que sostienen que “da lo mismo” (en Uruguay lo dice el 17% y en Panamá el 32,7%).

Los partidos aparecen como los principales depositarios de la desconfianza ciudadana, lo que supone un enorme desafío a sus competencias y responsabilidades. Los partidos tienen la función de agregar preferencias y liderar una agenda de cambios (elaborar propuestas programáticas para resolver los problemas cuyas demandas deberían recoger en su vinculación con la ciudadanía y organizaciones sociales). Luego, tras competir electoralmente para realizarla, les toca implementar esa agenda o parte de ella, a través de acciones de gobierno y de la legislación. Finalmente, cuando están en la oposición, tienen la función de acompañar el control sobre las acciones de gobierno (Welp, 2022). Cuando se acrecienta la distancia entre representantes y representados se erosionan los canales de la representación. Según el Latinobarómetro, en cuatro de los seis países (las excepciones son Dominicana y Uruguay) son más quienes no tienen afinidad con ningún partido político. La confianza en los partidos es baja de forma generalizada, registrándose la más alta en Uruguay (30,7%) y la más baja en Panamá (10,7%)⁴. Los países donde mayor es la confianza en la capacidad del voto para resolver cosas son El Salvador, Venezuela y Uruguay. A la vez, Venezuela es el país en que menor confianza en los organismos electorales se registra. La crisis de representación está sobre la mesa, condicionada por la insatisfacción y la desconfianza que a su vez condiciona (pero no determina) el involucramiento en acciones colectivas.

Nuevos partidos pueden renovar el sistema o los viejos partidos pueden adaptarse. Un sistema ideal será aquel que consiga combinar partidos arraigados, con propuestas programáticas, en un sistema plural en que unos consiguen generar e implementar sus agendas y otros controlar la acción del gobierno con la expectativa de la alternancia. A mayor volatilidad de preferencias y creación y muerte de partidos, más difícil es sostener una agenda de gobierno e implementarla, y también más incentivos perversos se generan para líderes que busquen mantenerse en el poder.

En la región, la distribución del poder muestra un espectro que va de la concentración de poder que deriva en el autoritarismo (Venezuela), por un lado, a la elevada fragmentación que dificulta la gobernabilidad (Perú o Ecuador como ejemplos destacados). En los países que celebraron elecciones en 2024, el mapa no incluye casos extremos de fragmentación, pero sí de concentración. Se observa también la incidencia de nuevos partidos de corte personalista (Panamá, El Salvador) y la supervivencia más o menos marginal de partidos tradicionales (marginal en El Salvador y República Dominicana, con mayor incidencia en México). Uruguay es el único país en que partidos tradicionales mantienen la centralidad (el caso de Venezuela será analizado más abajo).

Un Estado de derecho fuerte correlaciona con fortaleza económica, acceso a la educación y mejor calidad de vida

⁴ Nótese que las encuestas se hicieron antes de los procesos electorales de 2024.

TABLA 3. Caracterización de partidos en el gobierno y la oposición en 6 países (2024)

País	Partido(s)		
	Gobierno	Oposición	Distribución de poder
El Salvador	<i>Nuevas Ideas</i> , partido creado por el actual presidente, Nayib Bukele, en 2018.	Partidos tradicionales.	Muy concentrado (el gobierno cuenta con 54 de los 60 escaños de la asamblea).
México	<i>MORENA</i> , partido creado por el expresidente Andrés Manuel López Obrador en 2011.	Partidos tradicionales.	Muy concentrado. La alianza "Sigamos Haciendo Historia" suma 365 sobre 500 (253 de Morena) diputados y 96/128 en el Senado.
Panamá	<i>Realizando Metas</i> , partido personalista creado por Ricardo Martinelli (político con larga trayectoria) en 2021. Se postuló su delfín, José Raúl Mulino.	Partidos tradicionales, nuevos y candidaturas independientes.	Distribuido. La alianza en el gobierno cuenta con 17 de 71 escaños. La principal oposición es una coalición de independientes (23). Otros partidos son potenciales apoyos del gobierno.
República Dominicana	<i>Partido Revolucionario Moderno (PRM)</i> , creado en 2014 por el presidente Luis Abinader tras una división del Partido Revolucionario Dominicano (PRD).	Partidos nuevos y tradicionales.	Muy concentrado. La alianza liderada por el PRM cuenta con 29 de 32 senadores (24 del PRM) y 147 de 190 diputados (134 del PRM).
Uruguay	<i>Frente Amplio</i> (creado en 1971).	Los dos partidos tradicionales (creados en el siglo XIX) y otros partidos pequeños.	Distribuido. El Frente Amplio obtuvo la mayoría en el Senado (16/30), pero ningún grupo tiene mayoría en diputados (el FA tiene 48 sobre 99, mayoría absoluta 50).
Venezuela	El líder de la oposición se exilió en España y Maduro (Alianza <i>Partido Socialista Unido de Venezuela</i> (PSUV, fundado en 2008) se autoproclama vendedor.		Muy concentrado. Proceso electoral fraudulento.

Fuente: elaboración propia.

La última dimensión por analizar es el Estado de derecho. Este refiere a un sistema de leyes, instituciones, normas y compromisos comunitarios en el cual se cumplen cuatro principios universales: rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y justicia accesible e imparcial (WorldJusticeProject.org). Los indicadores que registran las características del Estado de derecho en un momento determinado aluden a que tanto el gobierno como los agentes privados rindan cuentas; que haya mecanismos efectivos de control del poder; que las leyes sean justas, claras y estables; que los procesos mediante los cuales la ley se adopta, administra, juzga y se hace cumplir sean accesibles, justos y eficientes; que la justicia sea accesible e imparcial, entre otros.

Un Estado de derecho fuerte correlaciona con fortaleza económica, acceso a la educación y mejor calidad de vida, entre otros (<https://worldjusticeproject.org>). En los casos contemplados en este texto estas correlaciones son claras. Uruguay es el líder regional (1/32 en América Latina y el Caribe) y Venezuela está en el escalafón más bajo (32/32). En medio se ubican Panamá (15), República Dominicana (20), El Salvador (25) y México (27). La fortaleza de un marco institucional condiciona la probabilidad de su propio desmantelamiento. Esto se ha visto durante el gobierno de Jair Bolsonaro que, aun consiguiendo avanzar una agenda de transformaciones contrarias al Estado de derecho, enfrentó límites (Tanscheit, 2023) que fueron más débiles en El Salvador.

Las elecciones presidenciales 2024: escenarios

Las elecciones presidenciales 2024 muestran la variedad de situaciones que viven los sistemas políticos latinoamericanos. Venezuela se ha convertido en una dictadura con fuerte presencia militar en el gobierno y altos niveles de corrupción y represión (López Maya 2024). El Salvador avanza en ese camino, pero lo hace con un elevado apoyo popular y una ciudadanía desmovilizada (Aguilar *et al.*, 2023). En México ha habido una repolitización de la ciudadanía y un incremento de la legitimidad del gobierno, pero también una tensión marcada por su propensión a cooptar instituciones de control. En República Dominicana el presidente ha sido reelecto con amplio respaldo. En Panamá la elección fue atípica porque el candidato que lideraba las encuestas desistió por enfrentar causas judiciales, nombrando un delfín, en un escenario en que nuevos partidos y la sociedad civil comienzan a adquirir mayor relevancia (Nevache, 2024). Finalmente, Uruguay es el país con mayor estabilidad en su sistema de partidos y ha conducido a la alternancia en una disputada segunda vuelta. A continuación, se exponen los elementos destacados de estos procesos.

Los comicios presidenciales de 2024 muestran un patrón de mayor concentración del poder y/o menor fragmentación partidaria y altos niveles de legitimación

Menor fragmentación, mayor concentración de poder y legitimidad

En el *Informe Anual* publicado por Fundación Carolina en 2023, Pablo Stefanoni señalaba que era posible ver la continuidad y profundización de tendencias descritas en 2022: fragmentación, desafección y polarización (Stefanoni, 2023). Con todas sus diferencias, los comicios presidenciales de 2024 muestran otro patrón: mayor concentración del poder y/o menor fragmentación partidaria y altos niveles de legitimación (incluso en procesos cuestionados como el salvadoreño).

El voto económico importa, el fin del voto castigo

Si en el período inmediato posterior a la pandemia el voto castigo fue predominante, en tres de las cinco elecciones presidenciales realizadas fue reelecto el partido que ya estaba en el gobierno. El caso venezolano queda en un limbo debido a que, aunque el gobierno se ha autoproclamado triunfador, la oposición ha mostrado que no existió tal triunfo. En República Dominicana Luis Abinader (que, como Bukele, fue reelecto y es el fundador del partido que lo llevó al gobierno) consiguió un amplio apoyo. Sin embargo, en Dominicana el Estado de derecho es en términos relativos más sólido que en El Salvador mientras no se registran

ataques a la oposición partidaria y civil de las dimensiones observadas en El Salvador. El triunfo de Abinader obedece a la bonanza económica. El PIB creció un 10,2% en 2021 (efecto rebote pospandemia), el 4,9% en 2022 y más del 4% en 2023 (Malamud y Núñez Castellano, 2024). En Panamá no hay reelección, pero el apoyo a Mulino como delegado del expresidente Martinelli se basó en la expectativa de recuperar la bonanza económica que caracterizó a su gobierno. En Uruguay, a pesar de la popularidad del presidente, este no consiguió extenderla a su candidato y una eficiente campaña del principal partido de la oposición, el Frente Amplio, lo llevó nuevamente al gobierno tras el breve interregno 2019-2024 (el Frente Amplio había gobernado sucesivamente desde 2004 hasta 2019).

El reto de la sucesión

Que no se permita la reelección (México) y/o que un liderazgo fuerte quede inhabilitado por la Justicia (como ocurrió en Panamá a Martinelli) da espacio a diferentes formas de sucesión. En México la nominada por Andrés Manuel López Obrador fue Claudia Sheinbaum, una mujer con una reconocida trayectoria política que realizó la campaña electoral alabando la gestión y el liderazgo de su predecesor. Allí, como también en Panamá, una primera fuente de incertidumbre proviene de la relación que tendrían ambos líderes. En Panamá parece haberse enfriado tras la elección. Las diferencias entre ambos casos son muchas, comenzando por la fortaleza de MORENA y sus aliados en México y la debilidad de Realizando Metas en Panamá. Considerando los precedentes regionales, cabe prestar atención a posibles tensiones que surjan en estas relaciones.

El desconcierto de algunos partidos tradicionales

En Panamá los dos partidos históricos, el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Panameñista, que habían ocupado la Presidencia en seis de los siete periodos postransición, obtuvieron resultados históricamente bajos, sumando apenas el 10,9% de los votos. Otros países que han vivido transformaciones recientes en sus sistemas de partido y el surgimiento de liderazgos fuertes, como El Salvador y México, encuentran a las élites de los partidos tradicionales muy deslegitimadas ante la opinión pública. Las denuncias de corrupción —amplificadas por las dinámicas polarizantes que ejercen líderes que cuentan con amplio respaldo social (Bukele y López Obrador)— no facilita a estos partidos su renovación. Su alegato en favor de la institucionalidad tiene poca llegada entre una población desencantada por sus patrones previos de actuación. Esto genera enormes retos y da centralidad a la acción de una oposición democrática, clave para evitar la concentración del poder. Puede decirse que la situación es grave en El Salvador, donde Bukele ha cooptado las instituciones, mientras en México sectores de la sociedad civil organizada tienen en términos relativos más margen para la acción, incluso en un contexto crítico (Palma, 2024).

Bukele: Un remake de Yo el supremo

El caso más destacado de hiperliderazgo es el de Nayib Bukele en El Salvador. Bukele llegó al poder en 2019. Se impuso en la primera vuelta con el 53%, frente al 31% de su

principal rival, desplazando a los dos partidos que habían gobernado desde 1989. Su triunfo se completó en 2021, cuando obtuvo mayoría absoluta en el Parlamento. Desde entonces, la alta popularidad le permitió establecer el “estado de excepción” para pacificar el país, lo que derivó en una mayor popularidad por la percepción positiva de los resultados obtenidos y la autorización a gobernar por encima de la ley, incluso violando derechos humanos (la criminalidad bajó desde 106 por cada 100.000 habitantes en 2015 hasta 2,4 en 2023). Bukele destituyó a los magistrados de la Corte Suprema y al Fiscal General y designó a los nuevos miembros. Una consecuencia lineal de dicha intervención fue la interpretación que le permitió presentarse a la reelección consecutiva, que no estaba contemplada en la Constitución. Señala Carlos Dada (2023) que el presidente salvadoreño gobierna rodeado de un reducido grupo de familiares no electos que acceden a las instituciones y se mueven con su aparato de seguridad del Estado sin que nadie les pida credenciales.

La estabilidad relativa de otros sistemas de partidos

No todos los países exhiben la irrelevancia de la oposición tradicional. Uruguay es el caso más destacado de estabilidad del sistema de partidos a nivel regional y destaca a nivel global. El 27 de octubre el Frente Amplio consiguió el 42% de apoyos y los partidos de derecha alrededor del 47%. Estos no compitieron juntos porque la ley no permite alianzas preelectorales. Para la segunda vuelta la derecha se alineó detrás del Partido Nacional pero no hubo un trasvase lineal y el Frente Amplio consiguió incrementar su apoyo (52%) consiguiendo la Presidencia. En este país se han creado nuevos partidos, pero han tenido de momento un lugar marginal, como Cabildo Abierto (partido de la derecha radical que entró a la alianza de gobierno en 2019 y que perdió su escaño en el Senado en el proceso electoral), o ahora Identidad soberana, un partido negacionista climático que obtuvo dos bancas en la Cámara de Representantes. En Panamá, como se ha dicho, los partidos históricos fueron desplazados, aunque no hayan desaparecido. Ese lugar fue reemplazado por nuevas fuerzas que Nevache (2024) denomina “martinellista” y “anticorrupción”, y que reflejan un nuevo clivaje con un lugar novedoso para la coalición de independientes que podría dar impulso a una renovación de mayor calado.

El involucramiento de la ciudadanía

Panamá y Venezuela son los países con mayor involucramiento ciudadano en protestas o acciones contenciosas durante el período preelectoral y electoral 2024. Panamá vive desde hace años oleadas de protestas. Los principales hitos políticos de la última década han girado en torno a una sociedad cada vez más movilizadora pero también acosada por escándalos de corrupción. Uno de los eventos destacados en la previa electoral fue una protesta que estalló en octubre de 2023 debido a la aprobación exprés de un acuerdo con una empresa minera que fue rechazado por una serie de protestas. El gobierno de Laurentino Cortizo convocó un referéndum que fue cancelado por el Tribunal Electoral, tras lo cual el gobierno declaró una moratoria que fue suspendida cuando la Corte Suprema de Justicia declaró “inconstitucional” el contrato. Los jóvenes fueron actores centrales en

estas protestas que también impulsaron el buen resultado de la coalición “anti-corrupción” aunque esta no llegó al gobierno⁵.

En Uruguay los mecanismos de democracia directa ofrecen incentivos a las organizaciones de la sociedad civil para mantenerse informadas y activas (Lissidini 2022). En las elecciones 2024 fueron votados dos plebiscitos activados por recolección de firmas y ambos fueron rechazados: el plebiscito “punitivista” impulsado por la coalición de derecha y el que buscaba mayor protección social que impulsaron los sindicatos (Lissidini 2024).

Tabla 4. Presidente, oposición, ciudadanía y estado de derecho en seis países

País	Legitimidad del presidente	Estado de la Oposición	Ciudadanía	Estado de derecho
El Salvador	Muy Alta	Deslegitimada, muy débil	Desmovilizada	Muy débil
México	Muy Alta	Deslegitimada	Mobilización media-baja	Débil
Panamá	Alta	Activa, organizada	Mobilización media-alta	Medio
Rep. Dominicana	Muy Alta	Débil	Desmovilizada	Medio
Uruguay	Alta	Activa, organizada	Mobilización media	Fuerte
Venezuela	Muy baja	Activa, organizada	Alta movilización	Muy débil

Fuente: elaboración propia basada en los indicadores de apoyo presidencial de Statista 2024 y datos actualizados para Uruguay; Estado de la oposición y ciudadanía de análisis propio basado en los eventos registrados (protestas en el caso de Panamá y México, activación de mecanismos de democracia directa en el caso uruguayo) y Estado de derecho basado en <https://worldjusticeproject.org>.

La dictadura al desnudo en Venezuela

Las elecciones presidenciales en Venezuela pusieron en tensión máxima al sistema político. Por un lado, el partido en el poder de forma ininterrumpida desde 1999 ha vaciado de sentido las instituciones de control y contrapesos, alineadas con el gobierno. Por otro, el sistema de votación tiene un diseño casi inexpugnable, más aún si la sociedad civil se activa para participar y acompañar el proceso electoral. En la noche del 28 de julio el CNE interrumpió el conteo alegando un *hackeo* del sistema (no probado) que no le impidió, sin embargo, anunciar el triunfo de Nicolás Maduro. La oposición afirma haber ganado con el 67% contra

⁵ La primera temporada del podcast *El Puente del CIEPS* registra las características y resultados de las elecciones en Panamá. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=IuSlsZhBU>.

el 30% y lo basa en las más de 24.000 actas (81% del total) recogidas por cientos de voluntarios organizados en los “comanditos” que se ocuparon de recolectar, escanear y centralizarlas en una página web que permite buscar con el número de la cédula el resultado de la mesa de votación donde la persona esté inscrita (auditoría y transparencia). Hubo protestas y represión en los días siguientes. Los intentos débiles y/o infructuosos de mediación internacional fracasaron. Edmundo González se exilió en España y el chavismo cada vez más deslegitimado se dispone a mantenerse en el poder. Las perspectivas de apertura se alejan mientras una nueva oleada de migración amenaza con desestabilizar la región y dejar a miles de seres humanos en una situación de vulnerabilidad extrema (el informe de ACNUR de septiembre de 2024 da cuenta de ocho millones de personas que han salido del país).

Donde las elecciones *importan*, existe un círculo virtuoso entre diferentes dimensiones que incluyen una ciudadanía activa, una oposición alerta y un gobierno responsable

Reflexiones finales

En escenarios de “política democrática normal” las elecciones operan como el marco en que es posible incidir sobre la agenda u orientación del gobierno para confirmarla o modificarla. Para que esto ocurra, debe haber competencia libre y justa, y los partidos deben tener capacidad de articular intereses, promover agendas e implementarlas en caso de llegar al gobierno. La debilidad de la democracia contemporánea no reside solo en la emergencia de liderazgos autoritarios, sino fundamentalmente en la debilidad del sistema para cumplir con las expectativas de la ciudadanía. Donde las elecciones *importan* existe un círculo virtuoso entre diferentes dimensiones que incluyen una ciudadanía activa, una oposición alerta y un gobierno responsable. Este es el escenario en Uruguay. Panamá aparece como un caso en tensión en el que la movilización ciudadana abre una ventana de oportunidad mientras la fragmentación relativa del poder no permite al gobierno imponer una agenda sin consensos. Distinta es la situación en México y Dominicana, donde se pondrá en juego la responsabilidad y credenciales democráticas de las élites en el gobierno y la capacidad de la ciudadanía y la oposición para evitar que la concentración de poder derive en reformas institucionales orientadas a acaparar poder.

En conclusión, las elecciones presidenciales latinoamericanas de 2024 muestran, en primer lugar, una gran diversidad que incluye desde escenarios de democracias consolidadas (Uruguay) hasta autoritarismos represivos y fraudulentos (Venezuela).

Segundo, un cambio en los patrones previos de rechazo al partido en el gobierno, con una mayoría de reelecciones del ejecutivo (El Salvador, Dominicana) o del partido en el gobierno (México). Tercero, menor fragmentación del poder y mayor legitimidad de los presidentes electos en comparación con los procesos del año previo. La excepción es Panamá, donde el número efectivo de partidos y la polarización han aumentado (Nevache, 2024). En tres de los países analizados la ley establece el triunfo por mayoría simple (México, Panamá y Venezuela) mientras en los tres en que existe la posibilidad de la segunda vuelta esta solo tuvo lugar en Uruguay (la mayoría obtenida la hizo innecesaria en El Salvador y República Dominicana).

Cuarto, una ciudadanía desmovilizada y una oposición deslegitimada facilitan la concentración de poder (El Salvador), mientras lo opuesto deja abiertas las expectativas de profundización democrática desde abajo (Panamá). Quinto,

cuando la ciudadanía percibe que los gobiernos han sido exitosos y la oposición está muy deslegitimada los premia (República Dominicana), incluso si hay dudas sobre una agenda de reformas institucionales (México).

Y sexto, la experiencia venezolana muestra la importancia, pero también la insuficiencia, de la organización de la oposición y la movilización ciudadana en contextos de autocratización en que las elecciones abren una ventana de oportunidad. En Venezuela hubo un claro esfuerzo de articulación opositora que contó con el acompañamiento de la ciudadanía. Sin embargo, el control del aparato del Estado y la debilidad o ineficiencia de los apoyos internacionales impidieron que tuviera éxito (de momento).

Referencias bibliográficas

- AZPURU, D. (2023): “Can Latin Americans’ Political Culture Help Save Democracy?” LASA Forum. Disponible en: <https://forum.lasaweb.org/files/vol54-issue2/dossier-7.pdf>.
- AGUILAR, L. E.; RODRÍGUEZ, L. M. Y SANTOS, G. (2023): “De la partidocracia al populismo en El Salvador”, en CASULLO, M.E. y BROWN ARAÚZ, H. (coords), *El populismo en América Central*, Siglo XXI.
- CAMPELLO, D., y ZUCCO, C. (2020): *The volatility curse: Exogenous shocks and representation in resource-rich democracies*, Cambridge University Press.
- DADA, C. (2023): “La dictadura milenial de Nayib Bukele”, en SALAZAR, D., *Populismos, una ola autoritaria amenaza hispanoamericana*. Ariel.
- DEL CID, J. (2024): “Elecciones 2023 en Guatemala: el punto de inflexión para la democracia”, *Revista Elecciones*, 23(27), pp. 339-356. Disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/344>.
- FREIDENBERG, F. (2024): “El ciclo electoral en América Latina (2023-2024): Liderazgos antipluralistas, polarización perniciosa, insatisfacción ciudadana y resiliencia democrática”, *Análisis Carolina* n° 14, Madrid, Fundación Carolina.
- IDEA (2024): “Bajo amenaza la credibilidad de las elecciones en el mundo” [Nota de prensa, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-09/IDEA%20GSoD%202024%20PR-GLOBAL-SPANISH-17092024.pdf>].
- MAINWARING, S., y PÉREZ LIÑÁN, A. (2023): “Why Latin America’s Democracies Are Stuck”, *Journal of Democracy* 34(1), pp. 156-170. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-latin-americas-democracies-are-stuck/>.
- LISSIDINI, A. (2022): “Democracia directa y movilización social: lo que nos muestra Uruguay”, *Nueva Sociedad*. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/7.TC_Lissidini_298.pdf.
- (2024): “Uruguay: ¿cambia?”, *Diario Perfil*, 2 de noviembre.
- LÓPEZ MAYA, M. (2024): “Venezuela: ¿por qué cayó la democracia?”, *Revista Mexicana de Sociología*, 86(spe), pp. 119-143. Disponible en: <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/62575>.
- MALAMUD, C. y NÚÑEZ CASTELLANO, R. (2024): “Elecciones en América Latina (2024): ¿fin del voto de castigo al oficialismo?”, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-en-america-latina-2024-fin-del-voto-de-castigo-al-oficialismo/>.
- NEVACHE, C. (2024): “Elecciones ‘chen-chen’”, *Revista Voz y Voto*, agosto.
- PALMA, E. (2024): “¿Puede revertirse la erosión democrática? Estrategias de los partidos de oposición en México contra las reformas electorales del presidente López Obrador”,

Revista Elecciones, 23(27), pp. 79-104. Disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/336>

STEFANONI, P. (2023): “Interregno político en América Latina: ¿de lo constituyente a lo des- tituyente?”, en *Informe Anual 2023-2024*, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Anual-FC-2023-2024_web.pdf,

TANSCHKEIT, T. (2023): “Jair Bolsonaro and the defining attributes of the populist radical right in Brazil”, *Journal of Language and Politics*, 22(3), pp. 324-341.

V- DEM (2024): Reporte de la democracia: Democracia ganando y perdiendo en las urnas.

WELP, Y. (2022): “Sin partidos la democracia no funciona; con estos partidos, tampoco”, *Nueva Sociedad*; Caracas Iss. 298 (mar/abr), pp. 43-54. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/sin-partidos-la-democracia-no-funciona/>.

9. PODER JUDICIAL Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

AZUL A. AGUIAR AGUILAR

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

Atestiguamos un preocupante deterioro en las garantías de independencia judicial, profesionalización y el poder de revisión de las cortes constitucionales

Introducción

En las últimas décadas, las cortes constitucionales de varios países latinoamericanos se han convertido en una fuente de incomodidad para los gobiernos de turno, especialmente para aquellos con tendencias autoritarias o populistas. Las reformas judiciales de los años noventa, que en su momento fueron un hito para la construcción de la democracia y el Estado de derecho, hoy se encuentran en una etapa de retroceso en varios países. Tres décadas después de estos avances, estamos siendo testigos de un preocupante deterioro en las garantías de independencia judicial, profesionalización y el poder de revisión de las cortes constitucionales.

En este contexto, los líderes populistas o autoritarios de la región parecen haber comprendido rápidamente que el poder de veto de las cortes constitucionales representaba un obstáculo para la implementación de sus agendas políticas. Las cortes, al imponer límites a sus impulsos autoritarios, se convirtieron en un blanco de ataques sistemáticos (Aguilar, 2023). Siguiendo una estrategia que parece de un “manual del dictador”, algunos de estos actores políticos han logrado modificar el diseño institucional de las cortes para someterlas al control del poder ejecutivo y usarlas para erosionar la democracia. En diversos casos esto se ha facilitado gracias a las mayorías que ganan en los congresos y que otorgan una fachada de legitimidad a reformas que, en la práctica, desmantelan la autonomía y la independencia de uno de los poderes más esenciales para el funcionamiento de la democracia: el poder judicial.

En América Latina tan pronto como se inauguraron los nuevos gobiernos democráticos, varios liderazgos empezaron un proceso de desmantelamiento de las pocas instituciones instaladas hasta ese momento. ¿Cómo se ha desarrollado el proceso de erosión de los contrapesos en varias de las democracias de la tercera ola en América Latina? ¿Qué papel ha jugado el poder judicial? En este trabajo examino el surgimiento del activismo judicial de América Latina, destacando los procesos de judicialización de la política que potencialmente pueden estar a la base de los ataques retóricos e institucionales desplegados desde el ejecutivo contra el poder judicial. Posteriormente analizo cómo las cortes han sido usadas para erosionar la democracia en algunos países de la región. Finalmente, cierro este

texto con una reflexión sobre la paradoja relacionada con cómo el poder y el activismo asertivo de cortes constitucionales parece estar a la base de los ataques desplegados por los gobiernos para socavar su legitimidad, y usarlas después como instrumento que legitima la erosión de la democracia.

El surgimiento del poder judicial como contrapeso

Las democracias de la “tercera ola” en América Latina trajeron consigo una revolución institucional en los poderes judiciales. Desde las dictaduras del cono Sur, hasta los autoritarismos electorales más clásicos como el mexicano, se introdujeron cambios institucionales que reconfiguraron el funcionamiento del poder judicial, particularmente, de las cortes constitucionales o supremas cortes. Estas transformaciones institucionales significaron más poder para las cortes constitucionales y derivaron en un activismo judicial nunca visto en la región, esto es: las y los jueces empezaron a ser actores relevantes de la arena política, tomando decisiones con efectos políticos y de política pública, un campo que anteriormente estaba reservado a los poderes legislativo y ejecutivo.

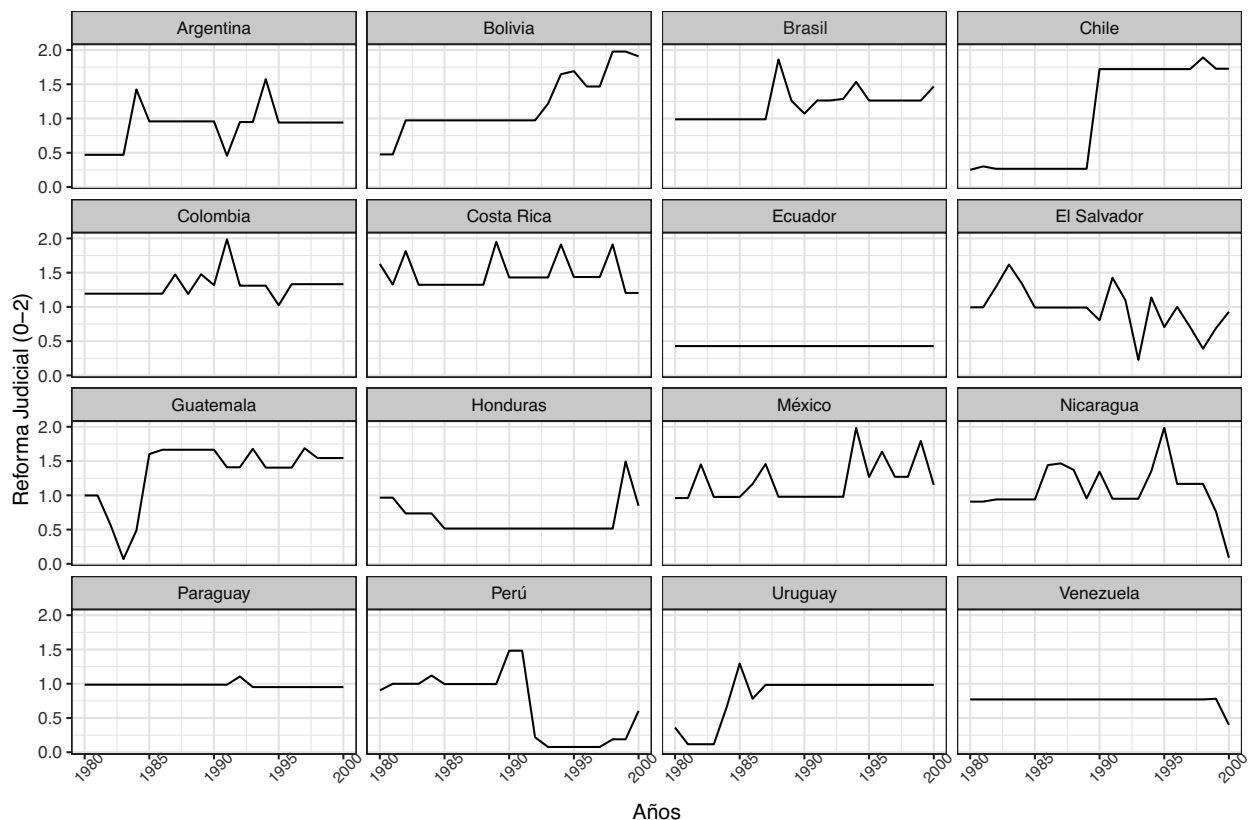
Durante los años noventa del siglo XX, las discusiones constitucionales se centraron en el rediseño institucional de las formas de gobierno, y los sistemas electorales más apropiados para la democracia, pero también en la reconstrucción del Estado de derecho, como pilar fundamental para la transformación de los regímenes políticos. Para contar con un Estado de derecho fuerte y efectivo, que pudiera administrar e impartir justicia pronta, expedita e imparcial, en la mayoría de los países de la región se introdujeron reformas judiciales que dieron vida a cortes supremas con poderes de revisión constitucional, modelos de gobernanza judicial para administrar los recursos materiales y financieros, pero también humanos, del poder judicial y poner en marcha un sistema judicial de carrera, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Fue también en los primeros años de la transición a la democracia cuando muchos países en América Latina rediseñaron su sistema legal, pasando de un sistema predominantemente inquisitorio a otro acusatorio, en donde los juicios orales y principios como la presunción de inocencia, el debido proceso, o la inmediatez de las audiencias, empujarían la transformación más importante de la justicia desde la independencia de los países en América Latina. Así, estas reformas fueron impulsadas por la necesidad de romper con legados autoritarios y consolidar los principios del Estado de derecho en el contexto de la naciente democracia.

Durante las décadas de los años ochenta y noventa, América Latina vivió un periodo de intensa reforma judicial. Las reformas variaron significativamente entre los países, reflejando avances y consolidando el Estado de derecho, pero también se produjeron procesos de captura o que buscaban limitar o manipular el poder las cortes. Los datos del proyecto Variedades de la Democracia (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Alizada, *et al.*, 2024) revelan que casi todos los países latinoamericanos implementaron reformas judiciales de relevancia en ese periodo. En algunos países se realizaron cambios para aumentar la capacidad del poder judicial en su contrapeso a los otros poderes del Estado. Los ejemplos más notables —cuando la línea se acerca al valor 2 en el gráfico 1, expresando un mayor

En los años ochenta y noventa, América Latina vivió un periodo de reforma judicial que consolidó el Estado de derecho, aunque también hubo procesos de captura o que buscaban manipular el poder las cortes

grado de reforma¹ incluyen a Bolivia (1993 y 1998), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1990), Costa Rica (1987, 1994 y 1997), El Salvador (1983) Guatemala (1985), México (1994) y Nicaragua (1995), donde se verificaron reformas para fortalecer la capacidad institucional del poder judicial para limitar el poder político.

GRÁFICO 1. Reforma Judicial en América Latina (1980-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de Coppedge *et al.* (2024): "V-Dem Codebook v14".

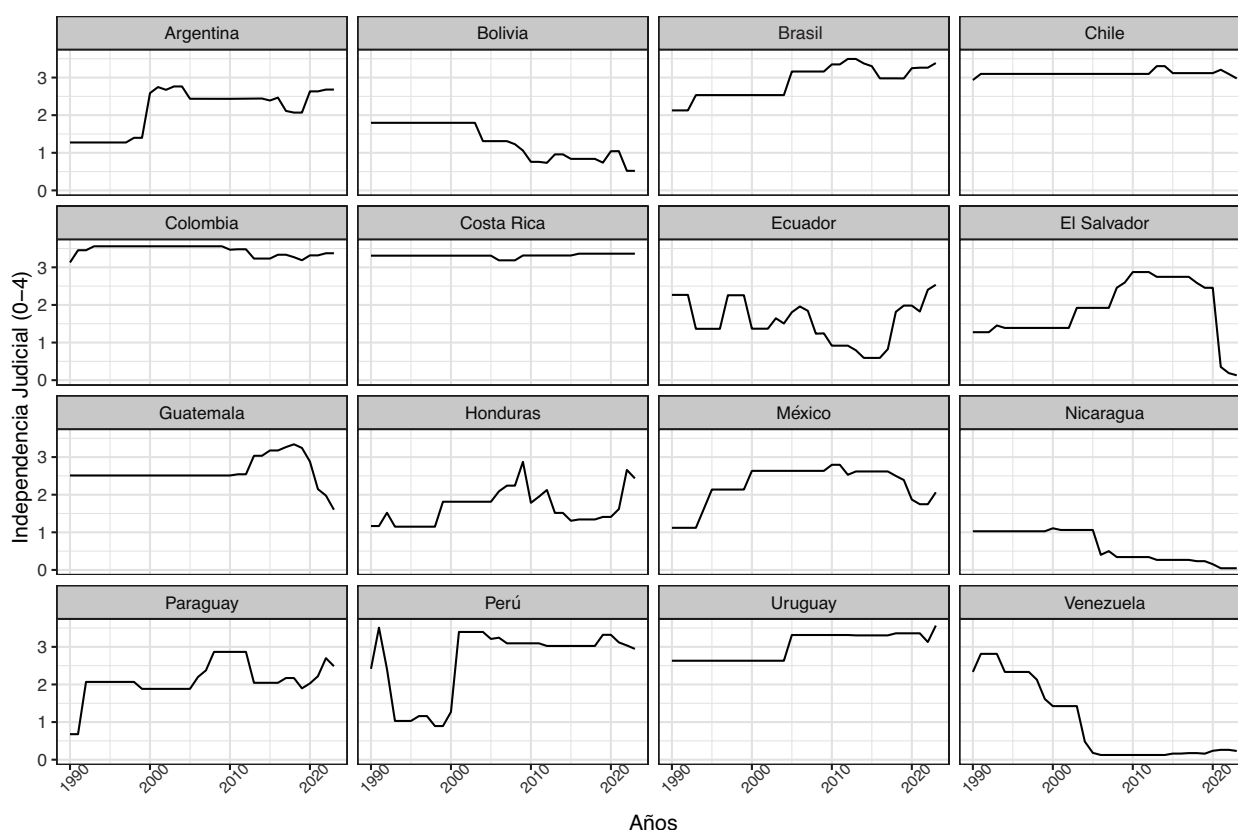
Sin embargo, durante estos años también se realizaron reformas en las que la habilidad del poder judicial para contrapesar al poder político fue reducida, como lo muestran claramente el caso de Argentina (1991), El Salvador (1993), Guatemala (1981), Nicaragua (2000) y Perú (1992-1997). En otros casos no se verificaron reformas judiciales sustantivas, como por ejemplo en Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay durante la mayor parte de los años ochenta y noventa (Gráfico 1). Estas reformas reflejan la complejidad de los procesos de transición política en la región, donde los avances en la justicia y la consolidación del Estado de derecho no fueron lineales, sino que estuvieron sujetos a las dinámicas políticas y los intereses de las élites gobernantes de esos momentos.

A pesar de esto, como también se puede observar en el gráfico 2, la independencia judicial, variable clave para hacer efectivo el empoderamiento de las cortes, fue alta y estable por alrededor de dos décadas en varios países como

¹ Las gráficas se elaboraron en el programa estadístico R con la herramienta ggplot2 (Wickham 2016), usando las variables relacionadas con el poder judicial de la base de datos del proyecto Varieties of Democracy 2024 que están disponibles online.

Argentina (2000-2020), Brasil (2000-2024), Chile, Colombia y Costa Rica (1990-2000), Guatemala (1990-2014), México (2000-2020), Perú (2000-2020) y Uruguay (1990, 2024)². Otros países tuvieron periodos más cortos como El Salvador (2010-2019) y Paraguay (2008-2012). Esto significó que, en la mayoría de los países de América Latina, el poder judicial tenía las condiciones institucionales para decidir autónomamente sus casos, reflejando en sus decisiones principalmente la apreciación de los jueces constitucionales sobre la ley y el caso y menos las preferencias del gobierno. No obstante, esto no sucedió en situaciones como las de Nicaragua o Venezuela. En el caso de Venezuela (2004), tras la captura del Tribunal Supremo y la Cámara Constitucional por Hugo Chávez, estas instituciones comenzaron a fallar en los asuntos de relevancia política alineándose con el gobierno (García y Sánchez, 2023).

GRÁFICO 2. Independencia judicial en América Latina, 1990-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de Coppedge *et al.* (2024): "V-Dem Codebook v14".

Estos niveles de independencia en las cortes cambiaron el número efectivo de jugadores con veto en los sistemas políticos de estos países. De hecho, las cortes comenzaron a ser usadas por la oposición y la ciudadanía como un nuevo instrumento para defender sus derechos y poner límites al gobierno. La política se judicializó y diferentes casos de derechos comenzaron a ser decididos por los tribunales, desde temas de derechos de las mujeres a interrumpir el embarazo — como en la Suprema Corte mexicana—, o la despenalización del aborto — como

² Cuanto más se acerca al valor 4, mayor independencia judicial.

Cuanto más fuerte es la actuación del poder judicial para democratizar aspectos del régimen político, mayor es el riesgo de que se convierta en el blanco de ataques

en el caso de Argentina—, hasta protección del derecho a la salud (recibir medicamento para enfermos con VIH) en el caso de la Sala Cuarta en Costa Rica (Wilson 2010). Asimismo, se han judicializado casos de conflictos entre poderes políticos, como la reelección para un tercer mandato del entonces presidente Álvaro Uribe en Colombia, donde la Corte Constitucional anuló el referéndum constitucional que le autorizaba hacerlo.

La judicialización de la política, sin embargo, también puede traer consecuencias indeseables para el régimen político democrático. Como se observa en varios países, el poder de las cortes hizo posible que se desatara un ataque sistemático contra ellas, así como el ascenso de políticas autocráticas. Por ejemplo, tal como se vio en el caso de la Operación *Lava Jato* en Brasil, el activismo judicial puede transformarse en un arma de doble filo para el régimen democrático (González Ocantos *et al.*, 2023). Si bien en un principio el poder judicial se catapultó como un baluarte en la lucha contra la corrupción en Brasil, su creciente protagonismo también lo expuso a cuestionamientos y ataques. Los jueces involucrados, incluidos los del Supremo Tribunal Federal, fueron vistos por algunos sectores políticos y de la sociedad, pero también de la academia, como actores excesivamente influyentes, poco imparciales e incluso como una fuente para la desestabilización del régimen político (Marona 2023). Asimismo, esta percepción fue utilizada estratégicamente por actores políticos de extrema derecha, que aprovecharon la desconfianza generada para promover una agenda que atacaba directamente las instituciones democráticas. En particular, se intentó erosionar la credibilidad y la independencia del poder judicial, presentándolo como un obstáculo para el “mandato popular” impulsado por estas fuerzas políticas. Lo que comenzó como un proceso judicial de alto perfil contra la corrupción política se transformó en una plataforma desde la cual se consolidaron narrativas populistas, que intentaron desacreditar no solo a los jueces involucrados, sino al sistema judicial en su conjunto.

Este fenómeno no es único de Brasil, ya que se ha replicado en otros países de la región, como México, Perú, Nicaragua, Bolivia o El Salvador, donde la judicialización de la política ha llevado a conflictos entre el poder judicial y los ejecutivos, que perciben estos avances como una amenaza a su propio poder. Esto pone de relieve el delicado equilibrio que las cortes deben mantener: su intervención en la política debe estar acompañada de una clara protección a su independencia para evitar que sus acciones sean usadas como excusa para socavar el régimen democrático. Así podríamos estar frente a una paradoja: mientras más fuerte sea la actuación del poder judicial en la política para democratizar diversos aspectos del régimen político, mayor es el riesgo de que se convierta en el blanco de ataques que buscan minar su legitimidad e independencia. En la siguiente sección se describe como se han desarrollado estos procesos.

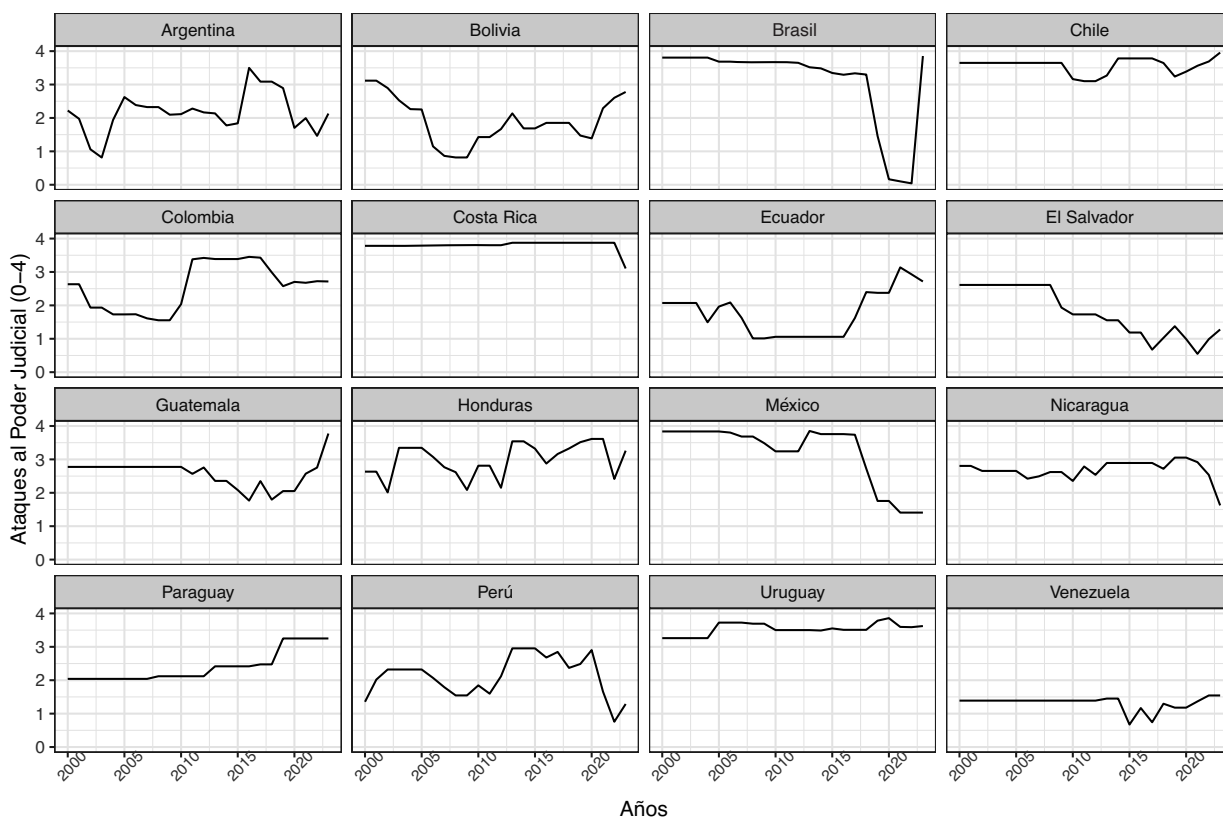
Ataques al poder judicial y erosión de la democracia

Las supremas cortes en América Latina han decidido casos que incomodan al poder político y que polarizan a la sociedad, por ejemplo, en políticas de seguridad, derechos sociales o conflictos políticos. Este proceso está acompañado también por el surgimiento de liderazgos con tendencias autocráticas tanto de izquierda como de derecha. En este escenario, lo que se ha visto es a líderes po-

pularmente electos en las urnas que no soportan que sus políticas sean revisadas, cuestionadas y declaradas inconstitucionales por un grupo de jueces. Estos autócratas apelan a la “voluntad popular” y al mandato del pueblo o de la mayoría para justificar sus ataques retóricos e institucionales al poder judicial, pero también a otras instituciones autónomas que les hacen contrapeso.

En América Latina, Nayib Bukele (El Salvador), Jair Bolsonaro (Brasil), Hugo Chávez (Venezuela), Daniel Ortega (Nicaragua), Evo Morales (Bolivia) y Andrés Manuel López Obrador (México) ilustran muy bien esta dinámica, como muestra el gráfico 3: la aproximación al valor 0 en estos casos representa que “los ataques eran comunes y se llevaban a cabo casi todos los meses del año” (Coppedge *et al.*, 2024). Estos ejecutivos atacaron retóricamente a las cortes de manera sistemática durante sus mandatos, acusando a los jueces de corruptos, privilegiados, protectores de intereses privados de derecha (o izquierda dependiendo la preferencia política del ejecutivo en el poder), enemigos del pueblo, así como de decidir sus sentencias favoreciendo a criminales. Por ejemplo, Bolsonaro durante su mandato buscó llevar a juicio político a los jueces del Supremo Tribunal Federal (STF) e incluso incrementar el número de asientos para nombrar a sus aliados (Marona, 2024). Adicionalmente, usó recursos informales para difundir mentiras en redes sociales y afectar la legitimidad de los jueces del STF.

GRÁFICO 3. Ataques del gobierno al poder judicial, (2000-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de Coppedge *et al.* (2024): “V-Dem Codebook v14”.

Algunos de estos ejecutivos fueron más allá de ataques retóricos. Al descubrir el poder de control de las cortes, empujaron tan pronto como pudieron reformas constitucionales para limitar sus poderes e independencia. En México, por ejem-

plo, después de más de cinco años de atacar las decisiones de la Suprema Corte y jueces federales (ver el declive de la línea de México en el Gráfico 3) en proyectos clave para el ejecutivo como la ley de la Guardia Nacional, la reforma electoral (Plan B) o la ley eléctrica, el entonces presidente López Obrador envió una propuesta de reforma constitucional para dismantelar la independencia del poder judicial. Esta iniciativa de fin de sexenio propuso elegir por voto popular a todos los jueces del país (federales y locales), incluidos los de la Suprema Corte, hacer desaparecer la carrera judicial para jueces y magistrados, y crear un Tribunal de disciplina judicial para castigar la indisciplina de jueces mediante procedimientos poco claros. Un día después de que su partido y su candidata obtuvieron una mayoría de votos para las cámaras en las elecciones federales de 2024, López Obrador declaró que, del paquete de iniciativas de reforma constitucional que había presentado recientemente, la que era más importante y debía votarse era la reforma judicial (AMLO, 2024).

De hecho, una vez instaladas las nuevas cámaras dominadas por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), en menos de dos semanas el partido del presidente saliente logró aprobar la reforma judicial. Con ello se socavó la independencia del Suprema Corte y los tribunales federales y se instruyó la destitución de más de 1.600 personas juzgadoras con carrera judicial: una purga judicial masiva y sin comparación en la historia política del país, pero también de América Latina. El procedimiento de destitución (por tómbola) se previó para hacerse en dos fases, 2025 y 2027, asegurando así el control que tiene MORENA en las cámaras los próximos 3 años, evitando llegar a las elecciones intermedias de 2027. Esto es clave, pues los ciudadanos votarán las listas de personas candidatas que propagan los partidos en el legislativo y en el ejecutivo, además de la lista propuesta por el propio poder judicial (Aguar, 2024). De esta manera, se refuerza la estrategia del ejecutivo de ampliar sus poderes a expensas de las normas constitucionales y los contrapesos democráticos, socavando gradualmente la democracia constitucional. Este proceso no solo erosiona las instituciones de la democracia, sino que ha abierto las puertas del autoritarismo (Aguar, Cornejo y Monsiváis, en prensa), debilitando el sistema de contrapesos que garantizaba la independencia entre los poderes del Estado.

Alrededor de este mismo periodo, una historia muy similar sucedió también en El Salvador bajo la presidencia de Bukele. Durante sus primeros dos años de presidencia, los ataques a la Sala de lo Constitucional en El Salvador fueron una constante que puede observarse en el declive de la línea en 2021 (gráfico 3). En este periodo, Bukele enfrentó varios fallos que limitaron su capacidad para implementar políticas de seguridad pública, en particular aquellas vinculadas a su controvertido “Plan Control Territorial”, una estrategia dirigida a reducir la violencia de las pandillas con procedimientos sumamente cuestionables en términos de derechos humanos. Asimismo, su política de aislamiento durante la pandemia fue recurrida en los tribunales, particularmente, el decreto relacionado con el confinamiento sanitario que derivó en detenciones arbitrarias por parte de las fuerzas armadas a personas que incumplían la cuarentena. La Sala de lo Constitucional anuló el decreto de Bukele por exceder sus competencias (WOLA, 2020). Sin embargo, el presidente desafió a los jueces constitucionales y anunció en un *tweet* que no acataría la resolución judicial.

En 2020 Bukele protagonizó una escalada de tensión institucional cuando, junto con miembros de las fuerzas armadas, ingresó al Congreso para presionar

por la aprobación de un préstamo destinado a financiar su plan de seguridad. La medida fue ampliamente criticada por diversos sectores, y la Sala de lo Constitucional emitió una resolución condenando este acto como una amenaza al equilibrio de poderes (*El Faro*, 2020). Bukele, nuevamente, minimizó la decisión y continuó con su retórica desafiante hacia los magistrados.

En mayo de 2021, tan pronto como su partido Nuevas Ideas obtuvo el control del Congreso en las elecciones intermedias, el presidente ordenó a su partido proceder con la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional y del fiscal general, bajo acusaciones de obstaculizar las políticas del gobierno (Aguilar, 2023). Esto representa un ataque institucional directo a la independencia judicial. Los nuevos magistrados son personas alineadas con las preferencias del ejecutivo. Este cambio hizo posible, por ejemplo, que la Sala de lo Constitucional fallara a favor del gobierno en temas políticos que erosionan aún más la ya maltrecha democracia salvadoreña, incluida la decisión que permitió la reelección presidencial consecutiva de Bukele, a pesar de que la Constitución de El Salvador la prohíbe expresamente.

Perú comparte una historia similar con México y El Salvador, aunque agudizada por las disputas entre los poderes ejecutivo y legislativo, particularmente entre 2016 y 2024, que los llevaron a acudir al Tribunal Constitucional para dirimir sus conflictos. Esto provocó que se verificaran ataques contra los jueces y los tribunales tanto desde el poder legislativo como desde el ejecutivo.

El declive que observamos en la línea de Perú en 2020 (gráfico 3), representa tanto los ataques del congreso como del ejecutivo que recibieron el Tribunal Constitucional y la Junta Nacional de Justicia (JNJ), organismo autónomo responsable de nombrar y evaluar a jueces y fiscales en Perú. Por ejemplo, el presidente Pedro Castillo adoptó una postura beligerante hacia las instituciones judiciales. Su narrativa estuvo marcada por acusaciones constantes contra el poder judicial, al que señaló de estar “corrompido” y de actuar en contra de las demandas populares. En diversas ocasiones, Castillo calificó a los jueces como una “mafia” que impedía la implementación de reformas a favor del pueblo. Estas declaraciones formaban parte de un discurso más amplio que buscaba deslegitimar a las instituciones que contradecían o limitaban sus políticas de gobierno. Por otro lado, Castillo también enfrentó varias investigaciones por presuntos actos de corrupción, lo que intensificó sus ataques contra la judicatura. Según varios artículos de la prensa peruana, cada vez que un juez o un fiscal tomaba decisiones en su contra, el mandatario respondía con acusaciones de hostigamiento y persecución política hacia él y su familia (*El Comercio*, 2022).

Por su parte el congreso se convirtió en el principal motor para debilitar los contrapesos. Desde 2020, el poder legislativo ha atacado de manera reiterada a la JNJ. Por ejemplo, varios congresistas buscaron recortar sus competencias o interferir en sus decisiones, minando su capacidad para garantizar la independencia judicial. En ese sentido, en 2024, el congreso removió arbitrariamente a dos miembros del JNJ afectando el *quorum* para tomar decisiones. Del mismo modo, propuso una iniciativa de ley para erradicar este organismo autónomo y sustituirlo por uno dependiente del congreso, la Escuela Nacional de la Magistratura, lo que permitiría al legislativo nombrar y remover jueces y fiscales con mayor facilidad (Gutiérrez, 2024). Asimismo, en 2022, los partidos en el legislativo lograron capturar el Tribunal Constitucional, nombrando seis de sus siete integrantes

Las cortes constitucionales, diseñadas para ser las guardianas del orden constitucional, resolver conflictos entre poderes y proteger los derechos humanos, se encuentran bajo un asedio creciente

en un proceso caracterizado por la poca transparencia según varias organizaciones internacionales (HRW, 2023; Freedom House, 2024).

Estos ataques y cambios institucionales han derivado en un Tribunal Constitucional alineado y amigable con quien ocupa el poder. Esto se ha reflejado en las sentencias que emite. Por ejemplo, ha convalidado las preferencias del gobierno al limitar los derechos de pueblos indígenas a la consulta sobre proyectos que afectan sus territorios, ha mermado el poder de revisión judicial que tienen los jueces para inhabilitar funcionarios públicos y ha respaldado las preferencias del Congreso sobre nominaciones políticas para instituciones centrales como la Defensoría del Pueblo. Estas decisiones contribuyen a erosionar los contrapesos y centralizar la toma de decisiones en el gobierno, afectando los derechos de la oposición y de la ciudadanía en general.

Conclusiones

Las cortes constitucionales, diseñadas para ser las guardianas del orden constitucional, resolver conflictos entre poderes y proteger los derechos humanos, se encuentran bajo un asedio creciente en varios países de América Latina y otras regiones del mundo. El poder de estas cortes para poner límites al gobierno ha desatado una paradoja: las resoluciones que emiten para controlar y limitar al poder político parecen estar a la base de su desmantelamiento y de la erosión de la democracia. Esto es, su activismo —producto de la independencia judicial y del reclamo de actores sociales y políticos contra las políticas del gobierno— despierta la furia de los ejecutivos con tendencias populistas y autocráticas, desatando ataques contra la legitimidad de una de las instituciones menos conocidas del sistema político, pero central para el mantenimiento de la democracia constitucional. Los populistas y los falsos demócratas lo saben y usan estrategias de comunicación para socavar la ya de por sí baja legitimidad popular de las cortes y sus jueces, y allanar el terreno para una reforma que les quite lo que ganaron en los años noventa: poder, independencia y profesionalización. Esto asegura a estos líderes y partidos mantenerse en el poder con el apoyo de legalidad que le brindan cortes constitucionales sometidas.

Este fenómeno se ha verificado no solo en América Latina, sino también en otros países como Indonesia y Filipinas (Dressel y Banoan, 2024), Turquía (Esen, 2024), Polonia y Hungría, donde el poder ejecutivo ha atacado las cortes tanto retórica como institucionalmente, con la finalidad de capturarlas.

Este proceso se ha visto facilitado por la distancia que las cortes han mantenido respecto a la sociedad. A diferencia de las instituciones del ejecutivo y del legislativo, las cortes han permanecido en gran medida aisladas, lo que ha llevado a una falta de comprensión sobre sus funciones como contrapeso del poder político. Esta desconexión y alejamiento permite que populistas y autócratas aprovechen la situación para desacreditar al poder judicial, acusándolo de carecer de la facultad para revisar leyes, de usurpar funciones que no le corresponden, e incluso de perpetrar golpes de Estado. Esta falta de visibilidad ha permitido que se construyan narrativas distorsionadas, debilitando así la confianza en una de las instituciones más esenciales para el equilibrio democrático. Un tema que debería estar al centro de la reflexión de tribunales constitucionales y personas juzgadoras en tiempos de acoso y amenazas desde el poder político.

Referencias bibliográficas

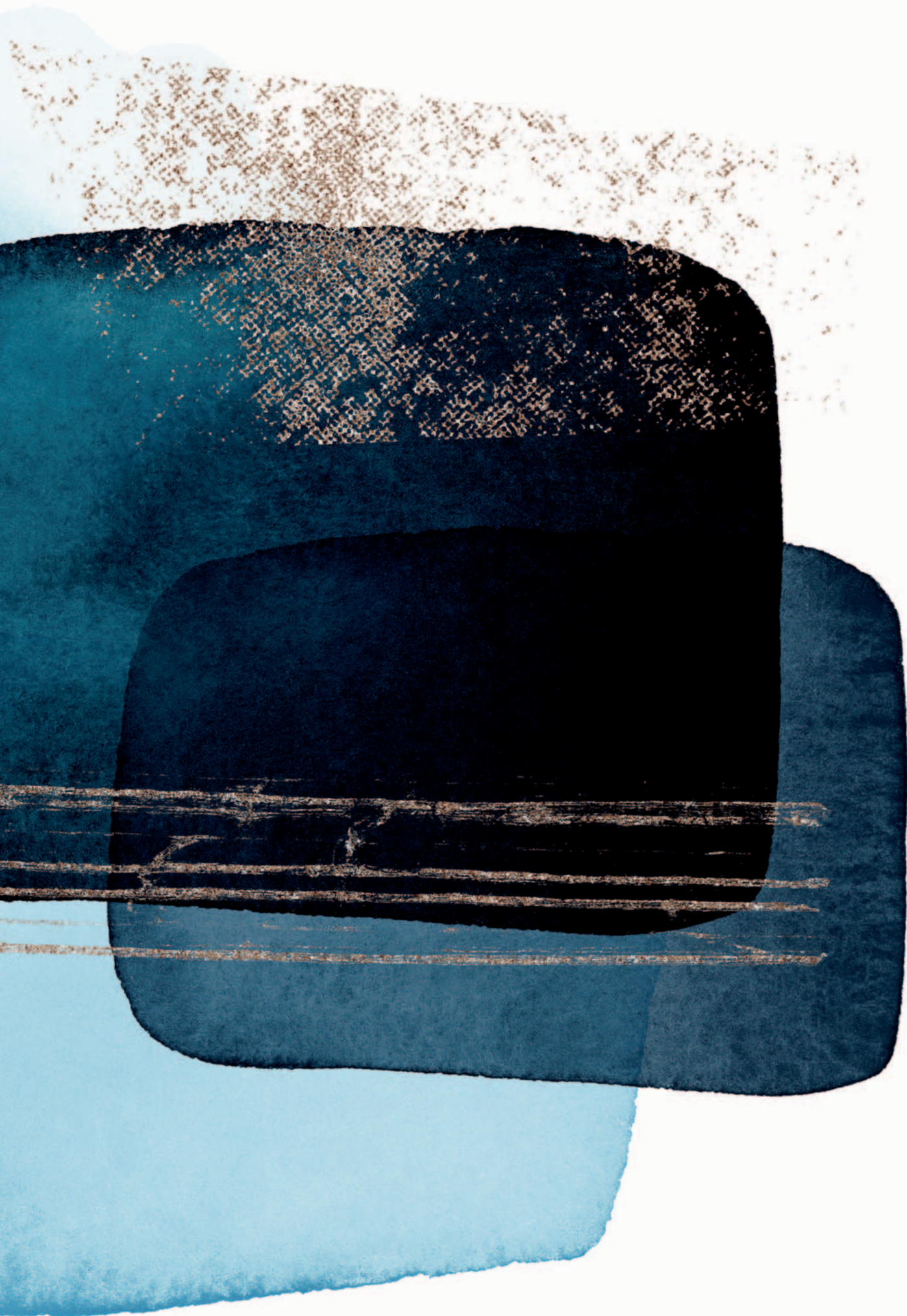
- AGUIAR AGUILAR, A. A. (2023): “Courts and the judicial erosion of democracy in Latin America”, *Politics & Policy* 51: 7, 25. DOI: <https://doi.org/10.1111/polp.12516>.
- (2024): “Una reforma judicial para la democracia”, en Alberto Olvera, *La politización del poder judicial y el papel de la Suprema Corte en la democracia. Los casos de Brasil, Bolivia y México*, México, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara.
- AGUIAR AGUILAR, A. A., CORNEJO CASTRO, R. y MONSIVÁIS CARRILLO, A. (en prensa): “Is Mexico at the Gates of Authoritarianism?”, *Journal of Democracy*.
- AMLO (2024): Conferencia Matutina (03/06/2024). Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2024/06/03/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-1193/>.
- COPPEDGE, M., J. GERRING, C. HENRIK KNUTSEN, S. I. LINDBERG, J. TEORELL, D. ALTMAN, M. BERNHARD, A. CORNELL, M. STEVEN FISH, L. GASTALDI, H. GJERLØW, A. GLYNN, S. GRAHN, A. HICKEN, K. KINZELBACH, K. L. MARQUARDT, K. MCMANN, V. MECHKOVA, P. PAXTON, D. PEMSTEIN, J. VON RÖMER, B. SEIM, R. SIGMAN, S.-E. SKAANING, J. STATON, E. TZELGOV, L. UBERTI, Y.-T. WANG, T. WIG, y D. ZIBLATT (2024): “V-Dem Codebook v14”, *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Gothenburg: University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- DRESSEL, B. y BONOAN, C. R. (2024): “Courts and Authoritarian Populism in Asia: Reflections from Indonesia and the Philippines”, *Law & Policy* 46(3): pp. 277-297. DOI: <https://doi.org/10.1111/lapo.12240>.
- ESEN, B. (2024): “Judicial Transformation in a Competitive Authoritarian Regime: Evidence from the Turkish Case”, *Law & Policy*, 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1111/lapo.12250>.
- EL FARO (2020): “Fiscal Melara no ve delito en la toma de la Asamblea con el Ejército el 9F”. Disponible en: https://elfaro.net/es/202008/el_salvador/24748/Fiscal-Melara-no-ve-delito-en-la-toma-de-la-Asamblea-con-el-Ej%C3%A9rcito-el-9F.htm#gsc.tab=0.
- EL COMERCIO (2022): “Pedro Castillo: “Se quieren bajar a un Gobierno elegido democráticamente”. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/pedro-castillo-se-quieren-bajar-a-un-gobierno-elegido-democraticamente-rmmn-noticia/>.
- FREEDOM HOUSE (2024): Freedom in the World. Peru. Disponible en: <https://freedom-house.org/country/peru/freedom-world/2024>.
- GARCÍA HOLGADO, B. y SÁNCHEZ URRIBARRI, R. (2023): “Court-packing and democratic decay: A necessary relationship?”, *Global Constitutionalism*, 12:2, pp. 350-377. DOI: 10.1017/S2045381723000011.
- GONZÁLEZ-OCANTOS, E., MUÑOZ CHIRINOS, P., PAVÃO, N. y BARAYBAR HIDALGO, V. (2023): *Prosecutors, Voters and the Criminalization of Corruption in Latin America: The Case of Lava Jato*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GUTIÉRREZ CANALES, R. (2024): “La propuesta de reforma constitucional de eliminar la Junta Nacional de Justicia en el Perú”. Disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/eliminar-junta-nacional-de-justicia-en-el-peru/>.
- HRW (2023): “Perú: El Congreso debe respetar la independencia judicial. El control político de la Junta Nacional de Justicia atenta contra los derechos”. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2023/11/07/peru-el-congreso-debe-respetar-la-independencia-judicial>.
- MARONA CORREA, M. (2023): “Suprema resiliência: O STF e a erosão da democracia no Brasil”, en: Glezer, R.; Barbosa, A. L. Pereira (coords.): *Resiliência e deslealdade constitucional: uma década de crise*, São Paulo, Contracorrente, v. 1, pp. 402-423.
- (2024): “El Supremo Tribunal Federal y el populismo Bolsonaro: lecciones para México”, en A. Olvera: *La politización del poder judicial y el papel de la Suprema Corte*

en la democracia. Los casos de Brasil, Bolivia y México, México, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara.

WICKHAM, H. (2016): *Elegant Graphics for Data Analysis*, Springer-Verlag, Nueva York. Disponible en: <https://ggplot2.tidyverse.org>.

WILSON, B. (2010): “Protección de derechos y rendición de cuentas. La Sala Constitucional de la Suprema Corte de Costa Rica”, en Helmke, G. y J. Ríos Figueroa: *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN.

WOLA (2020): “Organizaciones de la región expresan profunda preocupación por los ataques contra la sala de lo constitucional de El Salvador”. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2020/06/ataques-corte-el-salvador/>.



10. POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA EN AMÉRICA LATINA: AVANCES, RETROCESOS Y NUEVAS FORMAS DE ACTUAR EN EL MUNDO

SOFÍA PÉREZ GIL

Universidad del Rosario

ARLENE B. TICKNER

Embajadora Itinerante para Asuntos de Género y Política Global Feminista de Colombia

Introducción

Las políticas exteriores feministas latinoamericanas ofrecen perspectivas innovadoras para reimaginar la política exterior y las relaciones internacionales a partir de nuevos objetivos

En el *Informe Anual* de la Fundación Carolina 2023-2024, Cecilia Güemes (2024) aborda las formas en las que los gobiernos progresistas de América Latina, en sintonía con las reivindicaciones locales y el “*momentum* feminista” internacional, dieron lugar a distintos llamados para desarrollar políticas exteriores feministas que redefinieran las posiciones externas de los países de la región y sirvieran al tiempo como herramienta de transformación interna.

Este artículo explora la evolución reciente de la política exterior feminista (PEF) en América Latina con miras a destacar sus ejes centrales, sus enfoques diferenciales y sus avances en la construcción de una agenda feminista a nivel regional. Aunque el análisis se concentra principalmente en aquellos países que han adoptado formalmente e implementado una PEF (México, Chile, Colombia y Bolivia), también aborda los que se alinean implícitamente con su agenda (Brasil) y los que se han alejado de ella después de experimentar cambios electorales marcados (Argentina).

En la última sección de conclusiones, el artículo se adentra en varios de los aportes novedosos de la política exterior feminista latinoamericana a los debates internacionales, en particular su énfasis interseccional, antipatriarcal y pacifista. Así, no solo brinda una perspectiva actualizada sobre los procesos adelantados en la región, sino que invita a pensar en la importancia de integrar los principios feministas al ejercicio de la política exterior, justo en momentos en los que las múltiples crisis que enfrenta el mundo exigen respuestas innovadoras.

México

México fue el primer Estado latinoamericano en anunciar su intención de tener una política exterior feminista. Si bien el país ya había adelantado iniciativas para

integrar un enfoque transformador de género en su política exterior —por ejemplo a través de la creación del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) en 2009, la creación de las Ventanillas de Atención Integral para la Mujer en 2015, y la modificación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano para la garantía de la paridad y representación del personal diplomático en 2018 (García Morales, 2021; Ramírez y Mejía, 2021; Güezmes García y Romero Castelán, 2024)— este lanzó oficialmente su política exterior feminista en 2020.

Según los documentos oficiales, esta política gira en torno a cinco ejes (Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México, 2020). En primer lugar, se propone transversalizar la agenda de género en la política exterior mexicana. Esto significa que la PEF no es una agenda independiente de los demás proyectos y procesos de la política exterior, sino que sus principios rectores están presentes en todos los aspectos de esta. Además, se propone transformar a la Secretaría de Relaciones Exteriores en un “ambiente de desarrollo igualitario”, erradicando dentro de ella las violencias y discriminaciones sufridas por las mujeres y haciendo visible su participación y aportes a la política exterior (2020: 10-12). Finalmente, se hace uso del término “interseccional” para referirse a la complementariedad entre la política exterior feminista y otros sectores y agendas del gobierno como la cooperación, la promoción económica, la promoción cultural y la promoción turística (2020: 16). Como se verá más adelante, se trata de un abordaje respecto a la interseccionalidad que es conceptual y políticamente distinto al utilizado dentro del feminismo, que reconoce el solapamiento existente entre diferentes categorías sociales, entre ellas género, clase social, raza, etnia, discapacidad y orientación sexual, a la hora de producir formas diversas de discriminación, violencia y desigualdad.

A partir de estos pilares, México ha impulsado su liderazgo en distintos escenarios regionales e internacionales en pro de los derechos de las mujeres. No es menor que la III Conferencia Ministerial sobre Políticas Exteriores Feministas, que convocó a representantes de más de 50 países y organismos internacionales, haya sido organizada por primera vez en América Latina bajo el liderazgo de este país. Dicho evento se centró en el diálogo sobre estrategias y medidas para alcanzar la igualdad en política exterior, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas, lo que refleja el compromiso mexicano por ejercer protagonismo en relación con la agenda feminista a nivel global (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024c).

Más aún, al liderar el Foro Generación Igualdad con Francia y ONU-Mujeres, donde se lanzó la Alianza Global por los Cuidados, México fortaleció su rol como promotor de la agenda por los cuidados, que tiene como objetivo visibilizar y redistribuir estos mismos para garantizar un trato justo a las mujeres cuidadoras y el acceso al cuidado para todas las personas (Güezmes García y Romero Castelán, 2024). Este compromiso con la agenda de los cuidados se entrelaza con la priorización de la paz como imperativo categórico. Con la consolidación de la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras, el país ha hecho un esfuerzo por dar visibilidad a las acciones de las mujeres en la construcción y mantenimiento de la paz. Esta red, que incluye a Andorra, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, tiene como objetivo promover la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, en particular en los puntos relacionados con la participación de las mujeres en los procesos de paz, consolidándose como un espacio fértil para el intercambio de buenas prácticas y la cooperación para este fin (Secretaría General Iberoamericana, 2023).

Chile

En junio de 2023, Chile lanzó oficialmente su política exterior feminista, estableciéndola como una política de Estado centrada en la igualdad de género. El documento estratégico publicado por el país, que incluye por primera vez un Plan de Acción para la PEF, subraya la importancia de mantener dicha política como un proceso dinámico y participativo, alineado con compromisos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención de Belém do Pará y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde entonces, Chile ha avanzado significativamente en la implementación de su política exterior feminista, destacándose como un referente en América Latina. Esta política no solo se ha articulado como una herramienta clave para promover la igualdad de género a nivel nacional, regional e internacional, sino también para redefinir su inserción en el ámbito multilateral.

Uno de los hitos más relevantes fue la presentación de la política exterior feminista de Chile en el marco de la 68ª Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW68). Chile se convirtió así en el primer país en diseñar un Plan de Acción que permite seguir avanzando en la implementación de la PEF, lo que incluye acciones concretas para garantizar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones, erradicar la violencia de género y contribuir a la justicia para las mujeres en el ámbito económico (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2024a).

El Plan de Acción de la PEF chilena establece varias prioridades, entre las cuales se destacan: el fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia con enfoque en la igualdad de género, la erradicación de la violencia de género, el empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones, y la agenda de mujeres, paz y seguridad, además de áreas como comercio, cambio climático y la agenda digital (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023a). En el ámbito multilateral, se busca visibilizar las acciones del país, transversalizar la perspectiva de género y asegurar la representación igualitaria de mujeres en esos espacios. En el plano bilateral, se busca fomentar la colaboración en temas de género con países vecinos y promover el intercambio de experiencias con naciones que han adoptado políticas exteriores feministas. Para la integración regional, se propone la participación en mecanismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Mercosur y la Alianza del Pacífico (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2023b).

A través de estos avances y la priorización de las agendas de autonomía económica de las mujeres, los cuidados y la transformación de la atención consular, Chile se ha destacado como otro líder latinoamericano en la igualdad de género, tanto en la región como a nivel mundial.

Colombia

En línea con la política de paz total del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, la política exterior feminista de Colombia se pensó, desde su concepción, como una apuesta pacifista, interseccional y participativa (Ministerio de Relacio-

nes Exteriores de Colombia, 2022). Tras la incorporación del enfoque de género en las relaciones internacionales dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Gobierno de Colombia, 2023), el país dio un paso decisivo hacia la consolidación de su PEF. Dicho proceso se realizó simultáneamente con el desarrollo del primer Plan de Acción Nacional (PAN) de la Resolución 1325, que incluyó la participación de más de 1.500 mujeres en sus diversidades en diferentes regiones del país (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024). De forma paralela, se comenzó un diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y más de 40 organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ con el fin de formular la política exterior feminista, asegurando así que sus experiencias fueran tenidas en cuenta (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2023a; Gúezmes García y Romero Castelán, 2024).

Estos procesos participativos, que han sido un hilo común en prácticamente todos los ámbitos de la política pública durante el gobierno actual —incluyendo la política de seguridad y defensa— no solo permitieron legitimar la política exterior feminista y el PAN 1325, sino también reafirmar su carácter interseccional, al considerar las diversas identidades y vulnerabilidades de grupos históricamente marginados del país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2023b).

En el ámbito institucional y financiero, la PEF colombiana se consolidó en 2024 con la aprobación de un proyecto de inversión destinado específicamente para su desarrollo y con la creación al interior de la Cancillería de un Grupo Interno de Trabajo para la Política Exterior Feminista y los Asuntos de Género (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2024a), cuyo mandato es articular la política exterior colombiana con los compromisos internacionales en materia de igualdad de género y derechos humanos, garantizando la inclusión de una perspectiva feminista en las acciones diplomáticas del país.

En línea con los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores por ahondar en la transversalización de un enfoque de género y feminista al interior de la institución, a nivel internacional —en el marco de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW68)— se presentó formalmente la política exterior feminista ante el público de Naciones Unidas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024c). El nombramiento a mediados de 2024 de la primera Embajadora Itinerante para Asuntos de Género y Política Global Feminista marcó un hito adicional en este proceso (Medina, 2024), ya que además de confirmar la prioridad estratégica de la PEF en el actuar mundial colombiano, ha permitido difundir y promover los principios y objetivos centrales de la política exterior feminista de Colombia en múltiples espacios mundiales. Entre estos caben destacar la defensa de los derechos de las mujeres y niñas en sus diversidades y personas LGBTIQ+, la construcción de la paz y la seguridad humana desde un lente feminista, la justicia y los derechos sexuales y reproductivos, y la protección y cuidado de la vida, tanto humana como la del planeta y ecosistemas.

Cabe anotar que, entre los gobiernos progresistas de Colombia, Chile y México, han comenzado a construirse esfuerzos colectivos para fortalecer la política exterior y la cooperación internacional feministas. Es el caso, por ejemplo, de un proyecto iniciado en 2024 con la CEPAL y el apoyo financiero de Alemania, que prioriza la transformación institucional de los ministerios de Relaciones Exteriores y sus academias diplomáticas para la formulación e implementación de políticas exteriores feministas sostenibles y efectivas (CEPAL, 2024).

Entre los gobiernos progresistas de Colombia, Chile y México, han comenzado a construirse esfuerzos colectivos para fortalecer la cooperación internacional feminista

Bolivia

En octubre de 2024, la Cancillería del Estado Plurinacional de Bolivia anunció también su compromiso con la construcción de una política exterior *despatriarcalizadora* que busca la desestructuración del sistema patriarcal y colonial (Cancillería de Bolivia, 2024a). A mediados del mismo año, el Viceministerio de Gestión Consular e Institucional y la Academia Diplomática Plurinacional organizaron el taller “Lineamientos de la Política Exterior Boliviana en el Marco de la Política de Despatriarcalización y Descolonización” con el objetivo de visualizar una política exterior con perspectiva de género. El taller incluyó exposiciones teóricas y mesas de trabajo sobre temas clave como la cooperación internacional, acuerdos económicos y sociales, y la promoción de derechos humanos en el ámbito global.

Además de su énfasis en el patriarcado y la necesidad de desmontar este sistema de poder y opresión (Cancillería de Bolivia, 2024b), la visión boliviana sobre la PEF se distingue de otras de la región por su enfoque decolonial, que integra la cosmovisión indígena andina y el concepto del *buen vivir*. Esta aproximación, que se asemeja a la de Colombia, va más allá de las políticas feministas tradicionales al incorporar una perspectiva interseccional que busca, no solo la inclusión de las mujeres, sino también de las mujeres indígenas y campesinas, históricamente marginadas. A diferencia de otras políticas feministas en la región, Bolivia propone una despatriarcalización y descolonización de su política exterior, enfocándose en las estructuras de poder y las jerarquías vinculadas a la raza, clase y género, que han perpetuado la exclusión. Mientras los otros países discutidos pueden centrarse más en la equidad y la paridad de género, Bolivia ha construido un discurso en torno a la política exterior basado en múltiples formas de discriminación y exclusión mediante un marco de justicia social y reconocimiento de la diversidad cultural (Garino, 2023).

Brasil

Si bien Brasil no ha dotado su política exterior con el apellido “feminista”, lo cierto es que el país ha asumido un compromiso marcado con la promoción de la agenda de los derechos de las mujeres y las niñas en sus diversidades. En marzo de 2023, el gobierno brasileño anunció el nombramiento de su Alta Representante para Asuntos de Género, quien está encargada de promover los asuntos relacionados con la equidad de género y los derechos de las mujeres (SWI, 2023). Como rasgo diferencial a destacarse, la política exterior brasilera no solo ha estado encaminada a erradicar las violencias contra las mujeres y las niñas, sino que también se ha comprometido explícitamente con la eliminación del racismo y la discriminación por motivos raciales. Por ejemplo, de la mano con Colombia, este país participó en la promoción de una resolución en Naciones Unidas a mediados de 2024 que dio lugar a la aprobación del Día Internacional de las Mujeres y las Niñas Afrodescendientes, un esfuerzo por el reconocimiento interseccional de las condiciones y situaciones particulares de discriminación particulares que sufren (Ministério das Relações Exteriores de Brasil, 2024a).

Otro de los esfuerzos destacables en esta materia ha sido el liderazgo ejercido por el presidente Luiz Inácio Lula Da Silva para la creación del Consenso de Bra-

silia. Este proyecto sudamericano tiene como objeto facilitar la cooperación regional y la colaboración en distintas agendas progresistas, incluida la agenda de los derechos de las mujeres y las niñas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2024b). Más aún, la dimensión feminista de la política exterior ha sido evidente en declaraciones hechas por el mandatario brasileño en diversos escenarios políticos multilaterales, regionales y bilaterales. En este punto, es de notar su discurso ante la 79ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, en el que subrayó la importancia de garantizar la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones, particularmente desde la Secretaría General de la Organización, y de incluir a las comunidades indígenas, particularmente en lo relacionado con la acción climática y la protección medioambiental (Ministério das Relações Exteriores de Brasil, 2024c).

Los esfuerzos señalados de Brasil por avanzar en la agenda de género son coherentes en sus contenidos con una praxis feminista de la política exterior. Lo anterior implica que los asuntos relacionados con la vida y la seguridad de las mujeres —entre los que se incluyen el respeto por sus derechos humanos, sexuales y reproductivos, políticos y económicos, la garantía de una vida libre de violencias y su efectiva participación en los procesos políticos y de construcción de paz—, son prioridad y parte de la agenda internacional del país, aun cuando esta no lleve el título explícito de PEF.

Avances regionales y retrocesos

A nivel regional, las discusiones en torno a la igualdad y transversalización del enfoque de género y las políticas exteriores feministas también han presentado algunos avances llamativos. Por ejemplo, en el marco de la VIII Cumbre de la CELAC, celebrada en San Vicente y Granadinas en marzo de 2024, se adoptó una declaración sobre la política exterior feminista de América Latina y el Caribe. Este documento histórico fue firmado por algunos países que ya registran una tradición de políticas exteriores con enfoque de género y aquellos que han anunciado sus PEF, incluyendo Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y República Dominicana.

Además del empoderamiento de las mujeres y niñas en sus diversidades, la Declaración destaca la importancia de promover la participación plena y equitativa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en el liderazgo político, subrayando que la igualdad de género es una condición indispensable para alcanzar sociedades justas, equitativas y sostenibles (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2024d). Los países firmantes se comprometen a implementar acciones concretas para erradicar todas las formas de violencia y discriminación de género, garantizar la autonomía económica de las mujeres y crear espacios para sus voces en la formulación de políticas internacionales.

Adicional a ello, en la 54 Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, realizada en Asunción en junio de 2024, los Estados miembros aprobaron una Resolución en la que se reitera la necesidad de profundizar la perspectiva de género y su transversalización en el quehacer nacional y de la OEA, y se reconoce el papel de las organizaciones feministas y la PEF en dicho objetivo. Dicha afirmación hemisférica se suma a un proyecto sobre alianzas feministas li-

Pese a los avances logrados, la región ha registrado retrocesos o el abandono completo de sus agendas de género y feministas tras cambios electorales abruptos

derado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que tiene como objetivo promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en la región a través de colaboraciones estratégicas entre distintos actores, entre ellos los Estados, sociedad civil, academia y otras organizaciones regionales e internacionales (Comisión Interamericana de Mujeres, 2023). Con estos esfuerzos, América Latina y el Caribe avanza, al menos en el papel, hacia acciones externas que integren un enfoque de género en las relaciones diplomáticas y en la promoción de los derechos de las mujeres como derechos humanos a nivel regional y global.

Pese a los avances, y como ha ocurrido en otras partes del mundo que han registrado retrocesos o el abandono completo de sus agendas de género y feministas ante cambios electorales abruptos, la región latinoamericana no ha estado exenta de dicha tendencia. Es el caso de Argentina, cuya publicación en febrero de 2023 del decreto núm. 881/2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, formalizó el interés del país en implementar una estrategia de política internacional feminista. Esta estrategia buscó coordinar la acción externa e interna del país, basada en compromisos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los ODS y el Compromiso de Buenos Aires de 2022. En el decreto, se subrayó la necesidad de dedicar recursos adecuados a esta política, nombrándose a una Representante Especial para articular acciones feministas en el Ministerio y otras áreas de la administración pública (Güezmes García y Romero Castelán, 2024).

Sin embargo, con el inicio de la presidencia de Javier Milei, el proceso señalado sufrió un revés absoluto, ya que durante los primeros seis meses de gestión, el gobierno argentino desmanteló décadas de políticas feministas en el país, incluyendo el cierre de instituciones clave como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, la Subsecretaría contra la Violencia de Género y el Instituto contra la Xenofobia y el Racismo (INADI), además de otros programas y políticas que velaban por la garantía de los derechos de las mujeres y las niñas (Lorca, 2024). Con una postura abiertamente hostil a los derechos de las mujeres, el gobierno se ha referido al feminismo como “una pelea ridícula y antinatural entre el hombre y la mujer” (CNN, 2024) y se ha comprometido a “luchar contra la ideología de género” (2024). Dicha postura se ha traducido en una estrategia de política exterior que busca rechazar diversas iniciativas regionales e internacionales relacionadas con la agenda de género, como ocurrió con la declaración conjunta del G20 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, que fue firmada por todos los países asistentes excepto Argentina (Ministerio de la Igualdad de España, 2024).

Aportes de las políticas exteriores feministas latinoamericanas al quehacer diplomático

La PEF en América Latina ha surgido como una estrategia de *empredimiento normativo* que propende por nuevas formas de hacer la política exterior de acuerdo con las experiencias vividas y las necesidades de las mujeres, niñas y otros sectores sociales en situación de vulnerabilidad (Sepúlveda, 2021). Empero, el contexto global actual, caracterizado por la policrisis, la polarización política y la parálisis del multilateralismo, los desafíos existentes son considerables (World Economic

Forum, 2023). El mundo registra niveles históricos de conflictos violentos, gasto militar y militarización, al tiempo que la violencia sexual en los conflictos y otras formas de violencias basadas en género están en aumento. A su vez, se observa una oposición coordinada frente a agendas internacionales relacionadas con la igualdad de género, la justicia reproductiva y los derechos de las personas LBGTIQ+, entre otras, mientras que los avances logrados en la participación de las mujeres en su diversidad en distintos espacios de toma de decisiones son paupérrimos en relación con los compromisos adquiridos por los Estados dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

De ahí que resulte importante resaltar algunos aportes novedosos que se desprenden de las políticas exteriores feministas de la región, ya que ofrecen elementos necesarios de reflexión y eventualmente transformación para un mundo estancado y en crisis. Se trata de la interseccionalidad, el antipatriarcado y el pacifismo.

Como se ha tenido oportunidad de observar en el artículo, el concepto de interseccionalidad se utiliza de distintas maneras en el contexto de las políticas exteriores feministas latinoamericanas. Si bien en el caso de México describe políticas intersectoriales entre distintas instancias del Estado mexicano (Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México, 2020), la conceptualización que compete a este análisis se asocia más a la aplicada en la PEF de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022), y también se refleja en la política exterior despatriarcalizadora de Bolivia (Cancillería de Bolivia, 2024b) y en la Brasil, en especial por su componente de combate a la discriminación racial.

Dentro del pensamiento feminista, la interseccionalidad constituye un marco analítico y práctico que permite entender de qué manera distintas categorías tales como género, raza, etnia, clase social, discapacidad, orientación sexual, y en el contexto latinoamericano, ruralidad, no obran de forma separada, sino que interactúan y se refuerzan mutuamente a la hora de producir diversas formas de privilegio, poder y opresión (Collins y Bilge 2016). En consecuencia, entender la política exterior feminista desde un lente interseccional implica reconocer que la desigualdad social y las prácticas que se derivan de ella, incluyendo la discriminación y la violencia, corresponden a múltiples factores y que las experiencias de las mujeres y otros grupos vulnerables no pueden ser homogeneizadas ni abordadas desde un molde universal único.

El llamado boliviano a despatriarcalizar la política exterior, postura que se refleja de manera implícita en varias de las otras PEF latinoamericanas, es similarmente llamativo para entender y combatir las asimetrías basadas en género. En la Nueva Agenda para la Paz (2024), el secretario general de la ONU afirma que la misoginia está en la raíz de múltiples formas de violencia que se observan alrededor del mundo e invita a dismantelar las estructuras de poder basadas en el patriarcado. Este puede entenderse como un sistema sociopolítico arraigado en roles socialmente definidos de género que resultan en la asignación de privilegios para algunos, especialmente ciertos hombres y el ejercicio de la opresión frente a otras, en particular las mujeres en sus diversidades. Una aproximación interseccional al patriarcado permite entender que, al mismo tiempo que este refuerza ampliamente las desigualdades basadas en género, afectando las experiencias de todas las mujeres y niñas, estas se entrecruzan con factores como los señalados anteriormente, agravando la discriminación y las violencias de deter-

minados sectores sociales, en especial las mujeres afrodescendientes, indígenas, campesinas, con discapacidad y pobres, y las personas LGBTQ+.

Finalmente, la participación de las organizaciones de mujeres en la creación de las políticas exteriores feministas latinoamericanas, así como los niveles endémicos de violencia que se observan en la región, han dado luces sobre la necesidad de reconocer estrategias no militarizadas de seguridad y resolución de los conflictos y de reforzar el compromiso con la paz. La mayoría de países de la región ha manifestado un compromiso sostenido con la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad a través de la creación y puesta en marcha de sus respectivos Planes de Acción Nacionales para la implementación de la Resolución 1325, mediante los cuales buscan promover la participación de las mujeres en los procesos de construcción y mantenimiento de la paz, incentivar la resolución pacífica y dialogada de los conflictos, y atender los impactos desproporcionados de la guerra y la violencia en las vidas de las mujeres. En América Latina, Brasil (2017), Chile (2015), El Salvador (2017), Guatemala (2017), México (2021), Paraguay (2015), Perú (2021) y Uruguay (2021) han adoptado Planes de Acción Nacional y Colombia lanzó formalmente el suyo el 30 de noviembre de 2024.

Si bien la PEF de Colombia es la única que se enuncia como pacifista, en línea con la larga duración del conflicto armado y el compromiso del gobierno Petro con la paz total y la seguridad humana (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022), el caso colombiano plantea el interrogante de si entre política exterior feminista y pacifismo existe o debe existir un vínculo intrínseco. Para Kimberly Hutchings (2023), algunos pacifismos y algunos feminismos pueden ser antitéticos, pues, así como ciertas aproximaciones al pacifismo pueden perpetuar estereotipos de género rígidos y dañinos, algunos feminismos pueden abogar por respuestas militarizadas, por ejemplo, ante los regímenes políticos y los fenómenos de seguridad que normalizan y empeoran las violencias contra las mujeres.

Sin embargo, la intersección entre el pacifismo y el feminismo en la política exterior, particularmente en la política exterior feminista, hace más claros los vínculos existentes entre el género y la guerra. El enfoque del pacifismo feminista —o feminismo pacifista— no solo critica la violencia organizada que empeora las condiciones de vida de las mujeres y las niñas, sino también las jerarquías de poder que la sostienen y perpetúan. Las feministas pacifistas argumentan que la guerra no puede considerarse en abstracto como un fenómeno estatal o militar exclusivamente, ya que está profundamente enraizada en esferas íntimas y cotidianas como la distribución de las responsabilidades en el hogar, convirtiéndose en parte de un continuo de violencia de género que va desde la perpetuación de estereotipos de género hasta el uso de la violencia sexual como arma de guerra. Esta comprensión de la guerra promueve prácticas concretas de ejercicio de la política que desafían la normalización y la justificación de la violencia. En este sentido, el pacifismo feminista desestabiliza la dicotomía discursiva entre la guerra y la paz, recordando que ambas son procesos continuos, imperfectos y no mutuamente excluyentes, y que la construcción de alternativas exige confrontar las estructuras de poder que hacen que la violencia sea no solo posible, sino natural y justificable (Hutchings, 2023).

En suma, en momentos de conflictividad y crisis como el actual, las PEF latinoamericanas ofrecen perspectivas innovadoras para reimaginar la política exterior y las relaciones regionales e internacionales en función de nuevos objetivos

La participación de organizaciones de mujeres en las políticas exteriores feministas ha determinado el reconocimiento de estrategias no militarizadas en seguridad

y referentes distintos. Estas políticas ponen las experiencias vividas y las necesidades de mujeres, niñas y otras poblaciones vulnerables en el centro de la diplomacia, proponiendo cambios imprescindibles al ejercicio tradicional de la política, que ha demostrado ser incapaz de responder efectivamente a los retos globales existentes.

Referencias bibliográficas

- CANCILLERÍA DE BOLIVIA (2011): Bolivia incorpora la igualdad de género en la política exterior feminista (26 de noviembre). Disponible en: <https://www.embajadadebolivia.es/bolivia-incorpora-la-igualdad-de-genero-en-la-politica-exterior-feminista/> <https://www.embajadadebolivia.es/category/actualidad/>.
- (2024a): Cancillería continúa con la construcción de la política exterior feminista y promueve la cooperación en igualdad de género, 15 de octubre. Disponible en: <https://cancilleria.gob.bo/mre/2024/10/15/17966/>.
- (2024b): Cancillería promueve una política exterior despatriarcalizadora con perspectiva de género, 20 de junio. Disponible en: <https://cancilleria.gob.bo/mre/2024/06/20/15858/>.
- CNN (2024): Así fue el discurso del presidente Milei en Davos: “Occidente está en peligro” (17 de enero). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=hnZDVGZxWE>.
- COLLINS, P.T y S. BILGE (2016): *Intersectionality*, Malden, Polity Press.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES (2023): *Resumen ejecutivo del Proyecto Alianzas feministas para fortalecer la agenda para la igualdad de género*. Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA).
- DELGADO, M. (2020): “La política exterior feminista de México y la agenda de la sostenibilidad 2030”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 118.
- GARCÍA MORALES, V. Y. (2021): “La política exterior feminista de México”, *Tempo Exterior*, 21(42).
- GARINO, M. A. (2023): “El camino incompleto hacia la inclusión de una perspectiva de género en la política exterior boliviana (2006-2022)”, *Desafíos*, 35(2).
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2023): *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>.
- GÜEMES, C. (2024): “Política exterior feminista en América Latina”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.), *América Latina en el interregno: Política, economía e inserción internacional. Informe anual 2023-2024*, Madrid, Fundación Carolina.
- GÜEZMES GARCÍA, A., y ROMERO CASTELÁN, B. (2024): *Diez años de política exterior feminista y política de cooperación internacional para el desarrollo feminista Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.
- HUTCHINGS, K. (2023): Feminist pacifism and the timeliness of being untimely, *Journal of Pacifism and Nonviolence*, 1(1), pp. 104-113.
- LORCA, J. (2024): “Milei desmantela en seis meses de gestión décadas de políticas feministas y de género en Argentina”, *El País*, 10 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/argentina/2024-06-11/milei-desmantela-en-seis-meses-de-gestion-decadas-de-politica-s-feministas-y-de-genero-en-argentina.html>.
- MEDINA, M. A. (2024): “Colombia va por el liderazgo de la política global feminista”, *El Espectador* (10 de agosto).

MINISTERIO DE LA IGUALDAD DE ESPAÑA (2024): *El Grupo de Trabajo para el Empoderamiento de la Mujer del G20, durante la Reunión Ministerial, aplaude tras la adopción del Comunicado Conjunto sin Argentina y agradece, a las Ministras del Gobierno de Brasil, su labor durante la presidencia rotatoria del G20* (11 de octubre). Disponible en: https://twitter.com/IgualdadGob/status/1844841559864316007?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwtterm%5E1844841559864316007%7Ctwgr%5E7d9e56530eaeaac5c4c3e81803cf827a87855fe%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fes-us.noticias.yahoo.com%2Fargentina-

MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD (2024): *Informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas del Acuerdo de Paz*. Disponible en: https://www.minigualdadyequidad.gov.co/827/articulos-277568_Informe_Avance_Transversalizacion_Genero_PMI.pdf.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2022): Viceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, anuncia que la política exterior feminista tiene tres premisas fundamentales: pacifista, participativa e interseccional (13 de noviembre). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/viceministra-asuntos-multilaterales-laura-gil-anuncia-politica-exterior-feminista>.

— (2023a): Cancillería inicia el diseño de la política exterior feminista, de la mano de organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ (6 de julio). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleria-inicia-diseno-politica-exterior-feminista-mano-organizaciones-mujeres>.

— (2023b): El Ministerio de Relaciones Exteriores presentó los avances de la política exterior feminista a los Movimientos Sociales de Mujeres, Feministas y Personas LGBTIQ+ (19 de diciembre). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ministerio-relaciones-exteriores-presento-avances-politica-exterior-feminista#:text=durante%20el%202023%2C%20gracias%20al,la%20pol%20C3%ADs>.

— (2024a): *Resolución 0967 de 2024* (6 de febrero). Disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2023/20240209153250537%20\(1\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2023/20240209153250537%20(1).pdf).

— (2024b): Colombia y Estados Unidos firman Memorando de Entendimiento para crear el Centro de Excelencia de Mujeres, Paz y Seguridad de América Latina y El Caribe, el primero en la Región (1 de febrero). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-estados-unidos-firman-memorando-entendimiento-crear-centro-excelencia>.

— (15 de marzo de 2024c): *Por primera vez en la historia Colombia presentó su política exterior feminista ante Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/primera-vez-historia-colombia-presento-su-politica-exterior-feminista-naciones-unidas>.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2023a): *Cancillería presenta la política exterior feminista de Chile y refuerza su compromiso internacional con los derechos humanos*, (12 de junio). Disponible en: <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/cancilleria-presenta-la-politica-exteriorfeminista-de-chile-y-refuerza>.

— (2023b): *Política exterior feminista*. Obtenido del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

— (14 de marzo de 2024a): *Chile difunde Plan de Acción de política exterior feminista en el marco de 68 CSW*. Disponible en: <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/03-14-chile-difunde-plan-de-acci%C3%B3n-de-pol%C3%ADtica-exterior-feminista-en-el-mar>.

— (2024b): Subsecretaria Gloria de la Fuente presenta la campaña “Chile, país de mujeres”, (18 de marzo). Disponible en: <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/03-18-subsecretaria-gloria-de-la-fuente-presenta-la-campa%C3%B1a-chile-pa%C3%ADs-de>.

— (2024c): Subsecretaria Gloria de la Fuente participa en la III Conferencia Ministerial sobre Políticas Exteriores Feministas (1 de julio). Disponible en: <https://politicaexte->

riorfeminista.minrel.gob.cl/noticias/07-01-subsecretaria-gloria-de-la-fuente-participa-en-la-iii-conferencia-de.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DE BRASIL (2024a): Día Internacional de las Mujeres y Niñas Afrodescendientes, (13 de agosto). Disponible en: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/dia-internacional-de-las-mujeres-y-ninas-afrodescendientes.

— (2024b): *Un año del Consenso de Brasilia* (3 de mayo). Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canaais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/um-ano-do-consenso-de-brasil.

— (2024c): Discurso del presidente Lula en la apertura de la 79ª Asamblea General de la ONU, en Nueva York (25 de septiembre). Disponible en: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-madri/discurso-del-presidente-lula-en-la-apertura-de-la-79a-asamblea-general-de-la-onu-en-nueva-york>.

— (2024d): Declaração sobre a Política Externa Feminista da América Latina e do Caribe (2 de marzo). Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canaais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-sobre-a-politica-externa-feminista-da-america-latina-e-do-caribe.

NACIONES UNIDAS (2024): *Policy brief: A new agenda for peace*. Disponible en <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>.

RAMÍREZ, V. y MEJÍA, X. (2021): “La política exterior feminista de México: un primer ejercicio de evaluación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 120.

SANAHUJA, J. A. y GÜEMES, C. (2021): “Miradas feministas a las relaciones internacionales, la cooperación y la política”, *Blog Iberoamérica Global*, 7 de abril, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/miradas-feministas-a-las-relaciones-internacionales-la-cooperacion-y-la-politica-exterior/>.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2023): Nace la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras (22 de junio). Disponible en: <https://www.segib.org/nace-la-red-iberoamericana-de-mujeres-mediadoras/>.

SEPÚLVEDA, D. (2021): “Política exterior feminista: el próximo emprendimiento normativo de América Latina”, *Análisis Carolina*, 34, Madrid, Fundación Carolina.

SUBSECRETARÍA PARA ASUNTOS MULTILATERALES Y DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO (2020): *La política exterior feminista del Gobierno de México*. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/grecia/images/politicos/PDF/POLEXTFEM.pdf>.

SWI (2023): “Brasil nombra diplomática como su Alta Representante para Asuntos de Género” (8 de marzo). Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/brasil-nombra-diplom%C3%A1tica-como-su-alta-representante-para-asuntos-de-g%C3%A9nero/48344016>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2023): *The Global Risks Report 2023* (18th ed.). Disponible en: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/>.

11. MÉXICO EN ELECCIONES: ¿UN PROCESO CON SABOR A CONTINUIDAD?

ESTHER DEL CAMPO

Universidad Complutense de Madrid

Una victoria histórica

La victoria de Claudia Sheinbaum y MORENA en las elecciones presidenciales mexicanas del 2 de junio de 2024 marca la continuidad del proyecto político de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y significa la reelección de los incumbentes en un contexto previo de más de una década de alternancia y castigo al oficialismo en América Latina.

Este resultado sigue siendo una excepción en la región, donde en todas las elecciones presidenciales celebradas entre 2018 y 2024, la alternancia, y no el continuismo con el presidente anterior, ha sido la regla (con la excepción de Nicaragua¹, El Salvador², Paraguay³ y República Dominicana⁴). Con frecuencia, las y los ciudadanos acuden a votar a las urnas por las alternativas que ofrece la oposición a los gobiernos, al advertir que el oficialismo no es capaz de dar respuestas adecuadas a sus demandas y que las decisiones y las políticas públicas solo satisfacen los intereses de unos pocos. Así mismo, las alternancias de los años 2019-2024 dan cuenta de la pésima evaluación ciudadana en torno al desempeño de los gobiernos frente a la pandemia de COVID-19.

Pero ¿qué se elegía en estas elecciones? En primer lugar, hay que señalar que se trató de la elección más grande de la historia, por el número de cargos a elegir, 20.708 en todo el país; el número de ciudadanas y ciudadanos llamados a las urnas, 98.329.591, y el número de personas que participaron para su desarrollo, más de 1.500.000.

¹ El 10 de enero de 2022, Daniel Ortega renovó su cargo como presidente de la República de Nicaragua tras unas elecciones, celebradas el 7 de noviembre de 2021, que no fueron libres ni transparentes ni competitivas (Del Campo y Ruiz Rodríguez, 2022).

² Nayib Bukele fue reelegido como presidente de El Salvador el 4 de febrero de 2024. Se trató de una elección polémica, dado que la Constitución salvadoreña prohíbe a los presidentes buscar un nuevo mandato consecutivo de cinco años, pese a lo cual la Corte Suprema de Justicia lo avaló en 2021 y el Congreso aprobó en noviembre de 2023 una licencia de seis meses en el cargo pedida por Bukele para la campaña presidencial.

³ La victoria en abril de 2023 de Santiago Peña del Partido Colorado paraguayo, con el 43% de los sufragios, le dio el control total en ambas Cámaras del legislativo y 15 de las 17 gobernaciones del país; un partido que solo ha perdido una elección presidencial en 76 años.

⁴ Luis Abinader, del Partido Revolucionario Moderno, fue reelegido en primera vuelta con el 57% de los votos. El crecimiento económico, una buena gestión de la pandemia y la recuperación turística después de la crisis de la COVID-19 son la clave de este éxito electoral.

A partir de los datos del Instituto Nacional Electoral (INE)⁵, los votos obtenidos por candidatura fueron: 33.226.602 millones de votos para Claudia Sheinbaum Pardo⁶, lo que representa el 59,3577%; la segunda candidata, Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz, alcanzó los 15.620.726 millones de votos —lo que supone un 27,9056%— y el tercer candidato, Jorge Álvarez Máynez, con 5.832.105 millones de actas y un 10,4187%. La participación fue del 60,9253%, dos puntos menos que en las elecciones presidenciales de 2018.

En cuanto a los votos por partido político, MORENA obtuvo el 45,2780%, el Partido de Acción Nacional (PAN), un 16,3120%; el Partido Revolucionario Institucional (PRI), un 9,6665%; Movimiento Ciudadano (MC), un 10,4187%; Partido Verde Ecologista de México (PVEM), un 7,6994%. En estas elecciones, MORENA fue en alianza con el PVEM y el Partido del Trabajo (PT).

Se trató, sin duda, de una victoria contundente, pero también inédita. Es la primera mujer que presidirá el Estado mexicano y este hecho le da un gran valor simbólico a su elección⁷.

Hay que señalar también que las encuestas preelectorales acertaron en sus pronósticos y que mostraron la estabilidad de las preferencias del electorado mexicano a lo largo de distintas mediciones durante el último año⁸. Revalidaron igualmente los niveles de popularidad de AMLO, que prácticamente no bajó del 60% durante todo su ejercicio⁹.

Sin embargo, también se pusieron de manifiesto algunas críticas, antes y durante la campaña, que parecen haber tenido impacto en los resultados alcanzados. La primera está relacionada con la reiterada presencia de AMLO en la campaña presidencial desde sus conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”¹⁰ así como la incidencia del crimen organizado en las candidaturas¹¹. Un

Con su victoria contundente en las elecciones presidenciales de 2024, Claudia Sheinbaum se ha convertido en la primera mujer que preside el Estado mexicano

⁵ <https://prep2024.ine.mx/publicacion/nacional/presidencia/nacional/partido-politico>.

⁶ Para dar cuenta de la magnitud de la votación por Sheinbaum, hay que señalar que AMLO, en 2018, obtuvo poco más de 30 millones y había sido el presidente más votado en la historia mexicana.

⁷ La propia presidenta se encargó de enmarcarlo así cuando en su primer discurso oficial señaló: “No llego sola, llegamos todas”.

⁸ Derivado de la Reforma Político-Electoral de 2014, el INE tiene las atribuciones en cuanto a la regulación de las encuestas electorales, sondeos de opinión, encuestas de salida y conteos rápidos. Quienes publiquen encuestas sobre preferencias electorales deben entregar el estudio completo (metodología con aspectos tales como tamaño de muestra, nivel de confianza, margen de error y tratamiento de las respuestas, así como de las fechas de levantamiento, el fraseo de las preguntas cuyos resultados se publiquen, y a partir de 2012, la entrega de la base de datos con las variables publicadas) al secretario ejecutivo del INE —cuando se trata de encuestas sobre elecciones federales— o a su homólogo de los Organismos Públicos Locales del INE (OPLE), en caso de encuestas sobre preferencias de elecciones locales.

⁹ Algunos medios le dan incluso cifras superiores de aprobación. Según Barragán para *El País* (25 de septiembre de 2024), AMLO llega al final de su sexenio con una aprobación que roza el 80%, según una encuesta de Enkoll para *El País* y W Radio. El presidente mexicano es aprobado por el 77% de las personas encuestadas, frente a un 23% que desaprueba su gestión. El apoyo al presidente se concentra especialmente entre las mujeres (un 78%), las personas de más de 65 años (87%) y los votantes menores de 34 años (alrededor de un 80%).

¹⁰ A través de su *Tercer Informe Sobre Integridad en el Proceso Electoral 2023-2024*, organizaciones sociales, académicos y sectores empresariales (todos ellos miembros del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral, ANIE) alertaron que es necesario que las autoridades competentes investiguen y sancionen cualquier violación a la normativa electoral. Indicaron también que, en al menos 30 ocasiones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha determinado que las conductas del presidente violan la normativa electoral vigente, al tiempo que señalaron que el uso de las conferencias matutinas del presidente como plataforma para promover a la candidata oficialista “genera un clima de incertidumbre y desconfianza que afecta la legitimidad y la equidad de las elecciones” (citado en Pérez, 4 de abril de 2024).

¹¹ Como indica Rosiles (2024: 3), en los 17 municipios en donde ocurrió el mayor número de agresiones disminuyó la participación entre el 10% y hasta el 38%. Por lo que respecta a los resultados, si bien las autoridades electorales negaron que la violencia política tenga algún impacto, lo cierto es que fueron asesinados 13 candidatos, 17 precandidatos y 11 aspirantes a algún cargo de elección popular (*Laboratorio Electoral*, 2024a).

segundo elemento tiene que ver con las críticas sobre el uso de las instituciones gubernamentales en favor de la candidata oficial, como en el caso de los programas sociales¹², o el reiterado acoso a las instituciones de control¹³ y la costosísima maquinaria electoral¹⁴. Se puede añadir una tercera cuestión, una oposición partidista débil que llegó sin liderazgos fuertes y que tuvo que optar por ir en alianza y con una candidata sin militancia partidista (Rosiles, 2024).

Pero la victoria de Sheinbaum significó también que la coalición oficialista obtuvo tres escenarios clave de la política mexicana, además de la presidencia.

En primer lugar, MORENA mantiene la Ciudad de México —gobernada con anterioridad por la misma presidenta—, y que ahora será gestionada por Clara Brugada, con experiencia partidista desde 2003, pero fuertemente anclada en organizaciones sociales.

En segundo término, MORENA controla ya 24 de los 32 gobiernos de los Estados en todo el país. Los cinco únicos Estados en los que Claudia Sheinbaum no obtuvo la mayoría absoluta fueron Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León y Zacatecas. De hecho, su principal oponente, Xóchitl Gálvez solamente triunfó en el primero.

De este modo, la oposición, absolutamente fragmentada, gobierna solo en 8 de los 32 Estados. En las elecciones a gobernador, la oposición ganó 2 de los 9 Estados en disputa (Guanajuato y Nuevo León), perdiendo Yucatán que era uno de sus bastiones tradicionales. Los Estados de Tabasco y Chiapas destacan por los márgenes de victoria para MORENA (superior al 67%). De hecho, el único Estado en donde triunfa MORENA y cuya diferencia es menor al 10% es Yucatán; en el resto la distancia fluctúa entre el 13% y el 27%. Guanajuato y Jalisco son los dos territorios en los que la oposición logró refrenar la inercia ganadora del bloque oficialista. En el caso de Guanajuato, el PAN acumula cuatro décadas de gobiernos ininterrumpidos, lo que lo sitúa como un caso especial de no alternancia en el país. Aquí el margen de victoria supera por poco el 10%, logrando MORENA y sus aliados un incremento importante (en torno al 40%). Por lo que respecta a Jalisco, MC consigue repetir en el poder por segunda vez consecutiva, en la elección más cerrada de este 2024, con una diferencia de tan solo el 4,96% (Rosiles, 2024: 6-7).

Otro espacio de contención fueron algunos distritos electorales federales. MORENA y sus aliados obtuvieron 219 de estos territorios, mientras que el partido en solitario (sin el PVEM y el PT) ganó en 37, una cifra apenas inferior a los 39 que logró la amplia coalición opositora. Completan los 300 distritos, 3 triunfos

¹² Algunos datos apuntan a que en aquellas entidades en las que los programas sociales federales tienen una mayor cobertura, la presidenta electa obtuvo un mayor número de votos respecto de Estados con menor cobertura. En Oaxaca y Chiapas, por ejemplo, más de la mitad de la población recibe algún tipo de subsidio por parte del Gobierno Federal, territorios donde la candidata alcanzó el 76% y 72%, respectivamente, de la votación. Hay Estados en donde los programas están menos extendidos, en los que tan solo una quinta parte de sus habitantes recibe apoyos federales; ahí la votación en favor de MORENA y sus aliados tuvo menos éxito: Nuevo León, Querétaro, Guanajuato y Jalisco (Hernández, 7 de junio de 2024).

¹³ Luego de analizar el desarrollo de la etapa de intercampañas, comprendida entre el 19 de enero y el 29 de febrero de 2024, los actores integrantes del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) identificaron, entre otras cosas, que, a pesar de las múltiples denuncias y sanciones impuestas por las autoridades electorales, persiste un involucramiento directo y sistemático del presidente Andrés Manuel López Obrador en el proceso electoral (citado en Pérez, 4 de abril de 2024).

¹⁴ Para el proceso electoral ordinario 2023-2024, el presupuesto finalmente establecido para el INE ascendió a \$ 22.322.879.716, a lo que hay que sumar el presupuesto de los OPLE (*Laboratorio Electoral*, 23 de enero de 2024b).

del panismo en solitario, 1 de MC y 1 de una candidata independiente, en Uruapan, Michoacán (Rosiles, 2024).

Por último, y quizás más importante, la presidenta contará con mayoría cualificada en el Congreso¹⁵. La coalición oficialista *Sigamos Haciendo Historia* obtuvo 372 escaños/curules, alcanzando el umbral de la supermayoría (334) en la Cámara Baja y controlará 83 escaños de los 128 del Senado, apenas por debajo del umbral de la mayoría cualificada de 85 escaños. Podemos suponer además que otros muchos diputados se querrán adherir al partido ganador, como ha sucedido a mediados de noviembre de este 2024 con la votación en temas de seguridad ciudadana (Rosete, 22 de noviembre de 2024).

Esta mayoría especial se explica por dos razones: la sobrerrepresentación de la que se vio beneficiada la coalición oficialista y la incorporación de legisladores a la bancada de MORENA que, en principio, habían accedido a los cuerpos legislativos abanderados por otros partidos.

El debate en torno a la sobrerrepresentación se centró básicamente en el artículo 54 constitucional, discutiéndose si el límite de sobrerrepresentación que ahí se establece del 8% para el caso de la Cámara de Diputados era aplicable para cada partido, en lo individual, o para las coaliciones que compitieron durante el proceso electoral. Dado que la palabra *coalición* no aparece en esa normativa, se argumentaba entre una interpretación literal de la ley y una sistemática y funcional (Rosiles, 2024).

Al final, la autoridad electoral aplicó un criterio de corte individual y no colectivo, permitiendo una sobrerrepresentación de la coalición oficial de 18,09%, dado que la suma total de la votación obtenida por MORENA, PT y PVEM en la elección de diputaciones federales fue de 54,71% frente al 72,8% de volumen de legisladores que acumularon en la Cámara con base en esta distribución (Rosiles, 2024: 11-12). Este hecho no solo le dio a MORENA la supermayoría sino también el control de la Junta de Coordinación Política de la Cámara (la Mesa de la misma).

Una oposición debilitada y distanciada de la ciudadanía

La coalición opositora *Fuerza y Corazón por México* no supo convencer ni emocionar a la población, que le dio la espalda y se volcó mayoritariamente por la opción de continuidad que planteó Claudia Sheinbaum. Los partidos de oposición buscaron construir una alianza amplia que incluyera al PAN, PRI y PRD, aunque finalmente este último decidiera ir en solitario, postulando a Jorge Álvarez Máynez como presidente. Los otros tres partidos abanderaron a Xóchitl Gálvez, una candidata no afiliada al PAN (Aguilar, 28 de enero de 2024).

Los partidos opositores no supieron desarrollar un discurso de alternancia que propusiera alternativas a las políticas públicas de MORENA y se concentraron en la crítica personal a AMLO (Puga, 2021: 28). Por otra parte, la alianza dio por sentado que tenía al electorado opositor de su lado, pero muchos votantes descontentos con el gobierno optaron por otras opciones.

En el caso del PAN, “faltaron muchas cosas, desde la organización de la campaña de Gálvez hasta sus líneas discursivas”, señala la exsenadora Adriana Dá-

¹⁵ Aunque MORENA había sido la fuerza política más votada y mejor representada en el Congreso a partir de 2018, nunca había tenido mayorías calificadas.

La coalición oficialista alcanzó el umbral de la supermayoría en la Cámara Baja y controlará 83 escaños de los 128 del Senado

vila. Y añade: “quienes llevaron las riendas de la coalición no cumplieron con sus obligaciones en tierra: no trabajaron en las bases territoriales, no hicieron esfuerzos para vigilar la totalidad de las casillas ni priorizaron la capacitación electoral”. El senador Damián Zepeda, exdirigente del PAN, subrayó que el partido debía abrirse a la ciudadanía (citado en Morán, 7 de junio de 2024).

En el caso del PRI, el análisis no es muy diferente. “El PRI nunca fue un partido político clásico, tradicional, era más bien un modo de hacer política”, señala Otto Granados, exsecretario de educación con Peña Nieto, y en eso se parece a MORENA, que, “como su propio nombre indica, es más un movimiento que un partido orgánico, por eso muchas familias priistas han ido a parar allí”. El partido se ha mostrado incapaz de desprenderse de las decisiones presidenciales, pensando que el control del aparato era suficiente para conseguir la victoria electoral, y en ese camino ha perdido la conexión con la ciudadanía (cit. en Morán, 7 de junio de 2024).

Aunque peor le fue en estas elecciones al PRD, que perdió su registro de partido. El declive había comenzado en las elecciones presidenciales de 2018, cuando MORENA desplazó por primera vez al perredismo como la fuerza de izquierda más votada¹⁶. Pero hay que señalar también que en el marco de las negociaciones de la coalición *Va por México*, que después cambiaría de nombre a *Fuerza y Corazón por México*, PRI y PAN se repartieron las candidaturas más importantes, dejando fuera al perredismo: las postulaciones a la gubernatura del Estado de México y Coahuila para el PRI, la Presidencia de la República y la jefatura de la Ciudad de México para el PAN (Camhaji, 9 de junio de 2024). Este desplazamiento parecía justificado dados los resultados recientes: el PRD había perdido su registro en 17 entidades federativas, y en el Estado de México pasó de obtener 1.031.791 votos en 2017 a 183.227 en 2023: un desplome de casi 850.000 sufragios, de un volumen de votación de 17,79% a apenas el 2,95% (Rosiles, 17 de julio de 2023).

La desaparición del PRD transforma de manera permanente la morfología del sistema de partidos en México, y deja a MORENA como el catalizador de los intereses de la izquierda. Este partido, una formación en clave movimientista, lejos de configurar un modelo de partido tradicional se ha pensado como un aparato de movilización diseñado por el propio presidente, a su imagen y semejanza, desde su surgimiento como asociación civil en 2011 hasta la fecha como partido político.

Una mezcla de carisma y performatividad teatral

Como ya hemos señalado, el presidente López Obrador terminó su mandato con gran apoyo popular, una buena dosis de legitimidad y simpatía ciudadana. Su “regeneración democrática” se fundamentó en el combate a la corrupción, en la rectitud del Estado, la austeridad republicana y un cambio en el modelo económico en contraposición al neoliberal. A ello debe añadirse el carisma del presidente y su capacidad de comunicación articulada diariamente en sus comparecencias televisadas, un modelo de comunicación populista en el que se asentaba una parte importante de este apoyo.

¹⁶ El antecedente inmediato fueron las elecciones intermedias de 2015, en las que el PRD logró el 10,83% y MORENA apenas el 8,37% de la votación.

Más allá de las acciones concretas del gobierno de AMLO para corresponder y mantener ese respaldo, como los constantes viajes, el reparto de becas y bonos a la tercera edad, su popularidad se explica en buena parte por una eficaz puesta en escena que proyecta la imagen de un presidente cercano al pueblo y que descansa en un acertado manejo de escenarios, símbolos, códigos, ceremonias, guiones y rituales. La performatividad presidencial (en su doble condición de discurso y representación teatral) se sintetiza en la conferencia de prensa mañanera en la que el presidente se adelanta a las noticias del día para exponer su propia versión de los acontecimientos, y señalar las que él considera líneas importantes que deben ser atendidas por la prensa y por su propio equipo de gobierno¹⁷.

Como explica Puga (2021: 16-18), al llegar a la presidencia en 2018, AMLO desmontó rápidamente cuatro elementos simbólicos, distanciándose de sus predecesores y creando un escenario diferente que le hacía reconocible para sus seguidores. Primero, eliminó la aparatosa caravana presidencial de guardaespaldas, militares y funcionarios cercanos que obligatoriamente acompañaba al presidente, y la reemplazó con el uso de un automóvil pequeño, manejado por su chófer de muchos años.

En segundo lugar, puso fin al Estado Mayor Presidencial (el cuerpo militar de protección del Poder Ejecutivo). Por ello, la llegada de López Obrador a su oficina por la mañana o sus giras de fin de semana a poblaciones de todo el país, repartiéndole abrazos y charlando directamente con la gente, estableció una nueva y poderosa narrativa en los primeros meses de su gobierno.

En el mismo sentido, cobra significado la venta del avión presidencial y su sustitución por vuelos regulares en líneas comerciales.

El cuarto elemento fue el cierre de Los Pinos, la casa presidencial desde tiempos de Lázaro Cárdenas y su apertura al público como museo y lugar de conciertos.

Paralelamente, AMLO construyó otras ceremonias y rituales nuevos. La Plaza de la Constitución (el Zócalo), la conferencia mañanera, la relación con la población indígena y la tradición del “Grito” del 15 de septiembre, han aportado nuevos escenarios y novedosas prácticas ceremoniales para apuntalar la 4T.

Los tiempos, los escenarios, el vestuario, desde el sobrio traje negro a la guayabera bordada, los personajes secundarios siempre en un discreto segundo plano, el discurso y el constante recordatorio de que el peligro está a la vuelta, colaboran a ese efecto dramático que impacta a una población deseosa de creer en un hombre del pueblo que le brinda confianza en un futuro de honestidad y justicia social (Puga, 2021: 26).

¿Cómo caracterizar este nuevo discurso? Algunos lo han tildado de populismo. Destacan algunos elementos que están presentes en la performatividad de AMLO: la exaltación del pueblo como encarnación de todo lo bueno; la separación de la sociedad en dos campos irreconciliables: el del pueblo, de un lado, y el de los grupos privilegiados; un discurso trasgresor que ridiculiza a estos últimos y se identifica con el primero; y una configuración estética y teatral que permite al gobernante reforzar su imagen como el paladín de los excluidos, sin incorporarlos a procesos reales de toma de decisiones, una estrategia discursiva y teatral que apela a identidades culturales (Ostiguy, Panizza y Moffit, 2021).

¹⁷ A comienzos de febrero de 2020, *The Economist* resumió varios problemas del gobierno mexicano y encabezó la nota con la frase “México necesita trabajo de Estado, el presidente ofrece teatro”.

En el caso mexicano, el discurso apela a un pueblo deprimido económicamente, desilusionado de la ineficacia, la corrupción y el mal desempeño fiscal de los gobiernos anteriores (no solo del viejo priísmo, sino de los dos gobiernos del PAN) y sostenido por su fe católica o cristiana (si se toma en cuenta el reciente ascenso de las iglesias evangélicas en el país)¹⁸.

De igual manera, el uso frecuente de instrumentos de democracia directa en distintos temas, particularmente en asuntos convocados por el actual Ejecutivo. Su empleo remite pues a una tendencia para legitimar la iniciativa y el proyecto político presidencial, conforme a la tradición populista latinoamericana (Puga, 2021).

Pero no todo ha sido teatro...

Durante el sexenio de AMLO, se establecieron 12 principios y 3 ejes que guiaron el Plan Nacional de Desarrollo¹⁹ y que constituyeron el armazón de la nueva política pública: honradez y honestidad, no al gobierno rico con pueblo pobre; al margen de la ley nada; nadie por encima de la ley, economía para el bienestar, el mercado no sustituye al Estado, por el bien de todos, primero los pobres; no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; no puede haber paz sin justicia, el respeto al derecho ajeno es la paz, no más migración por hambre o por violencia, democracia significa el poder del pueblo; y, finalmente, ética, libertad y confianza.

Los ejes rectores fueron: Política y Gobierno, Política Social y Economía. A su vez, estos se subdividieron en varias categorías: en primer lugar, la lucha contra la corrupción, evitando el despilfarro gubernamental de gobiernos anteriores; la independencia del Estado de derecho, eliminando la influencia del poder económico sobre el político; el cambio en el modelo de seguridad con relación a los dos sexenios anteriores (Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012; Enrique Peña Nieto, 2012-2018); la transición de una democracia representativa a una participativa a través de la implementación de nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana como la revocación de mandato, la consulta popular, las decisiones gubernamentales basadas en la determinación del pueblo, reorientar la política exterior y atender los problemas de fondo vinculados con la migración, la violencia y la pobreza.

El segundo eje, Política Social, se estructuró en nueve programas prioritarios de apoyo y asistencia social, la sustitución del Seguro Popular por el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), entre otros.

El tercero, Economía, apunta principalmente al rescate del sector energético, creaciones de la banca del Estado (Bancos del Bienestar) para la distribución de los recursos de los programas sociales, la autosuficiencia y rescate del campo, además de la construcción de tres obras insignia como motores regionales y del desarrollo nacional: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), la Refinería Olmeca (Dos Bocas) y el Tren Maya (Secretaría de Gobernación, 2019) (Vilaboa *et al.*, 2022).

¹⁸ En el caso de México, ya fuera por razones de cálculo político, para atraer a su movimiento a diversos contingentes de creyentes, ya fuera por una verdadera convicción acerca de la necesidad de purificar el país, lo cierto es que Andrés Manuel López Obrador se convirtió en un actor central en el regreso de la religión a la vida pública (Del Campo, 2023).

¹⁹ Secretaría de Gobernación (2019), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0.

Pero será la política social la principal valedora de la llegada y aceptación de AMLO en los sectores populares (Martínez, 2021). Estos programas sociales con transferencias monetarias directas a la población a base de subsidios, becas, ayudas a la discapacidad y subidas de pensiones, así como del salario mínimo, constituyen un factor clave de la popularidad del mandatario²⁰. Así, se crearon los programas Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Sembrando Vida, Programa Nacional de Reconstrucción, Desarrollo Urbano y Vivienda y Tandas para el Bienestar.

Los programas sociales son necesarios para reducir la pobreza y focalizar los esfuerzos en los sectores de población más vulnerable. Sin embargo, estudios de ONG señalan su vinculación al clientelismo, a la corrupción y la opacidad en los mismos (Casar, 2020).

En los dos primeros informes de gobierno (2019 y 2020), la aprobación ciudadana fue positiva en cuanto al desempeño del presidente, pero negativa respecto al ejercicio del gobierno en temas prioritarios de la vida pública como economía, pobreza, salud, seguridad y corrupción (Mitofsky, 2020). En el mismo sentido, señala Vilaboa *et al.* (2022), el resultado es desfavorable en evaluaciones técnicas: por ejemplo, el 85% de los 116 programas sociales evaluados por el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) fueron considerados como deficientes. De igual forma, las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2024) señalan entre otros los siguientes problemas: la no identificación de la población objetivo, la forma de medir las metas, la ausencia de lineamientos para la aplicación de los recursos y la falta de evaluación para saber cómo de efectivos están siendo los programas. Las conclusiones de estas investigaciones señalan también que: a) los programas no fueron sometidos de inicio, como obliga la ley, a la evaluación de CONEVAL; b) no parece haber concordancia entre el diagnóstico, el objetivo buscado y los mecanismos para lograrlo; c) los padrones se mantienen en la opacidad; d) la mayoría funciona sin reglas de operación; e) no existe información comprobable de cómo se dispersan los recursos ni del porcentaje de beneficiarios que realmente los están recibiendo; f) el subejercicio de los programas es cuantioso y no se sabe a dónde se destinan los sobrantes programados, y g) la entrega de dinero en efectivo parece estar resolviendo la necesidad de que ciertos sectores de la población cuenten con recursos extras para el día a día, pero no para resolver los problemas de educación, salud, falta de capacitación, empleo u oportunidad para abrir un negocio.

En las últimas semanas, Congreso y Senado han aprobado la desaparición de siete organismos autónomos, entre los que se encuentran: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Comisión Nacional

La política social ha sido la principal valedora de la llegada y aceptación de López Obrador en los sectores populares

²⁰ Entre los beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Federal se identifican diferencias sustantivas con respecto al resto de la población en cuanto a la aprobación presidencial, la intención de voto por MORENA y el apoyo en una hipotética revocación de mandato, en algunos casos de hasta el 15% (Casar, 2020).

para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) y, por supuesto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyas funciones pasarán al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Animal Político, 26 de noviembre de 2024).

Los problemas que acechan al gobierno de Sheinbaum

En un contexto de creciente inseguridad ciudadana y violencia, puede incrementarse una militarización de la vida pública, iniciada ya por AMLO y que, lejos de apaciguar el clima social, ha supuesto el involucramiento de los militares en cuestiones de violaciones a los derechos humanos y de corrupción.

Después de la pandemia, los apoyos a hospitales, a desempleados y a población en situación de escasez extrema, requirieron de fondos públicos extraordinarios que fueron recortados de otros ámbitos como el gasto corriente de la Administración Pública Federal. El incremento progresivo de los programas sociales y del gasto público que ello conlleva, superior a los ingresos fiscales del gobierno, puede provocar a medio plazo una alta inflación y devaluación a la larga. Esto genera estancamiento y recesión económica con la consiguiente pérdida del bienestar social.

Un tercer riesgo tiene que ver con una excesiva centralización del poder: el liderazgo de AMLO, las mayorías cualificadas de la presidenta y de MORENA en el Poder Legislativo, la pérdida de autonomía y/o desaparición de los organismos autónomos de control, así como el amplísimo apoyo popular, pueden consolidar la centralización del poder que ya se venía produciendo con anterioridad. Aunado a ello, la oposición no ha logrado establecer una agenda o una propuesta que sea un contrapeso a la popularidad de la presidencia, así como a las acciones y políticas de gobierno implementadas, lo que hace más evidente la concentración del poder y la centralidad en la toma de decisiones (Vilaboa *et al.*, 2022: 44).

Sin embargo, esto no ha ido acompañado de cambios sustantivos en la acción pública para reducir la corrupción y la impunidad, que mantuvieron niveles estables a lo largo del sexenio. Aunque la opinión pública ha mostrado un apoyo sostenido al gobierno del presidente López Obrador, también muestra evidencias de que la corrupción y la impunidad permanecen inalteradas como problemas en la vida pública del país.

Como muestra la Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad, elaborada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) 2019-2024²¹, durante los seis años de gobierno de AMLO, persisten los problemas de corrupción:

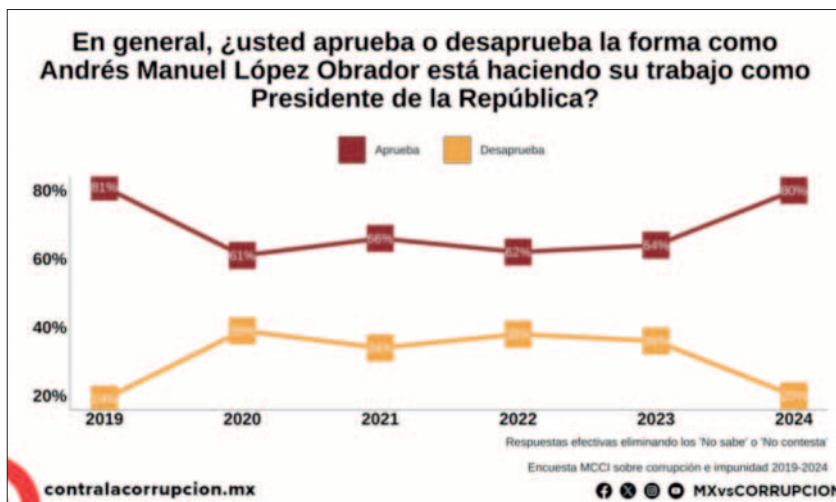
- 8 de cada 10 personas consideró que suceden actos de corrupción con mucha frecuencia en el país.
- La mitad de las personas encuestadas consideró que, con respecto al año anterior, la corrupción había aumentado.
- En promedio, 1 de cada 10 personas reportaron que una autoridad les solicitó un soborno o mordida.

²¹ <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-2024>.

De igual manera, esta serie de encuestas ha encontrado una relación entre el apoyo al presidente y una mejor evaluación del trabajo del gobierno en materia de corrupción. Aunque ha variado poco la incidencia de corrupción en el país, el problema ha sido politizado con eficacia en beneficio de la narrativa pública del gobierno en turno.



Porque a pesar de que la corrupción se ha alzado en el segundo puesto en la preocupación de los mexicanos, la aprobación presidencial en este 2024 aumentó a niveles semejantes a los del inicio del sexenio; 8 de cada 10 personas aprobaron al presidente López Obrador.



La hoja de ruta del nuevo gobierno

En la antesala de la toma de posesión de la nueva presidenta, López Obrador promulgó el Día de la Independencia la reforma al Poder Judicial que somete al voto popular la elección de los jueces. A pesar de la oposición de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la resistencia de los miles de trabajadores del Poder Judicial en todo el país, el presidente insistió en la necesidad de cambiar la judicatura y volverla más popular (Corona, 2024).

Los 100 puntos del plan de la presidenta retoman las líneas de AMLO (austeridad, lucha contra la corrupción o ampliación de programas sociales), pero también reflejan su impronta: el impulso a las mujeres

El punto más polémico del proyecto de ley radica en la elección popular de más de 1.600 cargos judiciales, entre ministros de la Suprema Corte, consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, magistrados del Tribunal Electoral Federal, magistrados de circuito y jueces de distrito. Las elecciones se llevarán a cabo de forma escalonada: en 2025 se elegirán tanto los ministros de la Suprema Corte como los magistrados del nuevo Tribunal de Disciplina Judicial, del nuevo Órgano de Administración, y la mitad de los jueces de distrito y magistrados de circuito; en 2027 se culminará con la mitad restante.

El 1 de octubre de 2024, la presidenta Claudia Sheinbaum tomó posesión en el Palacio Legislativo de San Lázaro y celebró su primer acto masivo ante cientos de miles de simpatizantes que llenaron el Zócalo para escuchar los 100 puntos que guiarán al próximo gobierno y marcarán “el segundo piso de la Cuarta Transformación”²². Entre estas medidas, Sheinbaum anunció la homologación del tipo penal de feminicidio en todos los Estados, la creación de la Secretaría de las Mujeres, de la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, y la búsqueda de un acuerdo para alcanzar la semana laboral de 40 horas.

Los 100 puntos de su plan de gobierno retoman las líneas que trazó López Obrador (como la austeridad, la lucha contra la corrupción o la ampliación de los programas sociales), pero dan cuenta también de su propia impronta: el impulso a las mujeres, la apuesta por la educación y la ciencia, los retos en materia de medio ambiente y la lucha contra el machismo y el racismo. Más allá de la consigna de “continuidad con cambio”, Sheinbaum dotó por primera vez de contenido a su nuevo gobierno.

Así, anunció la creación de la Secretaría de las Mujeres, el combate contra la brecha salarial y avances sustanciales contra la violencia machista, como la homologación nacional del tipo penal de feminicidio (*El País*, 2024b) y el impulso de fiscalías especializadas en los asesinatos de mujeres por el hecho de ser mujeres. Se priorizará el acceso a la salud reproductiva, se repartirá una “cartilla de derechos” a las mexicanas y habrá programas focalizados, como una ampliación del sistema de pensiones para adultas de 60 a 64 años, que se pondrá en marcha el próximo año (MORENA, 2024)²³. No hubo, sin embargo, ninguna referencia explícita al feminismo ni al movimiento feminista.

De igual manera, se han aprobado dos programas sociales: uno para mujeres de 60-64 años y adultos mayores, y otro para otorgar una beca universal a estudiantes de nivel básico-preescolar, primaria y secundaria (la beca Rita Cetina).

Sheinbaum se comprometió a mantener el aumento del salario mínimo (*El País*, 2024a); a mantener el precio del gas, la gasolina y la electricidad por encima de la inflación; impulsar una jornada laboral de 40 horas a la semana; la construcción de un millón de viviendas nuevas. Enfatizó las medidas en salud: creará las farmacias del bienestar para mejorar el abasto de medicamentos; promoverá

²² MORENA (2024): 100 pasos para la transformación. Claudia Sheinbaum 2024-2030: <https://claudiasheinbaum.pardo.mx/wp-content/uploads/2024/03/CSP100.pdf>.

²³ “Las mujeres ya estamos en la Constitución”, dijo la presidenta en su mensaje a la nación, en la firma, 15 de noviembre de 2024, del decreto constitucional para la igualdad sustantiva. En total se modificaron siete artículos de la Constitución con el objetivo de garantizar el acceso y el derecho de oportunidades para todas las mujeres; el derecho a vivir una vida libre de violencias; la perspectiva de género en la seguridad pública y en las personas juzgadas; medidas de protección de las mujeres y observar los delitos del fuero común relacionados con las violencias hacia las mujeres; la paridad en la Administración Pública y la erradicación de la brecha salarial de género. Véase: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-reformas-constitucionales-para-protger-y-ampliar-los-derechos-de-las-mujeres>.

un programa para la primera infancia y los primeros 1000 días de vida; consolidará el IMSS-Bienestar para “crear el mejor sistema” (*El País*, 2024c), y llevará atención casa por casa a los adultos mayores.

También subrayó la importancia de la ciencia: “Haremos de México una potencia científica y de la innovación”²⁴ y anunció la fabricación de coches eléctricos, el lanzamiento de un satélite espacial, la digitalización de los trámites gubernamentales y el impulso a la industria nacional del litio. En el ámbito económico, aseguró que habrá disciplina fiscal, que profundizará la integración económica con Estados Unidos y que fijará condiciones para las inversiones extranjeras.

La mandataria anticipó también que empujará por una reforma al sistema electoral, además de una iniciativa de ley para prohibir la reelección en todos los cargos públicos.

Retos del nuevo gobierno hacia el exterior

En materia de política exterior, el sexenio de Andrés Manuel López Obrador estuvo marcado por diversas crisis diplomáticas, interrupciones y pausas en ciertas relaciones, inconsistencias, ausencias, y un posicionamiento fuertemente ideológico y menos pragmático. Ante este panorama, el nuevo gobierno encabezado por Claudia Sheinbaum aborda distintos retos en esta área de la política pública. En primer lugar, es necesario normalizar las relaciones dañadas durante el gobierno anterior; promover relaciones amistosas con todos los países; mostrar mayor consistencia en las decisiones y acciones; incrementar la presencia de México en los diferentes foros internacionales, y proyectar una política exterior menos ideologizada y con una mayor dosis de pragmatismo (Velázquez, 2024).

En efecto, el país necesita una política exterior de “Estado” y no una de “gobierno”, la acción exterior del presidente López Obrador fue principalmente para consumo interno, intentando dar respuesta a su base de apoyo popular.

Durante la campaña electoral, el tema de política exterior no fue una prioridad para la entonces candidata. El énfasis estuvo principalmente en asuntos internos y hubo pocas referencias a cuestiones internacionales. En el documento “100 pasos para la transformación”, la candidata enfatizó cuatro puntos: 1) implementar mecanismos de participación multisectorial y coordinación interinstitucional; 2) fortalecer el liderazgo internacional de México; 3) institucionalizar la gestión regional de la movilidad humana, y 4) fortalecer las capacidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). En cuanto a la atención de los mexicanos en el exterior, Sheinbaum se comprometió a fortalecer los consulados, promover el voto en el exterior, apoyar a los mexicanos en retorno y fortalecer la relación bilateral con Estados Unidos.

En su discurso de toma de posesión, el 1 de octubre de 2024, la ya presidenta en funciones declaró: “México es un país soberano, independiente, libre y democrático. Queremos la paz y la fraternidad de las naciones, y nos coordinamos, mas no nos subordinamos”. También anunció que su “política exterior seguirá los

²⁴ Mensaje de la presidenta de los Estados Unidos Mexicanos, Claudia Sheinbaum Pardo (1/10/2024): <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-mensaje-de-la-presidenta-de-los-estados-unidos-mexicanos-claudia-sheinbaum-pardo>.

principios constitucionales, como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias”. Respecto al libre comercio en Norteamérica, señaló que su gobierno aprovechará el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) para impulsar la relocalización de las empresas y promover el desarrollo regional. Respecto a América Latina y el Caribe, mencionó que su gobierno seguirá fortaleciendo la relación económica y cultural con la región puesto que “nos une historia y nos une compromiso, así como con los diferentes países y regiones del mundo”.

De igual forma, intentará establecer un nuevo marco de relaciones con Estados Unidos, primer socio comercial de México en 2023, aunque la victoria de Trump en las pasadas elecciones y sus manifestaciones durante la campaña presidencial estadounidense parecen augurar un conflicto venidero²⁵. Un escenario de competencia con China a propósito de la instalación en territorio mexicano de empresas subsidiarias para el mercado estadounidense constituirá el marco fundamental de negociación.

Una relación de vecindad en la que, además del comercio, están siempre presentes la inmigración (se estima que 2,5 millones de personas cruzaron en 2023 la frontera entre México y Estados Unidos, frente a 1,7 millones que lo hicieron en 2021) y la seguridad frente a la creciente presencia del crimen organizado en su relación con aquella, pero sobre todo en lo que se refiere al comercio ilegal de armas y drogas.

Paralelamente, el posicionamiento de la Administración mexicana tanto en la agenda global como en las relaciones hemisféricas requerirá de acciones más determinantes y decisivas que las del pasado. Sin duda, Claudia Sheinbaum desempeñará un papel más proactivo y pragmático en la agenda global sobre el cambio climático que AMLO, porque la protección del medio ambiente es un punto clave de su programa electoral.

Epílogo

A lo largo de las páginas anteriores, hemos mostrado las luces y sombras del pasado sexenio, así como los retos de la presidencia de Claudia Sheinbaum. Pero no queremos dejar de iluminar algunas zonas oscuras, que tienen que ver con la estabilidad y legitimidad de la democracia en México.

Los resultados electorales nos han mostrado una presidenta que ha sabido conectar con la población, que es una política responsable y confiable, y que puede seguir adelante con las políticas de su antecesor. Pero tendrá también que mantener la mayor cohesión posible al interior de su partido sin contar con el carisma y la capacidad de cohesión del líder del movimiento.

Así mismo tendrá que trabajar en la gobernabilidad del país, en cuanto que hay Estados donde se mantienen altísimos los niveles de inseguridad: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Sinaloa, además de aspirar a generar un modelo de gobernanza en el que logre articular intereses y sectores más allá de su partido.

²⁵ En los últimos días de la campaña presidencial en EE.UU., Trump amenazó con cobrar un 25% de aranceles a México si el gobierno mexicano no reducía la inmigración ilegal.

A la luz de los resultados del último Informe de la Corporación Latinobarómetro (2023), la democracia mexicana está realizando una difícil travesía. Solo el 35% de las y los mexicanos consideraron en 2023 que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno (esta opción había sido elegida en 2020 por el 43% de los encuestados); 13 puntos porcentuales por debajo del promedio regional (48%), y solo con Guatemala y Honduras por debajo. A la vez, se produjo un aumento de la indiferencia hacia el tipo de régimen de dos puntos porcentuales, alcanzando un 28%. Pero más peligroso es, si cabe, que ante la pregunta de si era preferible un régimen autoritario, el apoyo al autoritarismo crece en México del 22% al 33%, once puntos porcentuales entre 2020 y 2023. Interesante es también el elevado número de mexicanos que estarían de acuerdo con la afirmación “En caso de dificultades está bien que el presidente controle los medios de comunicación”, que alcanza la cifra de un 48% (solo superada por el 61% de El Salvador).

Esta fragilidad democrática está profundamente relacionada con el debilitamiento de los principales actores/intermediarios en los procesos de representación política, los partidos políticos. Y por ello, no debe sorprendernos que el 62% de las y los mexicanos estén en desacuerdo con la afirmación “Los partidos políticos funcionan bien”. Por ello, los partidos identificados como tradicionales se han desangrado y un movimiento político como MORENA—articulado en torno a un hiperpersonalismo bien valorado por la población— parece ser una alternativa creíble. El reto final parece para Sheinbaum mantener esta alta valoración de la presidencia, y realizar una gestión adecuada de las políticas que incremente la satisfacción de los ciudadanos, situada en 2023 en un 37%, once puntos por encima del promedio regional (28%).

Los resultados electorales muestran una presidenta que ha sabido conectar con la población, como política responsable y confiable, pero que tendrá que mantener la mayor cohesión posible al interior de su partido

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, A. (2024): “Xóchitl Gálvez, primera candidata presidencial sin estar afiliada en la historia reciente del PAN”, *Animal Político*, 28 de enero. Disponible en: <https://animalpolitico.com/elecciones-2024/presidencia/xochitl-galvez-candidata-pan-no-afiliada>.
- ANIE (2024): *Tercer Informe sobre Integridad en el Proceso Electoral 2023-2024*, Ciudad de México. Disponible en: https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/04/20240404_Tercer_Informe_ANIE_vf.pdf.
- ANIMAL POLÍTICO (2024): “‘No fue limpia ni con piso parejo’: PAN y PRD impugnan la elección presidencial”, Redacción, 14 de junio. Disponible en: <https://animalpolitico.com/elecciones-2024/presidencia/pan-prd-impugnan-eleccion-presidencial>.
- (2024): “Coneval pide al Senado considerar riesgos por traslado de sus funciones al Inegi”, Redacción, 26 de noviembre. Disponible en: <https://animalpolitico.com/politica/coneval-senado-riesgos-traslado-funciones-inegi>.
- BARRAGÁN, A. (2024): “López Obrador cierra su mandato con una aprobación que roza el 80%, similar a la de Sheinbaum”, *El País*, 25 de septiembre. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-09-25/lopez-obrador-cierra-su-mandato-con-una-aprobacion-que-roza-el-80-similar-a-la-de-sheinbaum.html>.
- CAMHAJI, E. (2024): “El dilema del PAN: romper la alianza o seguir anclado al PRI”, *El País*, 9 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-09/el-dilema-del-pan-romper-la-alianza-o-seguir-anclado-al-pri.html>.
- CASAR, M.^a A. (2020): “Programas sociales, clientelismo y corrupción”, *El País*, 1 de septiembre. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-09-01/programas-sociales-clientelismo-y-corrupcion.html>.

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2024): *Informe de monitoreo de programas prioritarios: principales hallazgos de la Administración Pública Federal 2018-2024*, Ciudad de México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Documents/Programas_acciones_sociales/Programas_Prioritarios/2024/Informe_prioritarios_2024_VF.pdf.
- CORONA, S. (2024): “López Obrador promulga la reforma al Poder Judicial que somete al voto popular la elección de los jueces en México”, *El País*, 16 de septiembre. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-09-16/lopez-obrador-promulga-la-reforma-al-poder-judicial-que-somete-al-voto-popular-la-eleccion-de-los-jueces-en-mexico.html>.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2023): *Informe Latinobarómetro 2023*, Santiago de Chile.
- DEL CAMPO, E. (2023): “Religión y Política en México: el caso de Andrés Manuel López Obrador y los evangélicos. ¿Una alianza contra natura?”, en M.^a J. VICENTE VICENTE (coord.): *Las nuevas extremas derechas en el mundo*, Tirant lo Blanch, pp. 405-422.
- DEL CAMPO, E., y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia M. (2022): “Nicaragua, incierto campo de batalla”, *Política Exterior*, vol. 36, n^o 206, pp. 37-43.
- EL PAÍS (2024a): “Salario mínimo 2024: aumento, inflación y cómo influye en la disminución de la pobreza”, 14 de enero. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-01-14/salario-minimo-2024-aumento-inflacion-y-como-influye-en-la-disminucion-de-la-pobreza.html>.
- (2024b): “La propuesta del Gobierno mexicano de homologar el delito de feminicidio abre un debate en el feminismo”, 7 de agosto. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-08-07/la-propuesta-del-gobierno-mexicano-de-homologar-el-delito-de-feminicidio-abre-un-debate-en-el-feminismo.html>.
- (2024c): “Sheinbaum nombra a Alejandro Svarch como director del IMSS-Bienestar”, 13 de agosto. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-08-13/sheinbaum-nombra-a-alejandro-svarch-como-director-del-imss-bienestar.html>.
- HERNÁNDEZ, S. (2024): “Sheinbaum eleva su votación en estados con más programas sociales”, *Milenio*, 7 de junio. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/elecciones/sheinbaum-eleva-su-votacion-en-estados-con-mas-programas-sociales>.
- LABORATORIO ELECTORAL (2024a): “Informe final de violencia electoral en México. Proceso 2023-2024”, 10 de septiembre. Disponible en: https://www.laboratorioelectoral.mx/leerdocumento/Informe_Final_de_Violencia_Electoral_en_Mexico_Proceso_2023-2024.
- (2024b): “III. Elecciones México 2024. El costo de la elección”, 23 de enero. Disponible en: https://www.laboratorioelectoral.mx/leer/III_Elecciones_Mexico_2024_El_costo_de_la%2%Aoeleccion.
- LÓPEZ OBRADOR, A. M. (2017): 2018. *La salida. Decadencia y renacimiento de México*, México D. F., México, Planeta México.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, M. I. (2021): “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, 55, pp. 121-142. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>.
- MEXICANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD (MCCI) 2019-2024 (2024): *Transformación y corrupción. Encuesta nacional sobre corrupción e impunidad*. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-2024>.
- MITOFSKY (2020): *Evaluación de Gobierno*. Disponible en: <https://www.mitofsky.mx/evaluacion-gobierno>.
- MORÁN BREÑA, C. (2024): “El PRI, en estado crítico en México”, *El País*, 7 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-07/el-historico-pri-ya-es-irrelevante-en-mexico.html>.
- MORENA (2024): *100 pasos para la transformación. Claudia Sheinbaum 2024-2030*. Disponible en: <https://claudiasheinbaum.pardo.mx/wp-content/uploads/2024/03/CSF100.pdf>.

- OSTIGUY, P.; PANIZZA, F., y MOFFIT, B. (2021): *Populism in Global Perspective. A Performative and Discursive Approach*, Londres, Routledge.
- PÉREZ, M. (2024): “ONGs alertan que la intervención de AMLO y violencia ponen en riesgo la integridad electoral en México”, *El Economista*, 4 de abril. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/ONGsalertan-que-la-intervencion-de-AMLO-y-violencia-ponen-en-riesgo-la-integridad-electoral-en-Mexico-20240404-0080.html>.
- PUGA ESPINOSA, C. (2021): “La puesta en escena de la cuarta transformación”, *Estudios Políticos*, 53, pp. 13-30.
- ROSETE, E. (2024): “El Congreso aprueba los ‘superpoderes’ para la Secretaría de Seguridad de Harfuch”, *El País*, 22 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2024-11-22/el-congreso-aprueba-los-superpoderes-para-la-secretaria-de-seguridad-de-harfuch.html>.
- ROSILES SALAS, J. (2024): “Después de la tormenta: los efectos de las elecciones de 2024”, *Análisis Plural* (8).
- (2023): “PRD, la izquierda (que está muy) incómoda”, *Expansión Política*, 17 de junio. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/voces/2023/07/17/oteador-prd-la-izquierda-que-esta-muy-incomoda>.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2019): *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLANNACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.
- THE ECONOMIST (2020): “Mexico needs statecraft, yet its president offers theatre”, *The Americas*, 27 de febrero. Disponible en: <https://www.economist.com/the-americas/2020/02/27/mexico-needs-statecraft-yet-its-president-offers-theatre>.
- VELÁZQUEZ FLORES, R. (2024): “Los retos inmediatos de política exterior para el gobierno de Claudia Sheinbaum”, *Foreign Affairs Latam*, octubre.
- VILABOA ARRONIZ, J.; PLATAS ROSADO, D. E.; ZETINA CÓRDOBA, P., y GASPERÍN GARCÍA, E. M.^a (2022): “La Cuarta Transformación (4t): ¿hacia un neopopulismo?”, *Enfoques*, vol. XX, nº 37, pp. 31-53.

RELACIÓN DE AUTORAS

Azul A. Aguiar Aguilar

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO y profesora en la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son: política judicial, procesos de democratización y política comparada. Ha sido investigadora visitante en el GIGA Institute en Hamburgo, Alemania y profesora visitante en la Universidad de Pisa, Italia. Desde 2014 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

Esther del Campo

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

Cecilia Güemes

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

Sandra Miled Hincapié Jiménez

Profesora investigadora en la Universidad de Guadalajara, México. Investigadora nacional del Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnología (CONAHCYT). Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Cien-

cia Política de la FLACSO, sede México. Doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magister en Ciencia Política y socióloga de la Universidad de Antioquia.

Andrea Mila-Maldonado

Investigadora del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela, máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, y licenciada en Estudios Internacionales. Sus áreas de investigación son: relaciones internacionales, política exterior, integración regional y migración. Ha sido directora y miembro de proyectos de investigación en América Latina y España, con más de una veintena de artículos científicos publicados. Tiene experiencia en el sector público, privado y universidad. Ha trabajado en varios ministerios de América Latina en las áreas de relaciones bilaterales y multilaterales, cooperación, cultura, educación y comunicación, con especial énfasis en Iberoamérica y Europa oriental.

Sofía Pérez Gil

Candidata doctoral en Estudios Políticos de la Universidad del Rosario. Su investigación gira en torno a las teorías feministas de las Relaciones Internacionales, la política exterior feminista y los derechos de las mujeres en sus diversidades. Como consultora para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, ha sido responsable de redactar el documento de la Política Exterior Feminista de Colombia y ha contribuido a su implementación y socialización a nivel nacional e internacional. Asimismo, ha sumado esfuerzos a la consolidación y trabajo del Observatorio de Mujeres, Paz y Seguridad para América Latina y el Caribe, que se encarga de co-crear conocimientos y recomendaciones sobre la paz y la seguridad en la región desde un lente feminista, participativo e interseccional.

Arlene B. Tickner

PhD. en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami y maestría en Estudios Latinoamericanos por la Georgetown University. Ha sido profesora titular en la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Sus áreas de investigación incluyen la política exterior colombiana, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, la seguridad hemisférica, y el pensamiento crítico y del Sur global en Relaciones Internacionales. Además de sus actividades académicas, fue columnista semanal del diario *El Espectador* durante más de una década y analista en distintos medios internacionales. En la actualidad es Embajadora Itinerante para Asuntos de Género y Política Global Feminista de Colombia, luego de haber sido Embajadora Alternativa en la Misión de Colombia ante Naciones Unidas en Nueva York.

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Su perfil de investigación se centra en las áreas de

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

Érika Rodríguez Pinzón

Directora de la Fundación Carolina. Socióloga y doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Diplomada en Derecho y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España. Colabora como Non Resident Senior Fellow del Adrienne Arsht Latin America Center del Atlantic Council (*ad honorem*). Ha sido investigadora asociada del Instituto Complutense de Estudios Internacionales; profesora de Sociología del Desarrollo Internacional de la UCM, y asesora especial del Alto Representante de la Unión Europea para las relaciones con América Latina. A lo largo de más de 20 años ha ejercido como consultora senior en numerosos organismos internacionales y agencias de desarrollo, entre ellos: PNUD, OEA, AECID, CAF Banco de Desarrollo, SEGIB o la Unión Europea.

Carolina Sampó

Ingresante a la Carrera de Investigador Científico de Conicet, Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Fue becaria doctoral y posdoctoral de CONICET e investigadora posdoctoral en la Universidad Complutense de Madrid. Becaria Fulbright. Es autora de un libro y varios capítulos de libro. Ha escrito más de una docena de artículos científicos en medios nacionales e internacionales.

Yanina Welp


Investigadora asociada en el Albert Hirschman Centre on Democracy, del Graduate Institute de Ginebra (Suiza). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra y licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social, ambas por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Especialista en el estudio de la participación política, ha publicado numerosos libros, artículos y capítulos de libro. Su último libro es *The Will of the People: Populism and Direct Democracy in Latin America* (De Gruyter 2022). Es cofundadora de la Red de Politólogas. Entre 2016 y 2019, fue codirectora del Latin American Zurich Center, en la Universidad de Zúrich.

Julieta Zelicovich

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y magíster en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Tiene experiencia en investigación, docencia y consultoría

RELACIÓN DE AUTORAS

en el campo de las relaciones comerciales internacionales. Es investigadora en el CONICET, profesora en la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y en la maestría en Política y Economía Internacional de la Universidad de San Andrés. Es autora de publicaciones en revistas científicas y libros académicos en temas de economía política internacional y política exterior, incluyendo globalización, gobernanza del comercio internacional, política comercial externa e integración regional.



Este libro se terminó de imprimir
en Madrid, en enero de 2025

Este **Informe anual 2024-2025** de la Fundación Carolina ofrece una visión integral y multifacética de los desafíos y oportunidades que ha enfrentado América Latina en 2024 y los que le esperan en 2025: un año que se presenta económicamente incierto y políticamente turbulento, bajo un contexto global tensionado, en el que persistirá el asedio a los valores y las instituciones de la democracia, pero que asimismo podría suponer, para los países de la región, un reimpulso en términos de movilización de recursos financieros, resiliencia institucional, defensa de derechos humanos, y representación política de las mujeres. En su elaboración ha participado un destacado grupo de especialistas que colaboran o son miembros del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina.

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

