

El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

Melany Barragán
Hugo Borsani
María del Carmen Villarreal
Editores



2021

ANUARIO



El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

Auspician:



Apoyan:



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca



Anuario 2021

El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

© 2021 Latinoamérica21

© 2021 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Latinoamérica21

18 de Julio 1324, piso 1

Montevideo, Uruguay

Tel.: (34) 622 128 206

E-mail: contacto@latinoamerica21.com

www.latinoamerica21.com | @Latinoamerica21

Director

Jerónimo Giorgi

Coordinadora editorial

Melany Barragán

Latinoamérica21 es un medio de comunicación y una plataforma de contenidos que reúne a una amplia comunidad de expertos y académicos, que producen textos de análisis y opinión sobre temas políticos, económicos y sociales de América Latina. A través de la libre difusión de opiniones expertas y diversas, busca contribuir a mejorar la capacidad de juicio crítico de los latinoamericanos sobre los principales temas que ocurren en la región.

Latinoamérica21 fomenta la democracia y el diálogo con miras a una cultura de paz y no violencia, y promueve la libertad de expresión en línea con los objetivos de la Comunicación para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Además, impulsa un espacio de análisis propio y un punto de vista autónomo sobre las diferentes realidades que hacen al acontecer latinoamericano.

Fundación Konrad Adenauer

Plaza Independencia 749, of. 201

Montevideo, Uruguay

Tel.: (598) 2902 0943/ -3974

E-mail: info.montevideo@kas.de

www.kas.de/uruguay | @KASMontevideo

Director KAS Partidos

Sebastian Grundberger

Coordinador editorial

Ángel Arellano

DIÁLOGO POLÍTICO es una plataforma para el diálogo democrático entre los influenciadores políticos sobre temas de relevancia en América Latina con base en los valores de libertad, solidaridad y justicia. Conecta a la región con los grandes debates geoestratégicos en el mundo. Construye una ventana de difusión de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina.

DIÁLOGO POLÍTICO es parte del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina (KAS Partidos). Tiene el objetivo de reducir la polarización política a través de un debate pluralista, constructivo e informado, orientado al bien común, para fortalecer el centro político desde sus raíces socialcristianas, liberales y conservadoras.

www.dialogopolitico.org - @dplatinoamerica_

Editores: Melany Barragán, Hugo Borsani y María del Carmen Villarreal

Traductores al portugués: Maria Isabel Santos Lima y Dâmaris Burity

Correctores: Alejandro Coto (español) y Alexandre Kappaun (portugués)

Diseño y armado: Taller de Comunicación - www.tallerdecomunicacion.com.uy

Imagen de portada: Pexels

ISBN 978-9915-9375-8-8

Las opiniones expresadas en los artículos representan la visión personal de sus respectivos autores, no necesariamente la de los editores.

Índice

Presentación. <i>Jerónimo Giorgi</i>	6
Anuario 2021. El mundo poscovid-19 ¿Cambio de paradigma? <i>Melany Barragán, Hugo Borsani y María del Carmen Villarreal</i>	8
Política y relaciones internacionales	11
Introducción. <i>Hugo Borsani</i>	12
La democracia en América Latina durante la pandemia. <i>Daniel Buquet</i>	14
Polarización y populismo: ¿ha supuesto la pandemia un cambio de tendencia? <i>Barry Ames y Scott Morgenstern</i>	19
Democracia digital. <i>Martha Singer Sochet</i>	26
Comunicación política y el fenómeno de las <i>fake news</i> . <i>Luciana Fernandes Veiga</i>	31
Multilateralismo, cooperación e integración regional. <i>Detlef Nolte</i>	41
China y América Latina: un balance y varias interrogantes. <i>Andrés Serbin</i>	47
Los partidos latinoamericanos bajo presión. <i>Sebastian Grundberger</i>	51
Economía	58
Introducción. <i>David Castells-Quintana</i>	59
Política fiscal en el mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma? <i>Andrés Mejía Acosta</i>	61
El Estado, el mercado y la reactivación económica. <i>Gregorio Vidal</i>	67
La inversión extranjera directa en Latinoamérica después de la pandemia. <i>Ricardo Aceves</i>	71
Covid-19 y cambio climático: crisis de las finanzas y desafíos de financiamiento. <i>Leonardo Stanley</i>	77
La integración económica latinoamericana pospandemia. <i>Carlos Andrés Brando</i>	82
América Latina y la Unión Europea: transformación socioeconómica en la nueva realidad (pandémica y pospandémica). <i>Violetta M. Tayar</i>	88
El arte de hacer amigos. Los riesgos de cooperar con el Partido Comunista chino. <i>Juan Pablo Cardenal</i>	93

Sociedad	98
Introducción. <i>Rossana Castiglioni</i>	99
Pobreza, desigualdad y violencia en América Latina y el Caribe. <i>Nelva Marissa Araúz Reyes</i>	102
Covid-19: impacto en protección social y políticas para aliviarlo en América Latina. <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	108
La salud en tiempos de pandemia. Las tres «d» de la epidemiología crítica del SARS-CoV-2 en América Latina y el Caribe: determinación, dependencia y descoordinación. <i>Gonzalo Basile</i>	116
Migraciones y pandemia en América Latina y Caribe. <i>Leticia Calderón Chelius</i>	123
La economía en su laberinto. Colapso climático y capitaloceno: una visión desde América Latina y el Caribe. <i>Alberto Acosta</i>	128
La pandemia y los movimientos sociales latinoamericanos. <i>Breno Bringel</i>	134
Entre la geopolítica y las ideas. Reflexiones para una renovación democrática. <i>Armando Chaguaceda y Fernando Pedrosa</i>	139
Conclusiones	144
La política en América Latina tras la pandemia. <i>Manuel Alcántara Sáenz</i>	145
Glosario.....	151

Presentación

JERÓNIMO GIORGI

Director y fundador de Latinoamérica21. Periodista. Máster en Periodismo por la Universidad de Barcelona y en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid.

LATINOAMÉRICA21 es un medio especializado en contenidos de análisis y opinión sobre temas políticos, económicos y sociales de América Latina producidos por expertos que busca posicionarse como puente entre la academia y la gran audiencia para colaborar con el fortalecimiento del debate público en la región.

A través de la libre difusión de opiniones especializadas y diversas de nuestros colaboradores, buscamos promover un entorno plural y contribuir a mejorar la capacidad de juicio crítico de los latinoamericanos sobre los principales temas que ocurren en la región. Buscamos, además, fomentar la democracia, el diálogo y la creación de un espacio de análisis propio e independiente.

LATINOAMÉRICA21 es, además, una agencia de sindicación que distribuye su contenido a una red de influyentes periódicos de la región con el objetivo de enriquecer su oferta de análisis y opinión sobre temas latinoamericanos. Esta red de periódicos incluye a *Folha de São Paulo* (Brasil), *Clarín* (Argentina), *Perfil* (Argentina), *El Universal* (México), *El Espectador* (Colombia), *El Universo* (Ecuador), *Página Siete* (Bolivia), *El Deber* (Bolivia), *La Tercera* (Chile), *El Mostrador* (Chile), *El Observador* (Uruguay), *La Diaria* (Uruguay), *El Faro* (El Salvador), *El Nacional* (Venezuela), *Tal Cual* (Venezuela) y *Última Hora* (Paraguay).

El anuario que aquí presentamos es el primer proyecto editorial de LATINOAMÉRICA21, lo cual supone un gran desafío que decidimos asumir con el objetivo de promover una mejor comprensión sobre nuestra región. Esta publicación está compuesta por 26 textos escritos por académicos de diversas disciplinas, tanto latinoamericanos como latinoamericanistas, y busca analizar, a través de diferentes puntos de vista, el impacto económico, político y social de la pandemia de covid-19 en América Latina, así como sus perspectivas futuras.

En este marco, queremos agradecer especialmente al Programa Regional Partidos Políticos y Democracia de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y a su plataforma Diálogo Político la financiación para realizar este proyecto editorial. Esta primera publicación ha sido posible gracias al apoyo integral de la KAS, a la sintonía que existe entre nuestro proyecto y su labor y al compromiso que nos une en la defensa de valores fundamentales como el respeto a la democracia. Esperamos que este sea el inicio de una proficua colaboración que nos permita promover un mayor conocimiento sobre los desafíos que enfrenta América Latina, y a fortalecer el debate público sobre nuestra región.

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana que trabaja en el mundo

fomentando la cooperación internacional y el fortalecimiento de la democracia. Su Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina, que opera en Montevideo, Uruguay, desde el año 2012, desarrolla importantes actividades de cooperación y formación política, además de editar la plataforma multimedia Diálogo Político (www.dialogopolitico.org) que promueve iniciativas innovadoras como el ANUARIO 2021 que aquí presentamos, para estimular la discusión política responsable en la región.

Desde Latinoamérica²¹ queremos, además, agradecer el auspicio de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y el Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), y el apoyo de la Universidad Diego Portales de Chile, del Programa de Postgrado en Ciencia Política (PPGCP) de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO) de Brasil, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) por su apoyo y confianza en el proyecto.

Anuario 2021

El mundo poscovid-19 ¿Cambio de paradigma?

MELANY BARRAGÁN, HUGO BORSANI Y MARÍA DEL CARMEN VILLARREAL

Melany Barragán. España. Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Profesora de la Universidad de Valencia. Especializada en élites políticas, representación, sistemas de partidos y política comparada. Editora de Latinoamérica21.

Hugo Borsani. Brasil-Uruguay. Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro, IUPERJ (actual IESP/UERJ). Posdoctorado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Profesor de la Universidad Estatal del Norte Fluminense, UENF (Brasil). Editor de Latinoamérica21.

María del Carmen Villarreal. Ecuador-Brasil. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora permanente del Programa de Postgrado en Ciencia Política de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO). Especializada en migraciones internacionales, cooperación, desarrollo y derechos humanos. Editora de Latinoamérica21.

La irrupción del coronavirus SARS-CoV-2 supuso un antes y un después en el mundo tal como lo conocíamos. Lo que comenzó como una crisis sanitaria, pronto impregnó todas las esferas de la vida pública y privada, haciendo que el 2020 sea recordado por las actuales generaciones como el año en el que todo cambió. La crisis económica, los cambios en las formas de convivencia social o los nuevos desafíos para la gobernabilidad son solo algunas de las consecuencias de la pandemia.

La llegada del 2021 no hizo más que confirmar estas transformaciones, que alteraron el funcionamiento del mundo. Con el objetivo de abordar el impacto del covid-19 en nuestras vidas y en las sociedades latinoamericanas desde una perspectiva multidisciplinar, este anuario pone en relieve las transformaciones políticas, económicas y sociales acontecidas desde el inicio de la crisis sanitaria y reflexiona sobre su impacto en el futuro. A partir del análisis de expertos, los textos recogidos en este volumen ayudan a comprender mejor los cambios en curso y a responder una cuestión central: ¿estamos ante un cambio de paradigma mundial? Y, en caso afirmativo, ¿cómo afectará este cambio a la región latinoamericana?

Cuando a inicios de 2020 comenzó a difundirse en los medios de comunicación la existencia de un virus localizado en la ciudad de Wuhan (China), pocos imaginaban las repercusiones que este acontecimiento tendría para el orden mundial. En cuestión de semanas, los Estados y la comunidad internacional tuvieron que tomar medidas de urgencia para tratar de contener la pandemia. Estas decisiones, en muchas ocasiones adoptadas contra reloj, impregnaron numerosas esferas, tanto del ámbito público como privado.

Por un lado, la instauración de estados de alarma o emergencia ha afectado el funcionamiento de la democracia. Por otro, los efectos colaterales de la crisis sanitaria han afectado las condiciones de gobernabilidad y alterado tanto el orden institucional y político como la continuidad de las normas. Los gobiernos de los cinco continentes debieron hacer frente a una situación excepcional que cambió el orden de prioridad de sus políticas, las normas de convivencia y la capacidad de acción de los actores. En América Latina, las debilidades estructurales de muchos de sus sistemas políticos no hicieron más que reafirmar las carencias de las democracias latinoamericanas para hacer frente a la crisis.

Este contexto, que afectó a la política doméstica, también se vio reflejado en el equilibrio de poderes en el ámbito internacional. La puja entre los países por hacerse con material sanitario, las dificultades para coordinar políticas sanitarias globales en instancias supranacionales y las asimetrías de poder también han reordenado las posiciones de los países en la comunidad internacional. Mientras que China ha logrado recuperarse parcialmente y consolidar su papel de potencia y Europa y Estados Unidos han tratado de sobreponerse, América Latina ha vuelto a quedarse descolgada y dependiente de las ayudas de terceros Estados.

Como telón de fondo, el descontento y la crispación política se han visto alimentados en muchas ocasiones por la proliferación de *fake news*, ingrediente perfecto para alimentar la tentación populista y una deriva democrática. La suma de estos y otros factores ha desatado la tormenta perfecta y los países latinoamericanos se enfrentan a un contexto sin precedentes. Solo la introducción de medidas que contrarresten la crisis y ayuden a suplir las carencias derivadas de los estados de alarma permitirá la continuidad de democracias que incluso antes de la pandemia mostraban síntomas de fatiga. La voluntad política y la utilización de nuevos instrumentos como, por ejemplo, la democracia digital —especialmente relevante en un año electoral en el que las restricciones de movilidad suponen un obstáculo a la participación— pueden ser la llave para evitar el estallido de crisis políticas e institucionales.

La economía ha sido otra de las grandes afectadas por la crisis sanitaria. Los efectos de la pandemia de covid-19 y las diferentes estrategias que debieron asumir los gobiernos en todo el mundo para enfrentarla derivaron en una crisis económica de carácter global y de dimensiones con pocos precedentes. Con excepción de la economía china, que solo vio disminuir de forma significativa su ritmo de crecimiento, la gran mayoría de los países, desarrollados o en vías de desarrollo, experimentaron en 2020 un profundo retroceso de su actividad económica.

El panorama es sombrío a nivel global y especialmente grave en América Latina. Los elevados índi-

ces de pobreza y desigualdad preexistentes en la mayoría de los países de la región, sumados a los bajos niveles de inversión productiva, la amplia dimensión del sector informal y las dificultades en el orden fiscal y financiero, son solo algunos de los muchos problemas que desafían a los gobiernos y las economías de la región. Los seis artículos de la sección «Economía» del ANUARIO abordan algunos de los principales retos económicos que han sido ampliados y agravados por la pandemia en América Latina.

Los diferentes aspectos vinculados a la reactivación económica, como las políticas públicas requeridas, la acción del Estado y los estímulos para dinamizar el mercado y el empleo, constituyen, sin lugar a dudas, una preocupación central, así como las políticas fiscales, el endeudamiento público y la inversión, tanto pública como privada. Asimismo, la cooperación e integración económica de la región —o, más precisamente, su retroceso—, y la imperiosa necesidad de desarrollarla y afirmarla, es sin duda otro de los grandes desafíos que América Latina deberá afrontar. No solo para superar la crisis causada por la pandemia, sino para alcanzar economías más estables, menos desiguales y sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Por último, en el caso de América Latina y el Caribe (ALC), junto con los impactos económicos y políticos derivados de este proceso, es imprescindible dar cuenta de las consecuencias sociales que ha generado. A pesar de su expansión global, el covid-19 afecta con más virulencia a los grupos más pobres, vulnerables, racializados y discriminados de la sociedad.

Pese a estar constituida en su mayor parte por países considerados de renta media, la región latinoamericana es la más desigual del mundo y, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) más del 30% de su población se encuentra bajo la línea de pobreza.

A pesar de los avances sociales y económicos alcanzados a principios del siglo XXI, este es el contexto estructural en el que deben analizarse las consecuencias de la pandemia. El covid-19 no solo evidenció, sino que agudizó estas brechas

estructurales, promoviendo diversas transformaciones y desafíos en relación con el presente y el futuro de la región. Por ello, en la tercera parte del ANUARIO se analizan los impactos del covid-19 sobre fenómenos estructurales como la pobreza, las desigualdades y la violencia social. Tales fenómenos son especialmente evidentes en los sectores rurales y periféricos de las grandes ciudades, en las poblaciones indígenas, afrodescendientes y en las mujeres que, en el contexto de las cuarentenas, han experimentado un aumento de la violencia de género sin precedentes.

Por otro lado, desde el inicio de la pandemia, las respuestas formalmente creadas bajo la premisa de combatir la difusión del virus, como los decretos de cuarentenas, el cierre de fronteras y el aumento generalizado de la militarización y de los controles migratorios, han marcado un antes y un después en los desplazamientos regionales. Los cambios registrados en este fenómeno, al igual que en las políticas migratorias, ameritan especial atención para comprender el presente y pensar los posibles impactos futuros sobre la movilidad humana en la región.

Todas esas cuestiones constituyen diferentes dimensiones de un mismo fenómeno. La crisis del covid-19 ha traspasado los límites de lo sanitario para impregnar prácticamente la totalidad de espacios de la esfera pública. Tanto es así que algunos reflexionan sobre la llegada de un nuevo ciclo o paradigma en el escenario pospandemia. Con el objetivo de proporcionar un análisis crítico y reflexivo sobre el tiempo que nos está tocando vivir, el presente volumen incluye las aportaciones de expertos en los ámbitos de la política, relaciones internacionales, economía y sociedad, con especial énfasis en América Latina. Los textos incluidos en el ANUARIO invitan a la reflexión y alimentan la curiosidad de todos aquellos preocupados por lo público. Con un carácter eminentemente divulgativo e informado, su lectura proporciona herramientas útiles para comprender la realidad política, económica y social de la región, así como sus desafíos futuros.

En la medida en que este primer anuario de Latinoamérica²¹ es resultado de nuestra colaboración

con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), además de las reflexiones de columnistas y colaboradores de Latinoamérica²¹, el documento incluye también tres textos: «Los partidos latinoamericanos bajo presión», «El arte de hacer amigos: los riesgos de cooperar con el Partido Comunista chino» y «Entre la geopolítica y las ideas: reflexiones para una renovación democrática», vinculados a las actividades de investigación del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina de la KAS, con sede en Montevideo.

Política y relaciones internacionales



Introducción

HUGO BORSANI

Brasil-Uruguay. Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro, IUPERJ (actual IESP/UERJ). Posdoctorado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Profesor de la Universidad Estatal del Norte Fluminense, UENF (Brasil). Editor de Latinoamérica21.

Esta primera sección del ANUARIO de Latinoamérica²¹ reúne artículos que analizan los efectos más sobresalientes de la pandemia en la política de la región y, en particular, en el funcionamiento de las instituciones fundamentales de las democracias —las elecciones, los partidos políticos, las relaciones entre los diferentes poderes del Estado—, en los valores y actitudes políticas de los ciudadanos, en la comunicación política y en las relaciones internacionales y los procesos de integración regional.

En términos generales, los autores de los seis artículos constatan que la pandemia acentuó o aceleró características y tendencias que venían manifestándose desde antes de marzo de 2020, pero que no hubo giros sustanciales de la evolución política latinoamericana. Esta constatación, lejos de ser una conclusión tranquilizadora, es motivo de preocupación y ante todo una alerta sobre la necesidad de encontrar respuestas más eficaces a problemas que no surgieron con la pandemia pero fueron reforzados o agravados durante esta, dejando un escenario aún más complejo que el previamente existente, y que no desaparecerán con el control total o parcial de la enfermedad.

La sección comienza con el análisis de Daniel Buquet sobre el desempeño de los gobiernos latinoamericanos en sus estrategias para enfrentar tanto la emergencia sanitaria como la fuerte caída de la actividad económica, con sus

reflejos negativos en el empleo y el ingreso de las familias, resultado inevitable de las medidas necesarias para restringir la propagación y mortalidad del virus. El artículo también muestra que las derrotas políticas de los oficialismos en las elecciones presidenciales o legislativas que tuvieron lugar durante este período de pandemia —un indicador de la insatisfacción de los ciudadanos con la capacidad de respuesta de los gobiernos, independientemente del perfil ideológico de estos últimos— es una tendencia iniciada antes de la emergencia sanitaria. Un aspecto relativamente positivo destacado por el autor es que los temores de un avance del autoritarismo, a través del uso abusivo de medidas de excepción, no se concretó.

El artículo de Barry Ames y Scott Morgenstern está estrechamente vinculado con el anterior. Los autores abordan dos de los temas más salientes de la política latinoamericana actualmente, como son el populismo y la polarización ideológica de sus sistemas políticos y de sus sociedades. Los autores muestran que la polarización política, junto con el declive de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones, presentes en casi todos los países de la región, son también tendencias que preceden a la pandemia, pero que, en general, se incrementaron a raíz de las dificultades que esta trajo para gobernantes y ciudadanos.

Los dos artículos siguientes abordan, desde diferentes ángulos, el tema de la comunicación digital y de las *fake news*. Como señala Martha Singer Sochet en su artículo sobre democracia digital, la extensión de la comunicación digital a casi todos los aspectos de nuestras actividades profesionales y personales fue, sin dudas, una de las características más destacadas y más fácilmente observables de la pandemia, que han cambiado nuestra vida cotidiana y acelerado de forma exponencial una tendencia que viene manifestándose e intensificándose desde hace dos décadas. El artículo de Singer explica las diferentes dimensiones y manifestaciones de las nuevas tecnologías de información y comunicación, resaltando las limitaciones y peligros para el fortalecimiento de la democracia, que se hicieron más evidentes durante la pandemia —la brecha entre los que tienen y los que no tienen acceso a un buen funcionamiento de estos servicios, la fácil diseminación de información falsa y la segregación y polarización de los ciudadanos—, pero también los beneficios y potencialidades, aún escasamente aprovechadas, para una democracia más inclusiva.

Continuando con el tema de la comunicación digital pero enfocando específicamente en el complejo tema de las *fake news*, Luciana Fernandes Veiga analiza, con datos e informaciones de diferentes fuentes e investigaciones, las principales características y manifestaciones de este fenómeno político y social, que adquirió especial relevancia y centralidad durante estos casi dos años de pandemia.

Los dos últimos artículos de esta sección analizan los nuevos desafíos planteados a los procesos de integración regional y a las relaciones internacionales. Detlef Nolte presenta un amplio panorama de las dificultades que han enfrentado las diferentes iniciativas de integración regional en América Latina, resaltando la persistente debilidad institucional de esos esfuerzos de integración, incrementada por la irrupción de la pandemia, lo que reforzó el escepticismo sobre una reversión de ese cuadro en el corto plazo. El artículo también analiza las perspectivas de las relaciones de la región con los Estados Unidos de Biden, la Unión Europea y China.

Por último, Andrés Serbin analiza específicamente la relación de América Latina con China, mostrando el aumento de la importancia estratégica de la región para el gigante asiático desde la primera década de este siglo. El artículo destaca que la proyección económica y diplomática china, y su competencia con los Estados Unidos en la región, suponen nuevos desafíos y oportunidades para los países latinoamericanos.

La democracia en América Latina durante la pandemia

DANIEL BUQUET

Uruguay. Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Profesor titular del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Columnista de Latinoamérica21.

La democracia en América Latina ha logrado niveles razonables de estabilidad en las últimas décadas. En la mayoría de los países de la región los gobiernos surgen de elecciones libres cuyos resultados son aceptados por el conjunto del sistema político, aunque no siempre sin controversias.

A partir de la tercera ola democrática, se transitó por dos períodos diferenciados. Durante el primero, que duró hasta fines del siglo pasado, se concretó la recuperación y consolidación democrática en el contexto de la crisis económica previa (fundamentalmente de la deuda externa durante la *década perdida*) y se aplicó de forma bastante generalizada —aunque variada— un conjunto de reformas y ajustes *neoliberales* inspirados en el consenso de Washington. Durante el segundo período, a partir del cambio de siglo, se produjo la alternancia conocida como el *giro a la izquierda*, que resultó de una reacción a las políticas implementadas durante la década de 1990 y sus resultados. Si bien algunos han pretendido identificar un giro a la derecha en los últimos años, lo que realmente hemos presenciado ha sido una secuencia de alternancias de signo cambiante, que se puede interpretar como una profundización de la democracia política de la región, porque a la regularidad de los procesos electorales se añadió la alternancia entre orientaciones programáticas claramente diferenciadas. La ciudadanía de América Latina ya no solo puede cambiar al gobierno cuando no está

satisfecha con su desempeño; también ha podido cambiar la orientación del gobierno de forma sustantiva, lo que raramente había ocurrido con anterioridad y, cuando ocurrió, había generado trágicas consecuencias.

Pero este proceso de consolidación y profundización democrática no está completamente generalizado y tampoco ha transcurrido plácidamente. En algunos casos, el giro a la izquierda cayó en una deriva autoritaria (Nicaragua, Venezuela) y, en otros, dio lugar a destituciones presidenciales precipitadas o irregulares (Honduras, Paraguay). En algunos países de la región se ha vivido una gran inestabilidad política (Bolivia, Perú, Haití) o se generaron reacciones populistas extremistas (Brasil, El Salvador) y, cuando no se alcanzó alguno de estos extremos, de todas formas se produjeron altos niveles de conflicto político y social (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala). Pocos países han mantenido una continuidad política institucional sin mayores sobresaltos dentro del período (Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay). A pesar de sus avances, las democracias latinoamericanas vienen mostrando signos de fatiga, que se expresa en un aumento del malestar ciudadano con la política, un número creciente de protestas callejeras, reacciones represivas y autoritarias de los gobiernos y el éxito electoral de figuras populistas enfrentadas al sistema, en el marco de una creciente fragmentación y polarización políticas.

En ese contexto ingresó a la región la pandemia de covid-19, generando un *shock* adverso que, desde el terreno sanitario se expandió hacia la economía, la sociedad y la política. El producto interno bruto (PIB) de la región se redujo en un 6,8% en 2020 y se espera una recuperación del 5,2% en 2021, por lo que las economías latinoamericanas estarán, al finalizar este año, por debajo de los niveles prepandemia. Consecuentemente, la pobreza y la indigencia se expandieron significativamente y, adicionalmente, la desigualdad también se incrementó (+2,9% del índice de Gini).

La desigualdad es un problema crónico de la región, la más desigual del mundo, y constituye el principal factor de tensión para el funcionamiento institucional democrático. Las mejoras ocurridas durante el giro a la izquierda y el *boom* de las *commodities* no se consolidaron, la situación se estancó durante los últimos años y la pandemia terminó agravándola. La desigualdad en pandemia resulta particularmente grave porque, además de la vulnerabilidad en materia de ingresos y acceso a servicios de salud de los sectores más carenciados, el problema se incrementa por la brecha digital. En la región, un tercio de la población no tiene acceso a internet y, en consecuencia, amplios sectores resultaron marginados de la principal alternativa que la tecnología ofreció al confinamiento, al no poder continuar realizando su trabajo o estudios de forma remota.

La política en tiempos pandémicos

Para intentar analizar los efectos políticos de la pandemia es conveniente diferenciar al menos cuatro aspectos de la situación: i) el período de la pandemia, que abarca desde marzo de 2020 hasta el presente; ii) sus consecuencias sanitarias y socioeconómicas; iii) las políticas implementadas por los gobiernos, particularmente las restricciones a la movilidad y sus implicancias para la actividad política; y iv) la pandemia como asunto controversial en la arena política. En este trabajo se abordan los dos últimos aspectos en el marco del primero.

En general, los gobiernos de la región adoptaron desde el inicio, además de medidas sanitarias, diversas disposiciones para proteger la continui-

dad de empresas, mantener el empleo y proteger a los sectores más vulnerables a través de exoneraciones fiscales, subsidios y transferencias monetarias. Asimismo, la pandemia requirió un incremento significativo del gasto en salud. El esfuerzo fiscal fue importante, pero claramente insuficiente. En promedio, el gasto en este tipo de medidas fue de un 8,5% del PIB, una cifra considerable pero inferior a la mitad de lo destinado por los países centrales. Este promedio esconde realidades muy diversas, porque el esfuerzo fiscal realizado varió en función de las condiciones preexistentes y la orientación de los gobiernos. Un aspecto central del problema es el alto nivel de informalidad de las economías latinoamericanas (alrededor de un 50% en promedio) lo que implica que la mitad de la población deba mantener su actividad para obtener ingresos. Esta situación condujo a que las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos hayan sido impopulares y, en muchos casos, de imposible cumplimiento efectivo.

En esas condiciones, el resultado de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos latinoamericanos durante la pandemia es mediocre. El ranking de resiliencia de Bloomberg, que clasifica a 53 países, ubicaba hace algunos meses a los de nuestra región en el final de la tabla (Perú, México, Colombia, Argentina y Brasil), con la excepción de Chile. Sin embargo, en su última actualización solo Argentina se mantuvo en las últimas posiciones, mientras que los demás (Brasil, México y Perú) se aproximaron a Chile en la mitad de la tabla y Colombia pasó a ser el primero de la región, en el lugar 22. Sin embargo, una encuesta entre líderes de opinión de IPSOS muestra una realidad más variada. Allí se destaca la buena opinión de los líderes encuestados sobre el manejo de la pandemia por los gobiernos de Chile y Uruguay, con más de un 70% de aprobación, y la pésima opinión sobre Brasil, con un 95% de desaprobación. Coincidentemente, el nivel de vacunación muestra un desempeño muy bueno de Chile y Uruguay, que han alcanzado en torno al 80% de la población y se ubican en los primeros lugares a nivel global. Pero Brasil se ubica en un segundo escalón junto con Panamá, Costa Rica, Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana, que

tienen más del 50% con una dosis y están cerca de esa cifra con el esquema completo. Colombia, México y Perú se ubican más atrás con alrededor de un tercio de la población con la vacunación completa. El resto de los países de la región están claramente rezagados, mostrando que, más allá de mejores o peores orientaciones de los gobiernos, el factor determinante ha sido la capacidad económica de los Estados.

En el terreno político, el mayor desafío que se percibió inicialmente para las democracias de la región se vinculó con la declaración de estados de emergencia, los poderes especiales de los Ejecutivos y la limitación de las libertades individuales. Prácticamente todos los países de la región, con la única excepción de Nicaragua, declararon alguna forma de estado de emergencia, suspendiendo diversas actividades y restringiendo la movilidad, como consecuencia de la aparición de los primeros casos de covid-19 durante el mes de marzo de 2020. El más reticente fue el gobierno mexicano, que dejó las medidas restrictivas en manos de la Secretaría de Salud Pública a través de un *acuerdo* publicado a fines de marzo. Junto al presidente mexicano, el brasileño y el nicaragüense fueron los únicos que minimizaron la pandemia y no promovieron activamente las restricciones y las medidas de protección. Pero, en general, los temores de que gobernantes autoritarios aprovecharan la pandemia para usufructuar poderes excepcionales y restringir las libertades individuales fueron aventados, porque los gobiernos que establecieron mayores restricciones fueron también los más respetuosos del funcionamiento institucional, mientras que, tal vez paradójicamente, algunos sospechosos de autoritarismo hicieron lo contrario.

Adicionalmente, uno de los primeros asuntos controversiales en el terreno político fue la alteración de los calendarios electorales, que puso bajo presión a la democracia, en la medida que la pandemia transformó a las elecciones en eventos peligrosos en materia sanitaria. Durante 2020, muchos países modificaron sus calendarios electorales y otros los mantuvieron. Bolivia, República Dominicana, Paraguay, Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, México y Brasil pospusieron algu-

na elección, mientras que Honduras, El Salvador, Guatemala, Venezuela, Perú y Ecuador las realizaron en la fecha prevista. Durante 2021 ya no se postergaron elecciones con la excepción de Haití. Seguramente el caso más preocupante fue el de Bolivia, donde las elecciones fueron postergadas durante un gobierno de facto, lo que generó incluso protestas masivas, pero el contundente triunfo del MAS luego de su realización permitió superar la situación. Nuevamente, el temor de que la manipulación del calendario electoral se convirtiera en una amenaza para la democracia parece haberse alejado. Si comparamos a los organismos electorales de la región resulta que, paradójicamente, los que tienen mayores niveles de autonomía y capacidad, además de contar con la confianza de la población, fueron los que mayoritariamente alteraron las fechas (Tarouco, 2021). Es decir que en aquellos países donde los organismos electorales no generan confianza en la población, el mantenimiento de la fecha original sirvió para no empeorar la situación.

En términos generales, los niveles de democracia en América Latina disminuyeron durante 2020 si consideramos el indicador de democracia liberal de V-Dem. Entre los países que han sufrido un mayor deterioro democrático en los últimos años el más preocupante es Brasil, por su tamaño y porque la caída se mantiene desde hace cinco años, además de que el manejo de la pandemia se convirtió en el centro del conflicto político. Brasil cuenta con el dudoso privilegio de ocupar el cuarto lugar en el *top 10* mundial en deterioro democrático entre 2010 y 2020. Un panorama igualmente preocupante es el de El Salvador, donde el presidente, luego de un triunfo arrasador en las elecciones legislativas, ha concentrado la suma del poder haciendo prever un recorrido similar a lo ocurrido en Nicaragua o Venezuela. Y el caso más trágico vuelve a ser Haití, con el Parlamento clausurado desde principios de 2020, el asesinato del presidente en 2021 y las elecciones postergadas para 2022. Pero el deterioro de la democracia en América Latina y el Caribe en 2020 (de 0,47 a 0,46), más que una consecuencia de la pandemia, muestra una continuidad con procesos previos, ya que el valor viene cayendo sistemáticamente desde 2015, cuando se ubicó en 0,56.

Un nuevo *issue* para la polarización

En términos políticos, el ingreso de la pandemia pudo generar al principio el fenómeno conocido como *rally 'round the flag*, por el cual se produce un apoyo generalizado al gobierno durante un período, como consecuencia de una crisis internacional o una amenaza externa. Pero esto no siempre ocurrió o duró muy poco, ya sea por la impopularidad previa de los gobernantes o la rápida incorporación de las políticas vinculadas a la pandemia al conflicto político preexistente. Un caso paradigmático es el argentino, donde se pudo ver en sucesivas conferencias de prensa al presidente Alberto Fernández junto al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, figura destacada del kirchnerismo, y al jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, una de las principales figuras de la oposición. Pero el formato sólo duró unos pocos meses, porque desavenencias diversas, junto al descenso de la popularidad del presidente, llevaron a que esos diferentes ámbitos de gobierno fueran sustituyendo rápidamente la cooperación por el conflicto.

En términos generales, la pandemia de covid-19 en América Latina generó un novedoso clivaje político-ideológico. La posición de los gobernantes para enfrentar la pandemia fue diversa y, llamativamente, no alineada en los clásicos términos de izquierda y derecha. En los dos países más grandes de la región, Brasil y México, los presidentes subestimaron la importancia de la pandemia, a pesar de que Bolsonaro se ubica en la derecha y López Obrador en la izquierda. En el sur del continente, los presidentes derechistas de Chile y Uruguay tomaron medidas rápidamente, al igual que el presidente progresista de Argentina. Mientras el gobierno uruguayo suspendía la enseñanza presencial junto con un puñado de actividades en marzo de 2020, la oposición argentina —con una orientación ideológica similar al gobierno uruguayo— enfrentó duramente al presidente de ese país por haber tomado la misma disposición. Las medidas promovidas por los gobiernos de la región, primero para frenar la propagación del virus y luego para llevar adelante la vacunación, se han ubicado en el centro de la controversia política,

especialmente en los momentos con altos niveles de contagios y muertes.

Pero no solo la evolución de los indicadores sanitarios marcó la agenda, porque el deterioro socioeconómico generó un rápido incremento del malestar en segmentos importantes de la población. Así, gobiernos derechistas e izquierdistas impusieron restricciones a la movilidad que fueron cuestionadas por oposiciones izquierdistas o derechistas que, crecientemente, responsabilizaron a los gobiernos no solo del alto número de decesos, sino también de las cada vez peores condiciones de vida de la población. Luego de que las medidas restrictivas silenciaron por un tiempo las protestas, las manifestaciones de descontento retornaron a las calles durante el segundo semestre de 2020. Aunque en algunos casos la convocatoria tuvo que ver directamente con la pandemia (como las restricciones a la movilidad o los problemas sanitarios), los reclamos fueron retomando como centro reivindicativo la situación socioeconómica, el deterioro de las condiciones de vida y la exclusión social. Para fines de 2020 la situación política mostraba fundamentalmente una continuidad con la que se había instalado durante 2019, un escalón más abajo.

Los presidentes latinoamericanos se encontraban en diferentes situaciones al comienzo de la pandemia en materia de apoyo de la opinión pública. Algunos gozaban de niveles altos de aprobación popular, ya sea porque estaban comenzando sus mandatos y gozaban de la habitual luna de miel (Argentina, Guatemala, Panamá, Uruguay) o porque se trataba de líderes carismáticos con niveles inusuales de apoyo (El Salvador, México, Paraguay). Otros, en cambio, se encontraban en una situación de gran impopularidad y enfrentando fuertes protestas callejeras (Colombia, Chile, Ecuador). La tendencia general en la región fue la caída de la imagen de los presidentes, ya fuera por el rechazo a las medidas adoptadas o por los impactos socioeconómicos de la situación. Sin embargo, algunos líderes lograron mantener niveles importantes de aprobación (El Salvador, México, Uruguay), al tiempo que los electos durante la pandemia cuentan aún con cierto apoyo de la ciudadanía.

En ese contexto, el primer presidente electo en pandemia fue Luis Abinader, luego de una elección histórica en República Dominicana que cortó con el tradicional predominio del PLD. A continuación, le tocó el turno a Bolivia, donde fue electo Luis Arce y el MAS retornó al poder luego del período de facto de Áñez. Ya en 2021 fueron electos Guillermo Lasso en Ecuador y Pedro Castillo en Perú. Ni giro a la derecha ni giro a la izquierda; el denominador común de todas estas elecciones presidenciales es la alternancia, lo que da cuenta de que la pandemia no ha favorecido la suerte de los gobernantes, más bien, al contrario. Sin embargo, las elecciones legislativas del período fueron en la dirección contraria. En El Salvador, el partido oficialista tuvo un triunfo arrasador y en México, a pesar de un retroceso, el oficialismo también triunfó. Puede agregarse a Jamaica, con su régimen parlamentario, que adelantó la elección general con un contundente triunfo del oficialismo. Pero estos últimos casos también pueden reputarse de excepcionales, ya que otras elecciones celebradas durante 2021, como las varias que se llevaron a cabo en Chile (convención constituyente, subnacionales y primarias presidenciales) o las primarias legislativas en Argentina, produjeron fuertes castigos a los oficialismos.

Por otra parte, la derrota sistemática de los oficialismos en las elecciones presidenciales no puede atribuirse a la pandemia, ya que en las cinco elecciones que se realizaron durante 2019 (Argentina, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay) también triunfaron candidatos opositores. En todo caso, la pandemia parece no haber hecho más que reforzar la tendencia al voto castigo en países cuyas condiciones socioeconómicas ya venían deteriorándose. Y los escenarios de fragmentación y polarización no tienden a revertirse sino más bien al contrario, como puede ejemplificarse con las elecciones en Perú, donde los contendientes de segunda vuelta no alcanzaron a obtener un tercio de los votos entre ambos en la primera vuelta o las de Ecuador, donde el presidente electo obtuvo menos del 20% en la primera vuelta.

En definitiva, la pandemia de covid-19 no representó un giro en la política latinoamericana en ningún sentido, ni a izquierda o derecha, ni auto-

ritario o democrático. Hasta cierto punto resulta positivo que los temores de que la situación de emergencia alentara un avance autoritario en la región no se vieran confirmados. Pero, por otro lado, las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de la pandemia operaron como un acelerador del malestar ciudadano que ya se venía produciendo en el último quinquenio. La normalización que se avizora para los próximos meses, lamentablemente para la mayoría de los países de nuestra región, será la normalización de la crisis económica, el incremento de la pobreza y la desigualdad, el descreimiento y el malestar ciudadano con la política. El desafío para nuestras democracias es el mismo de antes, pero en peores condiciones socioeconómicas, mientras que el escenario de fragmentación y polarización de nuestros sistemas políticos no hacen prever una reversión de estas tendencias en el corto plazo.

Referencias bibliográficas

TAROUCO, G. (2021). Electoral governance in Latin America during Covid19 pandemic: challenges and policy answers. En *Lasa Congress 2021*.

Polarización y populismo: ¿ha supuesto la pandemia un cambio de tendencia?

BARRY AMES Y SCOTT MORGENSTERN

Barry Ames. Estados Unidos. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Stanford. Profesor emérito de Política Comparada Andrew Mellon en la Universidad de Pittsburgh. Especializado en política comparada, América Latina, comportamiento legislativo, sistemas electorales y economía política.

Scott Morgenstern. Estados Unidos. Doctor por la Universidad de California. Profesor de la Universidad de Pittsburgh y exdirector de su Centro de Estudios Latinoamericanos. Especializado en política comparada, partidos y sistemas electorales de América Latina. Asesor académico de Latinoamérica21.

Aunque el covid-19 ha sacudido con fuerza a América Latina, lo cierto es que ya desde antes de la crisis sanitaria casi todos los países de la región se enfrentaban a fuertes presiones derivadas de electorados polarizados y movilizados y de la presencia de líderes políticos populistas. Pese a que debido a la pandemia se carece de acceso a datos actualizados de encuestas sobre la opinión de los votantes, es poco probable que el covid-19 haya alterado las tendencias políticas existentes. En este artículo se exploran estas tendencias previas a la pandemia y su relación con los acontecimientos políticos más recientes.

Incluso antes de la irrupción del coronavirus, América Latina se enfrentaba al menos a dos presiones distintas pero interrelacionadas. Por un lado, los votantes se encontraban frustrados por el lento crecimiento económico, la inseguridad personal y la corrupción política. Por ello, comenzaron a descargar su frustración respecto a sus regímenes políticos, configurándose electorados volátiles que simultáneamente estaban polarizados y distantes de todos los partidos políticos. En segundo lugar, los cargos electos, especialmente los presidentes, adoptaron cada vez más estrategias populistas que implicaron un retroceso democrático. Aunque estas tendencias no están necesariamente relacionadas, ambas suponen un

reto para la democracia. La pandemia puede haber acelerado algunas de estas tendencias, pero no ha cambiado los patrones existentes.

Votantes y polarización

Por *polarización* se entiende el movimiento de los ciudadanos hacia los extremos ideológicos y la consiguiente reducción de las cohortes centristas. Las encuestas de opinión pública suelen medir la polarización pidiendo a los encuestados que se sitúen en una escala numérica de izquierda-derecha, en la que «1» es la extrema izquierda y «10» la extrema derecha. Una sociedad está muy polarizada cuando la mayoría de los encuestados se sitúan en los extremos de la escala; es decir, la mayoría de las personas se sitúan entre «1» y «3» o entre «8» y «10», en lugar de entre «4» y «6». Utilizando datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), asignamos una *puntuación de polarización* a un país restando la puntuación ideológica de cada encuestado del punto medio de la escala (5,5) y sumando después los valores absolutos de estas puntuaciones en todos los encuestados. (La única complicación de este método es que un número cada vez mayor de encuestados se niegan a elegir una posición, ya sea porque no entienden la pregunta o porque simplemente se niegan a clasificarse ideológicamente.)

Estas puntuaciones de polarización, mostradas a lo largo del tiempo para cada país en el período prepandémico, revelan tres patrones principales. En primer lugar, la polarización había alcanzado máximos históricos en gran parte del Cono Sur, Bolivia y Colombia. Los valores de los gráficos implican que la media de los encuestados chilenos se sitúan en el 3,7 a la izquierda o en el 7,3 a la derecha; los encuestados brasileños están aún más alejados, en el 3,1 y el 7,9. Por otra parte, la polarización más baja de la región se encuentra en Argentina, pero ha subido constantemente desde 2010, y en 2018 ese país era muy similar a Chile. En otros casos, como México y República Dominicana, la polarización ha bajado. Pero los niveles anteriores eran tan altos que los datos más recientes arrojan niveles de polarización al menos tan altos como los del Cono Sur.

¿Por qué debería importarnos? Los altos niveles de polarización reflejan y engendran conflictos más fuertes, tanto políticos como sociales, y por tanto amenazan la democracia. Pensemos en la Alemania anterior a Hitler o en el Chile del golpe militar de 1973. La mayoría de los politólogos abogan por una política más centrista, como en el debate normativo sobre las soluciones de coalición y *consociación* para las sociedades divididas (Lijphart, 1977, 2004; Reilly y Nordlunc, 2008). También está en el centro de los recientes movimientos para utilizar el voto por orden de preferencia, como en las elecciones de 2021 en la ciudad de Nueva York. En el caso chileno, los institucionalistas argumentarían que un sistema electoral de elección por rango —o de dos vueltas— podría haber evitado que el candidato socialista Allende ganara las elecciones de 1970, salvando quizás al país de casi veinte años de dictadura. En resumen, cuando los extremistas de uno u otro bando llegan al poder, la probabilidad de que se produzcan enfrentamientos políticos aumenta.

Una forma de evaluar la amenaza de la polarización es relacionarla con los niveles de apoyo a la democracia. A los encuestados de LAPOP se les hace la siguiente pregunta: «La democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está

usted de acuerdo o en desacuerdo con esta afirmación?». La pregunta utiliza una escala de siete puntos, en la que el extremo inferior «1» implica *totalmente en desacuerdo*, y la puntuación superior «7» significa *totalmente de acuerdo*. Los resultados muestran que en la mayoría de los países ese apoyo es bajo o está disminuyendo.

Aunque podríamos imaginar que los que tienen opiniones ideológicas más extremas serían más escépticos con la democracia, no es así. En una política polarizada, incluso los autodenominados *moderados* pierden la confianza en la democracia.

Populismo y retroceso durante la pandemia

Las crisis —ya sean sociales, económicas o políticas— ofrecen a los Ejecutivos la oportunidad de usurpar el poder. Esto ha sido una preocupación a largo plazo en las democracias avanzadas, y la amplia experiencia de América Latina con presidentes populistas proporciona una preocupación adicional. Los presidentes ambiciosos de la región han tratado tradicionalmente de avanzar en su propio poder y en sus agendas personales aprovechando el relativamente bajo apoyo a la democracia y el muy bajo apoyo a instituciones como las legislaturas. Por lo tanto, no sería de extrañar que estos líderes, vestidos con las ropas del populismo, trataran de aprovechar las nuevas críticas a los gobiernos de la región que ha generado la pandemia. Sin embargo, hasta ahora, aunque los presidentes de la región han ejercido poderes unilaterales en respuesta a la crisis sanitaria, esto ha sido más una continuación de las prácticas tradicionales que un cambio de las tendencias históricas.

En un nuevo libro editado, García Montero, Barragán y Alcántara (2021) explican que los presidentes de casi todos los países han utilizado poderes de emergencia para responder a las exigencias de la pandemia. Un cuadro comparativo particularmente interesante muestra qué presidentes utilizaron estados de emergencia sanitaria (llamados *decretos sanitarios*) y decretos de necesidad en respuesta a la pandemia. Los autores concluyen que «todos los gobiernos latinoamericanos [...]

adoptaron métodos excepcionales en su intento de mitigar la virulencia del coronavirus y su impacto socioeconómico» (traducción nuestra). Si bien es cierto que la pandemia ha creado circunstancias excepcionales, el hecho de que todos los países hayan utilizado *métodos excepcionales* para enfrentarla muestra la predisposición hacia un Ejecutivo demasiado fuerte, que puede actuar sin controles constitucionales. Sin embargo, si añadiéramos datos históricos, también sería evidente que los decretos y otras formas de comportamiento unilateral siempre han sido comunes en la región (Carey y Shugart, 1998). Al mismo tiempo, no todos los decretos son acciones unilaterales, ya que las legislaturas autorizan otros muchos. Este fue el caso de al menos algunos de los decretos sanitarios (por ejemplo, el de Uruguay). En otras palabras, si bien los Ejecutivos han utilizado la autoridad de los decretos para hacer frente a la pandemia, sería incorrecto argumentar que se trata de un cambio brusco con respecto a las prácticas anteriores o que los presidentes han usurpado nuevos poderes.

Del mismo modo, aunque la pandemia ha creado nuevas presiones para la gobernanza democrática, la democracia había estado retrocediendo en América Latina incluso antes de la pandemia. El proyecto *Varieties of Democracy*, así como lo hacen otros grupos como el proyecto Freedom House, muestra que el nivel de democracia en la mayoría de los países no es alto, y que ha descendido en los últimos 5-10 años en muchos de ellos, como Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Nicaragua. Incluso Chile, uno de los tres países de la región con mayores niveles de democracia, ha sufrido un descenso. Sin embargo, estas tendencias comenzaron antes de la pandemia. Y aunque no nos sorprendería encontrar alguna aceleración una vez que haya datos para 2020-2021, sería engañoso argumentar que la pandemia fue la única causa de un aumento del populismo o una degradación de la democracia.

La descripción de Freedom House de las tendencias en Argentina —un país que no ha disminuido su puntuación de democracia— es ilustrativa y preocupante. Después de explicar que la pandemia ha causado 43.000 muertes y una grave

recesión económica, Freedom House señala que el Ejecutivo y el Poder Judicial se han movido en contra de las normas democráticas:

Desde que asumieron el cargo a finales de 2019, el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner (sin parentesco) han atacado al Poder Judicial por su supuesta politización y han lanzado iniciativas que, de ser promulgadas, podrían disminuir la independencia judicial. En 2020 esto incluyó ataques verbales a la Corte Suprema y una propuesta de reforma judicial que permitiría a la administración nombrar nuevos jueces en tribunales federales clave.

Tendencias por país

Para explorar más a fondo el impacto de la pandemia en la política, ofrecemos ahora las narrativas de tres países: Chile, Brasil y Perú. Estos tres casos muestran cómo los sistemas políticos han respondido a las presiones populares bajo diferentes tipos de liderazgo presidencial. En el caso de Chile, donde las instituciones democráticas han sido más fuertes, las presiones populares que comenzaron antes de la pandemia condujeron a una convención constitucional liderada por independientes, en lugar de partidos tradicionales. En Brasil, un presidente populista se despreocupó de la pandemia y, al no actuar con contundencia, quizá obstaculizó cualquier posibilidad de aumentar su autoridad. Por último, en Perú la polarización llevó a una rotación de presidentes y a destituciones, y luego a unas elecciones muy polémicas durante la pandemia. El nuevo presidente (potencialmente) de extrema izquierda ya se enfrenta a la perspectiva de una destitución a pesar de llevar sólo unos días en el cargo. En resumen, los casos no muestran trayectorias paralelas pero la pandemia puede haber aumentado las tendencias hacia la polarización y en contra de los partidos tradicionales, pero con efectos diferentes en los titulares.

Chile

Chile ha sido considerada durante mucho tiempo como una de las democracias modelo de la región, pero en 2019 las protestas estudiantiles

crecieron hasta tal punto que han sido comúnmente calificadas de explosión o estallido social. Con el tiempo, esas manifestaciones derivaron en demandas de cambio constitucional, y el gobierno acabó aprobando unas elecciones extraordinarias en mayo de 2021 para elegir una asamblea que revisara completamente el sistema. Estas elecciones devastaron a los partidos políticos tradicionales. Los independientes, en su mayoría de izquierda y de grupos sociales asociados a las protestas, dominaron los resultados. Mientras escribimos estas líneas, parece probable que la nueva constitución traiga consigo cambios radicales.

Las protestas generalizadas contra el gobierno y la elección de independientes para la asamblea constitucional se produjeron en un contexto de rápido descenso del partidismo. Desde el final de la dictadura, en 1990, los partidos chilenos, altamente institucionalizados, se unieron en dos coaliciones principales, con moderados dominando ambos lados. Las encuestas muestran, sin embargo, que el partidismo —que alguna vez estuvo entre los más altos de América Latina— es notablemente bajo. En 2018, sólo alrededor del 10% de los adultos se identificaban con alguno de los principales partidos (Morgenstern y Siavelis, inédito). Chile implementó un nuevo sistema electoral en 2018 que amplió la competencia partidista, y el Congreso resultante tuvo varios partidos nuevos e independientes. La falta de partidismo contribuyó, por supuesto, al éxito de los independientes en la elección para la asamblea constituyente. Esto se confirmó recientemente (18 de julio de 2021) cuando políticos relativamente desconocidos (pero también relativamente moderados) ganaron las primarias de los partidos (Reuters, 2021).

Hasta la fecha, Chile ha evitado el tipo de impulsos populistas que tantos de sus vecinos han experimentado. Desde 2018, el país está dirigido por Sebastián Piñera, un político de centroderecha que también gobernó entre 2010 y 2014. Ha gobernado sin mayoría en el Congreso, pero el resultado ha sido el diálogo y el compromiso en lugar de los ataques a las bases democráticas. Aun así, en medio de las protestas —y en

medio de la pandemia— Piñera pidió el estado de emergencia, y su popularidad se desplomó a un solo dígito. Algunos legisladores frustrados propusieron avanzar hacia el parlamentarismo, lo que podría ser un resultado de la convención constitucional. Al mismo tiempo, la Corte Suprema confirmó el uso de los poderes de emergencia por parte de Piñera para hacer frente a la crisis (Court y Correa, 2020).

Brasil

El sistema político de Brasil está especialmente polarizado desde 2010, cuando terminó el segundo mandato de *Lula da Silva* como presidente. Su sucesora, *Dilma Rousseff*, fue impugnada y destituida en 2016 en pleno escándalo del *Lava Jato*, aunque el delito específico por el que fue destituida era en realidad bastante menor. El propio *Lula*, que había dejado el cargo en 2010 con unos índices de aprobación muy altos, fue encarcelado por un delito relativamente menor, y en esta brecha entró *Jair Bolsonaro*.

Bolsonaro, el presidente de derecha de Brasil, se cita a menudo como el caso arquetípico del populismo latinoamericano, y ciertamente muestra predisposiciones autoritarias. Oscuro congresista de la bancada, llegó a la presidencia en 2018 como consecuencia de la ira generalizada por una economía que se debilitaba rápidamente y una amplia ola de disgusto con la corrupción tanto de las administraciones del Partido de los Trabajadores (PT) como de los partidos políticos tradicionales. La pandemia reveló el sorprendente grado de incompetencia de *Bolsonaro*, aunque incluso antes de la pandemia parecía tener poco en el camino de un programa y poca comprensión del sistema presidencial multipartidista de Brasil. Al igual que *Donald Trump*, negó la gravedad del covid-19 el mayor tiempo posible. Cuando la crisis no pudo ser ignorada, impulsó remedios curanderos como la hidroxiquina y desalentó el uso de la mascarilla y el distanciamiento social. Su gobierno finalmente compró vacunas, pero sus compras parecen ir acompañadas de una considerable corrupción. A mediados de 2021, con una tasa de mortalidad por covid-19 que probablemente termine como la sexta peor del mundo

y la segunda de América Latina solo por detrás de Perú, el 51% de los brasileños pensaba que Bolsonaro estaba haciendo un trabajo *malo o terrible* como presidente. En las encuestas cara a cara, Bolsonaro estaba muy por detrás del expresidente Lula para la próxima contienda presidencial de 2022.

Esta experiencia sugiere que la pandemia generó un severo costo para Bolsonaro en lo personal, lo que tal vez sea resultado de sus predisposiciones populistas. Los populistas concentran el poder en manos de una sola persona y, al hacerlo, también concentran la responsabilidad.

¿Es Bolsonaro uno de los típicos líderes latinoamericanos (Hugo Chávez, Getúlio Vargas, Juan Domingo Perón, Alberto Fujimori) que fueron elegidos democráticamente pero que una vez en el cargo mostraron tendencias fuertemente autoritarias? Recordemos que la inmigración, el tema que motiva a los populistas europeos, cuenta muy poco en casi toda América Latina. Tampoco los clivajes sociales —aunque los evangélicos constituyen un bloque formidable y mayoritariamente conservador— son tan prominentes como en Estados Unidos. Por último, la base electoral de Bolsonaro difiere de la de Chávez, Vargas y Perón (aunque no tanto de la de Fujimori). Esos populistas clásicos obtuvieron un fuerte apoyo en los grupos de la clase trabajadora precisamente porque prometieron —y entregaron— beneficios reales a los pobres y marginados. Bolsonaro perdió los estados más pobres de Brasil, aquellos en los que más ciudadanos se beneficiaban de programas sociales específicos como Bolsa Família. Triunfó en los prósperos sur y sureste, donde los votantes de clase media y baja, que luchan por mantener sus ingresos en la recesión, se resienten de los beneficios que llegan a los pobres.

Una pregunta clave es si la pandemia y los fracasos de Bolsonaro ayudarán a sus oponentes o quizás trabajarán en contra de futuros populistas. El apoyo a los partidos políticos tradicionales, incluido el Partido de los Trabajadores, fue muy débil en las elecciones previas a la pandemia de 2018. El PT había presidido una vez una economía de rápido crecimiento, pero cuando el éxito

económico del país (alimentado por las compras de productos básicos de China) se desacele-
ró después de 2012, y cuando el escándalo de corrupción que involucraba tanto al PT como a otros partidos principales se hizo tan masivo que contribuyó manifiestamente a la crisis económica, el escenario estaba preparado para un candidato *outsider* exitoso como Bolsonaro.

Las instituciones también importan: Brasil tiene un sistema electoral de dos vueltas. En la primera ronda, la izquierda y el centro, ambos vinculados al desprestigiado *statu quo*, dividieron el voto anti-Bolsonaro, permitiendo así que el candidato antisistema pasara a la segunda ronda. En la segunda vuelta, los partidos de centro se mostraron demasiado débiles y divididos para apoyar a un candidato de la izquierda contra Bolsonaro. Es poco probable que este escenario se repita en 2022, especialmente porque el expresidente Lula, que sigue siendo una figura enormemente popular, podrá volver a presentarse.

En resumen, la pandemia ha tenido un efecto paradójico en Brasil. Como Bolsonaro decidió ignorar la crisis, no la utilizó para aumentar sus poderes unilaterales, a pesar de sus tendencias autoritarias. Teniendo en cuenta que los gobernadores y otras figuras de la oposición han salido al paso para comprar vacunas y tomar otras medidas, además del coste de la mala gestión para la popularidad de Bolsonaro, la pandemia quizás haya actuado en contra del populismo en este caso. Al mismo tiempo, estos procesos no han funcionado para reducir la polarización.

Perú

La polarización ha ido en aumento en Perú desde el escandaloso final de la presidencia de Fujimori en 2000. Tras su sorprendente victoria en 1990, Fujimori cerró el Congreso, revirtió su anterior plataforma económica de izquierdas, arrestó al líder de la violenta guerrilla maoísta y realizó una exitosa campaña de reelección. Cuando los escándalos mostraron —en video— a su asesor de seguridad repartiendo montones de dinero en efectivo, Fujimori envió literalmente su dimisión por fax tras huir del país a Japón.

Desde la salida de Fujimori, Perú ha mantenido la democracia electoral, pero no ha logrado mantener una rotación constante en el poder. Además, todos los presidentes desde Fujimori han sido investigados penalmente o acusados, y uno de ellos (Alan García) se suicidó cuando la policía fue a detenerlo. Estos escándalos han llevado a la destitución y a la reducción de las presidencias de varios de estos líderes. En la crisis más reciente, los peruanos se movilizaron en respuesta a los escándalos de corrupción y a una controvertida destitución combinada con una pobre respuesta gubernamental a la pandemia. La movilización fue respondida con represión policial y, en última instancia, con la destitución de un segundo presidente. Un gobierno provisional empezó a hacer progresos en la vacunación de la población, pero el remolino de destituciones unido a la crisis sanitaria creó un ambiente negativo para las elecciones de 2021. La hija de Fujimori, Keiko, era la candidata más conocida de la derecha, pero perdió frente a un relativamente desconocido maestro de escuela y líder sindical de extrema izquierda, Pedro Castillo, que fue el más votado (sólo el 19%) en la primera vuelta. La segunda vuelta, muy polarizada, que puso de relieve el contraste entre el carácter marxista-leninista del partido de Castillo y el pasado antidemocrático y corrupto de Keiko Fujimori, dio lugar a un margen tan estrecho que la perdedora, Fujimori, pudo justificar su denuncia de fraude. Sólo después de más de un mes, las autoridades electorales confirmaron la victoria de Castillo. Este ha tomado posesión de su cargo, pero bajo una pesada nube. El Congreso destituyó a los anteriores presidentes, y Fujimori ya ha propuesto que el nuevo Congreso haga lo mismo contra Castillo. Ominosamente, la lista de Castillo para la dirección del Congreso fue rechazada en favor de un grupo que apoya a Fujimori.

También en este caso, la pandemia no ha sido la causa de la polarización ni de la inestabilidad política. La elección fue una clara continuación de las tendencias anteriores e, incluso si no hubiera una pandemia, la probabilidad de que el nuevo presidente tuviera un mandato completo y exitoso sería baja. Una diferencia notable en este caso es que, mientras que un presidente cerró el Congreso en 1990 para asumir toda la autori-

dad, en los últimos tiempos ha sido el Congreso el que ha echado a los presidentes. La oposición del Congreso ya está pidiendo la destitución de Castillo, por lo que parece que la pandemia no ha reequilibrado el poder.

Conclusión

Si bien los efectos personales, sociales y económicos del covid-19 son sustanciales, las consecuencias políticas de este período de vacilación aún están por determinarse. Las democracias latinoamericanas se han visto amenazadas por presidentes populistas y por un público justamente insatisfecho con los regímenes políticos y económicos de la región. Otros períodos de agitación (como los años treinta y sesenta) trajeron cambios cataclísmicos al ámbito político, por lo que no sería sorprendente que la pandemia produjera graves consecuencias para las tambaleantes democracias de la región. Sin embargo, a lo largo de un año y medio de pandemia, todavía no hemos sido testigos de cambios bruscos. Los presidentes en ejercicio han mostrado sus colores —algunos han utilizado decretos para gobernar y otros no han hecho más que cotorrear—, pero estos se ajustan a su *modus operandi* más que sugerir nuevos patrones. Es posible que los votantes y los próximos candidatos fueren nuevos modelos políticos, para bien o para mal, en respuesta a los efectos de la pandemia. Hasta ahora, sin embargo, la pandemia solo ha impulsado las tendencias existentes, en lugar de remodelar el populismo de la región, la política polarizada o sus consecuencias.

Bibliografía

- CAREY, J. M., y SHUGART, M. (1998). *Executive decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COURT, J., y CORREA, J. T. (2020, junio 24). Chile's Political and Institutional Response to covid-19. *The Regulatory Review*.
- GARCÍA MONTERO, M., BARRAGÁN, M., y ALCÁNTARA, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LIJPHART, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. Londres: Yale University Press.

- LIJPHART, A. (2004). Constitutional design for divided societies. *Journal of Democracy*, 15(2), 96-109.
- REILLY, B., y NORDLUND, P. (eds.) (2008). *Political Parties in Conflict -Prone Societies: Regulation, Engineering, and Democratic Development*. Tokio: United Nations University Press.
- REUTERS. (2021, julio 18). Two political upstarts notch upset wins in Chile's presidential primaries.

Democracia digital

MARTHA SINGER SOCHET

México. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora del Centro de Estudios Políticos de la misma universidad. Especializada en el sistema político mexicano, participación y representación política. Asesora académica de Latinoamérica21.

En el mundo globalizado, la comunicación digital ha ganado terreno en los últimos veinte años, colocándose de manera vertiginosa como parte de la vida cotidiana de las personas. Con ello se ha creado una enorme industria que, por una parte, facilita los intercambios comunicativos de toda índole pero que, a la vez, separa, aísla y margina. La extensión exponencial del uso de estas tecnologías, llamadas de la información y de la comunicación (TIC), es sin duda una de las más evidentes consecuencias de la pandemia de covid-19.

La tecnología digital es solo un medio

En los países que promovieron y en algunos casos incluso obligaron al aislamiento de las personas para frenar la propagación del virus, la comunicación digital pasó a ser el principal medio de contacto, y pronto se convirtió en una importante vía para restaurar algunas actividades de la vida cotidiana: laborales, educativas, del entretenimiento y por supuesto la compra-venta de productos y servicios. Sin embargo, las características mercantiles de las TIC ensancharon también de manera notable las brechas de desigualdad social, generaron nuevas estructuras de división en las sociedades y profundizaron la exclusión de amplios sectores de la población.

Con sus bondades y evidentes límites, hoy en día las plataformas y redes que han desarrollado las TIC se han convertido en un escenario de disputa,

donde también se libran batallas para emplearlas como campo de la democracia, es decir, como espacio para ensanchar el ejercicio de las libertades y oportunidades ciudadanas para participar en la vida política de manera directa, o bien, enriqueciendo las estructuras y los formatos de la representación política. Las redes sociales han sido a lo largo del tiempo un espacio de indudable importancia para el intercambio de información, expresión de demandas y promoción de la organización y movilización ciudadana. Son, en ese sentido, un importante instrumento que ensancha el espacio de la opinión pública.

En México, por ejemplo, las plataformas digitales fueron empleadas por primera vez para la acción política por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional tras su levantamiento armado en enero de 1994. Su presencia en las incipientes redes no solamente permitió generar un espacio para difundir información de primera mano, sino que mostró su utilidad para fortalecer su visibilidad y extender las redes de organización indígena y solidaridad más allá de las fronteras nacionales.

Después de la experiencia zapatista y del movimiento indígena nacional, otras acciones colectivas se acercaron poco a poco al formato comunicativo digital para ganar presencia y capacidad contenciosa (se destacó como ejemplo el del movimiento #guarderiaABC, que exigía el esclarecimiento del trágico incendio de una guardería

infantil, a la que se subrogaban servicios de salud en el estado de Sonora, caso que además ponía al descubierto una red de corrupción federal).

Casi diez años después, las TIC comenzaron a ser empleadas en este país también para incidir en los procesos electorales. El movimiento #YoSoy132, en el contexto de la elección presidencial de 2012, logró desestabilizar la campaña electoral, aunque finalmente el PRI regresó al poder con el triunfo de Enrique Peña Nieto, desafiando el cerco informativo y el poder cuasimonopólico de los medios de comunicación tradicionales al servicio de la clase política del país.

La tecnología solo es un medio que puede eventualmente robustecer la democracia pero también puede empeñarse para obstaculizarla. Cuatro elementos se han reconocido como sustantivos o indispensables para dar soporte a la democracia: 1) la existencia de deliberación pública, 2) la solidez y pluralidad de la representación de intereses heterogéneos, 3) la existencia cotidiana de una discusión incluyente e informada, y 4) la cultura cívica. Estos elementos entran en juego en el encuentro, intercambio y debate de discursos, mensajes y signos que se intercambian no solamente entre los políticos, sino también desde y con la ciudadanía, a través de los distintos medios comunicativos, que, además, se han convertido también en poderosos actores de la vida pública. Así, los políticos desde las instituciones o fuera de ellas, los medios de comunicación y la ciudadanía expresando voces de opinión pública desarrollan lo que se ha denominado *comunicación política*.

El carácter democrático de la comunicación política no se limita a un ejercicio pactado de un modelo de intervención de los políticos y los partidos en los medios de comunicación. Más allá de lo que ocurre en tiempos de campañas electorales, la existencia de procesos de comunicación política, donde se confrontan discursos heterogéneos de intereses diversos, depende de la posibilidad de que exista interpelación e intercambios de argumentos y de que esa actividad de diálogo se desarrolle de manera equilibrada, así como con disfrute de plenos derechos y libertades para todos los involucrados.

En particular, la existencia de comunicación política democrática supone que la ciudadanía participa en la vida política desde formatos múltiples y no solamente los que conciernen a los partidos políticos o a los períodos electorales, para incidir en la toma de decisiones y en el control de sus gobernantes. Pero esta actividad voluntaria, organizada o no, institucional o al margen de las instituciones, exige que existan condiciones para ejercer plenamente y con libertad sus derechos, así como que pueda contar con información y las herramientas suficientes para discernirla.

Es claro que la comunicación política democrática atraviesa por una serie de dificultades que hacen compleja la realización del debate público y en ocasiones se enfrenta a prácticas que lo distorsionan o incluso obstaculizan. En aras de la libertad de expresión, por ejemplo, se mina el derecho a la información; se restringe, manipula, distorsiona o más aún se inventa y falsifica. El fenómeno del control de la información, solapado y extendido por los gobiernos autoritarios, se ha multiplicado de manera exponencial en las redes sociales donde, a falta de normas, termina por tolerarse y en algunos casos hasta se le alienta.

Fake news e infodemia

La pandemia contribuyó a la aceleración del acceso de un mayor número de personas de todas las edades a internet y sus redes sociales. Con la política de confinamiento que se adoptó como medida generalizada, se extendió el uso de internet para múltiples actividades, desde el teletrabajo, la educación o el comercio, hasta el entretenimiento y la socialización a distancia. Las condiciones especiales que se emplearon como medidas preventivas obligaron al uso intensivo de herramientas que ahí estaban desde hacía tiempo, pero que no se utilizaban masivamente, y visibilizó su potencialidad. Los intercambios mundiales acortaron tiempo y espacio pero, a la vez, quedaron crudamente al descubierto estructuras de división en la sociedad y desigualdad enormes.

Según datos de las Naciones Unidas, la digitalización en Latinoamérica reporta que, como promedio de la región, 84% de las personas cuentan

con un teléfono móvil, pero solo 69% utilizan internet aprovechando la oferta libre (wifi), ya que solo 58% de los hogares reportan tener acceso al servicio, aunque en esos hogares solo 41% disponen de computadora y únicamente 20% están en condiciones de llevar a cabo trabajo desde casa. La desigualdad digital no solamente se observa entre países, sino que también se expresa al interior de estos, con claras diferencias entre los ámbitos urbano y rural. Y es que el acceso al mundo digital pasa por el pago de tarifas a los dueños de las plataformas, de manera que incluso acceder a los servicios gubernamentales pasa por el pago de una suerte de impuesto a un particular.

El uso e incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para la interconexión de las personas tiende a favorecer su acceso a la información y hasta potenciar el ejercicio de derechos de participación y construcción de la representación política. No obstante, en las redes sociales circula sin freno, lo mismo información que involuntariamente contiene datos falsos que aquella otra que se difunde o inventa expreso hechos, noticias o escándalos para incidir en el contexto o dirigirse explícitamente a dañar a alguien, a una institución o a alguna organización.

La falta de regulación sobre la privacidad de los usuarios ha coadyuvado a que crezca el enorme y jugoso negocio que significa el manejo de las bases de datos y de la llamada huella digital para dirigir mensajes a destinatarios específicos y nutrir campañas de publicidad, de las cuales, además, se benefician los partidos políticos, sus candidatos y quienes están al frente de instituciones públicas y también privadas.

Con la multiplicación del uso de robots para incidir en las comunidades de las redes y plataformas digitales, que originalmente parecían ser espacios en donde el usuario se movía con libertad irrestricta, hoy se han tornado en grandes negocios que además potencian la manipulación, control de las ideas y hasta las violaciones de derechos humanos.

Un desarrollo *incipiente* es el de las normas para la protección de datos personales, que en

América Latina arrancaron en Chile en 1999, pero aún no se han generalizado para el conjunto de países que integran la región. Estas normas podrían paliar el abuso en las redes frente a esos negocios no regulados. Hasta ahora son inútiles los esfuerzos de las organizaciones sociales para limitar las noticias falsas mediante verificación de datos, o redes de colaboración de la sociedad con el aparato de gobierno para frenar los abusos apelando a la responsabilidad de los usuarios.

Al ser directamente beneficiarios del efecto de la manipulación de contenidos y del impacto de las noticias falsas, los partidos políticos han desatendido la rendición de cuentas y se rehúsan a incorporar información de sus gastos de campaña en redes sociales, muchas veces encubiertas mediante operaciones que triangulan con terceras empresas. Es incluso en las épocas de campañas electorales cuando tienden a crecer y multiplicarse las noticias falsas, la desinformación y las amenazas en las redes.

Hasta ahora, quienes utilizan estos espacios son sus principales vigilantes, ya que de su confianza depende la legitimidad que adquieren los contenidos que ofrecen y sus servicios. Pero, más allá de los instrumentos para controlar los negocios cibernéticos, la mejor defensa de la ciudadanía está en la garantía de su libertad y del ejercicio de su participación política, donde el mecanismo de la deliberación se torna en garantía de contrapeso y control sobre el abuso del ejercicio del poder.

Sin embargo, prevalecen enormes desigualdades en el acceso a los componentes elementales de ese ejercicio deliberativo: desde la debilidad de los instrumentos para garantizar la vigencia del Estado de derecho, hasta la oportunidad para ejercer argumentación razonada, el acceso pleno al debate público, el derecho a ejercicios de democracia directa y a la interlocución. Junto a estas desigualdades que inciden directamente en la libertad de expresión, esta además también se coarta de maneras indirectas, mediante la llamada espiral del silencio que se alimenta de la autocensura, el acoso y las violencias que se ejercen hacia las voces disidentes, de manera velada o abierta.

Un obstáculo más que enfrentan los medios digitales para ampliar el diálogo político surge del hecho de que suelen ser espacios donde convergen personas que se ligan entre sí por sus identidades, afinidades e intereses semejantes. Así, la dinámica de la tecnología digital termina por construir comunidades cerradas, donde los participantes pocas veces pueden mirar a otras comunidades distintas y dialogar con ellas, a no ser para oponerse o denostar a sus adversarios. Quizá investigaciones futuras permitan corroborar si esta condición autorreferencial está contribuyendo a fortalecer las tendencias crecientes a la polarización política y a nuevas formas de intolerancia que evidentemente deterioran el sentido elemental de la convivencia en la pluralidad y heterogeneidad que está en la base de la democracia.

Pandemia y elecciones

La pandemia también puso a prueba el piso elemental de la democracia, al generar incertidumbre sobre la posibilidad de llevar a cabo procesos electorales conforme a las reglas y los calendarios establecidos. En ese ámbito, evidenció tanto la importancia del uso de los recursos tecnológicos para el ejercicio del voto como el rezago normativo para garantizar la ampliación de su empleo.

En los primeros meses de la crisis sanitaria, y conforme el número de muertes y contagios se incrementaba, al menos 79 países, según la información sistematizada por IDEA, suspendieron temporalmente los procesos electorales que estaban en curso o modificaron las fechas para elecciones que debían realizarse, mientras que en 115 países sí se llevaron a cabo según como estaban programadas. Además, el ejercicio mismo del voto se puso en riesgo, ya que se suspendieron campañas políticas, así como trámites de ciudadanos y de partidos políticos, lo mismo que actividades preparatorias para la jornada electoral.

En varios países latinoamericanos y del Caribe se pospusieron elecciones de distinta naturaleza (presidenciales, subnacionales, legislativas, plebiscitarias): Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guyana Francesa, Haití, Jamaica, México,

Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay cambiaron calendarios de sus elecciones.

La incertidumbre sobre los riesgos que se podrían correr, las dificultades logísticas para controlar las posibilidades de contagio y la necesidad de mitigar los temores de la población, sumadas a las dificultades de los partidos y candidatos para sus campañas, pusieron sobre la mesa del debate la urgencia de promover el uso de mecanismos digitales para evitar obstruir el derecho de la ciudadanía al sufragio, así como para evitar distorsiones en el período de gobierno de autoridades que debiesen ser sustituidas. Ese debate, más allá de las condiciones excepcionales del momento, toca un tema central para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

En ese ámbito, nuevamente las brechas de desigualdad se abren como un obstáculo adicional al de la construcción de credibilidad y certeza para el voto electrónico. De hecho, esa ha sido una enorme barrera para que su puesta en marcha no haya podido ser generalizada.

Es importante recordar que muchos procesos de la actividad electoral ya se benefician de la tecnología desde hace muchos años. Destaca por su dimensión el de la construcción del padrón electoral, la lista de votantes y la expedición de credenciales para votar o, en su caso, los procesos de conteos preliminares de votos. También cabe señalar que estos recursos no han estado exentos de presentar anomalías y dar pie a impugnaciones.

En México, por ejemplo, en varias ocasiones se ha detectado el uso ilícito de la información contenida en el padrón electoral. Por ejemplo, en 2018 se sancionó económicamente al partido Movimiento Ciudadano por haber permitido que la lista nominal de electores en su poder quedara visible para un servidor de Amazon. También se ha denunciado la venta ilegal de su base de datos, no obstante, ni se ha podido frenar la ciberdelincuencia ni se ha podido evitar que siga sucediendo.

De igual manera, en México ha causado polémica el uso ilegal de las bases de información que

están detrás de las credenciales de elector que expide el Instituto Nacional Electoral (INE), las que en los hechos se ha convertido en documento de identidad. Para otros procesos de participación ciudadana, la credencial para votar también es instrumento indispensable. Tal es el caso de la necesaria identificación de membresía requerida para llevar a cabo el registro de nuevos partidos, así como de candidaturas independientes o de adherentes a iniciativas de consulta popular y de revocación de mandato. Para validar su buen uso o las prácticas de suplantación de voluntades e identidades, el INE ha promovido el empleo de plataformas digitales con las que se facilita verificar las firmas que deben avalarse y que se utilizan mediante teléfonos inteligentes.

Para evitar la vigilancia estrecha, los partidos políticos se han opuesto sistemáticamente a estos procedimientos y apelan a la presentación de constancias físicas imposibles de comparar, codificar y verificar. A la vez, apoyan sus reclamos con las exigencias de una realidad en la que, a pesar de la enorme cantidad de suscriptores de telefonía celular, no se ha generalizado el mismo número de teléfonos capaces de contar con ese tipo de aplicaciones. Muy sonado fue el caso de las dificultades por las que atravesó la candidatura independiente a la presidencia a la que aspiró en 2018 la representante de pueblos indígenas Marichuy para lograr su registro. Al no contar con apoyo tecnológico, aumentaron las dificultades para probar el apoyo popular a su registro y finalmente se vio impedida de conseguirlo. En otro sentido, las candidaturas independientes de otros aspirantes a la presidencia (como fue el caso de la candidata panista Margarita Zavala o del que aspiró de manera independiente, Jaime *El Bronco* Rodríguez Calderón) no pudieron ser dadas de baja a pesar de que en sus registros de simpatizantes se detectaron, gracias a la tecnología digital, múltiples evidencias de anomalías.

En efecto, la puesta en marcha de urnas electrónicas o medios digitales para recoger votos aún atraviesa por dificultades para garantizar que la voluntad popular se exprese libremente, y que en los procesos se asegure la eficiencia, seguridad y velocidad de los conteos. Así como las transaccio-

nes bancarias y de compraventa de productos se han vuelto seguras y confiables para los usuarios, el voto electrónico representa una valiosa posibilidad para hacer más expeditos estos procesos e incluso facilitar el voto de las personas que se mueven de sus lugares de residencia, o para captar el de poblaciones migrantes que poco a poco van ganado la vigencia de su derecho no solo a votar sino a ser votadas.

Notas conclusivas

Las redes y medios digitales contribuyen a ampliar el espacio público. En las redes y campos digitales se pueden compartir experiencias, fortalecer los lazos de pertenencia de grupo y construir opinión pública, logrando eventualmente colocar temas de interés en el debate político, incidir en la agenda pública y en las políticas públicas. Estas favorecen la participación y la movilización y, por ese motivo, se han convertido en un terreno importante en tiempos de elecciones, ampliando las posibilidades de que las candidaturas sean más visibles y logren tender puentes con potenciales votantes.

No obstante, el uso de estos medios en beneficio de la democracia va más allá del voto, ya que puede contribuir a una mejor expresión de la acción de la ciudadanía, si para ello se cuenta con políticas públicas que garanticen también en ese espacio sus derechos.

Podría concluirse que todavía hay un muy largo camino por recorrer para lograr que los medios digitales faciliten un efectivo diálogo mediante el cual la ciudadanía participe en la toma de decisiones y en el control de sus gobiernos. Uno de los retos inmediatos sin duda es el compromiso de los Estados para proveer los servicios, regularlos y evitar que estos bienes públicos sigan respondiendo a intereses privados. A la vez, es claro que estos servicios no podrán enriquecer la democracia mientras existan las brechas en el acceso y en la manera como distintos segmentos de la población pueden utilizar estos instrumentos, cuestión de la cual también debe responsabilizarse la acción gubernamental.

Comunicación política y el fenómeno de las *fake news*

LUCIANA FERNANDES VEIGA

Brasil. Doctora en Ciencia Política por IUPERJ (actual IESP/UERJ). Posdoctorado en la Universidad de California-Irvine. Profesora de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO). Especializada en comportamiento electoral, elecciones, opinión pública. Asesora académica de Latinoamérica²¹.

El presente artículo aborda las estrategias de comunicación política frente a la pandemia de covid-19, que ya se ha cobrado la vida de más de cinco millones de personas en el mundo, convirtiéndose así en una de las más graves de la historia.

Cuando la pandemia comenzó a extenderse por el mundo a finales de 2019, encontró a muchos países en contextos políticos, económicos y sociales muy inestables. En América Latina, de acuerdo con los datos del Latinobarómetro, la insatisfacción con la democracia alcanzaba un 71% en 2018 y un 73,4% en 2020.

Las razones que subyacen tras este estado de ánimo son conocidas. En 2018, el 35% de los latinoamericanos consideraba que uno de los problemas que más les afectaban era la situación económica —especialmente con relación al desempleo y los bajos salarios—. A continuación, también citaban los altos índices de criminalidad. La corrupción y la degradación política eran nombradas, ambas, por el 9% de los encuestados.

En 2020, la situación se agravó. La economía —en particular el desempleo y los bajos salarios— continuaron siendo el problema más grave para el 35,4% de la población, seguido una vez más por la criminalidad, la corrupción, la degradación política y, ahora también, el covid-19.

En este entorno de descontento generalizado, de ataques a las instituciones de la democracia representativa, de creciente populismo y bipolarización de la política, ganaron espacio las perturbaciones informativas y las *fake news*.

En este artículo se delimita el concepto de *fake news*, se identifican sus elementos constitutivos, sus formatos y formas de divulgación, a partir de una breve revisión bibliográfica. A continuación, se analiza la situación de la pandemia en América Latina.

Para ilustrar los debates sobre *fake news* y covid-19 se utilizan datos de opinión pública, informes cuantitativos y cualitativos. Entre los datos cuantitativos se encuentra el proyecto Latinobarómetro, realizado en 18 países de América Latina, el cual ha dado como resultado 17.860 entrevistas aplicadas desde finales de octubre de 2020.

Otro estudio es una ronda de investigación cuantitativa aplicada por el Instituto Datafolha, en el período comprendido entre el 1 y el 3 de abril de 2020, con 1511 encuestados brasileños mayores de 16 años mediante llamadas telefónicas a dispositivos móviles. La base de datos de esta encuesta está disponible en el sitio web de CESOP/Unicamp.

El estudio cualitativo se realizó mediante 116 entrevistas con guión semiestructurado aplicadas por medio de Google Forms con votantes de todo

el país en el mes de abril de 2020. Fueron realizadas por el Grupo de Investigação Eleitoral (GIEL) de la UNIRIO.

A través del Latinobarómetro se constata que Brasil es el país de la región en el que hay más insatisfacción respecto a la gestión del covid-19. El país arrastra una crisis sanitaria y una fuerte crisis política que llevó a la creación de una comisión parlamentaria de investigación (CPI) sobre covid-19 para analizar cómo fue tramitada la pandemia por el Gobierno federal. La comisión comenzó sus trabajos en abril y los concluyó en octubre de 2021.

Al final, el informe afirma que hubo una compleja estructura de producción y difusión de *fake news* durante la pandemia, que involucró también al presidente y a sus tres hijos, el senador de la república Flávio Bolsonaro, el diputado federal Eduardo Bolsonaro y el concejal del municipio de Río de Janeiro Carlos Bolsonaro. Según el informe, el núcleo familiar de Bolsonaro ocupó la dirección. En una segunda etapa estaban los formuladores de los mensajes y, en una tercera, el equipo de ejecución y apoyo a las decisiones. También había un cuarto núcleo, de carácter político y centrado en la producción de *fake news* y el funcionamiento de las redes sociales. También había un centro de difusión de noticias falsas y un centro financiero.

La investigación también llevó a la acusación de Bolsonaro por nueve delitos: epidemia con resultado de muerte, infracción de medidas sanitarias preventivas, charlatanería, incitación al delito, falsificación de documento privado, uso irregular de fondos públicos, prevaricación, delitos de lesa humanidad y delitos de responsabilidad (violación del derecho social e incompatibilidad con la dignidad, el honor y el decoro del cargo), según el informe del senador Renan Calheiros aprobado por la CPI. El informe fue entregado al fiscal general de la República, Augusto Aras.

A partir de este contexto, este artículo se centra en el caso brasileño. Para ello, también se mencionan dos estudios sobre el uso de las redes sociales. El primero es el desarrollado por el Laboratorio de Investigación en Medios de Co-

municación, Discurso y Análisis de Redes Sociales (MIDIARS), de la Universidad Federal de Río Grande del Sur y la Universidad Federal de Pelotas.

A partir de recolecciones de datos automatizadas con herramientas y sistemas ajustados a Twitter, Facebook e Instagram y capaces de monitorizar WhatsApp, se recogieron datos basados en palabras clave, URL o *hashtags*. Se trata de más de 30 millones de tuits, 100.000 publicaciones en Facebook, 5000 publicaciones en Instagram y unas 1000 publicaciones en grupos públicos de WhatsApp, realizadas entre marzo y diciembre de 2020.

El segundo estudio sobre las redes sociales fue elaborado y publicado por la Dirección de Análisis de Políticas Públicas de la Fundación Getúlio Vargas (DAPP-FGV), también sobre abril de 2020. Al final, el objetivo es aportar e informar el debate sobre las *fake news* y las debilidades que estas imponen a la democracia.

Fake news

Cuando la pandemia se extendió por el mundo a principios de 2020, el uso de las *fake news* ya gobernaba el ambiente informativo en América Latina. Aquí, las *fake news* llegaron y se consolidaron a través de las campañas electorales de los últimos cinco años. De hecho, el propio término *fake news* ganó popularidad por la misma época, durante la campaña electoral de Donald Trump para las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016.

Pero cuando hablamos de *fake news*, ¿de qué estamos hablando? Según el sentido común, la expresión significa 'información falsa difundida en el entorno digital'. Sin embargo, los estudiosos se han esforzado por establecer conceptos más precisos sobre el trastorno informativo. Inspirado en los autores Wardle y Derashkan (2017), Dourado (2020) establece tres conceptos: a) información falsa, no verdadera y creada intencionalmente para perjudicar al otro; b) información errónea, creada sin intención de causar daño; c) información maliciosa, basada en la verdad, pero utilizada para perjudicar al otro.

Por su parte, Recuero y Soares (2020, en Recuero, 2021) presentan los tipos de noticias engañosas y fabricadas. Los tipos engañosos ofrecen contenidos basados en elementos distorsionados de la verdad o con encuadres falsos, mientras que los fabricados serían falsos.

Dando un paso más, es importante entender en qué condiciones se alimentan las *fake news*. Los entornos de incertidumbre y ambigüedad son favorables a la información falsa. La duda —en general estimulada por agentes interesados— facilita la aceptación de las *fake news*.

El resentimiento que conlleva una fuerte carga afectiva negativa también sirve para avivar el conflicto entre diferentes personas. Las situaciones de conflicto estimulan las acusaciones y acaban dando cabida al victimismo, lo que permite eludir la responsabilidad y revertir la acusación. El ambiente de las *fake news* es de incertidumbre, resentimiento, acusaciones y victimismo desinformado. Estos componentes son fructíferos para la difusión de noticias falsas. La cartilla preparada por COLAB/UFF (2020) identifica estos componentes —de forma más laxa— en los episodios de *fake news*.

Cabe mencionar que la recomendación de aislamiento social y las diferentes condiciones de empleos y salarios en la sociedad para el momento de la pandemia promovieron más resentimiento y victimismo en la población. Esta situación es bien ilustrada por el discurso de un participante de la investigación cualitativa promovida por el GIEL:

Tengo amigos que quieren quedarse en casa. La mayoría son marihuaneros con buenas condiciones por culpa de sus padres. Sin embargo, tengo un amigo que trabaja en Light. Dice que tiene que trabajar para mantener la electricidad para los que están en casa. Entonces me preguntó: «¿La vida de los que están en casa es más importante que la mía? ¿Es la vida de un repartidor de Ifood menos importante que la de las personas que piden quedarse en casa? Ah, pero se quedan en casa, en el aire acondicionado, con Netflix, internet, pidiendo comida en Ifood... ¡Eso es suave! En cualquier crisis, en la económica, los pobres son los más afectados.... No me vengas con eso de "Ah, ¿y si te mueres de coronavirus?". Me duele lo que voy a decir,

pero prefiero morir de coronavirus que de hambre». (Entrevistado de Río de Janeiro, educación superior)

Vale la pena avanzar en el debate sobre la difusión de noticias falsas. En cuanto a las vías orgánicas, Raquel Recuero (2021) demuestra que cuando los funcionarios políticos hacen declaraciones públicas que contienen desinformación, su respaldo potencia el contenido. Señala, además, que los *vehículos apócrifos* fueron importantes en la desinformación sobre el covid-19. De ellos proceden casi el 90% de los enlaces de desinformación sobre la hidroxicloriguina en las páginas de las redes sociales en Brasil, que implican a Facebook y Twitter. Esta autora define a los *apócrifos* como medios digitales que parecen vehículos informativos, pero que reproducen contenidos cargados de ideología política y adoptan el anonimato y el sensacionalismo para potenciar la circulación de noticias falsas.

Ruediger (2017), por su parte, llama la atención sobre las cuentas automatizadas que permiten la masificación de publicaciones falsas. Explica que a los robots les resulta más fácil propagarse en Twitter que en Facebook. El patrón de texto de Twitter facilita la imitación de la acción humana. Además, el uso de @ para etiquetar a los usuarios permite a los bots etiquetar aleatoriamente a personas reales para introducir un factor que se asemeje a las interacciones humanas. Los robots también se aprovechan del hecho de que la gente no suele ser muy exigente a la hora de seguir un perfil de Twitter y suele actuar de forma recíproca cuando recibe un nuevo seguidor. Por último, Ruediger cita cifras de experimentos que demuestran que en Facebook el 20% de los usuarios reales aceptan solicitudes de amistad indiscriminadamente y el 60% las aceptan siempre que tengan al menos un amigo en común.

Fake news y covid-19 en América Latina

Al concluir su libro sobre el covid-19 en América Latina, Fernández y Machado (2021) mencionan que la coordinación política tuvo que reaccionar ante las exigencias de las crisis sanitaria, económica y social derivadas del covid-19. Pero lo que vimos fueron las reacciones negativas de los líderes populistas que se esforzaron por mantener su base de apoyo.

Tabla 1. Valoración presidencial

Países	Valoración presidencial media (de 0 a 10)	Valoración del desempeño del país en la gestión de covid-19 (%)*
Uruguay	4,19	94,0
Colombia	3,89	82,4
Venezuela	2,05	77,7
Nicaragua	3,20	71,7
México	4,39	61,6
Argentina	3,80	61,5
Bolivia	3,96	60,9
Chile	3,47	59,6
Brasil	3,33	59,3

* Contabiliza las respuestas de las personas que respondieron que la gestión fue *positiva* y las que la valoraron como *regular*.

Fuente: Latinobarómetro 2020.

Los mismos autores citan que en Nicaragua la crisis fue vista como una oportunidad para intensificar las restricciones a la libertad en un régimen ya con una evidente dinámica autocrática. En México, la falta de compromiso del presidente López Obrador para prevenir la crisis hizo imposible que el sistema de salud respondiera según la gravedad de la situación. En Brasil, Jair Bolsonaro y sus seguidores animaron a la gente a salir a la calle para conseguir la inmunidad de rebaño.

En los países en los que afloró el negacionismo, otras instancias tuvieron que asumir la responsabilidad de reaccionar ante la situación crítica. En todos estos casos, los gobiernos federales también tuvieron dificultades para analizar y registrar los casos de infección y las muertes por covid-19. También hubo enfrentamientos entre gobernadores y

alcaldes en Brasil y México (Fernández y Machado, 2021).

Estos autores ponderan que no toda América Latina se comportó de la misma manera. Cabe destacar que Colombia y Uruguay tuvieron gobiernos centrales que reconocieron rápidamente la excepcionalidad de la enfermedad e implementaron la cuarentena o el aislamiento social y medidas que ofrecían apoyo económico a los más pobres. Finalmente, los autores señalan que Iván Duque reaccionó de manera que concentró el poder en el Ejecutivo y redujo las libertades civiles de los críticos en Colombia.

Los datos del Latinobarómetro 2020, aunque todavía no reproducen los momentos críticos de la pandemia en 2021, ya señalan que la opinión pública

fue sensible a las estrategias políticas señaladas por Fernández y Machado (2021). La población uruguaya y colombiana muestra más satisfacción con la lucha contra el covid-19.

En el caso de Brasil, en cambio, es donde hay menos satisfacción por la lucha contra el covid-19 y en el que Fernández y Machado apuntan que hubo una estrategia populista para regimenter su base electoral a través de las redes sociales. Al igual que en Brasil, el presidente de México ha utilizado las redes sociales para conectar directamente con sus bases, distanciándose de los medios de comunicación tradicionales.

En América Latina, el 20% de la desinformación sobre el coronavirus se dio en forma de videos difundidos en redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram, y en aplicaciones de mensajería como WhatsApp desde plataformas como YouTube y TikTok, según se desprende de un estudio de la agencia de verificación de información Lupa, recogido por Queiroz (2020).

Además, según el estudio, la información falsa en los videos consistía en grabaciones enteras o partes de ellas sacadas de contexto —lo que provocaba un cambio en su significado— y en secuencias con narraciones falsas sobre la pandemia, que incluían declaraciones de supuestos expertos con indicaciones de curas, prevenciones y tratamientos para el covid-19.

Señalan que uno de los primeros videos que circularon en Brasil, en enero de 2020, presentaba un mercado de animales identificado como de Wuhan, aunque estaba en Indonesia. Este video también se difundió en Colombia, India y Filipinas. Otros videos sacados de contexto, se hicieron virales en varios países de la región.

En Brasil, al menos ocho publicaciones utilizaron videos de antiguas operaciones policiales, o llevadas a cabo en otros países, como si fueran órdenes ejecutadas para penalizar a las personas que no respetaban el aislamiento social. Este tipo de información errónea también circuló en Bolivia, México y Argentina (Queiroz, 2020). En varios países de América Latina, los negacionistas

Tabla 2. P.: Usted diría que está ... sobre el coronavirus? (%)

Bien informado	77,1%
Más o menos informado	20,9%
Mal informado	1,1%
No tiene conocimiento	0,9%
Total	100%

filmaron áreas hospitalarias vacías para «demostrar» que no había pacientes ingresados allí.

El caso Brasil

Iniciamos el análisis del caso de la desinformación en Brasil durante el covid-19 a partir de los sondeos de opinión realizados por el Instituto Datafolha. Lo que puede verse desde el principio es que los brasileños en general pensaron que estaban bien informados (77,1%) o más o menos informados (20,9%) sobre el coronavirus en abril de 2020.

También afirmaron estar informados principalmente por los telediarios (81%), aunque solo el 55,5% dijeron confiar en las noticias de la televisión. Entre las primeras y terceras opciones de información, las redes sociales representaban el 57,3% de las preferencias de los brasileños, y WhatsApp el 25%, aunque solo confiaban en esa información en el 8,2% de los casos. Las cifras muestran un fenómeno de la posmodernidad, la incredulidad generalizada en las fuentes de información, sin embargo, una sensación de encontrarse bien informado.

Existe una correlación negativa estadísticamente significativa (Sig.000 y coeficiente de correlación $-.186$) entre la confianza en los informativos y la opinión sobre la reapertura de los comercios no esenciales.

Según los datos, una mayor confianza en las noticias de la televisión está correlacionada con una

Tabla 3. ¿Por qué medios se descubre el coronavirus? ¿Confía o no confía en la información sobre el coronavirus difundida? (%)

Medio	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Confía
TV	81,0			55,5
Radio	0,9	13,9		46,8
Medios impresos	1,5	4,9	1,4	50,9
Webs de noticias	5,2	28,5	13,3	35,8
Redes sociales	4,0	25,2	28,1	8,2
WhatsApp	1,1	7,2	16,7	8,2
Otros	6,3	20,3	40,5	
Total	100,0	100,0	100,0	

Fuente: Investigación Datafolha, abril de 2020.

Tabla 4. En muchas ciudades se ha cerrado el comercio de productos no esenciales. ¿Cree que debería reabrirse el comercio de productos no esenciales o debería seguir cerrado? ¿Confía o no confía en la información sobre el coronavirus difundida en los telediarios? (%)

	Confía	No confía	En parte	Total
Debería ser reabierto	23,2	63,3	37,8	33,1
Debería continuar cerrado	74,5	35,7	59,9	64,7
No sabe	2,4	1,0	2,3	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Investigación Datafolha, abril de 2020

mayor adhesión al aislamiento social, a la respuesta de que «el comercio debe permanecer cerrado». El cruce que se muestra a continuación es muy ilustrativo. De todos los entrevistados, el 33,1% creen que el comercio debía reabrirse y el 64,7% que debía

permanecer cerrado. Sin embargo, entre los que no confiaban en el periodismo televisivo, el número de personas que creían que el comercio debería reabrirse aumentó al 63,3% y que debería permanecer cerrado, al 35,7%. En otras palabras, la situación se invierte.

Tabla 5. Por lo que usted sabe o ha escuchado, ¿el pronunciamiento del presidente Jair Bolsonaro en la noche del martes ayudó o dificultó la lucha contra el coronavirus? ¿Confía o no confía en la información sobre el coronavirus difundida en los telediarios?

	Confía	No confía	En parte
Ayudó	33,5	61	48,7
Obstaculizó	57,1	34,4	42,4
No ha ayudado ni obstaculizado	9,4	4,5	8,9
Total	100	100	100

Del mismo modo, existe una correlación significativa y negativa (Sig.000 y coeficiente de correlación $-0,155$) entre la confianza en los informativos de televisión y la aprobación del discurso presidencial sobre el covid-19. Esto significa que una mayor confianza en el periodismo televisivo se correlaciona con una percepción más negativa del discurso y posicionamiento de Jair Bolsonaro sobre la pandemia.

El discurso populista de Jair Bolsonaro se estructura sobre la construcción de enemigos como la prensa, el Congreso Nacional, el Supremo Tribunal Federal, los gobiernos estatales, etc. Lo que une a sus aliados pasa por el enfado con las instituciones de la democracia representativa y la prensa, así como con la agenda conservadora en lo moral.

Los resultados reportados por Recuero (2021), en su estudio frente al MIDARS, corroboran los hallazgos de Datafolha. Según esta autora, la desinformación sobre el covid-19 se enmarca, sobre todo, en una cuestión partidista. Las acciones para controlar la propagación del virus (como las medidas de distanciamiento y el uso de mascarillas) se entienden como acciones ideológicas. Como la mayor parte del teleperiodismo se posicionó a favor del control de la propagación del virus, sufrió las represalias de una parte de la población.

Recuero advierte que este contexto también favorece la circulación de la desinformación sobre el covid-19 en las redes de desinformación política

ya establecidas en los medios sociales, especialmente polarizados.

En los relatos de la investigación cualitativa elaborada por el GIEL fue posible identificar el grado de politización política de la pandemia. Al hablar de la actitud del presidente Jair Bolsonaro en su declaración televisiva de abril —la misma a la que se refiere la encuesta de Datafolha—, los entrevistados cercanos al mandatario apoyaron el discurso de Bolsonaro respecto a sus adversarios: el Partido de los Trabajadores, Venezuela (ícono del fracaso de la izquierda latinoamericana entre la derecha), el Tribunal Supremo, entre otros.

Lo apruebo. Si Brasil se detiene, nos moriremos de hambre o comeremos basura como en Venezuela. (Entrevistado de Minas Gerais, educación superior)

Lo apruebo. El presidente actuó dentro de los límites permitidos por los buitres del STF. (Entrevistado de Río de Janeiro, educación universitaria)

No tenemos estructuras ni siquiera para el mínimo. Durante el gobierno del PT, ¿no escuchamos que el Mundial se realizó con dinero de los hospitales? ¿Te acuerdas? Si un día te interesa, puedes investigar el origen de nuestra crisis económica. (Entrevistado de Minas Gerais, educación superior)

También hay que destacar la contundencia con la que el entrevistado menciona que el coronavirus no resiste el calor y menciona que lo dijo un

Figura 1. La pandemia de covid-19 como asunto político-partidario



Fuente: Soares, Viegas et al. (2020, en Recuero, 2021).

médico. Nótese que lo hace tras la defensa de la actitud del presidente.

Apruebo el pronunciamiento del presidente. ¿Qué es peor: la crisis económica o cualquier enfermedad? Hay 40 millones de autónomos. Cada uno tiene una pareja y al menos un hijo: 120 millones de personas sin ningún tipo de ingresos. Además, como somos un país de clima tropical, este virus no puede propagarse a gran escala como en los países de Europa y Asia, donde el clima es frío. Eso fue dicho por médicos, que el coronavirus tiene aversión al calor. (Entrevistado, Río de Janeiro, escuela secundaria)

La noticia que se difundió en la red social fue comprobada por *O Globo* y se consideró falsa. La misma información fue señalada por un estudio de la Escuela Nacional de Salud Pública como una de las *fake news* más difundidas entre marzo y abril de 2020 (Galhardi, 2021).

El esfuerzo de comprobación de las noticias por parte de la prensa no anula el efecto negativo de las *fake news*. Recuero (2021) advierte que los grupos comprometidos que propagan la desinformación suelen rechazar al periodismo tradicional y solo establecen el diálogo cuando hay afinidad de percepciones.

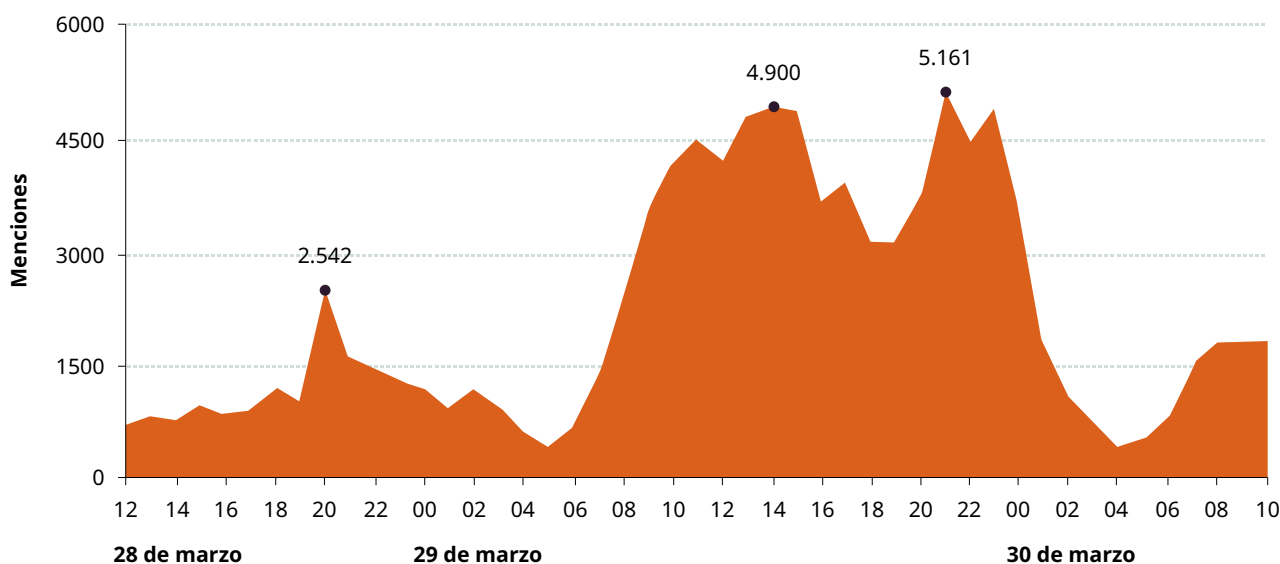
Otro tema muy presente fue el uso de la hidroxicloroquina como tratamiento o profilaxis para el covid-19. El MIDIARS hizo un esfuerzo por clasificar los grupos de discusión de Facebook según el uso de información verificada (figura 1, en verde) y el uso de información errónea (figura 1, en azul).

Esta figura señala que los grupos que comparten desinformación publican más enlaces (con contenido problemático) que los grupos que publican material de comprobación y periodístico. Otro estudio también señala la participación de Jair Bolsonaro en las redes sociales.

En Instagram, ocho *posts* de Bolsonaro con contenido favorable al uso de hidroxicloroquina o cloroquina como tratamiento o profilaxis de covid-19 generaron más de 3 millones de interacciones; de ellas, solo una no contenía información errónea. (Soares, Bonoto et al., 2020, en Recuero, 2021)

Un estudio publicado por DAPP-FGV, también sobre abril de 2020, muestra que en un fin de semana la diputada federal bolsonarista Bia Kicis (PSL-DF) publicó un supuesto error de notificación de muertes por coronavirus. Según la parlamentaria, el primo de un portero habría sufrido un accidente con un neumático y fallecido, y fue catalogado como

Figura 2. Debate en Twitter sobre la muerte del primo del portero



Fuente: Sala de Democracia Digital (2020).

muerte por problema respiratorio. La narración no aportó ninguna prueba o evidencia. El supuesto caso comenzó a reproducirse y la narrativa «el primo del portero» ganó fama y movilizó el debate sobre la notificación de las muertes. Hubo 103.000 posts sobre esto.

Cabe destacar que los posts hasta el domingo (figura 2) eran mayoritariamente probolsonaristas, dice el estudio de la DAPP-FGV. A partir de la publicación del diputado federal Alexandre Frota (PSDB-SP, exaliado de Jair Bolsonaro) comenzó la onda inversa con sátira sobre la desinformación y la acusación de *fake news* contra la diputada. Por la noche, los alineados con el gobierno federal hicieron su defensa de Kicis y acusaron a la prensa de publicar contenidos falsos.

Conclusiones

El argumento desarrollado en este artículo es que las noticias falsas encontraron un contexto fértil para su proliferación en algunos países de América Latina, debido a la insatisfacción generalizada, el descrédito de las instituciones democráticas, el populismo y la polarización política. A través del resentimiento y la ambigüedad, proliferaron las

informaciones falsas con elementos distorsionadores de la verdad o con elementos totalmente inciertos, que tuvieron una fuerte repercusión en el contexto pandémico. Tuvieron, además, un uso político al reforzar el populismo, mientras la sociedad organizada ofreció resistencia.

Nota: La autora agradece a la beca de la Fundación Carolina y a la Universidad de Granada por el apoyo brindado para la realización de este trabajo.

Referencias bibliográficas

- DOURADO, T. (2020). *Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil*. Tesis de doctorado PPG en Comunicación y Culturas Contemporáneas, Universidad Federal de Bahía.
- DOURADO, T. (2021). A natureza política das fake news sobre a eleição presidencial de 2018 no Brasil. En E. CERVI y M. H. WEBER (orgs.), *Impactos político-comunicacionais nas eleições brasileiras de 2018*. Curitiba: CPOP/Carvalho comunicação.
- FERNÁNDEZ, M., y MACHADO, C. (orgs.) (2021). *Covid-19's political challenges in Latin America*. Springer.
- G1. (2020, marzo 18). É #FAKE que novo coronavírus não resiste ao calor e à temperatura de 26°C ou 27°C. *Fato ou Fake*.

- QUEIROZ, G. (2020). Na América Latina, 20% de fake news sobre Covid-19 circula por vídeo. *Revista Piauí*.
- RECUERO, R. (2021). *Desinformação, mídia social e covid-19 no Brasil: relatório, resultados e estratégias de combate*. Pelotas: MIDIARS.
- RUEDIGER, M. (2017). Robôs, redes sociais e política no Brasil: estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018. Rio de Janeiro: DAPP-FGV.
- SALA DE DEMOCRACIA DIGITAL. (2020, abril 2). "Primo do porteiro" e Impacto digital de Maia: narrativas de desinformação promovidas por bolsonaristas mobilizam debate político sobre coronavírus. DAPP-FGV.

Multilateralismo, cooperación e integración regional

DETLEF NOLTE

Alemania. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Mannheim. Investigador asociado del German Institute of Global and Area Studies, GIGA (Hamburgo) y del German Council on Foreign Relations (DGAP). Fue director del Instituto de Estudios Latinoamericanos y vicepresidente del GIGA. Asesor académico de Latinoamérica²¹.

El multilateralismo latinoamericano y los procesos de integración regional se encuentran en una fase de transformación, empujados tanto por cambios en el sistema internacional como por una reorientación en las acciones y estrategias de importantes actores regionales. El regionalismo latinoamericano aún no ha superado su crisis y la pandemia de covid-19 ha contribuido a revelar sus debilidades. Así, las actividades de las organizaciones regionales fueron en su mayoría muy limitadas. Aunque las economías de América Latina se están recuperando tras el desplome de 2020, hasta fines de 2021 no volverán al nivel que tenían antes de la pandemia, y se espera una desaceleración del crecimiento económico en 2022. La recesión ha afectado al comercio interregional y ha agravado las limitaciones estructurales para la integración regional.

El regionalismo latinoamericano se ha caracterizado por una baja regionalización económica. Los niveles de comercio intrarregional son magros en comparación con los de otras regiones como Europa, América del Norte o Asia. En 2019, el comercio intrarregional (exportaciones) representó menos del 15% del comercio total de América Latina con valores aún más bajos para la mayoría de los sistemas de integración subregionales. Cuando la crisis del covid-19 golpeó a América Latina en 2020, el comercio intrarregional se desplomó más que el comercio extrarregional,

tocando fondo con un 12% del comercio total. En 2021, las exportaciones de la región se han recuperado, debido principalmente al aumento de las exportaciones a Asia, en particular China, y por el alza de los precios de productos básicos (*commodities*). El comercio intrarregional también se ha recuperado (especialmente en el sector manufacturero) y podría alcanzar valores cercanos a los de 2019. Así, América Latina continúa mostrando un bajo nivel de interdependencia económica (como base para la integración económica) y una fuerte dependencia de las exportaciones e importaciones fuera de la región.

Aunque el Mercosur está celebrando su trigésimo aniversario, no hay un verdadero ambiente de fiesta. Uruguay intenta romper el corsé de las negociaciones comerciales conjuntas mientras que, al mismo tiempo, quiere negociar bilateralmente por su cuenta. En septiembre, el gobierno uruguayo anunció avanzar con un estudio de prefactibilidad para un acuerdo de libre comercio con China. Brasil propone una reducción significativa de los aranceles externos comunes. Argentina se opone a ambas demandas, pero aceptaría una reducción arancelaria menor y diferenciada. El gobierno de Paraguay, a su vez, declaró su interés en un tratado de libre comercio con Chile. Las ideas divergentes sobre el futuro del Mercosur albergan un potencial de conflicto y podrían intensificar las fuerzas centrífugas en la organización regional. Durante la presidencia *pro*

tempore de Argentina, en el primer semestre de 2021, hubo algunas iniciativas para revivir el Mercosur. Sin embargo, todas ellas se vieron ensombrecidas por las demandas de Brasil y Uruguay. En la segunda mitad de 2021, Brasil asumió la presidencia *pro tempore*. No se esperan iniciativas importantes.

El acuerdo de libre comercio con la UE, cuyas piedras angulares se establecieron en junio de 2019, aún no se ha firmado. Este acuerdo, que podría fortalecer la cohesión en el Mercosur, constituye su primer gran pacto comercial. No obstante, el retraso en la firma se debe principalmente a la parte europea. En el Mercosur, solo el gobierno argentino ha expresado reservas sobre el acuerdo, aunque no ha bloqueado el proceso de aprobación. En Europa, se ha formado una extraña coalición de productores agrícolas, opositores a la globalización, ambientalistas y partidos verdes que rechazan el acuerdo. Los motivos puestos como pretexto para justificar el rechazo son los incendios forestales, la deforestación en la Amazonia y la nefasta política ambiental del gobierno de Bolsonaro. Debido a la resistencia de los agricultores franceses y la oposición de gran parte de la población no habrá avances hacia la firma del acuerdo antes de las elecciones presidenciales de Francia en abril de 2022, y es posible que la firma se retrasará hasta principios de 2023 después de un cambio de gobierno en Brasil.

Una de las principales características del regionalismo latinoamericano es la de ser intergubernamental, lo que significa que no hay instituciones supranacionales. La existencia de una burocracia supranacional puede dar continuidad y sustentabilidad a las actividades regionales en tiempos de crisis cuando no hay consenso entre los presidentes y existen conflictos intergubernamentales. El regionalismo latinoamericano es también interpresidencial, lo que contribuido a dar impulso a la integración regional en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas entre los presidentes. Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano también han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos. En consecuencia, la dinámica y el contenido de la

cooperación regional se ve condicionada por los cambios de gobierno.

Esto ha sido particularmente evidente en los casos de México y Argentina. Por ejemplo, el gobierno argentino ha reducido la cooperación en el foro PROSUR (Foro para el Progreso de América del Sur) creado en 2019 para sustituir a la Unasur. El presidente Alberto Fernández fue el único mandatario que no asistió a la cumbre presidencial virtual de diciembre de 2020 y tampoco participó en la reunión extraordinaria de presidentes de PROSUR en febrero. Bajo la presidencia *pro tempore* de Chile en 2020 y Colombia en 2021, los gobiernos participantes de PROSUR cooperaron principalmente en cuestiones técnicas (en las áreas de salud, transporte e infraestructura, energía y gestión de desastres). Al mismo tiempo, Alberto Fernández fue, junto con Luis Arce (Bolivia), el único presidente en funciones que en junio participó en el segundo aniversario del Grupo de Puebla, un foro de exmandatarios, excancilleres, académicos e intelectuales de la izquierda latinoamericana que produce principalmente declaraciones y discursos para la galería.

El ejemplo de Argentina muestra que el regionalismo latinoamericano se mueve actualmente entre dos polos: un regionalismo pragmático que, sin perjuicio de la orientación ideológica de los gobiernos, busca la cooperación en temas políticos específicos, y un regionalismo declaratorio o testimonial que tiene una orientación ideológica y está dirigido a un público doméstico.

Hubo un vacío de liderazgo en América Latina entre 2017 y 2020. Ningún país quiso asumir un papel de liderazgo en el proceso de integración regional. Eso cambió en 2021. Ya en 2020 se habían realizado esfuerzos de profundizar la cooperación entre los gobiernos de México y Argentina, que se intensificaron en 2021. México ha utilizado la presidencia *pro tempore* de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en 2020 y 2021 para revivir este foro regional paralizado. Existe un plan de trabajo para diferentes áreas políticas e iniciativas para combatir la pandemia de covid-19. Los ministros de relaciones exteriores se reúnen nuevamente, y en septiembre se organizó

la primera cumbre presidencial después un receso de tres años. Sin embargo, el gobierno brasileño de Bolsonaro decidió suspender su participación en la CELAC aludiendo al protagonismo de regímenes no democráticos como Venezuela, Cuba y Nicaragua en el foro. El especial protagonismo que el gobierno mexicano otorgó a los presidentes de Cuba y Venezuela en la cumbre no ayudó a que la resucitada CELAC sea más popular entre los gobiernos conservadores y centristas de América Latina. Por ello, existe el riesgo de que la CELAC vuelva a quedar paralizada por conflictos ideológicos.

La no participación de Brasil, el país más poblado y con la economía más fuerte de la región, sin duda afecta a una CELAC que pretende representar a toda América Latina. Pero también muestra el creciente aislamiento de Brasil respecto de la región latinoamericana y de la política internacional. El gobierno brasileño ha renunciado a cualquier pretensión de liderazgo en América del Sur y está en constante conflicto con Argentina. Las relaciones con Estados Unidos y la UE se han enfriado y con China también son complicadas. Al mismo tiempo, aumentó la dependencia económica respecto del gigante asiático. Los discursos del presidente brasileño en la Asamblea General de las Naciones Unidas debilitan la reputación de Brasil en el mundo, aunque puedan inspirar al núcleo duro de sus partidarios en el país.

A diferencia de la CELAC, la Alianza del Pacífico (AP) ha perdido protagonismo en los últimos tiempos. Esto se debe, por un lado, a los problemas de política doméstica en Colombia, Chile y Perú, y, por otro lado, al menor interés y compromiso del gobierno mexicano con la AP, anteriormente su principal vínculo con América del Sur. El presidente mexicano no participó en la conmemoración virtual del 10.º aniversario de la creación de la Alianza del Pacífico en abril 2021 como los otros presidentes. Pero la alianza sigue activa: en julio concluyeron las negociaciones con Singapur para un acuerdo de libre comercio, lo que convertirá a Singapur en el primer Estado asociado de la AP, reforzando así los vínculos comerciales con Asia.

El ejemplo de la CELAC apunta a una ventaja oculta (ya se han señalado algunas de las limitaciones)

de la fragmentación y baja institucionalización del regionalismo latinoamericano. Las instituciones regionales pueden quedarse dormidas y volver a despertarse. Nuevos impulsos de cooperación regional pueden tener diferentes puntos de partida: reiniciar la cooperación regional es relativamente fácil y tiene poco costo. No es necesario crear nuevas instituciones. Todo lo que se necesita es la voluntad de ciertos gobiernos para asumir un papel de liderazgo.

Después de un período de perfil bajo en la política exterior al inicio de su mandato, el gobierno de Manuel López Obrador vio en la CELAC un instrumento para fortalecer la presencia de México en América Latina y para reclamar un cierto liderazgo en la región. Las razones son varias. Entre otras causas, esta nueva iniciativa de política exterior responde al propósito de mostrar una mayor independencia de los Estados Unidos, al menos simbólicamente. Desde la perspectiva mexicana, la CELAC debería desplazar a la OEA, la cual también incluye a Estados Unidos (y Canadá). Junto con Argentina, el gobierno mexicano ha intensificado las críticas al secretario general de la OEA, Luis Almagro, quien se ha convertido en la *bête noire* de la izquierda latinoamericana.

Los ataques a la OEA y su secretario general son problemáticos. Por un lado, Luis Almagro fue confirmado en marzo de 2020 para un segundo mandato por una amplia mayoría (23 contra 10 votos) de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Por otro lado, no existe una alternativa organizativa a la OEA. La CELAC no es una organización internacional (sino un foro intergubernamental). No tiene secretaría permanente, ni presupuesto propio, ni estructura burocrática u organismos especializados (como por ejemplo la Organización Panamericana de la Salud [ops] en el caso de la OEA). Posiblemente, la mayor deficiencia de la CELAC frente a la OEA sea la falta total de mecanismos de protección de la democracia y los derechos humanos, que serían comparables al Sistema Interamericano de Derechos Humanos que forma parte de la OEA. En tiempos de subversión de la democracia en muchos países latinoamericanos, es de gran importancia contar con instituciones que protegen los derechos de los

ciudadanos y son independientes de los gobiernos de turno.

Cabe destacar la decisión (opinión consultiva OC 28/21) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 7 de junio 2021, que dispone que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido en el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, y que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana. Esta decisión envía una señal clara contra la decisión de jueces sumisos en países latinoamericanos (como en Bolivia) de que la prohibición de reelección viola los derechos humanos de ciertos candidatos (en este caso de Evo Morales). Dentro de la CELAC el tema nunca se ha discutido, ya que implicaría una injerencia en los asuntos internos de uno de los miembros.

El gran reto del multilateralismo latinoamericano y de los procesos de integración regional es que no existe una postura común hacia la subversión de la democracia y los regímenes autoritarios en la región. Esto se aplica tanto a las tendencias autoritarias de izquierda como de derecha. Los puntos de vista de los gobiernos están polarizados y sesgados según la orientación política. Por ejemplo, el presidente argentino Alberto Fernández criticó la violencia contra los manifestantes en Colombia el pasado mes de mayo, pero guardó silencio sobre las protestas en Cuba o la situación en Venezuela. Junto con México, el gobierno argentino se abstuvo en condenar la ola de arrestos del régimen de Daniel Ortega en Nicaragua en una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, en la que se aprobó una resolución con 26 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones reclamando la liberación inmediata de los candidatos presidenciales de la oposición y de todos los presos políticos, y pidiendo garantías para elecciones transparentes, libres y justas. En su comunicado conjunto, los gobiernos de Argentina y México declararon que no están de acuerdo con dejar de lado el principio de no intervención en asuntos internos con la pretensión de imponer pautas desde afuera o de prejuzgar indebidamente el desarrollo de procesos electorales.

El cambio de la política exterior de Argentina y México se refleja también en el posicionamiento de ambos países hacia Venezuela, con declaraciones ambivalentes sobre las violaciones de derechos en el país y el carácter del régimen venezolano. Desde principios de 2019, México no ha participado activamente en el Grupo de Lima, un grupo de países con una postura crítica hacia el régimen venezolano. Argentina se retiró oficialmente en marzo de 2021. Con el cambio de gobierno en Perú y la nueva dinámica de las negociaciones en México entre el gobierno venezolano y la oposición, el Grupo de Lima ha perdido protagonismo y parece que ha completado su ciclo de vida.

En 2021 se hizo un nuevo intento por resolver la crisis de Venezuela, que ha envenenado las relaciones entre los gobiernos latinoamericanos y ha contribuido a la crisis del regionalismo latinoamericano. Luego de largas conversaciones preliminares, desde agosto, el gobierno y representantes de la oposición venezolana están negociando nuevamente en la Ciudad de México para encontrar una solución pacífica. México es el anfitrión, Noruega actúa como facilitador del diálogo y mediador, Rusia y los Países Bajos figuran como acompañantes de las conversaciones. Los puntos claves de las negociaciones son un cronograma electoral y garantías para las elecciones regionales de noviembre y el levantamiento de las sanciones contra el régimen venezolano. Fue un buen momento para negociar. La oposición estaba debilitada y dividida, y las oportunidades para derrocar al régimen eran mínimas. El gobierno, por otro lado, no hizo frente a la crisis económica y humanitaria, y las sanciones económicas y políticas estaban surtiendo efecto. Tanto la nueva administración estadounidense como la UE apoyan una solución negociada. Las elecciones regionales son una oportunidad para que la oposición vuelva al proceso político y ponga a prueba la buena voluntad del régimen.

Hay que destacar que América Latina, con México como anfitrión, haya vuelto a tener un mayor protagonismo en el curso de las negociaciones entre la oposición y el gobierno venezolano. Sin embargo, estas no son las primeras y no se puede

descartar un nuevo fracaso. En última instancia, depende de cuánto poder esté dispuesto a ceder el gobierno venezolano y con qué garantías esté satisfecha la oposición. Depende también de cómo se posicionen los actores extrarregionales en el conflicto (por ejemplo, respecto al levantamiento de las sanciones). En general, parece justificado cierto escepticismo sobre el resultado de las negociaciones.

El 2021 es el primer año después de la presidencia de Donald Trump y se han puesto a prueba las relaciones de Estados Unidos con América Latina. El cambio de gobierno fue una mala noticia para los gobiernos corruptos que Trump toleró y para los negacionistas del cambio climático como Bolsonaro. La política de la nueva administración hacia América Latina aún no está completamente articulada. La IX Cumbre de las Américas, programada para 2021 en los Estados Unidos, se pospuso para mediados de 2022.

El tema central de la política estadounidense hacia América Latina sigue siendo la migración ilegal, un asunto de la política *interméstica* (internacional y doméstica) y por eso tan importante para el presidente Biden. En julio de 2021, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos registró casi 200.000 encuentros (detenciones y expulsiones) con migrantes a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México, el total mensual más alto en más de dos décadas. Como consecuencia, Estados Unidos reanudó los vuelos de deportación por vía rápida para migrantes ilegales. Desde marzo la vicepresidenta de Estados Unidos, Kamala Harris, está coordinando la política hacia el llamado triángulo del Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), y a fines de julio el gobierno estadounidense difundió su «Estrategia para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central». La estrategia se compone de cinco pilares, que incluyen combatir la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y promover el Estado de derecho. Como han demostrado los acontecimientos en Guatemala (con la destitución del fiscal anticorrupción) y en los otros países del triángulo del Norte, implementar la estrategia no será una tarea fácil; requiere una combinación adecuada de presión política e incentivos económicos. Centro-

américa seguirá siendo un dolor de cabeza para Estados Unidos y absorberá muchos recursos de la política exterior hacia América Latina. Más allá del problema migratorio, de la corrupción endémica, del narcotráfico y de la violencia de las pandillas centroamericanas también está el desafío de cómo enfrentar el régimen cada vez más autoritario en Nicaragua.

Biden ha continuado la política dura y restrictiva del presidente Trump hacia Cuba. Las sanciones se mantuvieron vigentes y no hubo vuelta atrás a la política de acercamiento del presidente Obama. Esto se debe principalmente a la política doméstica de cara a las elecciones al Congreso de 2022 y los votos cubanos/latinoamericanos en Florida (los demócratas perdieron en 2020 dos escaños por Florida en la Cámara de los Representantes y, según los datos del nuevo censo, Florida obtendrá un escaño adicional en la Cámara de Representantes en 2022). Además, la represión de las protestas en Cuba en julio dejó poco margen de maniobra a la administración Biden que, como reacción, impuso sanciones adicionales contra funcionarios e instituciones cubanas.

Durante la administración de Trump, Estados Unidos no había exportado ninguna dosis de vacuna contra el covid-19, lo que dio a competidores globales como China y Rusia una ventaja en la diplomacia de las vacunas. Después de los avances en la campaña de vacunación en su propio país, el presidente estadounidense está tratando de recuperar parte del terreno perdido en la región. Hasta fines de julio, Estados Unidos había regalado más de 36 millones de dosis de vacunas (AstraZeneca, J&J, Pfizer-BioNTech y Moderna) a países de América Latina. Al mismo tiempo, los competidores han perdido su atractivo debido a problemas de entrega (Rusia) y un menor grado de efectividad de las vacunas de China y Rusia, lo que a menudo hace necesario una tercera vacunación en América Latina. Además, el gobierno estadounidense restringe la entrada de extranjeros que han sido vacunados con vacunas que no están aprobadas en Estados Unidos.

La UE ha actuado con un perfil bajo en América Latina en 2021. No solo se ha retrasado de nuevo

la firma del acuerdo de libre comercio con Mercosur, sino también la conclusión de las negociaciones sobre la modernización y actualización de los acuerdos bilaterales ya existentes con Chile y México. Aunque la demanda para productos de exportación latinoamericanos se ha recuperado en Europa después de la caída en 2020, la UE ha quedado aún más atrás de China en el comercio de bienes. Pero las empresas europeas han defendido su posición como los inversores extranjeros más importantes en América Latina. En las negociaciones para resolver la crisis de Venezuela, la UE está dispuesta a desempeñar un papel constructivo y de apoyo. A diferencia de Estados Unidos y el Reino Unido, la UE no ha bloqueado las exportaciones de vacunas y apoya la campaña de vacunación en América Latina, principalmente de forma multilateral. A través de Covax, la UE ha garantizado 38 millones de vacunas para América Latina y el Caribe. Pero después de los avances de la campaña de vacunación en Europa y debido a las dosis de vacuna disponibles, la contribución de la UE y de sus Estados miembros aún puede aumentar significativamente hasta finales de año.

China todavía tiene una amplia ventaja en la diplomacia de las vacunas. Según informaciones de su gobierno, ese país suministró hasta principios de agosto de 2021 más de 230 millones de vacunas a 18 países de América Latina. China fue el único mercado que experimentó un aumento de exportaciones latinoamericanas en 2020. Y es muy probable que también en 2021 las exportaciones a China y Asia crezcan de una manera más dinámica que a otras regiones. De este modo, la presencia económica de China como socio comercial en América Latina seguirá creciendo, así como en términos de inversión extranjera directa (IED).

También, bajo la presidencia de Biden, Estados Unidos se esforzará por reducir la influencia de China en América Latina. Esta región enfrentará presiones de ambos gobiernos y deberá posicionarse. La orientación de los gobiernos latinoamericanos varía entre estrechos lazos con China para protegerse de la influencia o las sanciones de Estados Unidos, una ampliación de las relaciones con China para aumentar la autonomía en las relaciones exteriores, un no alineamiento

(activo) respecto a ambas potencias, una cooperación renovada y avanzada con Estados Unidos en pie de igualdad (manteniendo la autonomía y complementada con una estrecha cooperación regional en América Latina) y, por último, un alineamiento automático (casi ciego) con Estados Unidos. Las diferencias ideológicas recurrentes y persistentes entre los gobiernos latinoamericanos y las diferencias en su dependencia económica de China y Estados Unidos hacen poco probable un posicionamiento común de la región en la política internacional. Existe el riesgo de que América Latina como región quede aún más marginada en el mundo poscovid-19.

China y América Latina: un balance y varias interrogantes

ANDRÉS SERBIN

Argentina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela. Presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y consejero pleno del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Especializado en América Latina y el Caribe, Rusia, Eurasia y Asia Pacífico. Columnista de Latinoamérica21.

La creciente y acelerada presencia económica y diplomática de la República Popular de China en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años ha generado numerosas interrogantes sobre los desafíos planteados para la región y, en especial, sobre su relación con los Estados Unidos en el marco de la disputa geoestratégica con Beijing.

El ascenso de China

La República Popular de China (RPC) se convirtió en 2010 en la segunda economía del mundo, en el primer productor y exportador de manufacturas y en el segundo comprador global de estas. Asimismo, en el plano financiero, se consolidó como el primer tenedor global de reservas internacionales, principal prestamista del Tesoro de Estados Unidos y tercer emisor mundial de flujos de IED. Para ese año, 89 de las 500 firmas de mayor facturación del planeta eran de capitales provenientes de China. Por otra parte, en el plano político-militar, la RPC ostenta en la actualidad el segundo presupuesto de defensa del planeta; ocupa un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y expande su influencia política en diversos ámbitos regionales mediante una diplomacia asertiva, que ha sido impulsada, en particular, desde que Xi Jinping asumió como primer mandatario del país y comenzó a desarrollar una política exterior más proactiva, de proyección regional y global.

Este auge de la RPC responde, por un lado, al proceso de reforma y modernización de la economía china iniciado bajo el mandato de Deng Xiaoping, y por otro, a su inserción en la gigantesca maquinaria productiva y financiera asiática que se convirtió en años recientes en el nuevo núcleo dinámico del capitalismo global, desplazando al tradicional epicentro económico y político del Atlántico.

En este marco, China emerge como una potencia económica mundial, impulsando una globalización *con características chinas* en función de sus propios intereses y objetivos geoestratégicos. La creciente proyección e influencia de Beijing en el sistema internacional ha generado, por otra parte, una creciente rivalidad geoestratégica entre la potencia hegemónica tradicional —los Estados Unidos— y la RPC, que se desarrolla principalmente en el ámbito comercial y tecnológico, pero que no deja de tener sus aristas militares y culturales, y que genera tensiones y fricciones en diversas regiones y a nivel global.

De hecho, China ha recuperado su papel central en Asia y, aunque su prioridad sigue siendo el crecimiento y el desarrollo doméstico, tiende a promover un orden mundial que la tenga como el eje de una red diversificada de relaciones, sustentada principalmente en acuerdos bilaterales y en la participación creciente de Beijing en los organismos multilaterales de gobernanza

global, particularmente, en el ámbito financiero y económico.

China y América Latina

La expansión económica de China, su modernización y transformación en una economía productora de manufacturas de alto contenido tecnológico y la disponibilidad de un *surplus* financiero basado en la acumulación de reservas de divisas, han tenido importantes efectos para América Latina.

Por un lado, la conversión de este país en el corazón de la región fabril de Asia Pacífico ha implicado una importante expansión de su demanda de productos básicos provenientes de actividades primario-extractivas. China es el primer consumidor mundial de energía eléctrica, carbón, soja, zinc, cobre y otros minerales y el segundo consumidor de petróleo detrás de los Estados Unidos, lo que a su vez le ha permitido desarrollar una industria manufacturera en busca de mercados externos para colocar sus productos.

Por otra parte, el desarrollo de su disponibilidad financiera, producto del proceso de acumulación de capital de su economía, le ha permitido sustentar una expansión de su capacidad de crédito y de adquisiciones en el exterior; impulsar el financiamiento de diversas obras —particularmente de infraestructura orientadas a facilitar el transporte de insumos a China—; invertir en empresas locales y otorgar préstamos a diversos países de América Latina y el Caribe.

Proyección y ofensiva diplomática china en Latinoamérica

La proyección comercial y financiera china en la región ha venido acompañada de una activa diplomacia y del impulso a asociaciones estratégicas, acuerdos de libre comercio y, más recientemente, de la incorporación de numerosos países al megaproyecto de conectividad e infraestructura encarnado en la ambiciosa iniciativa de La Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*, BRI).

En este marco, en los últimos veinte años China ha incrementado significativamente su presen-

cia y su influencia y ha desarrollado una activa presencia diplomática en América Latina y el Caribe a través de diferentes medios. A partir de la publicación del primer documento (*White Paper*) sobre América Latina en 2008, desde 2013 se realizaron cuatro visitas oficiales del presidente Xi Jinping, numerosas visitas oficiales de ministros y altos funcionarios, y se establecieron relaciones diplomáticas, desde 2017, con Panamá, República Dominicana y El Salvador, países que anteriormente reconocían a Taiwán, considerada por Beijing como parte de la RPC y no reconocida como Estado autónomo.

Estas relaciones bilaterales —junto con las asociaciones estratégicas establecidas previamente con Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Chile, Ecuador, Costa Rica, Cuba, Uruguay y Bolivia— se han visto complementadas con la participación y la vinculación con instituciones multilaterales de la región. China fue admitida como observador en la OEA en 2004, se incorporó al BID en 2009 y desde 2014 promovió la creación del Foro de Cooperación China-CELAC.

El Foro se convirtió en la principal plataforma para impulsar la cooperación entre China y ALC en el marco de la relación entre la potencia en ascenso y una organización regional que agrupa a un conjunto heterogéneo de 33 países latinoamericanos y caribeños, con la exclusión de Estados Unidos y de Canadá. En la primera cumbre del Foro en Brasilia, en julio de 2014, Xi Jinping anunció que China aspiraba a incrementar el comercio entre Beijing y ALC a 500.000 millones de dólares en 2025 y a invertir 250.000 millones de dólares en la región en el transcurso de la próxima década. Un ambicioso proyecto de cooperación denominado 1-3-6 —un plan, tres pilares (comercio, inversión y finanzas) y seis sectores (energía, recursos naturales, infraestructura, innovación científica, tecnología de la innovación y agricultura)— para el período 2015-2019 fue también anunciado en esa ocasión, completado con un segundo *White Paper* de China sobre América Latina publicado en noviembre de 2016 y extendido luego con el establecimiento de un segundo plan —Plan Conjunto China-CELAC para la cooperación en áreas prioritarias— para el período 2019-2021. Este último

incorporó explícitamente la región a la BRI desde 2017, año en el cual los presidentes de Argentina y Chile participaron, junto a otros 30 mandatarios mundiales, en el primer foro de esta iniciativa realizado en Beijing. Durante el foro, el presidente Xi Jinping anunció que América Latina era una *extensión natural* de la BRI. Actualmente, 19 países latinoamericanos han firmado memorandos de entendimiento con China y participan formalmente en la BRI, aunque los países más grandes de la región han sido renuentes a participar. Algunos de ellos se han incorporado a otra iniciativa de Beijing de carácter financiero —el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión (AIIB, según sus siglas en inglés).

En este marco, China se ha establecido desde principios de este siglo como un socio comercial y financiero fundamental de la región, a través de acuerdos bilaterales. En 2005, Chile firmó un acuerdo de libre comercio con Beijing, seguido por Perú (2009) y por Costa Rica (2010), mientras que avanzaban las negociaciones con Panamá y con Colombia. De hecho, el volumen del intercambio comercial entre China y la región creció desde 2000, cuando alcanzaba unos 10.000 millones de dólares, a 306.000 millones en 2018. Para 2019 China se había convertido en el principal socio comercial de los países miembros del Mercosur y en el cuarto mercado de exportación más grande de México en 2014 y su segundo socio comercial de importación más importante.

Simultáneamente, la RPC ha devenido en un importante inversor de los países de la región, proveyendo capital en forma de préstamos y servicios financieros, a la par que desarrolla una serie de estrategias de *poder blando* orientadas a impulsar una percepción positiva de su presencia. Según algunas estimaciones, China prestó a la región, entre 2005 y 2018, un total de 150.000 millones de dólares.

La percepción de China en América Latina

Es de resaltar que China ha logrado proyectar y diseminar una imagen favorable de sus actividades en la opinión pública de la región, pese a que han surgido numerosas críticas, que van desde

los efectos negativos de la reprimarización de las economías latinoamericanas en función de las necesidades chinas de recursos para su desarrollo hasta la *trampa del endeudamiento* de la que la acusan por sus abundantes préstamos y créditos, la degradación ecológica causada por el incremento del extractivismo excesivo y la violación de las legislaciones y derechos laborales en el marco de la asimetría existente entre la RPC y la región.

La pandemia ha contribuido a que Beijing haya potenciado —como parte de su estrategia de *poder blando* y como muestra de solidaridad y asistencia— una fuerte *diplomacia sanitaria* que aventajó, por momentos, a la cooperación estadounidense y europea, desarrollando adicionalmente una infraestructura mediática para reforzar la imagen positiva de China a través de información relacionada con la pandemia, la salud pública, los insumos y suministros médicos, las vacunas y la cooperación sanitaria. Para principios de 2021 China había enviado una ayuda sanitaria de 214 millones de dólares en equipos y donativos a la región.

Sin embargo, con el cambio de su modelo de desarrollo económico, al centrarse más en el consumo, la capacidad de proyección financiera de China se redujo a partir de 2018. En 2020, por primera vez desde 2006, China no ofreció nuevos compromisos financieros a los gobiernos de América Latina y el Caribe a través de sus bancos. Esta situación marcó un viraje de las iniciativas chinas hacia el desarrollo de inversiones prioritarias relacionadas con los proyectos de infraestructura y energía, y con la adquisición de *commodities* y de empresas de la región.

Un primer balance

Más allá de los altibajos, las implicaciones más evidentes de esta estrategia multidimensional de China se relacionan, en primer lugar, con objetivos estratégicos que van más allá de los intereses económicos y que apuntan a ocupar espacios de los que se han retraído los Estados Unidos, en tanto que, después de Asia, América Latina y el Caribe parecen convertirse en una de las áreas prioritarias de la expansión global de

Beijing. Sin embargo, aún es objeto de debate si la estrategia china —aparte de los beneficios económicos y diplomáticos y de promover una imagen favorable a sus intereses a través de una activa diplomacia— también busca promover un modelo de desarrollo similar al impulsado en China. La narrativa oficial china enfatiza, en este sentido, que sus objetivos son promover un destino común de la humanidad, la solidaridad y la cooperación para el beneficio de todas las naciones, y una estrategia de beneficio mutuo que favorezca a todas las partes y no implique la imposición de sus valores. Su política de no injerencia en los asuntos de otros países pareciera validar estos propósitos y confirmar que China no intenta exportar su modelo político de desarrollo ni sus valores tradicionales.

Sin duda, la relación económica de América Latina con China ha proporcionado beneficios a la región —materializados principalmente en crecimiento económico, mejora del sector externo y mayores ingresos fiscales— pero, a la vez, la relación configura un circuito que refuerza los estímulos a la especialización primaria de la región y una dependencia financiera para impulsar su desarrollo, basado en el comercio, los préstamos chinos y las inversiones de empresas chinas. Y las estrategias de *poder blando* citadas contribuyen a aminorar los efectos negativos con el desarrollo de una percepción positiva del *sueño chino* y de las oportunidades que pueda implicar.

La relación triangular China-Estados Unidos-América Latina

Sin embargo, esta expansión de la presencia y de la influencia china en América Latina afecta la tradicional influencia hegemónica de los Estados Unidos en la región y genera tensiones en el marco de la relación triangular China-Estados Unidos-América Latina, particularmente en función de la creciente disputa estratégica global entre los dos primeros. En este sentido, los países de América Latina y el Caribe deberán calibrar los costos y beneficios de su relación con China, equilibrar las asimetrías existentes, evitar involucrarse en esta disputa y asumir una posición balanceada que les permita incrementar su diversificación y su

autonomía estratégica. En un mundo en acelerada transición, la relación con China puede ofrecer a la región desplegar este acto de equilibrio en su propio beneficio si se cumplen una serie de condiciones: insertarse y desenvolverse en un mundo multipolar más que bipolar; construir — pese a sus heterogeneidades y asimetrías— una voz regional propia que permita una interlocución con el mundo y sus diversos actores relevantes, tanto en lo económico como en lo geoestratégico; y asumir, particularmente después de algunas experiencias recientes, que Estados Unidos puede seguir siendo un socio atractivo que, sin embargo, no debería imponer compromisos o alianzas unilaterales a Latinoamérica.

Los partidos latinoamericanos bajo presión

SEBASTIAN GRUNDBERGER

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay. Director del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina, con sede en Montevideo. Columnista de Latinoamérica21.

La pandemia ha aumentado la presión sobre los partidos latinoamericanos. Para sobrevivir en medio de la tormenta de protestas sociales, promesas populistas o cortejos chinos, los partidos de América Latina necesitan aliados firmes y conceptos innovadores.

El coronavirus golpeó a América Latina en medio de una prueba de resistencia para la democracia. En varios países del continente, la pandemia se sumó a agudos conflictos sociales, desconfianza respecto a las instituciones, la erosión del consenso político y social y promesas populistas de salvación. En medio de la crisis del coronavirus los partidos políticos, ya de por sí debilitados, apenas estuvieron en condiciones de convertirse en los intérpretes calificados de la crisis como portadores de conceptos políticos coherentes. El protagonismo del Ejecutivo durante la crisis y el poco frecuente vínculo institucional estrecho entre el Gobierno y un partido político fuerte no bastan como explicaciones para esto. La pandemia, además, dificulta hallar respuestas según el clásico esquema *izquierda-derecha*. Si bien los desafíos estructurales que enfrentaron los partidos en América Latina durante la crisis tendieron a atraer menos atención internacional, no solo mantienen su vigencia sino que también son de crucial importancia para el futuro de la democracia en la región. Este artículo se propone analizar las claves relacionadas con este tema.

[Las democracias latinoamericanas \(todavía\) siguen siendo democracias de partidos](#)

En contraste con lo que sucedió en los notoriamente tardíos procesos de descolonización en África y Asia, en prácticamente todos los países latinoamericanos se formaron partidos políticos

apenas lograda la independencia. Las organizaciones que se constituyeron bajo este nombre en la primera mitad del siglo XIX, a pesar de su carácter elitista, expresaban incipientes contradicciones ideológicas: por un lado, una orientación conservadora-clerical y, por otro, una liberal-comercial. A esto se sumaron en la primera mitad del siglo XX partidos decididamente de izquierda. Aunque a lo largo de los años hubo fundaciones partidarias basadas en temas de actualidad, y algunas de estas tuvieron la capacidad de afianzarse, los sistemas de partidos de América Latina se mantuvieron notablemente estables hasta principios del siglo XXI.¹ Esto se mantuvo a pesar de los golpes de Estado y las dictaduras militares que se sucedieron a lo largo de la historia del continente en prácticamente todos los países. Al terminar estas, fueron a menudo los viejos partidos los que jugaron un papel decisivo en la democratización.

Aunque hoy en día cada vez se apunta menos a una continuada vigencia de la tesis de los sistemas de partidos estables en América Latina, dos aspectos no han cambiado. Por un lado, después de dos siglos, los Estados latinoamericanos se acostumbraron a la existencia de algún tipo de «partido» político. Por otro lado, las agrupaciones políticas existentes en la mayoría de los países pueden ser ubicadas en forma al menos aproximada en un gradiente ideológico de izquierda a derecha, de autoritario a liberal-pluralista, y de nacionalista a cosmopolita. Además, desde hace décadas persisten algunos importantes partidos, que ejercen influencia en la formación de los gobiernos. Un ejemplo claro es el Partido Nacional en Uruguay, con 184 años de existencia ininterrumpida, que desde el 1.º de marzo de 2020 lidera la coalición de gobierno. El origen de los todavía hoy relevantes Partido Conservador y Partido Liberal de Colombia se remonta a los años 1848/1849. Otro ejemplo es el Partido Acción Nacional (PAN) de México, que se formó en 1939.

¹ En relación con los años ochenta, noventa y comienzos de dos mil, Manuel Alcántara Sáenz (2004, p. 29) constató esa estabilidad en los sistemas de partidos latinoamericanos.

La polarización social agudiza la pérdida de prestigio de los partidos políticos y de las instituciones

Las encuestas muestran que, a pesar de tres a cuatro décadas de gobiernos civiles continuados, en la mayoría de los Estados del continente americano las instituciones democráticas no lograron afianzar la confianza de la ciudadanía como garantes de un buen desempeño en el gobierno y de la estabilidad institucional. De acuerdo con el Informe Latinobarómetro de 2018, solamente un 24% de los encuestados declararon estar conformes con la democracia en sus respectivos países, lo que constituye el valor más bajo desde la primera encuesta en 1995. Estos bajos valores tienen un impacto directo sobre un amplio espectro de instituciones democráticas como las autoridades electorales (28% de confianza), el Poder Judicial (24%), el Gobierno en general (22%) o los parlamentos (21%). Sin embargo, particularmente afectados resultan los partidos políticos, que solamente cuentan con la confianza de un 13% de los encuestados. En 2013, este valor todavía era de 24%. La pérdida de reputación de los partidos políticos no puede verse independientemente del apoyo cada vez menor a las instituciones democráticas y a la democracia en su conjunto. Sin embargo, es llamativo que los partidos políticos sufran particularmente este daño a su imagen.

En la búsqueda de modelos de explicación, ayuda elevar la mirada a los desarrollos globales. En los últimos años, América Latina participa de la tendencia global a una erosión del consenso político básico y a una polarización del panorama político en dos campos enfrentados en forma irreconciliable. Lo que en Argentina es llamado *la grieta* se repite en cada vez más países de la región, aunque con diferente vehemencia. En Brasil, Chile o Perú se constatan fenómenos similares en los últimos años, por no hablar de los países gobernados en algún momento o en la actualidad en forma «bolivariana» como Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela. Hay una tendencia a que los contrincantes políticos sean convertidos en enemigos irreconciliables. En este entorno del *todo vale*, los partidos institucionalizados son asfixiados en su capacidad de articular demandas

sociales a través de discusiones. La disposición a defender las instituciones democráticas contra amenazas populistas y autoritarias desde los extremos del espectro político tanto de izquierda como de derecha disminuye a medida que aumenta la polarización social.

Grupos de interés y no partidos son los portadores de la nueva protesta social

Severos estallidos sociales llevaron a actos de violencia de distinta intensidad y sacudieron a países de la región como Chile, Colombia o Ecuador. En especial, la crisis política en Chile hizo plantearse a observadores incrédulos la pregunta de cómo «el país más rico de América Latina [...] podría convertirse de repente en algo así como un campo de batalla» (Peña González, 2020). Una de las varias causas de la crisis es que «el Estado apenas ha sido reformado y es percibido como obsoleto por una sociedad que avanza a mucha mayor velocidad», afirma el analista Carlos Peña González, quien agrega que de esta forma surgió una situación en la que «la sociedad dispone hoy de mayores grados de complejidad que un Estado, cuya fisonomía viene del siglo XIX». Este diagnóstico ciertamente puede trasladarse a los partidos políticos como parte de este diseño institucional. En ninguno de los contextos mencionados los partidos políticos estuvieron significativamente involucrados como articuladores políticos de las demandas sociales. Por el contrario, los partidos, frecuentemente debilitados por escándalos de corrupción y disputas internas, a menudo eran percibidos por los manifestantes como parte de un sistema injusto susceptible de ser combatido. En estos casos, los partidos no fueron capaces, en su calidad de *sistemas de alerta temprana* anclados en la sociedad, de hacerse eco de las demandas sociales, orientarlas hacia canales institucionales y evitar así una explosión violenta.

La motivación principal de las protestas fue a menudo un movimiento de defensa de intereses particulares, sin liderazgos claros, principalmente activos a través de las redes. Estos grupos se agitaron bajo consignas como «no más AFP» en Chile o, algunos años antes, «Vem pra rúa», en el marco de las protestas contra Dilma Rousseff

en 2016 en Brasil. A esto se suman movimientos estudiantiles y variados colectivos, en los que es difícil de discernir una única fuerza motora o una figura que los lidere.

Si bien estos movimientos sustituyeron a los partidos parcialmente en su función movilizadora, no fueron capaces de formular soluciones o nuevas formas de liderazgo democráticamente legitimadas. Lo que sí lograron fue empujar a los partidos y grupos parlamentarios existentes a través de demandas fuertemente emocionales, amplificadas a través de los espacios virtuales de resonancia. Las discusiones con contenido, por ejemplo, sobre los detalles técnicos del diseño del sistema de pensiones o del sistema electoral se moralizan así de una manera muy perjudicial para el debate racional que requieren estas cuestiones con muchos detalles técnicos. Además, como resultado de esta especie de moralización pública se están transfiriendo cada vez más a las calles o a las redes elementos de la toma de decisiones democrática tradicionalmente reservados a los parlamentos en las democracias representativas. Si este proceso sigue avanzando y la democracia parlamentaria se ve amenazada de ser por lo menos parcialmente reemplazada por lógicas plebiscitarias, los partidos perderían en gran medida nada menos que su razón de ser y, por tanto, se vería severamente mermado su rol amortiguador contra las ambiciones autoritarias de poder.

No hay forma de matar al caudillo, sea analógico o digital

A pesar de todos los problemas, las protestas sociales actuales son una expresión de la demanda de nuevas formas de participación social y política —es decir, de más democracia— por una clase media creciente y cada vez mejor educada. Más anacrónico aún es que el *caudillo*, una tradicional especie de la *fauna política* de América Latina (Vargas Llosa, 2004), se beneficie del descontento generalizado con la *política* y la *clase política*. La expresión *caudillo*, proveniente de la jerga militar para denominar a un líder del ejército, se usa en América Latina siempre que un líder carismático-populista se presenta como un tribuno del pueblo, acapara y utiliza el poder

con medios a veces cuestionables. También los populistas contemporáneos de América Latina se sitúan ayer como hoy en una especie de «lucha binaria entre *el pueblo* por un lado y una especie de exclusiva élite por el otro» (Latin News, 2020) y, de esa forma, se benefician de una moralización de la política.²

Llama la atención que tres de los cinco países mencionados con los valores más bajos de satisfacción con la democracia, según datos del *Latinobarómetro 2018* (Brasil, México y El Salvador), hayan entregado su fortuna a una figura populista caudillesca. Los nuevos caudillos utilizan, mientras tanto, las herramientas digitales para sus objetivos y logran con esto darles un barniz de modernidad a estilos políticos en realidad apolillados.

Un caso particularmente ejemplar es el del presidente de El Salvador, Nayib Bukele, quien se ha convertido en una especie de *cibercaudillo*. Elegido para el cargo en 2019 con la promesa de sustituir «a los de siempre», Bukele se celebró primero en Twitter como el «presidente más *cool* del mundo», para luego de recurrir al más clásico de todos los patrones de legitimación de los caudillos latinoamericanos, el apoyo de la fuerza armada. Esta estrategia encontró su clímax en la emblemática ocupación del Parlamento por las fuerzas armadas el 9 de febrero de 2020 (Bermúdez-Valle, 2020a; 2020b). En este contexto parece cínico que Bukele llame Nuevas Ideas al partido fundado a su imagen y semejanza en el mejor estilo caudillesco.

Si bien la pandemia ha demostrado claramente los déficits de la gestión de crisis de algunos líderes populistas (Usi, 2020), no parece más que una expresión de deseo que esta crisis pueda colocar a los caudillos en su lugar y oriente a la ciudadanía hacia partidos moderados con programas. Por el contrario, podría darse que el empobrecimiento como consecuencia de la pandemia y el sentimiento de desamparo frente a estructuras

estatales den fuerza a propuestas populistas y soluciones supuestamente simples.

De corta vida y de poca cohesión interna. La peruanización de los partidos latinoamericanos

Mientras algunos caudillos se convirtieron en una amenaza para la constitución democrática de los Estados latinoamericanos, por debajo del límite de percepción internacional a menudo surgen microcaudillos que determinan a sus partidos políticos. Particularmente, en países donde los sistemas de partidos apenas se perfilan, candidatos presidenciales prometedores tienden a fundar ellos mismos «partidos», cuya duración a menudo se limita al ciclo de su propia actividad política en primera fila como candidato o candidata. En Perú, por ejemplo, el expresidente Pedro Pablo Kuczynski incluso dio nombre a un partido con sus iniciales PPK (Peruanos Por el Cambio). Con el prematuro final de la presidencia de Kuczynski en 2018, también su «partido» se descompuso, mientras sus miembros se dispersaban para sumarse a nuevos agrupamientos. Este fenómeno, ya típico para Perú, llevó a que politólogos llamaran al país andino «democracia sin partidos» (Luna, 2017, p. 54). Tuesta Soldevilla et al. (2019) explican las características constitutivas de este modelo: en ciclos políticos cada vez más cortos se forman *franquicias políticas* (p. 29) alrededor de líderes, que se disuelven rápidamente. Una vez que alcanzan el gobierno, carecen de cuadros del partido para ocupar importantes funciones dentro del Estado, lo que resulta en administraciones tecnocráticas sin clara orientación política. A eso se suma el peligro de que personas que se acercan a proyectos políticos de estas características lo hagan más bien por motivos personales que por una comunión de convicciones políticas. Esto aumenta el peligro de que estructuras ilegales ejerzan influencia, lo que resulta en una marcada inestabilidad de la política y en una *mercantilización* (p. 30) de candidaturas y campañas electorales.

El destino de los partidos políticos, tal y como se describe en el contexto peruano, se está volviendo cada vez más notorio hasta en países como Colombia o Chile, hasta ahora más institucio-

² A los caudillos les gusta equiparar retóricamente su persona con el pueblo. Un ejemplo de ello: «Yo no me voy a divorciar del pueblo; vamos a estar siempre juntos» (Galván, 2019).

nalizados en términos de política partidaria, sin mencionar los sistemas de partidos más volátiles, como en Ecuador, Bolivia, Venezuela o los Estados centroamericanos con excepción de Costa Rica. El politólogo Juan Pablo Luna (2016), por tanto, también ve el modelo peruano como un posible escenario futuro para otros países de América Latina (Tuesta Soldevilla et al., 2019, p. 22).

Los partidos latinoamericanos buscan su lugar en la *democracia digital*

El término *transformación digital* se utiliza principalmente en relación con la economía, mientras que los actores y partidos políticos aparecen al final del espectro de percepción al respecto (Ford, 2019, p. 112). No obstante, los partidos políticos no solamente tienen que afirmarse en el espacio digital; su capacidad de adaptación a la democracia digital y sus dinámicas determina cada vez más sus posibilidades de éxito en las urnas. Esto vale especialmente en América Latina. Aunque la región todavía esté muy por detrás de Europa o de Estados Unidos en la expansión de la infraestructura digital (ASIEI, 2020), a pesar de los avances el continente es, según datos estadísticos, la región con el uso diario más intensivo de las redes sociales en todo el mundo (Navarro, 2020). Según un estudio de 2019, los latinoamericanos pasaban un promedio de tres horas y media al día en las redes sociales, casi el doble que los norteamericanos (Duarte, 2019).

No obstante, los partidos políticos de América Latina hasta ahora se comportaron en forma más bien pasiva con respecto a los desarrollos en la comunicación digital, en vez de utilizar las nuevas herramientas para trabajo partidario de manera innovadora, por ejemplo, en el reclutamiento de miembros, discusiones de programas o recaudación de fondos (Ford, 2019, pp. 113-114). Mientras que en el continente en campañas electorales se pueden encontrar enfoques muy innovadores y profesionales en el área digital, esto difícilmente se aplica a la comunicación y el trabajo partidario cotidianos en épocas más lejanas a los procesos electorales. Por otro lado, los partidos políticos muchas veces aún no ven a la digitalización como un campo futuro de formulación de políticas. Ape-

nas hay políticos especializados que conviertan a la digitalización en su tema principal, y ni hablar de que existan grupos de trabajo sobre este tema dentro de los partidos. Todo ello resulta en que los partidos tradicionales latinoamericanos, frecuentemente sobrecargados de estatutos y reglamentos internos complejos, a menudo se quedan en desventaja frente al estilo político emocional y personalista de los caudillos. Como internet y especialmente las múltiples plataformas de redes sociales permiten a los líderes políticos dirigirse en forma directa a grupos de votantes cada vez más segmentados, queda cuestionada una función importante del partido político, a saber, su presencia territorial y, por tanto, la proximidad física con los ciudadanos. Por tanto, los partidos latinoamericanos necesitan urgentemente encontrar respuestas estratégicas a la realidad de la democracia digital si quieren seguir vigentes.

¿Y las nuevas generaciones?

No hay democracia sin partidos políticos. Por esto, la pregunta primordial no es si hay un futuro para los partidos políticos, sino cómo pueden las nuevas generaciones transformar a los partidos políticos para que estos tengan futuro. Algunas ideas que emanan en gran medida de lo antes descrito:

a. Introducir los nuevos temas de la calle en la agenda partidaria. Un partido que no habla de los asuntos que mueven y preocupan a las sociedades es un partido desconectado. Hay muchas nuevas demandas y cada día surgen más. En Europa, algunos partidos están sufriendo, por ejemplo, por no haberse preocupado por el movimiento climático a tiempo. La lucha contra la violencia de género y las demandas de una igualdad de participación de las mujeres en la esfera política se hace cada vez más notoria. La inseguridad y la pobreza siguen afligiendo a las sociedades. Los jóvenes son los más cercanos a los debates en las calles. Y tienen una gran responsabilidad en transmitirlos a los partidos.

b. Cuidar los modales en el enfrentamiento político. La polarización empuja a los políticos a usar palabras y expresiones cada vez más radicales,

insultantes y divisorias. Esto afecta a las instituciones y a los partidos. Es fundamental que los jóvenes no caigan en este círculo vicioso y que encuentren maneras de defender sus ideas de una manera clara, precisa, innovadora, pero siempre respetando a las opiniones contrarias, para proteger la democracia y la posibilidad de llegar a acuerdos.

c. Mantenerse fiel a un partido. La vida dentro de un partido es una carrera de resistencia y los tiempos para llegar a puestos de poder pueden ser lentos. Esto lleva a cada vez más jóvenes a cambiarse frecuentemente de partido o de movimiento político. Hay pocas cosas más dañinas para estos. Para fortalecer a los partidos y avivar el debate de ideas dentro de ellos, es fundamental no ceder ante la primera adversidad y comprometerse con el partido político que uno escogió.

d. Llevar a los partidos a la era digital. Las nuevas generaciones son nativas digitales. Los códigos de la comunicación en redes les salen tan naturales como a la generación de los mayores las charlas en mítines. ¿Quiénes más indicados entonces para llevar a estos grandes barcos que son los partidos a las aguas más revoltosas de la comunicación digital?

e. Descifrar las nuevas amenazas externas. Es fundamental entender que la geopolítica ha cambiado drásticamente. Actores como Rusia y especialmente China tratan de usar a los partidos para sus fines no democráticos. Un partido conectado con la realidad tiene que entender estos cambios y moverse dentro de ellos con un norte moral claro. Aquí, de nuevo, las nuevas generaciones pueden empujar a sus partidos.

La necesidad de un diálogo entre partidos políticos democráticos

Muchos de los desafíos planteados hacen indispensable un diálogo entre partidos políticos democráticos. Y esto no solamente aplica a nivel internacional. Si bien los procesos de erosión en algunos contextos latinoamericanos (palabra clave: *peruanización*) pueden estar aún más avanzados que en los países de la Unión Europea, los partidos

europeos enfrentan cada vez más desafíos similares a los de sus socios latinoamericanos. Dada la coincidencia de ambas regiones en el concepto de *partido*, un diálogo intenso en pie de igualdad seguramente será beneficioso para todos.

Esto es especialmente válido frente a alternativas autoritarias a las democracias claramente reconocibles, como ejemplos disuasorios en ambas regiones. Las áreas a desarrollar en la intensificación del diálogo partidario se encuentran en todo lo relativo a la conexión entre los partidos y sus sociedades. Esto comprende el programa político, la búsqueda de un consenso básico en la sociedad y la orientación estructural de los partidos hacia los patrones de comunicación y debate rápidamente cambiantes en la era digital.

Para que este diálogo funcione, y lleve a fortalecer las democracias y los partidos políticos, es necesario que se construyan las alianzas entre partidos que comparten valores y principios. El compromiso fundamental es, sin ningún lugar a duda, un compromiso pleno con la democracia y con sociedades pluralistas.

Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: CIDOB.
- ASIET. (2020, mayo 5). El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia. La región en busca de la resiliencia digital.
- BERMÚDEZ-VALLE, Á. (2020a, febrero 21). El Salvador: la conversión del presidente millennial, *Diálogo Político*.
- BERMÚDEZ-VALLE, Á. (2020b, junio 30). El Salvador y la cooptación del Estado desde la emergencia sanitaria. *Diálogo Político*.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2018). *Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana*.
- DUARTE, F. (2019, septiembre 9). Los países en los que la gente pasa más tiempo en las redes sociales (y los líderes en América Latina). *BBC World Service*.
- FORD, E. (2019). *El reto de la democracia digital*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- GALVÁN, M. (2019, enero 19). 50 frases de AMLO en sus primeros 50 días de gobierno. *Expansión Política*.

- LATIN NEWS. (2020). Latin American Populists and the virus. *Latin American Special Report*.
- LUNA, J. P. (2016, noviembre 29). Perú, ¿el futuro político de Chile? *Centro de Investigación Periódica (CIPER)*.
- LUNA, J. P. (2017). ¿El fin de los partidos políticos? *Diálogo Político*.
- NAVARRO, J. G. (2020, mayo 15). Social media usage in Latin America. Statistics & Facts. *Statista*.
- PEÑA GONZÁLEZ, C. (2020). La crisis social en Chile y sus implicaciones para América Latina. *Diálogo Político*.
- TUESTA SOLDEVILLA, F., MUÑOZ CHIRINOS, P. V., CAMPOS RAMOS, M., BENSÁ MORALES, J. V., y TANAKA GONDO, M. (2019). Hacia la democracia del Bicentenario. Lima: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- USI, E. (2020, junio 2). América Latina: el coronavirus desnuda a los líderes populistas. *Deutsche Welle*.
- VARGAS LLOSA, Á. (2004). *La fauna política latinoamericana. Neopopulistas, insoportables y reyes pasmados*. Santiago de Chile.

Economía



Introducción

DAVID CASTELLS-QUINTANA

España-Colombia. Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona. Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona y docente externo en la Universidad Pompeu Fabra, París-Sorbonne y Sciences-Po. Especializado en economía internacional, economía urbana y desarrollo económico. Columnista de Latinoamérica21.

La irrupción del coronavirus SARS-CoV-2 ha dejado muchas muertes y sufrimiento pero también ha supuesto un gran choque, tanto para las economías nacionales como para la economía global. Por el lado de la oferta, las políticas de contención del virus limitaron drásticamente la movilidad —interna e internacional— y obligaron en muchos países a paralizar empresas y cerrar comercios. Por el lado de la demanda, el miedo al virus redujo fuertemente la confianza de los consumidores. Mientras que a Latinoamérica la pandemia llegó relativamente más tarde que a otras regiones del mundo, el impacto fue en muchos casos más severo, tanto por el alto número de contagios y muertes, como es el caso de Brasil, como por las severas medidas de contención aplicadas en Argentina o Colombia.

En el 2020, el PIB de la gran mayoría de países se contrajo drásticamente. En Argentina, cayó cerca de un 10%; en México, más de un 8%; en Colombia, más de un 6%; y en Brasil, más de un 4%. La economía global, por su parte, se contrajo en más de un 3% y el volumen del comercio internacional de mercancías lo hizo en un 5,3%, según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las cifras evidencian el gran impacto económico de la pandemia. El virus mismo, como las medidas adoptadas para su contención, han tenido profundas repercusiones en la actividad económica general, afectando a todo tipo de empresas y sectores,

especialmente el turismo y las cadenas internacionales de valor, frenando las interacciones, paralizando inversiones y destruyendo empleo. Esto llevó a los Estados al límite de sus capacidades.

Pero el impacto de la pandemia ha sido —y es— tal que aún no comprendemos del todo sus repercusiones. ¿Cómo ha afectado la pandemia a los diferentes aspectos de las economías latinoamericanas? ¿Cuáles han sido las consecuencias de las diversas políticas implantadas para hacer frente a la expansión del virus? ¿Cuáles son las expectativas de futuro en la región? Así mismo, la pandemia también nos da lecciones y nos hace reflexionar sobre la realidad económica latinoamericana, sus múltiples crisis interrelacionadas y los desafíos que sobrevendrán (Villarreal-Villamar y Castells-Quintana, 2020).

Esta sección del ANUARIO se detiene en el análisis de los impactos económicos de la pandemia en América Latina a través de la visión de diferentes expertos que pueden ayudarnos a responder las preguntas. Los seis textos que se presentan a continuación ofrecen perspectivas para entender mejor las repercusiones de la crisis reciente y comprender las opciones políticas para contrarrestar los efectos socioeconómicos de las medidas de contención del virus.

En el primer texto, Andrés Mejía Acosta profundiza en la política fiscal tras la pandemia y en la

posibilidad de un cambio de paradigma económico en la región. Lo hace analizando las cuentas nacionales, diferentes instrumentos fiscales de los gobiernos, sus consecuencias y el alcance que pueden llegar a tener para afrontar los retos de una recuperación fuerte y más equitativa.

En el segundo texto, Gregorio Vidal nos habla del Estado, el mercado y la reactivación económica y reflexiona sobre una recuperación muy débil pero también muy desigual en una región lastrada históricamente por el bajo crecimiento y la gran desigualdad.

La tercera contribución, desarrollada por Ricardo Aceves, profundiza en la evolución de la inversión extranjera directa (IED) en la región, y el riesgo y reto que su desplome significa para el futuro económico inmediato y más a largo plazo de la región.

El cuarto texto, de Leonardo Stanley, nos presenta una reflexión sobre los desafíos financieros del cambio climático y cómo a estos se suman ahora los desafíos de la recuperación pospandemia. El autor nos recuerda además que la crisis actual puede ser una oportunidad para redoblar los esfuerzos en la implementación de políticas de mitigación del cambio climático.

El quinto análisis, de Carlos Andrés Brando, plantea las posibilidades de integración económica en nuestra región tras la pandemia de covid-19. La integración latinoamericana tiene una historia de altibajos, por lo cual, la pandemia ha llegado para recordarnos que este es un objetivo por el cual hay que seguir trabajando.

Finalmente, el texto de Violetta M. Tayar profundiza en las relaciones entre América Latina y Europa y la transformación socioeconómica en la nueva realidad.

El conjunto de contribuciones de esta sección pretende aportar una visión del impacto económico de la pandemia desde diferentes perspectivas. El objetivo no es otro que facilitar el entendimiento de los efectos y consecuencias que la pandemia ha tenido en los latinoamericanos para colaborar

en el diseño de mejores respuestas frente a una crisis cuyas severas consecuencias aún no conocemos en su totalidad.

Referencias bibliográficas

VILLARREAL VILLAMAR, M. del C., y CASTELLS-QUINTANA, D. (2020). Más allá del covid-19, *Foreign Affairs LA*, 20(3), 14-22.

Política fiscal en el mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

ANDRÉS MEJÍA ACOSTA

Ecuador. Doctor en Ciencia Política. Profesor de Economía Política en Economías Emergentes en el Departamento de Desarrollo Internacional, King's College of London y profesor asociado de la Facultad de Economía, UDLA (Ecuador). Asesor académico de Latinoamérica²¹.

Este capítulo ofrece una breve evaluación del fuerte impacto fiscal y las consiguientes respuestas de los gobiernos al finalizar los primeros 18 meses de la dramática pandemia de covid-19 en América Latina. El impacto en esta región de profundas desigualdades y carencias ha sido particularmente fuerte para retroceder en la batalla contra la pobreza y exacerbar las desigualdades socioeconómicas.

Al igual que en otras regiones, la política fiscal en América Latina se volvió un instrumento clave para atender la emergencia sanitaria y contener la expansión del virus. Por un lado, la mayor parte de los gobiernos de la región impusieron el cierre de negocios, escuelas, comercio y fronteras, esencialmente congelando muchas áreas de la economía productiva, lo cual produjo un choque negativo a los ingresos percibidos. Se estima que el repentino y sostenido congelamiento de la economía representó una contracción de aproximadamente 5 a 7% del PIB, dependiendo del país, con el potencial de generar una recesión de largo plazo equivalente a la observada durante la gran depresión (CEPAL, 2021a).¹

El segundo choque fiscal vino por el lado del repentino y elevado gasto en salud, transferencias y

seguridad social con el fin de atender la emergencia médica y minimizar el impacto de la pandemia. Con pocas excepciones, la gran mayoría de los gobiernos implementaron distintos tipos de estímulos fiscales, que incluyeron un mayor gasto en el sector salud, transferencias de efectivo para sectores vulnerables e informales, subsidios a los combustibles y, en casos excepcionales, la adopción de nuevos paquetes tributarios. La combinación de mayores gastos con reducidos ingresos inevitablemente ha sentado las bases para una posible futura crisis de la deuda en la región.

En este artículo se revisará brevemente el impacto fiscal del covid-19 en las economías de la región, con especial énfasis en: a) la situación fiscal preexistente, b) la magnitud del impacto, y c) el rango y alcance de las respuestas fiscales. En el final del capítulo se discuten los instrumentos y prospectos de recuperación en el largo plazo.

La situación fiscal preexistente

Una evaluación de condiciones preexistentes tiene que tomar en cuenta la precaria situación económica y fiscal de la mayoría de países en América Latina. Si bien es cierto que la pobreza había mostrado una notable recuperación en la última década, se estima que al inicio de la pandemia la tasa de pobreza aún afectaba al 23% de la población que vive con menos de USD 5,50 al día. Cerca de 4% de la población vivía en extrema

¹ CEPAL estimó que la economía de América Latina se contraería 5,3% en 2020 (América del Sur -5,2%; Argentina -6,5%; Chile -4,0%; Brasil -5,2%; México -6,5%).

pobreza (con ingresos diarios menores a USD 1,90) y alrededor de 10% de la población estaba en situación de vulnerabilidad de caer en extrema pobreza (con ingresos diarios menores a USD 3,20) (Lustig y Tommasi, 2020). Según nuevas proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se estima que la tasa de pobreza en 2020 subió a un 33,7% de la población, es decir, aproximadamente 22 millones más de personas que el año anterior (CEPAL, 2021b).

La condición de pobreza afecta a otras circunstancias de vida, que aumentan la vulnerabilidad de la población a los efectos de la pandemia. Según un reporte de PNUD, la pobreza agrava el acceso a una dieta saludable; se estima que alrededor del 60% de la población tiene un problema de sobrepeso y obesidad y cerca del 10% de la población sufre de diabetes. La falta de acceso a agua potable (22% de la población) es otro factor que agrava las condiciones sanitarias. Por último, se observa una enorme precariedad económica y laboral, en tanto el 80% de aquellos en el quintil más pobre de la población trabajan en el sector informal y, por ende, no tienen acceso a seguro de desempleo, pensiones de retiro, seguridad social ni servicios financieros (como una cuenta de banco) (Lustig y Tommasi, 2020).

Desafortunadamente, la precariedad socioeconómica en la región se observó en el contexto de una diversa vulnerabilidad financiera. Precisamente en el mes de marzo de 2020, que marcó el inicio de las medidas para atenuar el impacto del covid-19, la revista *The Economist* publicó una comparación de la salud financiera de sesenta y seis economías emergentes. De acuerdo con el índice, que agrega los niveles de déficit fiscal, deuda pública, costo de financiamiento y reservas internacionales, mientras Perú aparece como uno de los países con mejor posición financiera, países como Paraguay, Colombia y Chile muestran altos niveles de endeudamiento, y Argentina, Ecuador y Venezuela despliegan altos niveles de deuda así como un alto costo de financiamiento por el elevado riesgo país. Como veremos más adelante, la condición fiscal preexistente fue un factor que influyó en la capacidad y magnitud de respuesta de alivio y reactivación económica de los diferentes países.

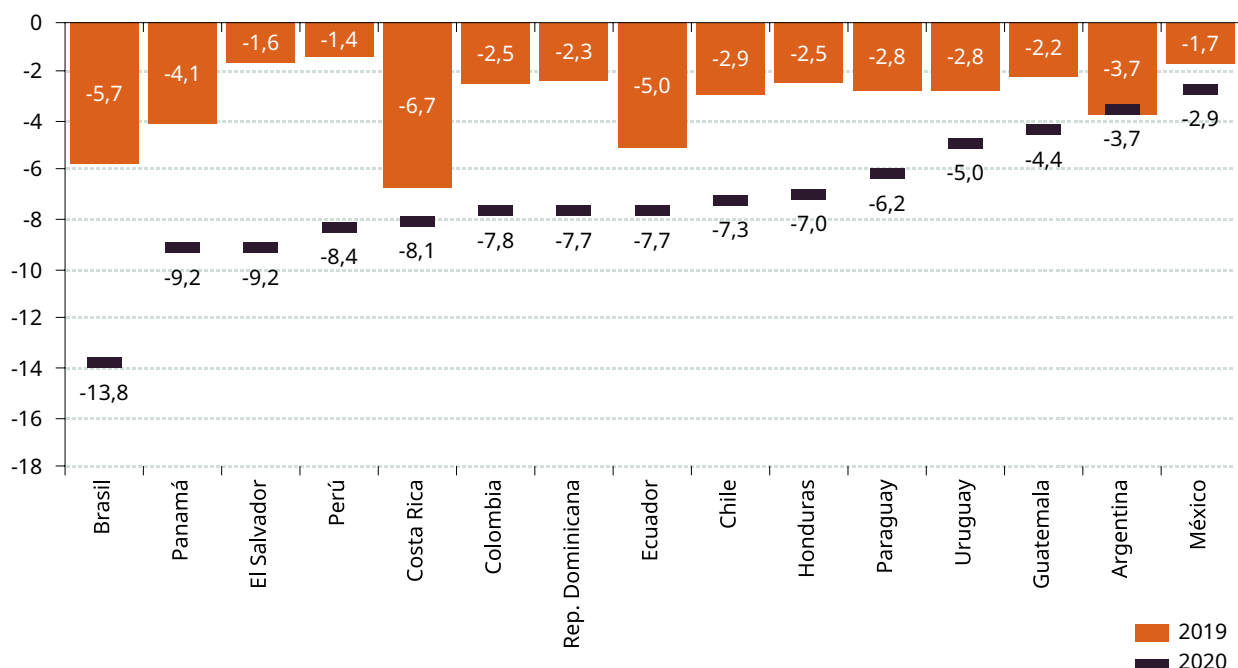
La magnitud del impacto

Un importante desafío para el diseño de la política fiscal es producir una respuesta de política que compense de manera proporcional el impacto negativo de la pandemia. Como resultado de esta, de acuerdo con un reporte de PNUD, cerca de 16 millones de personas podrían retroceder a niveles de pobreza extrema. Para mitigar el impacto se necesitaría una inversión sostenida de gobierno para proteger la vida, el bienestar y la condición laboral de la población más vulnerable.

Desafortunadamente, la precaria situación fiscal de los países también se agravó significativamente con la pandemia, lo cual redujo el margen de maniobra fiscal para que los gobiernos pudieran hacer un ajuste decisivo. Por un lado, la recaudación tributaria se vio afectada por la reducción del consumo privado, los ingresos salariales y las utilidades. La contracción de ingresos en los países de América del Sur (0,9 puntos porcentuales del PIB) fue más fuerte que en países como México y en Centroamérica (0,3% PIB) donde la recaudación ha sido tradicionalmente menor que en la región. Sin embargo, se observan diferencias importantes entre los países. En Paraguay, Costa Rica, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Brasil y Honduras se registraron caídas equivalentes a 0,8 puntos porcentuales del PIB. Otros países como México y El Salvador lograron atenuar la caída de ingresos tributarios por la adopción de reformas para fortalecer la recaudación fiscal durante la pandemia. Algunos países también sufrieron una contracción por la reducción de ingresos no tributarios como, por ejemplo, la baja internacional de los precios del petróleo que afectó particularmente a Ecuador, Surinam y Trinidad y Tobago (CEPAL, 2021a).

Por otro lado, las respuestas de política de los gobiernos durante la pandemia representaron, en promedio, un incremento del gasto del gobierno central de 3,3 puntos porcentuales del PIB, de 21,4 a 24,7% del PIB. El estímulo fiscal inevitablemente generó un aumento del déficit fiscal, que subió a casi un 7% del PIB en la región. El impacto deficitario se sintió con más fuerza en los gobiernos de América del Sur, que experimentaron una caída más fuerte de ingresos (0,9% PIB) comparado con

Gráfico 1. América Latina (15 países): resultado global del gobierno central, 2019-2020. En porcentajes del PIB



Fuente: CEPAL (2021a, p. 30).

los gobiernos de Centroamérica y México que tuvieron una menor caída de ingresos (0,3% PIB). Los países que tuvieron un mejor rendimiento financiero antes de la pandemia como Chile o Perú, pudieron acomodar la situación deficitaria de mejor manera a través del acceso a un crédito de menor costo (CEPAL, 2021a).

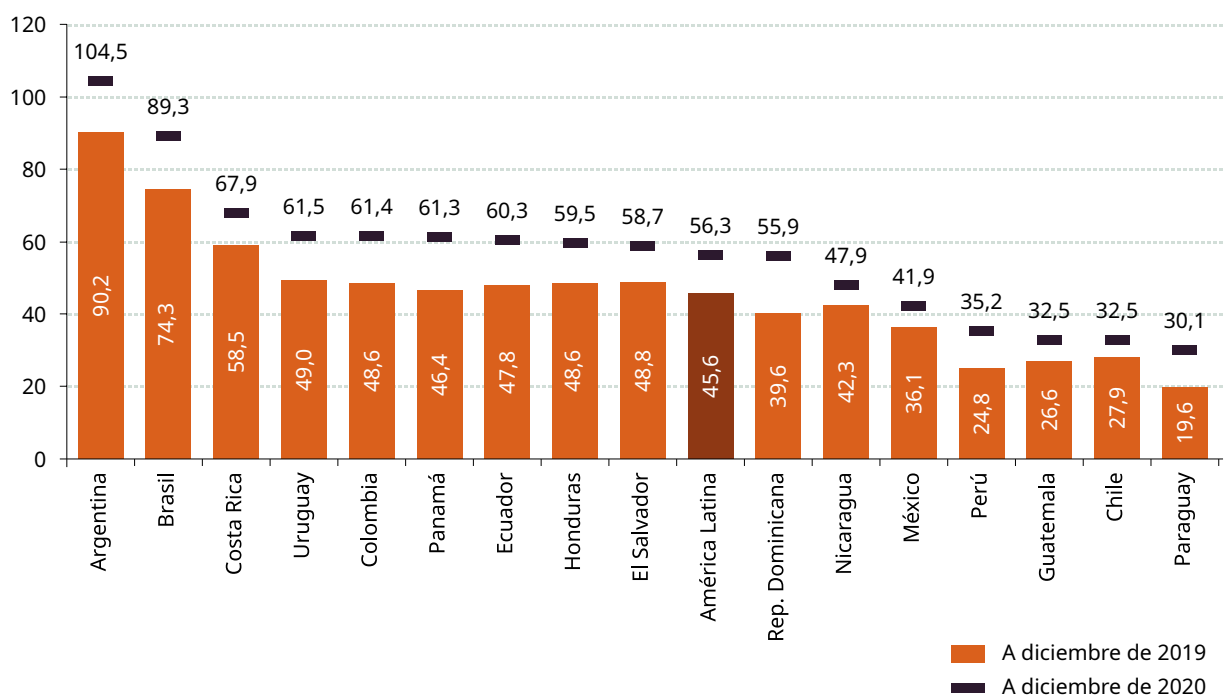
El resultado agregado ha sido un incremento generalizado de la deuda pública de 10,7 puntos porcentuales del PIB en América Latina y el Caribe en 2020, en comparación con el año anterior, para dejar el endeudamiento promedio de la región en 56,3% PIB. En ocho países el aumento de la deuda estuvo por encima del promedio regional: República Dominicana, Brasil, Panamá, Argentina, Colombia, Ecuador, Uruguay y Honduras.

La situación en países del Caribe fue igualmente grave y heterogénea, con aumentos en el déficit global de hasta 8 puntos porcentuales del PIB. Se destacan en particular los casos de Barbados, Belice y Jamaica, donde la deuda pública supera el 100% del PIB y que por ende enfrentaron un margen más reducido y costoso para financiar

el gasto adicional inesperado. Con excepción de Bahamas y Trinidad y Tobago, que lograron emitir deuda soberana en mercados internacionales, la mayoría de los países caribeños lograron financiar los costos de la crisis de covid-19 a través de préstamos provenientes de organismos multilaterales (CEPAL, 2021a, p. 33).

La diferencia en la composición de deuda y tipo de acreedores será también un factor que aumente la presión de ajuste fiscal sobre los países deudores en la región cuando haya pasado la etapa más crónica de rescate. Así, se distinguen dos tipos de países: aquellos que tuvieron un buen desempeño fiscal antes de la pandemia y/o lograron colocar deuda soberana en mercados internacionales bajo condiciones favorables (Brasil, Chile, México, Costa Rica y Perú) y aquellos países que por su elevada dependencia en endeudamiento externo y creciente riesgo país han tenido acceso nulo o limitado a mercados de capital y buscaron opciones en organismos financieros internacionales como el FMI, el BID, el BCIE y la CAF (Argentina, Ecuador, El Salvador, Panamá y República Dominicana) (CEPAL, 2021a).

Gráfico 2. América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, a dic. 2019 y 2020. En porcentajes del PIB



Fuente: CEPAL (2021a, p. 32).

El rango y alcance de las respuestas fiscales

La magnitud y profundidad de la crisis provocada por la pandemia ha puesto la carga de responsabilidad sobre el Estado, a fin de proteger a la población más vulnerable, compensar las pérdidas causadas por la pandemia y promover una recuperación económica de la manera más rápida y sustentable. Si bien las reacciones de los gobiernos en la región han sido inmediatas y decisivas en su mayoría, comenzando por la adopción de medidas estrictas para controlar la circulación de ciudadanos y suspender toda actividad económica no esencial, el tipo de respuestas y el alcance de estas ha tenido una gran variación. Mientras algunos países como Argentina, Costa Rica y Ecuador adoptaron y mantuvieron estrictas restricciones a la circulación y funcionamiento de la economía durante los primeros meses de la pandemia (enero-mayo de 2020), otros países como Brasil, Chile y México adoptaron una política más flexible, permisiva o temporal en cuanto a las restricciones de movilidad y apertura.

De igual manera, la respuesta fiscal de los países ha variado en su alcance, inversión y objetivos. La necesidad de recuperación y reactivación económica ha (re)planteado debates sobre las *transformaciones deseables* para enfocar el papel fiscal del Estado, fortalecer redes de protección social y reducir desigualdades socioeconómicas en el mediano y largo plazo (Lustig y Tommasi, 2020). Si bien todavía es temprano para analizar con profundidad el rango y alcance de las respuestas gubernamentales, a continuación se ofrece una revisión panorámica de las principales reformas adoptadas en la región durante el primer año de pandemia.

La primera etapa de respuestas (hasta mayo de 2020) estuvo dada esencialmente por medidas para contener y aliviar los efectos más inmediatos de la pandemia. Dichas medidas, analizadas para un grupo reducido de países, tomaron en cuenta la necesidad de aumentar y focalizar el gasto en salud (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú), el congelamiento o suspensión de pagos inmediatos de agua, electricidad o intereses en

deudas (Chile, Colombia, Perú y Ecuador), diferentes tipos de amnistías tributarias y arancelarias (Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú), creación de nuevas líneas de crédito para apoyar a individuos y a empresas pequeñas y medianas (Brasil, Chile, Colombia, Perú), y la transferencia directa de dinero o pagos adelantados para la población más vulnerable (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú). En su mayoría, dichas medidas fueron adoptadas con carácter de emergencia, a través de decretos presidenciales, sin la necesidad de la aprobación del Poder Legislativo, y con validez de corto plazo.

La adopción de medidas de mayor impacto en el mediano y largo plazo, ya fuera para fortalecer redes de protección social o adopción de impuestos progresivos han sido más esporádicas y políticamente más complejas. Por ejemplo, países como Argentina, Brasil y Chile adoptaron o reforzaron esquemas de seguro de desempleo, pero esta medida no beneficia al sector informal de la economía. La adopción de impuestos progresivos, para aumentar las contribuciones de los sectores con más recursos, ha sido una medida más controversial, con ningún (o limitado) impacto en el aumento de las recaudaciones fiscales. Es interesante, por ejemplo, contrastar el inesperado éxito en la adopción de un *aporte solidario* en Argentina en diciembre de 2020 con el fallido intento del gobierno colombiano de adoptar una medida similar en abril de 2021. Hasta mayo de 2021, se reportó que en Argentina el aporte solidario había logrado recaudar cerca del 80% de su objetivo inicial de 3000 millones de dólares, en tanto el fondo colombiano, que buscaba una recaudación de 6900 millones (2,2% del PIB), fue rechazado en el Congreso y desató una cadena de protestas y violencia callejeras que obligaron al gobierno a retroceder en su intento de reforma. La iniciativa argentina del aporte solidario se explica en buena parte por la precaria situación fiscal y crediticia que enfrentaba el país en mercados internacionales, que le obligó a buscar fuentes de financiamiento locales. El relativo éxito se explica en parte por la temporalidad y focalización de la medida, el repentino apoyo que tuvo el presidente en la coalición de gobierno en el Legislativo y una activa estrategia de comunicación para justificar

o explicar la necesidad de adoptar medidas de solidaridad económica para superar la pandemia. Conforme otros países de la región se aprestan a tomar medidas tributarias similares, el contraste de Colombia y Argentina ilustra que el posible éxito de reformas fiscales dependerá en buena medida de la fuerza y organización preexistente de sindicatos y grupos económicos de interés, de su influencia sobre las coaliciones políticas de apoyo, y de la capacidad del Ejecutivo para empujar su agenda de reformas con el apoyo del Poder Legislativo.

Los instrumentos y prospectos de recuperación en el largo plazo

La experiencia histórica del Nuevo Acuerdo (*New Deal*) que impulsó el gobierno norteamericano para promover y recuperar la economía después de la Gran Depresión de los años treinta o la adopción del Plan Marshall para la recuperación económica tras la Segunda Guerra Mundial son referentes importantes para pensar escenarios futuros después de la pandemia de covid-19. Al igual que la pandemia actual, dichos momentos de crisis ofrecieron la oportunidad para replantear la responsabilidad del Estado para reducir las brechas de inequidad y pobreza, para crear nuevos espacios de protección social, laboral y ambiental, adoptar sistemas tributarios más progresivos y facilitar un desarrollo más inclusivo y sostenible.

La evidencia preliminar sobre el tipo de ajuste e instrumentos fiscales adoptados en América Latina para enfrentar la crisis de covid-19 sugiere una interesante coexistencia entre la adopción de nuevas prácticas e instrumentos fiscales con la reproducción de algunas inercias existentes en la formación de políticas públicas (Stein y Tommasi, 2009; Mejía Acosta, 2009). De acuerdo con un reporte de CEPAL, algunos países de América Latina y el Caribe como Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México incursionaron en mercados de bonos verdes, sociales y sostenibles como una manera de generar mecanismos alternos y sustentables de financiamiento. Si bien dichas emisiones apenas representan el 2% de las transacciones globales en dichos bonos (SEB, 2020), el mercado

de los bonos verdes, sociales y sostenibles en la región se duplicó en 2020, con importantes logros en la emisión de bonos sociales —por un total de 3876 millones de dólares— y emisiones de bonos sostenibles —por valor de 1689 millones de dólares— (CEPAL, 2021a, p. 36).

Si bien estos son pasos importantes para establecer los cimientos de un desarrollo inclusivo y sustentable, quedan algunos *temas pendientes* en la agenda de reformas de mediano y largo plazo. En primer lugar, queda pendiente el reto de generar redes efectivas de protección social como una precondition para proteger e impulsar la recuperación económica y sanitaria de la población más vulnerable (Lustig y Tommasi, 2020). Este reto implica que los gobiernos en América Latina superen la tentación de hacer transferencias monetarias a la población más pobre y que avancen con reformas integrales al sistema de bienestar social que incluyan seguros de desempleo, atención médica universal, reforma al sistema de pensiones y la formalización de amplios sectores de la economía.

El siguiente reto fiscal consiste en la adopción de reformas tributarias progresivas, solidarias y transparentes que gradualmente recauden mayores ingresos de los sectores más acomodados para financiar las prioridades de gasto orientadas a proteger la población más vulnerable. Algunos ejemplos de dichos instrumentos incluyen la adopción de impuestos a la renta, la herencia, la propiedad y/o las ganancias de capital. Una variación e importante fuente potencial de ingresos constituyen los ingresos generados por la nueva economía digital, tanto en su forma doméstica como a través de operaciones transnacionales (Moore y Pritchard, 2020).

Finalmente, un tercer reto para el éxito de las futuras reformas fiscales consiste en la adopción y efectiva aplicación de sistemas de transparencia fiscal y rendición de cuentas. Para ello es necesario adoptar legislación y mecanismos informáticos necesarios para controlar la evasión tributaria de agentes nacionales y transnacionales, y monitorear el uso y focalización efectiva del gasto de gobierno. Un ejemplo de estas iniciati-

vas es el esfuerzo que organismos de transparencia presupuestaria están llevando a cabo para asegurar la rendición de cuentas en el uso de los fondos para la recuperación de la pandemia de covid-19 (IBP, 2021).

La pandemia ha puesto de relevancia el tremendo potencial que tienen las reformas fiscales para aliviar y proteger a la población más vulnerable, crear sistemas solidarios de protección social y sentar las bases de un crecimiento inclusivo y sustentable en el largo plazo. La respuesta fiscal de los gobiernos también ha subrayado la inherente naturaleza redistributiva que tienen las reformas fiscales para facilitar transferencias netas de recursos y oportunidades desde los más hacia los menos afortunados. Mirando a futuro, es necesario comprender y explicar mejor las coaliciones de actores que facilitan o bloquean la adopción de reformas fiscales progresivas en América Latina.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. (2021a, abril). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-covid-19.
- CEPAL. (2021b, marzo). Panorama social de América Latina 2020.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP). (2021). Managing covid funds. The accountability gap.
- LUSTIG, N., y TOMMASI, M. (2020). El covid-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. CEPAL.
- MEJÍA ACOSTA, A. (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- MOORE, M., y PRITCHARD, W. (2020). How should we tax after the pandemic?
- SKANDINAVISKA ENSKILDA BANKEN (SEB). (2020). *The Green Bond: Your Insight into Sustainable Finance*. Estocolmo: SEB.
- STEIN, E., y TOMMASI, M. (eds.). (2009). *Policymaking in Latin America How Politics Shapes Policies*. Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- THE ECONOMIST. (2020, abril 30). Which emerging markets are in most financial peril?

El Estado, el mercado y la reactivación económica

GREGORIO VIDAL

México. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesor e investigador titular del Departamento de Economía de la UAM, Unidad Iztapalapa, Ciudad de México. Especializado en economía internacional, Estado y política económica. Columnista de Latinoamérica21.

Los datos sobre el comportamiento de las economías en 2020, el primer año de la pandemia, dan cuenta de una notable reducción en el producto interno bruto. Es una caída mucho más drástica que la de 2009, cuando se alcanzó el punto de mayor gravedad de la gran recesión y de la crisis monetaria y financiera internacional de aquellos años. La comparación es pertinente en tanto que en la literatura sobre economía y finanzas, incluida la prensa especializada, se afirmó que aquella crisis era la mayor desde los tiempos de la gran depresión de finales de los años veinte y principios de los treinta del siglo pasado.

Continuidad de la crisis, continuidad de la pandemia

En 2009, la economía mundial tuvo una reducción en el PIB de 0,5%, mientras que en 2020 la baja fue de 3,2%, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Mientras que en 2009 varias de las mayores economías en desarrollo mantuvieron su crecimiento —China, India, Indonesia y, con menor fuerza, Argentina—, e incluso entre las economías avanzadas Corea y Australia crecieron, en 2020 la única de las grandes economías que creció fue China (2,3%). En el escenario de pandemia, durante 2020 y comienzos de 2021, en todas las regiones de la geografía mundial hubo recesión.

Según la reciente actualización de las *Perspectivas de la economía mundial* del FMI (WEO, por sus siglas

en inglés) es notable la contracción en el conjunto de América Latina y el Caribe (-7%), destacando la caída del PIB en México (-8,3%) y en Brasil (-4,1%). Esta reducción, sin embargo, ha sido igualmente significativa en las economías de la zona del euro (-6,5%), Reino Unido (-9,8%) y Japón (-4,7%). Esta es, por tanto, la mayor contracción en la economía mundial desde que se realiza una medición de las actividades económicas con base en las estadísticas establecidas a partir del PIB e incluso si se compara con estimaciones sobre el desempeño para todo el siglo XX con base en los cálculos del PIB desde los años treinta.

En 2021 se observa, a pesar de los diversos ritmos, una recuperación que permite considerar que la recesión fue superada. En algunos países y regiones el crecimiento es débil, y se destacan nuevamente la diferencia de China con un crecimiento estimado del 8,1% del PIB para 2021 y, como región, las denominadas economías emergentes y en desarrollo de Asia con previsiones de 7,5% para 2021 y 6,4% para 2022.

La desigualdad en la recuperación de las economías es notoria. Pero más relevantes son la débil recuperación de gran parte de las mayores economías y las previsiones del FMI del pasado mes de julio de que en muchos países no podrá mantenerse el mismo ritmo de crecimiento en 2022. El informe reconoce que la recuperación dista de haber llegado a término, incluso en los lugares en

que el producto ha retornado a los niveles previos a la pandemia o está próximo a hacerlo. Además, se estima un aumento de las desigualdades en materia de ingresos y condiciones de vida de la población en la mayoría de los países.

A la fecha, la pandemia continúa activa y avanza con gran desigualdad, impulsada por la capacidad del virus para modificarse. Las medidas de contención social —incluyendo diversos grados de disminución en múltiples actividades sociales que afectan a la economía— y la vacunación son los principales medios para controlar la pandemia. Por ello, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado la necesidad de reducir la notable desigualdad en la distribución y aplicación de las vacunas anticovid-19. Sin embargo, en los hechos, esto no ha sucedido. A principios de julio solo el 13,6% de la población de los 31 países de América Latina y el Caribe habían recibido el esquema completo de vacunación, con diferencias importantes entre países, según la CEPAL. Mientras que, según datos de OurWorld in Data (OWD), para el 26 de agosto tan solo el 2,63% de la población de África había recibido el esquema completo de vacunación, en la Unión Europea se alcanzaba el 57,05%.

En nuestra región, con base en datos de OWD, los países del Caribe y de Centroamérica cuentan con un porcentaje de población vacunada notablemente más bajo que los demás. Haití es el caso más extremo: apenas 0,23% de su población ha recibido al menos una dosis. En otros países del Caribe como Jamaica y varias de las pequeñas Antillas el escenario no es muy diferente, así como en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Se trata de países con poca población, que mantienen amplias relaciones internacionales con países desarrollados debido al turismo extranjero (las Antillas) y a la exportación de materias primas o nuevas formas de maquila. Sin embargo, estos vínculos no han sido aprovechados por los gobiernos para mejorar las condiciones de vacunación.

La situación de estos países es una notable muestra de lo que implica atender la pandemia con base en el funcionamiento de los mercados y la acción regulatoria por los Estados. La forma en que se procesa la vacunación a nivel mundial

no crea las mejores condiciones para enfrentar la pandemia. Tampoco es consistente con una estrategia global para enfrentar la recesión y menos aún la crisis económica.

Un comunicado conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OMS y la Universidad de Oxford señaló que, para el caso de los países de ingresos bajos y medios bajos, haber contado con la pauta de vacunación completa podría haber mejorado el PIB del 2021 en USD 38.000 millones. El punto que destacan estas instituciones es que, de haberse alcanzado niveles de vacunación similares a los de los países de ingresos altos, se habrían generado mejores condiciones para la recuperación de las economías a nivel global.

Sin embargo, la producción, distribución y aplicación de las vacunas se sigue dejando a merced de los mercados, con el agregado de algunos paliativos puntuales de los gobiernos del G7 o del G20 y la acción de fundaciones y otras instituciones de las grandes empresas. El resultado es una muy desigual recuperación de las economías y la continuidad de la pandemia de covid-19 con algunos focos particularmente importantes.

En América Latina se profundiza un nuevo período de débil crecimiento económico

La contracción del PIB en América Latina y el Caribe es la mayor desde el año 1900 y, en conjunto, las economías del área tienen el peor desempeño entre las regiones en desarrollo, según datos de la CEPAL. De hecho, al cierre del año pasado, el PIB por habitante era similar al observado en 2010, por lo que podría considerarse que se ha retrocedido una década.

La caída en el ingreso medio implica afectaciones en términos del tamaño de la pobreza, la dimensión y formas de la informalidad laboral, las mayores dificultades para encarar los servicios públicos y la acentuación de la exclusión social. El comportamiento de la economía en 2020 no es lo único que explica la reducción del ingreso por habitante y, por tanto, no es posible sostener que es un resultado directo de la pandemia de covid-19.

Gran parte de los problemas que se aprecian por la emergencia sanitaria vinculada a la pandemia se han estado creando en años previos y son parte de las transformaciones ejecutadas desde hace varias décadas.

Desde antes de 2020, el PIB por habitante venía tendiendo a la baja y la debilidad en el crecimiento se acentuó en 2018 y 2019, incluyendo a las tres mayores economías de la región. En el período de 2014 a 2019 se registró el peor desempeño en el crecimiento promedio del PIB desde comienzos del siglo pasado, ya que la tasa promedio de crecimiento (0,3%) fue muy inferior al crecimiento de la población. En el período de 2014 a 2020 el ingreso promedio por habitante se redujo en algo más de 3,5%. En los años treinta del siglo XX, la reducción fue de más del 1% y durante la denominada década perdida (años ochenta) fue superior al 2%. Al final de los noventa los ingresos también se redujeron considerablemente, pero sin alcanzar la cifra de años recientes.

La persistente inestabilidad financiera con recurrentes crisis cambiarias, crediticias y bursátiles, algunas de ellas con una notable repercusión internacional, es otro dato notable del comportamiento de las economías de la región en décadas recientes. Cuando se ha registrado un crecimiento importante, ello se ha debido al desempeño puntual de algunas economías de América del Sur.

En el período de 2003 a 2008 se rompió la tendencia negativa de las economías de América Latina de los 25 años previos, con un crecimiento promedio anual cercano al 5%, lo que implicó un incremento del PIB por habitante de 3%. Sin embargo, el comportamiento de la región es resultado del desempeño de las economías de América del Sur.

En este grupo, lo que marca la diferencia es el desigual comportamiento de sus economías en los años 2008 y 2009. Los países que contaron con gobiernos que se distanciaron —al menos en parte— de las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial (BM) y ejecutaron diversas acciones para actuar por otros medios en los mercados no fueron tan afectados por la crisis financiera internacional. Fueron los casos de los gobiernos

de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay. Estos gobiernos tuvieron orígenes diversos y no llevaron adelante un programa común, pero objetaron la agenda del Consenso de Washington.

En el período de 2003 a 2012-2013, en México los gobiernos ejecutaron las políticas recomendadas por el FMI y el Banco Mundial y tuvieron un pobre desempeño económico y una considerable reducción en el PIB en 2009, mientras las economías del Caribe y Centroamérica, notablemente abiertas, registraron en ese año una contracción importante.

Sin embargo, desde el 2014 el crecimiento del conjunto de la región volvió a debilitarse, incluso en economías con gobiernos distantes de las propuestas del FMI y el Banco Mundial. Al poco tiempo comenzó a producirse un cambio de gobiernos y la ejecución de las propuestas del Consenso de Washington se hicieron nuevamente presentes. Bajo estas condiciones apareció un nuevo período de débil crecimiento en la región, que es antecedente de la recesión resultante de la crisis sanitaria por la pandemia de covid-19.

A la fecha, el dato importante es que en el conjunto de la región, aun considerando a los países con gobiernos que se han distanciado de las propuestas de la agenda del Consenso de Washington y sostienen su diferencia con lo que caracterizan como propuestas neoliberales, no se logra un crecimiento económico y las estimaciones para cuando se supere la pandemia no arrojan resultados distintos particularmente significativos.

Mercados oligopólicos que operan bajo la financiarización: el incremento de la desigualdad es el nombre del juego

La disminución del PIB en la mayor parte de los países, el importante incremento del desempleo y la reducción del ingreso medio en muchos países durante el año 2020 no implicaron una reducción generalizada de la riqueza. En 2020, en el cuadro de la pandemia de covid-19 hubo un considerable aumento de la desigualdad social con un reducido grupo de personas con incrementos notables de su riqueza. Según el Instituto de Investigaciones del Crédit Suisse, en 2020 por primera vez los millona-

rios en dólares representaron más del 1% del total de adultos del mundo. También, en 2020 hubo un incremento de 23,9% en el número de los ultramillonarios, lo que no acontecía desde el año 2003.

El aumento de la riqueza de unos pocos no es corolario directo de la acción de los mercados. Los Estados explican en gran parte estos resultados. El crecimiento en los mercados bursátiles, alcanzando máximos históricos desde hace meses, solo se produjo después de la sistemática y amplia acción de los bancos centrales de las economías avanzadas, y de algunas economías emergentes, inyectando recursos en el sistema financiero, realizando diversas operaciones de compra de deudas casi sin restricciones.

Las operaciones de los bancos centrales en los mercados financieros, conocidas como *flexibilidad cuantitativa* (QE, en inglés), se están aplicando en las mayores economías desde la crisis financiera que tuvo su punto crucial en la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Las reducciones en las tasas de interés de referencia hasta niveles cercanos al cero o negativas son parte de las intervenciones para que los mercados recuperen su funcionamiento. No obstante, hasta la fecha no se ha alcanzado un crecimiento firme y sostenido en las economías y la situación se asemeja a la que prevalecía antes de que se declarara la pandemia.

Ya van varias décadas en que los gobiernos y los bancos centrales, sosteniendo la tesis de la eficiencia de los mercados, llevan adelante acciones de liberalización, desregulación y privatización. Según el FMI, la integración global de los mercados es un hecho positivo y necesario; sin embargo, ha provocado sucesivas crisis monetarias, cambiarias, bursátiles y de crédito. Estas, a su vez, han implicado constantes y sistemáticas intervenciones de los Estados, que no logran resolver la inestabilidad financiera y menos aún propiciar un crecimiento sostenido con base en la inversión, pero que promueven el avance de la desigualdad y de la concentración de la riqueza.

También se han fortalecido los espacios y las operaciones para realizar colocaciones financieras. Gran parte de los movimientos internacionales de

capital se explican por motivos financieros que no guardan relación con actividades productivas. Se impulsa la creación de rentabilidades financieras fundadas en la deuda y la proliferación de activos financieros que soportan otros activos financieros. En las corporaciones, las colocaciones y las operaciones de arbitraje son sustanciales para determinar la rentabilidad. Es un proceso que crea condiciones de crecimiento en un pequeño grupo de países con beneficios para un reducido número de empresas transnacionales e inversionistas institucionales.

En América Latina, los problemas que afronta la región se han gestado a lo largo de las últimas décadas y no son resultado de las dificultades producidas por la pandemia de covid-19. Como en otras regiones, la recesión del año 2020 está relacionada con la pandemia, pero el nivel de pobreza y de informalidad en los países en desarrollo, no. Tampoco lo están las notables deficiencias observadas en los sistemas de salud debido a las privatizaciones en gran parte de los países durante las últimas décadas. Menos aún la creciente desigualdad social y el aumento de la concentración de la riqueza, en gran parte asociada a la propia gestión estatal de los últimos años.

El combate de la pandemia expresa las dificultades para propiciar una recuperación de las economías con base en la ampliación de las capacidades de producción. La organización de los mercados, con su notable componente oligopólico y la proliferación de ganancias con una fuente financiera —que es, en parte, como muchos gobiernos enfrentan la pandemia—, no permite superar la crisis.

A la fecha no es posible saber hasta cuándo se prolongará la pandemia de covid-19. Pero lo que sí se puede establecer es que, no obstante se la pueda controlar o superar, en tanto se mantengan las mismas decisiones de política económica y no se fomente la inversión productiva, no se logrará reducir la desigualdad social. Tampoco podremos contar con sistemas de salud universales, sistemas educativos de calidad y demás servicios básicos que garanticen una vida digna a los latinoamericanos.

La inversión extranjera directa en Latinoamérica después de la pandemia

RICARDO ACEVES

México. Posgrado en Economía y Negocios Internacionales por la Facultad de Economía de la Hochschule Schmalkalden (Alemania). Analista de tendencias macroeconómicas en Latinoamérica y especialista en mercados de capitales, inversiones sostenibles y riesgos ambientales, sociales y de gobernanza. Miembro de Latinoamérica21.

Atraer inversión extranjera a Latinoamérica nunca había sido tan necesario y urgente como ahora para impulsar la recuperación económica, pero también para lograr un crecimiento económico sostenido —y sostenible— después de la debacle provocada por la pandemia del coronavirus. Sin embargo, atraer flujos de capitales desde el extranjero hacia la región nunca había sido un reto tan grande.

La región venía registrando caídas en inversión extranjera directa desde el 2013, según datos de la CEPAL. Previa a la pandemia, el clima de incertidumbre política y, en general, el acotado ritmo de crecimiento, hicieron mella en el arribo de inversiones provenientes del exterior. El año pasado, el *impasse* económico derivado de la llegada del covid-19 abonó la incertidumbre de los inversores.

Ante una falta de claridad generalizada sobre la evolución de la pandemia y las distintas medidas restrictivas adoptadas por los gobiernos de la región, Latinoamérica recibió fondos en inversión desde el extranjero por 88.000 millones de dólares en 2020. Un monto muy lejos de los más de 160.000 millones del 2019, de acuerdo con el último informe anual sobre las inversiones en el mundo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Y aunque la caída en los flujos de IED fue global —de 1,5 billones de dólares en 2019 a 1,0 billón de

dólares en 2020—, América Latina sufrió la baja más pronunciada entre los países en desarrollo: un desplome del 45%, muy por encima del 35% global y en contraste con África, donde la IED bajó 16%, y Asia, que registró un ligero crecimiento de 4%. En el conjunto de las economías en desarrollo, la caída promedio en inversión extranjera fue de tan solo 8%.

Las naciones latinoamericanas enfrentaron principalmente un colapso en la demanda de sus exportaciones, una bajada pronunciada en los precios de materias primas y, literalmente, la desaparición del turismo, acentuando así una caída sin precedentes en la actividad económica regional. Dramáticos fueron los casos de Brasil y Perú, donde la recepción de IED se desplomó un 62% (a 25.000 millones de dólares) y 88% (a 982 millones de dólares), respectivamente.

En el caso de Brasil —históricamente el mayor receptor de IED en la región—, el nivel de inversiones registrado en 2020 fue el más bajo en dos décadas, quedando solo por debajo del nivel de inversiones recibido por la segunda economía más grande de la región, México. El año pasado, México registró una caída de 15%, recibiendo inversiones del exterior por un monto de 29.000 millones de dólares. Pese a lo exiguo, este monto hizo que la nación norteamericana se colocara como el país que más inversiones recibió en el anterior ejercicio.

El gigante sudamericano ha experimentado la mayor incidencia de casos y muertes por covid-19 en la región y por lo tanto una severa contracción económica, a pesar de las fortalezas en su mano de obra, recursos naturales y estructuras de mercado. Esto se debió a la adopción de medidas poco eficaces para la contención de la movilidad de la población. Por otro lado, el Gobierno implementó algunas medidas fiscales dirigidas principalmente a la población más vulnerable, que atenuaron la contracción de su actividad económica; el PIB de Brasil se contrajo alrededor de 4% en 2020, inferior a la caída de casi 7% de la región, según datos del Fondo Monetario Internacional.

Mientras tanto, la dramática caída de inversiones en Perú fue resultado de una combinación de factores, incluidos los confinamientos prolongados, la inestabilidad política que experimentaba el país y que, derivado de la pandemia, la actividad económica vivió su peor recesión en tres décadas. El PIB de Perú se contrajo un 11% en 2020, representando la mayor caída desde el -13,4% de 1989, en época de hiperinflación y violencia guerrillera. Esta caída en la producción interrumpió 22 años consecutivos de crecimiento económico, de acuerdo con cifras oficiales.

En términos sectoriales, aunque la pandemia de covid-19 afectó los flujos de inversiones extranjeras en todos los ámbitos, hubo diferencias notables entre sectores. De acuerdo con la UNCTAD, las inversiones se contrajeron severamente en la industria de los hidrocarburos, las actividades manufactureras, los viajes y el ocio —sectores de gran importancia en la región—, mientras que las inversiones orientadas hacia la exportación de minerales y metales se mantuvieron relativamente estables. Esto debido principalmente a que muchas empresas decidieron reducir sus gastos de capital (*capex*), así como los beneficios reinvertidos.

Por otra parte, aquellos países que han logrado compromisos para la transición hacia una economía más sostenible, como es el caso de Chile, han sentado las bases para atraer capitales extranjeros destinados principalmente a las energías renovables. Los datos de la UNCTAD muestran que

las industrias y proyectos de inversión relacionados con las energías verdes en la región, especialmente en estos países, parecen haber despertado mayor interés en los inversionistas extranjeros.

Esto es relevante, pues los componentes para generar energías limpias y los minerales que son críticos para estas, como el litio, el cobre y el níquel, tienen el potencial de concentrar buena parte de la atención de los inversores extranjeros, ya que estas áreas están siendo impulsadas por una nueva ola de progreso mundial hacia la recuperación sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Dependiendo de la evolución de la pandemia y de las restricciones u otras medidas que apliquen los gobiernos latinoamericanos para contener el virus, se espera que los flujos de inversiones hacia y desde Latinoamérica se mantengan todavía en un nivel bajo en 2021. La UNCTAD vaticina que los flujos no recuperarán los niveles previos a la pandemia hasta 2023, un año más tarde de lo estimado para la recuperación de los flujos a nivel mundial. De hecho, no se espera una recuperación sustancial en América Latina en el corto plazo, debido a las debilidades estructurales inherentes a la región y el menor espacio presupuestario que tienen las economías, esto último debido a los programas de estímulo fiscal que se pusieron en marcha como respuesta a la crisis del covid-19.

Independientemente del progreso que muestren los países latinoamericanos en sus campañas de vacunación, o si llegasen a implementar nuevas medidas restrictivas para contener la pandemia, la recuperación en los flujos de inversión extranjera hacia la región estará fuertemente condicionada a la recuperación en el *stock* de capital de los países, tanto en el ámbito público como en el privado.

Aunada a esto, la recuperación en los flujos de inversión extranjera también dependerá de factores políticos, como las implicaciones de los resultados en las elecciones generales de Chile y, en menor medida, de las de Honduras y Nicaragua, y también en las elecciones intermedias en México

y Argentina. La región es altamente dependiente de las inversiones en proyectos de nueva creación —usualmente conocidas como *greenfield*— y de las ampliaciones en capacidad productiva, más que de las fusiones y adquisiciones y la financiación de proyectos. Por lo tanto, es muy probable que las empresas transnacionales y las grandes gestoras de fondos mundiales estén monitoreando cautelosamente el pulso político de la región.

Posición de Latinoamérica en el mundo y estrategias de fortalecimiento

Los recientes datos de la UNCTAD sugieren que la región ha perdido relevancia como destino para las inversiones extranjeras, alejándose aún más de los polos concentradores de inversiones extranjeras. A pesar de sus ventajas en términos de costos de mano de obra, recursos naturales y necesidades de mercado, el desplome de IED provocó que la región pasase de representar el 10,5% de la cuota mundial en el 2019 a tan solo el 8,8% en el 2020.

Mientras tanto, África y Asia, regiones consideradas también en vías de desarrollo, pasaron de recibir respectivamente el 33,7% y 3,1% de la IED mundial en 2019, al 53,6% y 4,0% en 2020, respectivamente. Es decir que aumentaron su peso específico como destinos para las inversiones extranjeras, a pesar de la caída en el crecimiento en estas regiones.

Si bien América Latina es el segundo gran mercado emergente responsable de la llegada de fondos extranjeros, la región no ha mostrado un desempeño alentador en la última década en lo que se refiere al crecimiento económico o a la profundización en el proceso de industrialización y el progreso de las exportaciones con alto valor agregado y contenido tecnológico. Como es bien sabido, la IED y las exportaciones han sido las piedras angulares en el proceso de globalización de las últimas décadas y, por lo tanto, la creciente integración mundial ha otorgado un fuerte impulso a los flujos de fondos extranjeros.

A pesar de la oportunidad que han significado las exportaciones de manufacturas con alto valor

agregado, son relativamente pocos los países latinoamericanos que la han aprovechado. En gran medida esto se debe a la diferente inserción de los países en sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) que tienen las empresas transnacionales. En este sentido, la experiencia de las economías asiáticas —en contraste con las latinoamericanas— ha sido completamente divergente.

En los países de Asia en desarrollo, el comercio se ha constituido en el motor de crecimiento económico y la IED ha jugado un papel preponderante en sus extensivos procesos de industrialización, lo que ha resultado en una proyección internacional en forma de exportaciones de manufacturas y el fortalecimiento de su competitividad. Latinoamérica, en cambio, no ha logrado un desarrollo sostenido de esta índole. México, debido a su integración con la economía más grande del mundo a través del tratado comercial con Norteamérica, podría constituir una excepción, aunque todavía lejana a la experiencia asiática.

Ahora bien, una estrategia importante para incentivar el fortalecimiento de la competitividad en Latinoamérica es la creación de políticas proactivas, tanto para definir objetivos nacionales como para implementar políticas específicas para alcanzar esos objetivos. Si bien las políticas de apertura, liberalización comercial, desregulación de mercados y privatizaciones de empresas paraestatales son condiciones necesarias para la atracción de IED, la experiencia latinoamericana demuestra que estas no han sido suficientes. La política económica debe seguir avanzando hacia la atracción y canalización de IED, de acuerdo con los objetivos prioritarios de cada nación.

Asimismo, las estrategias deben apuntar al fortalecimiento de las cadenas de suministro, la constante mejora en el talento y el capital humano a través de planes formativos de vanguardia, la tecnología y las actividades dirigidas a la investigación y el desarrollo (I+D), de modo que se creen condiciones para la profundización de las actividades de las empresas transnacionales, como también mayores y más fuertes encadenamientos con las economías regionales.

Un escenario de alta incertidumbre con Estados Unidos y China a la cabeza de la IED

El entorno internacional para la promoción de inversiones continúa siendo difícil al tercer trimestre del 2021. La variante delta del coronavirus volvió a poner en vilo una incipiente recuperación en la actividad económica y, ante la caída en sus ingresos, muchas empresas transnacionales decidieron capear el temporal emitiendo grandes cantidades de deuda corporativa. Al mismo tiempo, las fusiones y adquisiciones disminuyeron y los gastos de capital se mantuvieron congelados. Esto ha llevado a las empresas a aumentar notablemente sus saldos en efectivo.

De acuerdo con la UNCTAD, las cinco mil principales empresas transnacionales que cotizan en bolsa aumentaron sus tenencias de efectivo en más de un 25%, a 8 billones de dólares, en el 2020. Desde un punto de vista basado en las oportunidades de inversión, el monto es sustantivo para ayudar a apuntalar la recuperación económica mundial y, en particular, a la latinoamericana.

Los datos de la UNCTAD sugieren que, de acuerdo con el *stock* acumulado de IED desde 2015 hasta 2019, Estados Unidos continúa siendo el mayor inversor en América Latina en 2020, seguido de España, los Países Bajos, Luxemburgo y Canadá. No obstante, la recuperación económica de Latinoamérica tras la pandemia de covid-19 también abre una gran ventana de oportunidad para iniciar una nueva etapa en sus relaciones económicas con China. Esto con el fin de desarrollar políticas para que las inversiones del gigante asiático contribuyan a la expansión de las capacidades productivas en los países receptores, la recuperación en el empleo y la promoción del desarrollo sostenible.

China es también uno de los mayores receptores de IED en el mundo; registra flujos por 149.000 millones en 2020 —un 5,7% por encima de los flujos registrados en 2019—, pues el país ha logrado crear las condiciones para atraer inversiones de las transnacionales y lograr derrames tecnológicos para, más adelante, construir sus propias capacidades. Estados Unidos, en comparación, recibió inversiones extranjeras por 156.000

millones de dólares en 2020 —40% menos que el monto recibido el año previo— y la Unión Europea recibió IED por 103.000 millones de dólares, un desplome de 72% con respecto al 2019.

Por otra parte, las salidas de IED desde China han crecido de forma sostenida, pasando de representar un 5,5% del caudal mundial en el año 2000 a un 11,3% en 2019, según la CEPAL. Esto ha convertido a China en el tercer país de origen de IED en el mundo, después de la UE y Estados Unidos. La estrategia de inversión seguida por el país asiático ha sido dual. Por un lado, para asegurar el abastecimiento de materias primas y otros recursos naturales necesarios para su industrialización y, por el otro, para poder acceder a tecnologías de vanguardia por medio de fusiones y adquisiciones en economías clave.

Esta última, y otras estrategias industriales chinas, han tenido por objetivo —y vaya que lo han logrado— modernizar la capacidad industrial del país, fortalecer la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías y disminuir la brecha tecnológica con los países líderes. La ejecución de estas estrategias y sus efectos se han convertido, no obstante, en la manzana de la discordia con gobiernos de Estados Unidos, en particular, con la administración del presidente Donald Trump y, más recientemente, con el gobierno de Joe Biden.

El antagonismo creciente entre estas dos potencias económicas se ha traducido últimamente en disputas comerciales y conflictos por el desarrollo de la tecnología 5G y el papel que la empresa Huawei juega en ella, y más recientemente en los conflictos surgidos en la industria de los semiconductores bajo el contexto de la crisis de los chips, en la cual ambas potencias luchan por tener el liderazgo tecnológico mundial. Por otra parte, el gran peso que tiene la producción china en las cadenas de suministro globales se ha puesto de manifiesto en la crisis económica originada por la pandemia y, por lo tanto, es un tema sensible que alimenta las rivalidades existentes.

Ante este panorama, China seguirá enfocándose en ser un líder tecnológico mundial, poniendo énfasis en la autosuficiencia y la seguridad tec-

nológica —así lo enfatizó el gobierno chino en su 14.º plan quinquenal del período 2021-2025 dado a conocer en marzo de este año—, mientras que Estados Unidos se volcará a impulsar la fabricación en casa de ciertos productos que considera claves para la seguridad nacional y que, hasta el momento, importaba. Con una orden ejecutiva emitida en febrero del 2021, el presidente Biden ordenó que deben examinarse las vulnerabilidades de las cadenas de valor del país y proponer así nuevas formas para asegurar el suministro de cuatro clases de productos: los semiconductores, las baterías de alta capacidad, los productos farmacéuticos y sus ingredientes activos, y minerales críticos y materiales estratégicos, como las tierras raras.

Por otra parte, la relación de China con la UE ha sido, a priori, menos conflictiva, como ilustra el acuerdo global de inversiones que firmaron ambas partes en diciembre de 2020, después de siete años y 35 rondas de negociación. Con el acuerdo, ambas partes esperan mutuos beneficios, como un mejor acceso a sectores como el automotriz, el inmobiliario, los servicios financieros, el alquiler y el arrendamiento financiero. Debe tenerse presente que este acuerdo aún debe ser ratificado por el Parlamento Europeo y la discusión se ha congelado debido a unas sanciones que China ha impuesto a algunos miembros del Parlamento en marzo de 2021. En el ámbito tecnológico, la UE ha manifestado también su interés y necesidad de mejorar la soberanía digital. Esto también debido a la reciente crisis de los chips.

El papel de China en Latinoamérica crece; no obstante, puede ser limitado

En este escenario en que las potencias tradicionales occidentales se disputan algunas áreas de liderazgo económico con China, los países latinoamericanos deben avanzar hacia una mejor comprensión de la visión y estrategia chinas, a efectos de lograr adoptar frente al gigante asiático una postura que les permita establecer relaciones de mutuo beneficio. Según expertos en geopolítica y relaciones internacionales, como la estadounidense Barbara Stallins, la relación que Latinoamérica ha tenido con China ha sido solo de dependencia

y no ha contribuido a lograr un desarrollo más inclusivo o con capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad en la región.

Por otra parte, en un contexto de crecimiento de China como líder tecnológico mundial, una tensión comercial y tecnológica prolongada con Estados Unidos podría llevar a un conflicto con implicaciones negativas para la economía global y, por supuesto, también para la región latinoamericana. China es uno de los principales socios comerciales de América Latina y además ha venido cobrando protagonismo como socio inversionista.

Según la CEPAL, la presencia de empresas chinas en la región se ha venido profundizando desde 2010, fundamentalmente a través de distintas modalidades de participación, como las fusiones y las adquisiciones (modalidad a través de la que se realizaron inversiones de gran calado), desarrollo de nuevos proyectos, contratos de construcción y concesiones. Según la Comisión, a partir de 2010 se inició una época de gran dinamismo entre China y la región, pues las entradas de IED al continente comenzaron a superar los mil millones de dólares anuales.

Además, los flujos de IED comenzaron a diversificarse, de sectores puramente extractivos como la minería y los hidrocarburos, a sectores como la generación de electricidad, construcción de infraestructura de transporte —principalmente puertos— y, en menor medida, en el sector manufacturero, financiero y de las tecnologías de la información.

La presencia de China en América Latina va definitivamente en aumento. El país mantiene un peso específico como origen de las importaciones de productos manufacturados y destino de las exportaciones de materias primas de Latinoamérica. Además, la participación de empresas chinas en las economías latinoamericanas ha aumentado a través de la IED. Sin embargo, es muy probable que esta presencia se mantenga limitada.

El cambio que ha sucedido en el patrón de las inversiones chinas en América Latina en los últimos

diez años no coincide con el proceso de sofisticación tecnológica del gigante asiático ni con la evolución de sus empresas en el mundo. Además, aunque las inversiones chinas en la región ya no se destinan únicamente a las industrias extractivas, estas se concentran en un reducido número de actividades consideradas estratégicas por ese país, incluidas la energía eléctrica, el acceso a minerales estratégicos (como el cobre o el litio) mediante adquisiciones totales o parciales y una creciente incursión en el desarrollo de infraestructura digital.

Aunado a esto, el crecimiento de las inversiones chinas en Latinoamérica en la última década estuvo influenciado por decisiones estratégicas de internacionalización del país. Sin embargo, un cambio de énfasis en su modelo de crecimiento en los últimos años, y más recientemente en el marco de su 14.º plan quinquenal (2021-2025), ha llevado a China a dar más preponderancia al consumo interno, el desarrollo y la autosuficiencia tecnológica, lo cual tiene el potencial de mermar las relaciones económicas entre el gigante asiático y Latinoamérica.

Para concluir

Hoy en día, la incertidumbre en cuanto a cómo será el proceso de recuperación luego de la crisis provocada por la pandemia de covid-19 preocupa fuertemente a América Latina. Sin duda, este proceso de recuperación necesitará IED. Pero, también, toda política destinada a apuntalar la recuperación en la región debe impulsar procesos que permitan superar los desafíos estructurales que muchos países arrastran desde hace décadas, como son la baja productividad y salarios, la desigualdad, la dependencia de las exportaciones de materias primas y su limitada participación en los segmentos de alto valor agregado de las cadenas de suministro globales.

Por otro lado, mientras la pandemia y las tensiones comerciales mundiales continúen, las corporaciones transnacionales seguirán dando prioridad a fortalecer sus cadenas de suministro y las grandes potencias hegemónicas seguirán priorizando tener una mayor independencia en

sus insumos estratégicos, materiales y tecnología como parte de sus planes de recuperación.

Estos cambios en el equilibrio comercial y político del mundo, así como el enfoque de recuperación de las grandes potencias económicas, debería llevar a los países latinoamericanos a reflexionar sobre su propia dependencia de las tecnologías estratégicas o de sus relaciones con las potencias hegemónicas. Estas relaciones se pueden tornar más complicadas si los países latinoamericanos se tienen que enfrentar a una potencial decisión de alinearse con China o con Estados Unidos, o con empresas de uno u otro país.

Covid-19 y cambio climático: crisis de las finanzas y desafíos de financiamiento

LEONARDO STANLEY

Argentina. Máster en Ciencias Económicas por Queen Mary University of London. Investigador asociado del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES (Buenos Aires). Especialista en desarrollo económico, recursos naturales y sustentabilidad. Columnista de Latinoamérica21.

La pandemia no solo generó cientos de miles de muertes, también condenó a la economía global a una crisis sin precedentes. «La pandemia ha sido por un lado un desafío para la humanidad, pero también fue pensada como propagadora de una transformación ética. Lamentablemente, al día de hoy sabemos que el desafío no logró desencadenar el cambio» (Wolf, 2020). Sin embargo, se han revivido debates olvidados que han devuelto centralidad a la economía política.

En uno de sus editoriales, el *Financial Times* reclamaba por reformas radicales y un mayor rol del Estado (The Editorial Board, 2020). Las medidas de confinamiento en muchas ciudades del mundo redescubrían paisajes previamente ocultos por el smog y las emisiones bajaron abruptamente. Todo parecía indicar que había llegado el momento de afrontar el mayor desafío que enfrenta la humanidad: la amenaza del cambio climático.

Un año más tarde, cuando la máquina en que se ha convertido este mundo se volvía a poner en marcha, estas ideas de construir un mundo diferente fueron quedando relegadas a sus espacios prepandemia. La urgencia por activar las economías y recuperar el terreno perdido llevaron a los gobiernos del mundo a retomar las estrategias cortoplacistas, y el cambio climático, para gran parte de los países, ya no es la principal prioridad.

América Latina optó por el atajo

Más allá de las medidas iniciales que se orientaron al rescate económico, en América Latina las medidas de reactivación deberían haber priorizado oportunidades de inversión ambientalmente sostenibles. Esto es lo que se está viendo en varios países desarrollados, o al menos se discute. Pero otra es la situación en el hemisferio Sur, ya que muchos de los países carecen de autonomía fiscal o enfrentan fuertes trabas a la hora de acceder al financiamiento.

Independientemente de los altos costos financieros, varios países de la región respondieron a los avatares de la pandemia con paquetes de ayuda. Pero a diferencia de lo observado en otras latitudes, los *fondos verdes* resultaron escasos. En cuanto al gasto ambientalmente sostenible de covid-19, la región se encuentra a la zaga del resto del mundo, ya que hasta mayo de 2021 solo el 0,5% del gasto total y el 2,2% del gasto de reactivación a largo plazo era ambientalmente sostenible, en comparación con el 2,8% y el 19,2% a nivel mundial. Así lo afirma el Tracker de Recuperación ALC que analiza el destino de los fondos y sus potenciales impactos económicos y ambientales, incluyendo climáticos y sociales de las más de 1200 medidas aplicadas en 33 países en la región.

El informe de esta iniciativa conjunta entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio

Ambiente (PNUMA) y el Proyecto de Recuperación Económica (Economic Recovery Project) con sede en la Universidad de Oxford afirma además que «el gasto en medidas ambientalmente negativas, que exacerban los impactos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del aire, ha sido más común en ALC que en otras regiones». La apuesta por lo verde enunciada en los foros terminó olvidada, o confundida con el color de la divisa norteamericana: el covid-19 terminó reforzando el modelo extractivista.

El tiempo se está agotando

El último informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2021) plantea que las chances de mantener el aumento de la temperatura promedio por debajo del umbral de los 1,5°C resultan extremadamente reducidas. El tiempo se está agotando (IPCC, 2021).

Ante esta situación, los países desarrollados tienen una mayor responsabilidad. Dicha diferenciación resulta clave en el debate sobre el financiamiento del cambio climático. Tal es la postura adoptada por el Principio 7 de la Declaración de Río de 1992, en el que se plantean responsabilidades comunes pero diferenciadas. La centralidad del financiamiento en el combate del cambio climático resultó, también, uno de los aspectos más destacados del acuerdo refrendado por 195 países, donde se reconocieron las capacidades diferenciadas entre los miembros y la obligación del Norte por subvencionar los proyectos de mitigación y adaptación de los países del Sur. No solo existe una estrecha interrelación entre cambio climático y financiamiento, sino también entre quiénes deberían aportar los fondos.

América Latina y el Caribe es una de las regiones que menos ha contribuido al calentamiento global, al tiempo que se perfila como una de las más castigadas por el cambio climático. Las necesidades de financiamiento verde que se requieren resultan mayúsculas, aunque no necesariamente ello significa una falta de fondos. No importa tanto cuánto se invierte en proyectos renovables sino la persistencia de la banca en seguir financiando actividades no sustentables en cualquier lugar

del mundo. Los fondos recibidos por la región se destinan, en su mayoría, a financiar proyectos no sustentables. Se sigue invirtiendo en fósiles y se siguen sin evaluar —de manera apropiada— los riesgos que generan estas inversiones.

El problema también afecta a las generadoras eléctricas; por ello, es necesario también planificar su reconversión ya que, eventualmente, algunas podrían ver sus operaciones discontinuadas de manera anticipada. Esto plantea la necesidad de evaluar los compromisos asumidos y contrastarlos con las emisiones comprometidas tanto como las originadas por inversiones proyectadas. Además, las redes de gasoductos continúan expandiéndose y el problema es que estas inversiones poseen una larga vida útil (80 años para los gasoductos, algo más de 40 años para las centrales a ciclo combinado), lo cual no estaría siendo correctamente considerado. El horizonte de vida del equipamiento debe, necesariamente, asociarse con las emisiones acumuladas que genera el proyecto.

Por ello, en el futuro América Latina podría verse seriamente afectada por el problema de los activos varados, aun cuando más de la mitad de la generación eléctrica se asocia con fuentes renovables y aporta menos del 10% de las emisiones globales de carbono. Según un informe del BID, la implementación de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) y las consiguientes medidas de corrección para llegar a cero emisiones netas en el 2050 crearían USD 90.000 millones de activos varados o bloqueados en el sector de energía, y ascendería a USD 190.000 millones de inversión en plantas eléctricas que unas metas más ambiciosas no estarían requiriendo (BID y DDPLAC, 2019).

La región está malgastando los escasos recursos

Cualquiera sea el origen de los fondos, ya sean de la banca multilateral, Wall Street o se asocien con la política de créditos políticos que emana de Beijing, todos perpetúan un esquema de producción intensivo en carbono. La región está malgastando sus escasos recursos, ya que el magro margen de

maniobra fiscal lo está usando para financiar el pasado. Las inversiones de hoy serán los activos varados de mañana. Se necesita de una mirada amplia, ya que no sirve pensar el problema del financiamiento *verde* de manera aislada.

Es imperioso repensar el financiamiento como parte integral de un nuevo modelo de producción e inserción global. A pesar de que América Latina podría aspirar a convertirse en un proveedor de energía limpia al mundo, muchos gobiernos prefieren seguir otorgando generosos subsidios al sector petrolero. Lamentablemente, tal como lo recuerdan Joseluis Samaniego y Heloísa Schneider (2019), «falta una definición consensuada y homogeneizada para inversión y financiamiento climático».

La región posee abundantes recursos renovables, una oferta potencial de energía limpia que empalidece cualquier registro de producción que muestre la industria petrolera (Bond et al., 2021). Además, la continua reducción de costos de las energías renovables brinda una oportunidad única de iniciar un sendero de prosperidad y crecimiento. Según estimaciones recientes de la Agencia Internacional de la Energía, el costo promedio de reducir las emisiones resulta la mitad entre las economías emergentes y en desarrollo de lo que saldría en un país desarrollado (IEA, 2021a). Todo esto evidencia que no confrontamos un problema económico-financiero, sino uno eminentemente político: el *lobby* petrolero busca bloquear la transición (Mann, 2021).

Finanzas, cambio climático y la transformación de la grapa en vino

Si la crisis financiera global mostró los límites de la globalización financiera, el cambio climático nos plantea la necesidad de cambiar de paradigma. «El individualismo que plantea el mercado actual puede asemejarse a la grapa, la cual no es más que un *vino destilado*. Nuestro trabajo pasa por reconvertir la grapa en vino, que el mercado vuelva a una escala humana». En esas palabras se expresó el papa Francisco ante un grupo de intelectuales para hablar del futuro del sistema capitalista. Resulta imperioso transformar las

finanzas, moverse hacia un nuevo paradigma centrado en el bien común, que brinde financiamiento a largo plazo. Instaurar este nuevo concepto implica redefinir incentivos, reglas y prácticas.

Pero pese al llamado de la comunidad científica, las finanzas tradicionales no están preparadas para enfrentar estos desafíos. Los modelos de crecimiento suponen que la actividad económica puede crecer indefinidamente, la economía modela fuera de los límites que impone la biosfera. Y es que predecir los efectos del cambio climático resulta extremadamente complejo. Es casi imposible saber hacia dónde mutará la circulación del Océano Atlántico si se debilita la Corriente del Golfo (Ceasar et al., 2021; Ureta et al., 2021) o a qué tasa se derretirán los hielos que cubren la superficie de Groenlandia (Sasgen et al., 2020). La temperatura en la Antártida se ha venido incrementando (1,8°C entre 1989 y 2018) a una tasa tres veces mayor que la observada en el resto del mundo (Clem et al., 2020). Dicho aumento genera un derretimiento de la superficie del mar cubierta de hielo, lo cual induce un aumento en el nivel del mar. El derretimiento de los casquetes polares, por otra parte, implica liberación de dióxido de carbono (CO₂) y metano (CH₄), fenómeno que evidencia el permafrost en el Ártico (CCAG, 2021). Un estudio reciente muestra cómo la Amazonia pasó de captar carbono a emitirlo, lo cual se debe al avance del extractivismo (Gatti et al., 2021).

La macroeconomía, tanto como las finanzas, ha sido construida en torno al paradigma neoclásico. En lo pertinente al sistema financiero, los modelos vigentes consideran toda decisión como vinculada al riesgo, lo cual es visto como una oportunidad. Cualquier riesgo puede asemejarse a una apuesta. A menudo, los modelos también tienden a sesgarse en favor del pasado reciente (*extrapolation or recency bias*), lo cual afecta su capacidad de predicción. Tal como reporta un reciente informe del BID, los modelos climáticos tampoco logran describir las amenazas físicas, humanas y económicas que conllevan el cambio climático (Cárdenas et al., 2021). La mirada estrecha con la que se elaboran la mayoría de los modelos termina subvalorando los riesgos.

Una incertidumbre sin precedentes

El cambio climático nos ha colocado ante una incertidumbre sin precedentes, donde el pasado no sirve de guía y se vuelve más dificultosa la generación de escenarios para el análisis del futuro (Tragedy of the Horizon Program, 2017). La impredecibilidad del cambio climático impide caracterizar al fenómeno como de *distribución normal*, y resulta proclive a la aparición de *cisnes verdes*, como se denomina a las catástrofes ambientales imprevistas asociadas al calentamiento global tanto como a los efectos de la polución, que puede desencadenar graves crisis financieras. Los canales de transmisión se hallan interconectados y gobernados por complejas dinámicas, que involucran la irrupción de fenómenos no lineales, lo cual conduce a cambios de régimen abruptos y puntos de no retorno. Todo ello vuelve imposible toda predicción, por lo que el proceso de evaluación económico-financiera del riesgo se torna más complejo.

Todo esto explica el comportamiento de la industria aseguradora, que por el riesgo climático ha elevado las primas. Cada vez más, las compañías dejan de asegurar a personas y empresas expuestas al fenómeno climático. Ante la creciente exposición de los hogares a eventos extremos que se observa en diversas partes del mundo, Swiss Re Group estima que hacia el 2040 los premios de seguro climático representarán unos USD 183.000 millones anuales. El aumento en la frecuencia y la mayor intensidad de los fenómenos climáticos hacen temer que el mercado deje de asegurar ciertos eventos, lo cual tiene en alerta a la Oficina Federal de Seguros dependiente del Tesoro norteamericano (U.S. Department of the Treasury, 2021). Y, a medida que los riesgos son observados en más lugares del mundo, crece la presión para que las compañías reduzcan su exposición al riesgo financiero o riesgo de transición y crecen las voces para que dejen de asegurar emisiones.

La visión predominante, en definitiva, no llega a comprender cómo puede verse afectado el sistema financiero por el cambio climático. Ello vuelve necesario transformar el esquema de

financiamiento vigente y consolidar uno orientado a financiar el largo plazo bajo una mirada inclusiva y sostenible. El financiamiento resulta un aspecto clave, particularmente, para los países en desarrollo. Esto fue reconocido en 2009 y los países desarrollados se comprometieron a aportar USD 100.000 millones por año para financiar la transición. Pero estas promesas tampoco se cumplieron: los fondos prometidos nunca llegaron. En el marco de la COP 26 recientemente finalizada se enunciaron nuevas propuestas, promesas de fondos que ahora incluyen al sector privado. Tal como viene sucediendo en otros ámbitos de la ayuda para el desarrollo, las promesas vuelven a asociarse a la creación de nuevos instrumentos financieros. Que prevalezca este tipo de esquemas refleja que Wall Street sigue ganando preeminencia; no se lucha contra el cambio climático, sino que se buscan nuevas oportunidades de negocios para los principales actores financieros. Más que transformar las finanzas en beneficio del bien común, lo que se intenta es reducir el riesgo que afrontan los banqueros.

La urgencia por el cambio no solo responde al desafío ambiental, sino también al escaso tiempo que tiene la región para reconvertir su matriz productiva. Los paquetes fiscales o las distintas iniciativas institucionales que han surgido en la región, como la ley de hidrocarburos presentada por el Ejecutivo argentino, demuestran que la pandemia, en lugar de ser utilizada como un disparador del cambio, ha sido un empujón al pasado.

Es posible que la apuesta al pasado brinde algún retorno en el corto plazo, con beneficios para unos pocos. Pero en el largo plazo no solo estaremos muertos, sino también —con algunas pocas excepciones— quebrados. Ningún país latinoamericano tiene poder de mercado global: la transición energética le viene impuesta. Por ello, seguir invirtiendo en petróleo es proyectar el pasado y dilapidar los escasos recursos económicos y financieros. Y de esta manera, antes de vernos afectados por el ambiente, es posible que estas decisiones terminen afectando al mercado financiero. Si no se toman precauciones, América Latina puede resultar afectada por un cisne verde.

Referencias bibliográficas

- BID y DDPLAC (2019). *Cómo llegar a cero emisiones netas: Lecciones de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- BOND, K., BENHAM, H., VAUGHAM, E., y BUTLER-SLOSS, S. (2021). *The Sky's the Limit: Solar and wind energy potential is 100 times as much as global energy demand*. Carbon Tracker Initiative.
- CÁRDENAS, M., BONILLA, J. P., y BRUSA, F. (2021). *Climate policies in Latin America and the Caribbean: success stories and challenges in the fight against climate change*. Inter-American Development Bank.
- CEASAR, L., MCCARTHY, G. D., THORNALLEY, D. J. R., CAHILL, N., y RAHMSTORF, S. (2021). Current Atlantic Meridional Overturning Circulation weakest in last millennium. *Nature Geoscience*, 14(3), 118-120.
- CLEM, K. R., FOGT, R. L., TURNER, J., LINTNER, B. R., MARSHALL, G. J., MILLER, J. R., y RENWICK, J. A. (2020). Record warming at the South Pole during the past three decades. *Nature Climate Change*, 10(8), 762-770.
- GATTI, L. V., BASSO, L. S., MILLER, J. B. et al. (2021) Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, 595, 388-393.
- IEA (2021). *Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies. World Energy Investment 2021 Special Report*, en colaboración con World Bank y World Economic Forum.
- IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANN, M. (2021). *The New Climate War: The Fight to Take Back Our Planet*. Public Affairs.
- PNUMA (2021). *¿Está la recuperación económica de la covid-19 construyendo un futuro sostenible? Estado de la situación en América Latina y el Caribe*. Panamá.
- SAMANIEGO, J., y SCHNEIDER, H. (2019). *Cuarto informe sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe, 2013-2016*. Documento de Proyectos. CEPAL.
- SASGEN, I., WOUTERS, B., GARDNER, A. S., KING, M. D., TEDESCO, M., LANDERER, F. W., DAHLE, C., SAVE, H., y FETTWEIS, X. (2020). Return to rapid ice loss in Greenland and record loss in 2019 detected by the GRACE-FO satellites. *Communications Earth & Environment*, 1(1), 1-8.
- SMITH, I. (2021a, septiembre 6). Climate risks to add \$183bn to property insurance costs by 2040, Swiss Re predicts, *Financial Times*.
- SMITH, I. (2021b, julio 20). Insurers are falling short in tackling climate risk, warns top policy adviser. *Financial Times*.
- THE EDITORIAL BOARD. (2020, abril 3). Virus lays bare the frailty of the social contract: Radical reforms are required to forge a society that will work for all. *Financial Times*.
- TOOZE, A. (2021, noviembre 16). The COP26 message? We are trusting big business, not states, to fix the climate crisis. *The Guardian*.
- TRAGEDY OF THE HORIZON PROGRAM. (2017). *All swans are black in the dark. How the short term focus of financial analysis does not shed light on long term risks*. 2° Investing Initiative - Generation Foundation Project.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. (2021, agosto 31). U.S. Department of the Treasury Launches New Effort on Climate-Related Financial Risks in the Insurance Sector.
- URETA, C., RAMÍREZ-BARAHONA, S., CALDERÓN-BUSTAMANTE, O., CRUZ-SANTIAGO, P., GAY-GARCÍA, C., SWINGEDOUW, D., DEFRANCE, D., y CUERVO-ROBAYO, A. (2021) Greenland's thaw pushes the biodiversity crisis. bioRxiv, [preprint].
- WOLF, M. (2020, marzo 24). This pandemic is an ethical challenge. *Financial Times*.

La integración económica latinoamericana pospandemia

CARLOS ANDRÉS BRANDO

Colombia. Doctor en Historia Económica por London School of Economics and Political Science. Investigador de posdoctorado en la Universidad de los Andes (Bogotá). Exdecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Tadeo Lozano (Bogotá). Especializado en historia política y económica de Colombia. Columnista de Latinoamérica21.

La integración económica de América Latina estaba en crisis antes de la llegada de la pandemia de covid-19 y sus causas eran económicas, políticas e institucionales. Las más importantes fueron las lentas tasas de crecimiento económico desde 2013, la limitada complementariedad entre los aparatos productivos nacionales, la desaceleración exportadora, las divergencias en los intereses domésticos. A esas causas debe sumarse, en los años previos a la pandemia, el ascenso de varios gobiernos poco —o nada— interesados en la integración regional (especialmente en Brasil, pero también en Chile, Ecuador y Uruguay), los estallidos populares en los países andinos y la escasa preocupación por formalizar y fortalecer organizacionalmente esas ambiciones.

En este panorama irrumpió la pandemia en marzo de 2020. Tanto desde el punto de vista de la severidad y duración de las medidas de confinamiento como en el número de fallecidos por habitante, en la presión sobre los sistemas de salud y en la magnitud de la contracción económica América Latina ha sido una de las zonas del mundo más golpeadas por la pandemia de covid-19.

El fin del auge de las *commodities*

El desempeño de las exportaciones latinoamericanas se había deteriorado desde 2012 tras un gran

auge impulsado por la demanda de *commodities* de China. La variación de bienes exportados pasó de crecer a tasas del 14% anual entre 2002 y 2012, a mantenerse ligeramente negativas entre 2013 y 2019. Más importante aún, el comercio externo dentro de la región se había desplomado desde picos de USD 200.000 millones en exportaciones en el período 2011-2013 a USD 152.000 millones en 2015 y USD 140.000 millones en 2019, la cifra más baja de los últimos 17 años. Como porcentaje de las exportaciones totales, aquellas destinadas a América Latina habían caído del 20% al 15% y la evolución del comportamiento de las importaciones era similar. En resumen, por lo menos un lustro antes de la pandemia el comercio intrarregional ya mostraba una fuerte tendencia a la baja.

Esa tendencia, sin embargo, se vio reforzada el año pasado por cuenta de las restricciones impuestas para combatir el virus. En 2020, el valor de las exportaciones latinoamericanas se contrajo en un 13% y el de las importaciones en un 20%. El comercio exportador intrarregional colapsó al registrar el 12% del total (menos de USD 100.000 millones), un guarismo propio de la década de los años sesenta del siglo pasado. Los sectores más afectados fueron la industria textil, de confecciones, calzado, vehículos, minería, petróleo y gas.

El derrumbe fue generalizado en todos los mecanismos subregionales. Desde el CARICOM (Comunidad del Caribe) y la CAN (Comunidad Andina de

Naciones) con caídas del 31%, pasando por Mercosur (Mercado Común del Sur) y la Alianza del Pacífico con el 25% y 24%, hasta el MCCA (Mercado Común Centroamericano) con el 10%.

Reconociendo la naturaleza coyuntural de la pandemia en los procesos de integración económicos de la región, debe preguntarse entonces: ¿por qué el retroceso? ¿Funcionaban o no los esquemas subregionales? ¿Qué problemas y retos irresueltos enfrentaban antes de 2020 y cómo los impactó la pandemia?

La primera limitante estructural es la naturaleza de la integración entre las economías de la región. A diferencia de la Unión Europea, donde la complementariedad es alta y por tanto el comercio intraeuropeo intenso, en América Latina la complementariedad es baja. Esta se refiere al tipo de bienes que se intercambian y al valor agregado que cada país aporta según las actividades en las que posee ventajas comparativas. Entre más elaborados los bienes a exportar y mayor su volumen, naturalmente mayor será la integración. El éxito en cualquier proceso integracionista está determinado, en buena parte, por la base exportable de cada nación. A mayor diferencia en las bases, mayor el potencial de integración. Y si los productos son industriales con un alto valor agregado, mejores los beneficios.

Sin embargo, históricamente, América Latina ha exportado principalmente *commodities*. Desde el oro y la plata colonial, pasando por el guano, el trigo, la quina, el caucho y el café en los siglos XIX y XX, hasta la matriz actual dominada por recursos minero-energéticos (carbón, petróleo, cobre, litio, gas) y otros bienes agrícolas (soja, azúcar, cítricos, carne). Y dada la similitud en las matrices, los principales socios comerciales de las economías latinoamericanas han sido los países avanzados (Europa, Estados Unidos) y, más recientemente, China.

En síntesis, las bases exportables han hecho que la complementariedad económica entre las naciones latinoamericanas sea acotada y, por tanto, las posibilidades de integración también. Aun con esta limitación, los esfuerzos por forjar la integra-

ción han sido modestos y episódicos, contrarios a las declaraciones y retórica megalománicas de sus promotores.

Uno para todos y...

Todos los organismos regionales y subregionales de cooperación e integración en el mundo experimentan tensiones y conflictos. Sin embargo, la inestabilidad en los cimientos (las membresías) de los mecanismos en América Latina ha sido muy pronunciada.

El caso más reciente ha sido el de la Unasur, iniciativa que desde 2004 buscó integrar a las doce naciones del Mercosur y la CAN tras la Declaración de Cuzco. Su retroceso se hizo evidente en 2019 con el retiro de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay y más tarde el de Uruguay durante la pandemia.

La experiencia de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) es instructiva. Alentada por Fidel Castro y Hugo Chávez, se creó como mecanismo contrahegemónico para profundizar una integración libre de las influencias de organismos internacionales, procurando atacar los obstáculos que hasta entonces la habían impedido: pobreza, desigualdad en el intercambio y asimetrías entre países. Financiada con las rentas petroleras hinchadas por los aumentos en los precios internacionales del crudo a comienzos de siglo, el mecanismo abarcaba iniciativas en cooperación financiera (Banco y Fondo ALBA), comunicacional (Telesur), energética (Petrocaribe), y de intercambios solidarios y compensatorios que incluían la formación de empresas públicas transnacionales (Grannacionales).

La ALBA se constituyó como alternativa a la política estadounidense de implementar un acuerdo multilateral de libre comercio con las 35 naciones del continente menos Cuba. La alianza tomó aparente fuerza al final de la década pasada gracias al ascenso al poder de gobiernos de izquierda en varios países. Para 2009 contaba con Bolivia (Movimiento al Socialismo, de Evo Morales), Nicaragua (Frente Sandinista de Liberación Nacional, de Daniel Ortega), y Ecuador (Alianza PAIS, de

Rafael Correa) como miembros plenos. Alrededor de la largueza financiera venezolana se diseñaron numerosos esquemas de donaciones financieras, cooperación técnica, asistencia humanitaria, subvenciones, préstamos y suplementos presupuestales a sus miembros y a terceros países.

Con la muerte de Chávez en 2013, la baja de los precios del petróleo y la «actualización» del modelo económico-social cubano reciente, el ocaso de ALBA fue inevitable. Honduras se retiró en 2009, Ecuador en 2018 y Bolivia anunció lo propio en 2019.

La inestabilidad también ha estado presente en los mecanismos subregionales más antiguos. Durante el gobierno de Pinochet en 1977, Chile se retiró de la CAN (anteriormente Pacto Andino) y Venezuela lo hizo en 2006. Sin embargo, en los cincuenta años de vigencia del mecanismo se destacan dos logros fundamentales. En primer lugar, el aumento del comercio en los productos manufacturados no tradicionales, durante sus primeras décadas. Y el segundo logro es haber implementado los únicos mecanismos de coordinación e integración financiera efectivos y de tamaño significativo en el continente como la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas.

El Mercosur, creado en 1991, suspendió temporalmente a Paraguay entre 2012 y 2013 por incumplimiento de sus compromisos con la democracia, y Venezuela lo está desde 2016 por la misma razón. Pese a esto, en sus primeros años y hasta mediados de la década del 2000, los países fundadores avanzaron en su objetivo de liberalizar el comercio y dieron pasos importantes para lograr una unión aduanera. El comercio intrarregional creció aceleradamente en los años noventa.

Desde entonces, la integración se ha ralentizado. Las medidas proteccionistas iniciadas por diferentes gobiernos en Argentina y Brasil han desatado retaliaciones de los otros dos socios. Sumado a eso, una mordaz polémica surgida en 2002 alrededor de la construcción y operación de fábricas de pasta celulosa en la frontera entre Argentina y Uruguay sobre aguas binacionales expuso la incapacidad del grupo para resolver las disputas.

Jair Bolsonaro asumió la presidencia *pro tempore* del bloque en medio de la pandemia con dudas sobre su eficacia y diferencias con los otros miembros sobre la toma de decisiones por consenso, y con Argentina particularmente, sobre la necesidad de firmar unilateralmente acuerdos de libre comercio con otras naciones. Antes de la pandemia, el futuro del mecanismo avizoraba tres caminos posibles: consolidación aduanera, flexibilización parcial y tránsito hacia una zona de libre comercio. Pero la actual crisis y las políticas de reactivación forzarán la dilatación de cualquier decisión.

Los mecanismos de integración en América Latina, como se ha visto, no han escaseado. Por el contrario, han sido tantos y tan variados que, compitiendo entre sí, además de complementarse, a veces han resultado redundantes, han replicado funciones y mandatos y se han superpuesto. El resultado final es el de una colección poco efectiva o eficiente de iniciativas que antes de 2020 mantenía la integración regional en un nivel incipiente.

Más cooperación que integración financiera, hasta ahora

La crisis global que afectó a Latinoamérica a comienzos de la segunda década de este siglo reveló la precariedad en que se encontraba la arquitectura financiera, tanto en el ámbito de la cooperación e integración financiera como en el desarrollo de políticas macroeconómicas que de manera colectiva pudieran asistir a cada nación. Dada la cantidad de iniciativas y mecanismos vigentes es sorprendente la debilidad, cuando no la ausencia, de normas, instrumentos y organismos para lidiar con crisis externas a nivel regional. Durante esos turbulentos años, las respuestas financieras a la crisis fueron implementadas desde los gobiernos nacionales para las economías domésticas, con escasa coordinación o apoyo regional.

Actualmente, la excepción más interesante a este patrón la encarna el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado por los mismos fundadores del Pacto Andino en 1978, a los cuales se sumaron más tarde Costa Rica, Paraguay y Uruguay.

El FLAR tiene por misión tres objetivos: apoyar a los países miembros con sus balanzas de pagos, mejorar las condiciones de inversión de sus reservas internacionales y ayudar en la armonización de las políticas monetarias, cambiarias y fiscales. Desde 1998 y por lo menos hasta 2012, este fondo había desembolsado más préstamos a sus miembros que el FMI.

En medio de la pandemia, el FLAR anunció la disponibilidad de recursos por USD 2300 millones y la capacidad de movilizar más dinero para los bancos centrales de los países miembros con el propósito de contribuir a la estabilidad macroeconómica y financiera. Se ofrecen recursos bajo tres modalidades: líneas crediticias de apoyo para la balanza de pagos, préstamos de contingencia y préstamos de liquidez.

El recientemente formado Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) es un acuerdo entre las bolsas de valores de Colombia, Perú, Chile y México que aspira a crear un mercado regional para la negociación de títulos de renta variable en los cuatro países. Es una iniciativa innovadora a nivel subregional de integración financiera apoyada por la Alianza del Pacífico. A diferencia del FLAR, el MILA no opera como herramienta para contrarrestar crisis macroeconómicas. Sus resultados en términos de correlaciones de riesgo y rentabilidad, así como de los volúmenes y el valor de las transacciones, han sido modestos.

En las últimas tres décadas, los bancos de desarrollo en la región han sido importantes para el financiamiento de proyectos de infraestructura que físicamente integran mercados nacionales y regionales. Los más destacados son la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Estos destinaron, entre 2010 y 2019, más de la tercera parte de sus préstamos de largo plazo a obras de infraestructura que incluyeron mallas viales y ferroviarias, generación y transmisión de energía, proyectos logísticos, portuarios, de gas y telecomunicaciones, entre otros. El total de los recursos aprobados durante el período 2015-2019 sobrepasó los USD 120.000 millones, de los cuales más de USD 40.000 millones

fueron canalizados a inversiones que por su naturaleza o alcance integran mercados. Entre estas se encuentran la ampliación del canal de Panamá, el gasoducto entre Bolivia y Brasil y la carretera Transchaco en Paraguay.

La respuesta de entidades como estas a la pandemia ha sido efectiva. Según datos de la CEPAL, el incremento en las aprobaciones en 2020 (sumando las del Banco Mundial) fue un 25 % más alto que las del año anterior, unos USD 50.000 millones. Los bancos de la región ajustaron sus procesos para hacer frente a la crisis pandémica. El BCIE por ejemplo, creó un instrumento de política crediticia denominado Operaciones de Desarrollo de Política y, alejándose de su habitual preferencia por financiar proyectos de inversión, aprobó USD 750 millones para que El Salvador, Honduras y Costa Rica enfrentaran la crisis.

Por su parte, el BID facilitó recursos por USD 7900 millones a lo largo y ancho de la región para financiar 36 proyectos directamente relacionados con la crisis pandémica. Además, avaló la expansión de líneas de crédito de contingencia para emergencias ocasionadas por desastres naturales que incluyen riesgos para la salud pública. La otra cara de la moneda es la ausencia de aprobaciones que tengan como objetivo la integración regional o de comercio. Por primera vez en años, ni un solo proyecto se dirigió a estas actividades.

Finalmente, la CAF aprobó 20 operaciones de *apoyo macrofiscal* por USD 6200 millones para mitigar los efectos fiscales de la pandemia. Dentro de esta categoría se incluyen líneas de crédito contingentes de liquidez, *swaps* (para nutrición en Argentina y Ecuador), y préstamos programáticos que en su conjunto materializan la función contracíclica del banco. Al igual que el BID y el BCIE, la CAF aceleró significativamente sus tiempos de desembolsos durante el primer año de pandemia, lo cual redundó en la disponibilidad oportuna de recursos para los gobiernos prestatarios.

Ciclos discordes

La sincronidad en los ciclos económicos es otro de los factores claves en los procesos de integra-

ción económica. No es claro aún si la pandemia exacerbará las diferencias al interior de las economías y bloques de la región, pero en mi opinión el deterioro general de las condiciones macroeconómicas durante la crisis intensificará la dificultad y lentitud del proceso de integración. En aspectos macroeconómicos básicos como la evolución de los precios, los regímenes y niveles cambiarios, las cuentas fiscales, así como en el endeudamiento, es muy poco lo que la pandemia ha hecho y hará por animar la convergencia.

Mientras que en Venezuela la racha hiperinflacionaria continúa, en Argentina los precios al consumidor sobrepasan la variación del 50% anual y en Brasil se acerca a los dos dígitos. En Cuba, Ecuador, Panamá y El Salvador el fenómeno dominante en el último año ha sido la deflación. Sin duda, esto está íntimamente ligado a la dolarización vigente en los tres últimos países y, en el caso de Cuba, el intervencionismo en la fijación de precios por el gobierno. Condiciones como estas presentan retos formidables a cualquier ambición integracionista. Si bien la inflación ha crecido en general durante la pandemia, la habilidad de la mayoría de los bancos centrales para contener el crecimiento acelerado de los precios es una base necesaria ante una eventual reactivación integracionista.

En el plano de las cuentas gubernamentales, la contracción económica ha golpeado las finanzas públicas reduciendo la recaudación, inflando el déficit fiscal y así minando la credibilidad y reputación de los gobiernos que realizan emisiones de deuda soberanas que ahora se cotizan con primas más elevadas que antes de la pandemia. La combinación de mayores diferenciales (*spreads*) en las valoraciones de riesgo y los relativamente abultados niveles de endeudamiento con saldos rojos en las balanzas fiscales hace que los planes de integración se mantengan en horizontes temporales de mediano o largo plazo.

Entre las economías de tamaño mediano, los niveles de endeudamiento público de Chile y Perú son relativamente bajos, como lo son sus *spreads*. A pesar de que el endeudamiento uruguayo es dos veces mayor, sus *spreads* son los más bajos de la región, lo cual indica que su fortaleza fiscal

es valorada por los mercados. Estos tres países mantienen estatus de grado de inversión, junto con México. Colombia perdió esa distinción en la pandemia y ahora exhibe un déficit fiscal de más de 8% del PIB, de los más altos en la región. Argentina y Ecuador tienen altos niveles de endeudamiento público (más de 60% del PIB) y *spreads* solamente superados por Venezuela.

Las economías grandes, Brasil y México, presentan grandes diferencias. Brasil tiene un déficit fiscal que llega al 6% del PIB y tiene la segunda deuda pública más alta de la región, mientras que el déficit de México se mantiene por debajo de 3% y su endeudamiento es de los más bajos del continente.

¿Integración pospandemia?

En tiempos difíciles es más complejo llevar adelante mecanismos de integración económica. La pandemia ha arrastrado a las economías latinoamericanas hacia un mayor endeudamiento, *spreads* más elevados y saldos fiscales negativos. La escasa sincronización de la región en sus variables macroeconómicas no es nueva ni es resultado de la crisis sanitaria. Sin embargo, el deterioro de indicadores en ese campo dilatará más la convergencia hacia un ciclo de crecimiento con indicadores robustos donde la integración de las naciones sea mayor que la suma de sus partes.

El covid-19 destruyó empleo, intensificó la informalidad y aumentó la pobreza. Ante semejante situación, los gobiernos sienten la presión de la ciudadanía por liderar la recuperación de la economía. Por lo tanto, los efectos de la pandemia alejarán las aspiraciones de integración en el corto y mediano plazo.

Ante esta situación, los países de la región enfrentan un importante dilema. ¿Propiciar una reactivación integradora, abierta al comercio y con flujo de capitales, lo cual acarrea riesgos inherentes, o procurar un repunte nacionalista que privilegie el trabajo y la empresa doméstica? Políticamente, la disyuntiva es mayúscula. Optar por el camino integrador es impopular, además de arriesgado y representa la opción más difícil.

Nuestros gobernantes se conformarán, probablemente, con la retórica nacionalista. Para implementar esta estrategia disponen de un arsenal extenso y probado de prácticas paraarancelarias y políticas industriales que truncarán, complicarán y dilatarán efectiva y sigilosamente cualquier ímpetu integrador y, de esta manera, podrán adjudicarse cualquier logro o avance. La pandemia legará un resurgimiento de medidas económicas nacionalistas, proteccionistas y desintegradoras de mediana intensidad.

A esto habrá que sumar el vaciamiento del centro político —que antecedió a la llegada del covid-19—, que hará del pendular movimiento político su rasgo más fuerte y omnipresente. Una mayor polarización electoral después del covid-19 acentuará la inestabilidad de los proyectos integradores regionales y subregionales. En ausencia de compromisos creíbles y de políticas de Estado diseñadas para ceder soberanía con horizontes temporales amplios y definidos —estadio avanzado y requerido por los esquemas de integración europea desde hace décadas—, América Latina persistirá en sus periódicas iniciativas de integración ineficaces.

América Latina y la Unión Europea: transformación socioeconómica en la nueva realidad (pandémica y pospandémica)

VIOLETTA M. TAYAR

Rusia. Doctora en Economía por la Academia de Ciencias de Rusia. Vicedirectora del Instituto de Latinoamérica (ILA) y jefa del Centro de Estudios Ibéricos del ILA ACR. Especializada en relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea y los países latinoamericanos.

A lo largo de la última década, las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se han fortalecido de manera considerable. Ambas regiones representan, en conjunto, el 25% del PIB mundial, la tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas y casi la mitad de los del G-20. Por tanto, la acción conjunta de estas dos regiones ha resultado decisiva para lograr acuerdos multilaterales históricos y se ha propiciado la interacción tanto a nivel bilateral como subregional e interregional.

Relaciones interregionales antes de la pandemia

En 2019 se cumplieron veinte años del inicio del diálogo estratégico interregional entre ALC y la UE. El punto de partida de la cooperación entre ambas regiones se produjo en 1999 con la I Cumbre Interregional de Jefes de Estado de ALC y la UE, celebrada en Río de Janeiro. No obstante, el diálogo entre ambos bloques no siempre ha sido dinámico y, últimamente, tiende a dilatarse en el tiempo.

Por ejemplo, la cumbre con la CELAC planeada para 2017 nunca llegó a celebrarse por la crisis económica y política en Venezuela, así como por las ambiguas posiciones tanto del bloque latinoamericano como del europeo respecto a la situación del país caribeño. El diálogo interregional quedó prácticamente congelado y pasó a articu-

larse en forma de encuentros bilaterales entre los ministros de asuntos exteriores de los países latinoamericanos y la UE.

En este contexto, en el período 2016-2020 se ha producido un desvío en la asociación económica interregional en un entorno caracterizado por la disminución del multilateralismo, regionalismo e interregionalismo. Entre las causas que subyacen a esta desaceleración en las relaciones entre ambos bloques cabe destacar el proteccionismo adoptado por la Administración Trump, el *brexit*, la crisis venezolana, el fin del *boom* de las materias primas, la recesión económica en América Latina y el debilitamiento de la CELAC. Como consecuencia de todo esto, se produjo la suspensión temporal del diálogo interregional y de la celebración de cumbres.

Conscientes de este enfriamiento, desde la Unión Europea comenzaron a impulsarse algunas iniciativas para retomar el diálogo. Josep Borrell, tras ser nombrado alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE, y los nuevos integrantes de la Comisión Europea se propusieron reanudar la celebración de cumbres en formato UE-CELAC para recuperar el diálogo político a nivel interregional.

No obstante, existen obstáculos que superar. Uno de los factores más importantes que frenan la

formación de una alianza estratégica entre ALC y la UE es la asimetría que persiste en el comercio bilateral y en las inversiones. En el comercio, esta asimetría se manifiesta, ante todo, en la estructura de exportación e importación. La circulación de mercancías industriales entre ALC y la UE pone de manifiesto que Brasil y México están integrados en gran medida al comercio intrafirma y a la logística. Al mismo tiempo, seis países europeos —Alemania, España, Países Bajos, Bélgica, Francia e Italia— son los principales exportadores e importadores de mercancías para ALC, con más del 80% del intercambio comercial. Con todo eso, los diseñadores principales de la política de la UE respecto a ALC siguen siendo España y Alemania. Según evaluaciones de la UNCTAD, la Agenda 2030 implica inversión sin precedente, ante todo para los países en desarrollo. Las compañías europeas lideraron en nuevos proyectos de inversión en ALC con el 39% del total de las inversiones, adelantándose así a las compañías de Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, siguen existiendo puentes entre ambas regiones. Por ejemplo, un sector promisorio para las inversiones europeas en América Latina es el energético y el de las fuentes de energía renovables. Asimismo, cabe destacar que la UE brinda gran ayuda a los países latinoamericanos en la protección del ambiente y el clima, y el cambio climático es un importante vector de la cooperación interregional.

La pandemia cambia la situación

En el mundo pandémico y pospandémico, la cooperación entre ALC y la UE en materia de desarrollo (económico, social y ecológico) adquiere todavía más importancia. Y es que la pandemia de covid-19 apareció en un contexto de deterioro de la situación económica en la región latinoamericana, unido a una crisis sistémica que había exacerbado las diferencias sociales y las tensiones políticas. En la esfera internacional, la pandemia provocó una recesión mundial y enconó las tendencias globales existentes, entre las que se encuentran el carácter crítico de la crisis ecológica, la creciente rivalidad geoestratégica entre China y Estados Unidos, el acercamiento de la cuarta

revolución industrial, la crisis de la globalización y el ahondamiento del déficit del multilateralismo.

En este contexto, desde Bruselas se percibieron demandas que apuntaban a la necesidad de retomar con urgencia el diálogo interregional, dada la relevancia económica y geopolítica de la región latinoamericana para Europa. Como consecuencia de ello, la Comisión Europea se encuentra inmersa en un proceso de reconsideración de sus políticas comerciales con la región. Y es que el comercio constituye un eslabón de enlace importante en las relaciones interregionales de la UE y ALC. En el período 2020 de la pandemia, el intercambio comercial entre las dos sumó 181.580 millones de euros, un 20% menos que en 2019. Pero los intereses europeos en América Latina trascienden lo meramente comercial: también tienen un componente de desarrollo sostenible, que trata de propiciar el tránsito verde, inclusivo y sostenible de las políticas comerciales.

Con el objetivo de acercar posiciones, en diciembre de 2020 se celebró una reunión informal entre los ministros de asuntos exteriores de ALC y la UE en formato virtual. En este encuentro, los ministros confirmaron su voluntad de intensificar el diálogo político de alto nivel y acordaron trabajar en favor de una cumbre birregional. Reafirmaron su determinación de intensificar los esfuerzos conjuntos para superar los retos multidimensionales planteados por la pandemia de covid-19, los cuales pueden agravar las brechas estructurales existentes, las desigualdades y la exclusión social, económica y financiera.

Para que estos esfuerzos den un buen resultado es necesario que la UE adopte un planteamiento renovado y establezca un diálogo constructivo con ALC. En este sentido, se propone completar los contenidos de una serie de convenios ya concertados. En concreto, la renovación de los acuerdos con Chile, México, los países caribeños, América Central, la ratificación del tratado con el Mercosur y la ampliación de los acuerdos comerciales con Colombia, Ecuador y Perú. Entre todos ellos, el acuerdo Mercosur-UE tendrá especial relevancia, ya que supondrá una pronta liberalización del comercio y la consolidación de los

vínculos transatlánticos. Comprende, entre otras, cuestiones tales como tarifas, barreras técnicas en el comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras estatales, propiedad intelectual y desarrollo sostenible.

No obstante, la postura de los países de la UE no es uniforme ante este acuerdo. En ocasiones, los europeos se muestran reticentes a la apertura de los mercados con América Latina en favor de la protección de sus propios productores de mercancías agropecuarias. Pero, además, el Parlamento Europeo advirtió en octubre de 2020 que no ratificaría el acuerdo en su estado actual debido a la política ambiental del presidente brasileño, Jair Bolsonaro.

Pese a las dificultades, la concertación del acuerdo UE-Mercosur brinda la posibilidad de expansión comercial para ambas partes. Además de los acuerdos comerciales, el tratado consagra el compromiso de los países del Mercosur de observar el Acuerdo de París sobre cambio climático. En caso de ratificación del acuerdo comercial con la UE, los países del Mercosur contarán con más posibilidades para acceder a las nuevas tecnologías y cadenas globales de creación del valor, lo que puede llevar a reconsiderar el modelo de incorporación de los países miembros del Mercosur a la división internacional del trabajo y a la rectificación de las estrategias de crecimiento económico.

Junto con los acuerdos comerciales, los problemas estructurales de las economías de ALC y los nuevos escenarios internacionales hacen necesario impulsar también la inversión extranjera directa. No obstante, las políticas para promoverla deben formar parte de un proyecto más amplio que impulse un cambio estructural progresivo orientado a aumentar la productividad y lograr la inclusión social, la igualdad y una creciente sostenibilidad ambiental. Así, pese a su importancia, la inversión sigue siendo una asignatura pendiente que, además, se vio perjudicada por la pandemia. Según la CEPAL, la crisis sanitaria tuvo efectos negativos sobre los flujos de inversiones: en 2020, la entrada de inversiones extranjeras en ALC disminuyó entre 45 y 55%.

Además, es necesario reforzar los programas de cooperación técnica y financiera de la UE para ALC para superar el contexto derivado de la crisis sanitaria. En este sentido, la Comisión Europea ya ha asignado un total de 918 millones de euros, y el Banco Europeo de Inversiones, 325 millones. La necesidad de consolidar los recursos financieros para asegurar la salida de la crisis pandémica pueden ser la base para impulsar soluciones conjuntas y más eficaces a los problemas que enfrentan ALC y la UE.

En esta línea, sobre instituciones financieras como el BID, la CAF y el BCEI recae un papel fundamental en la financiación de las inversiones necesarias para la recuperación de las economías de los países de ALC durante el período pospandémico. Todos los indicios apuntan a que el financiamiento de la recuperación económica y el papel de las organizaciones internacionales ocuparán un lugar central en el diálogo entre ALC y la UE. Por ello, es preciso reconocer como un imperativo el proceso de renovación de las relaciones interregionales entre la UE y ALC, y asimismo hacer uso de las oportunidades que emergen en la nueva geopolítica regional.

La nueva estrategia comercial

En febrero de 2021, la Comisión Europea estableció su estrategia comercial para los próximos años, que se sostiene sobre el afán de la UE de contribuir a la recuperación económica apoyando las transformaciones verdes y de digitalización, haciendo un énfasis especial en la pluralidad y las reformas a las reglas del comercio global. En su estrategia, la Comisión Europea pone la sostenibilidad en el centro y apoya la transformación hacia la neutralidad climática de su economía incluyendo las obligaciones globales en el comercio y las relativas al clima junto con reglas nuevas de comercio electrónico con tal de secundar el tránsito informático y climático.

Esta estrategia se extenderá a los acuerdos cerrados con ALC. Así, la UE necesita realizar un salto cualitativo con ALC e introducir en el diálogo interregional las metas de la *agenda verde* comunitaria. De este modo, las relaciones entre

la región latinoamericana y la UE procesan un tránsito cualitativo que conlleva la asunción de determinadas tareas. En primer lugar, facilitar la concesión de tecnologías para superar el modelo extractivo de América Latina. En este sentido, las compañías europeas pueden contribuir al cambio del entramado energético e invertir en energías renovables. En segundo lugar, la industria automotriz es un sector estratégico en ambas regiones y necesita reformas, por lo que los acuerdos de cooperación tecnológica pueden ser beneficiosos para ambas partes.

En tercer lugar, es menester movilizar fondos en las infraestructuras necesarias para asegurar el acceso a una seguridad energética sostenible. En cuarto lugar, los programas de ayuda oficial al desarrollo (AOD) revisten una importancia especial en las relaciones interregionales. Por último, la digitalización abre otra nueva forma de cooperación entre ambos bloques. En este caso, puede servir de ejemplo el cable de fibra óptica entre Portugal y Brasil, así como los canales de comunicación a superficie de tierra y subacuáticas entre la UE y ALC.

Perspectivas de relaciones a corto, mediano y largo plazo

América Latina debe aprovechar la oportunidad que representa la búsqueda de liderazgo regional de la UE tratando de competir con Estados Unidos y China. Así, la región latinoamericana puede ver en la UE a un aliado fundamental para el desarrollo de programas estatales por la línea Norte-Sur, orientados a dar solución a problemas globales. En este sentido, destaca la iniciativa europea de contribuir a un nuevo sistema económico mundial basado en los objetivos de desarrollo sostenible.

No obstante, un factor importante en las relaciones transatlánticas es la crisis sanitaria, económica y social provocada por el coronavirus, que modificará las formas de cooperación y diálogo entre países y regiones, así como el desarrollo del fenómeno de la globalización. En el mundo pospandémico se modificarán las relaciones económicas mundiales, lo cual se traducirá a corto plazo en una caída de los indicadores macroeconómicos a ambos lados del Atlántico.

En las nuevas circunstancias, es posible imaginar un futuro en el que los principales actores tengan la tentación de renunciar a la globalización, brotando tendencias a sustituir las importaciones y volver al proteccionismo. Es posible que aumente la fragmentación en los proyectos de integración regional en ALC y que se incremente el papel del Estado en la economía nacional.

A corto plazo, es posible un escenario de renovación del diálogo interregional mediante cumbres y con un enfoque pragmático de ALC. A mediano plazo, es de esperar un ajuste de las líneas estratégicas en las relaciones interregionales, fijando nuevas formas de desarrollo pospandémicas y dando prioridad al logro de los objetivos de la Agenda 2030. A corto y mediano plazo, ambas regiones podrían desarrollar acuerdos comerciales entre la UE y países latinoamericanos concretos o bloques regionales dentro de ALC.

Es posible un tránsito hacia un planteo más pragmático en la regulación del comercio y elaborar acuerdos comerciales renovados. Este tipo de iniciativas facilitarían, a la vez, reforzar los mecanismos de integración dentro de la propia América Latina. A la vez, los acuerdos comerciales requieren, a mediano plazo, ajustarse a las cadenas globales de valor, a los requisitos ecológicos y a los objetivos de digitalización. Ello implica desplazar el acento desde las cuestiones tradicionales de cooperación hacia nuevas esferas como el clima, los servicios, el comercio electrónico y la defensa de la propiedad intelectual. En esta línea, la CEPAL estima que es precisamente la integración regional la clave para la recuperación de América Latina en el escenario pospandémico.

Desde la UE se ha asumido que los ámbitos de actuación en América Latina donde se debilita la influencia comunitaria serán ocupados por China y otros socios. Por tanto, ALC constituye un espacio estratégico para desarrollar la influencia y dimensión exterior europea. En este sentido, conviene no menospreciar la capacidad de la UE para adaptarse a las condiciones de desarrollo en contextos de cambio. El nuevo orden mundial, actualmente en formación, induce a la dirigencia comunitaria a buscar nuevas herramientas y

mecanismos para solucionar los problemas que enfrenta en el diálogo regional. Mientras tanto, es posible que se produzca una amplificación en la cooperación humanitaria entre los países europeos y latinoamericanos, especialmente en el ámbito sanitario.

El arte de hacer amigos. Los riesgos de cooperar con el Partido Comunista chino

JUAN PABLO CARDENAL

Periodista e investigador especializado en la internacionalización de China. Coautor de La silenciosa conquista china (Crítica, 2011) y de La imparable conquista china (Crítica, 2015). Investigador asociado del Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina (CADAL).

La turbulenta cumbre bilateral celebrada en marzo de 2021 en Alaska entre China y Estados Unidos, la primera cita entre ambos desde la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, ocultó detrás del rifirrafe diplomático entre ambos un detalle cargado de simbolismo que, sin embargo, pasó mayormente desapercibido en los medios de comunicación y en la opinión pública internacionales.

El protagonista de la trifulca en el lado chino, quien no dudó en cuestionar —en un tono áspero— la salud de la democracia y la situación de los derechos humanos en Estados Unidos, además de defender a capa y espada el modelo autoritario chino, fue Yang Jiechi, presentado como el *top diplomat* al frente de la delegación de Pekín.

Esta etiqueta genérica nació probablemente de la confusión que provocó que Wang Yi, el ministro de Asuntos Exteriores, estuviera también presente en Anchorage pero no encabezara la representación. Yang Jiechi, educado en el Reino Unido y exembajador en Estados Unidos a principios de siglo, es considerado como uno de los arquitectos de la política exterior contemporánea de China. Ejerce además como director general de la Comisión Central de Política Exterior, órgano que en el pasado estuvo bajo control del Estado pero que hoy depende del Comité Central del Partido Comunista. Integrado por un restringido grupo de dirigentes chinos con Xi Jinping a la cabeza, su función es supervisar y mover los hilos del complejo engranaje de asuntos exteriores de China.

Su comparecencia visibilizó no solo algo ya sabido, la superior jerarquía del Partido Comunista (PCCh) sobre el Estado chino, sino también algo no siempre evidente para los interlocutores políticos de China en el extranjero: que es el PCCh, y no el Estado, el que guía, dirige y ejecuta la agenda

y la política exterior de China. Ello no impidió que causara sorpresa que la delegación estadounidense, liderada por el secretario de Estado, Antony Blinken, cediera a la ortodoxia del protocolo diplomático y aceptara que un miembro del Buró Político, el máximo órgano de poder en China, y no un representante del Estado, capitaneara la delegación del país asiático en la cumbre. No es difícil ver en la renuncia protocolaria de Washington una victoria moral para Pekín en términos de legitimación del PCCh.

Sirva el anterior episodio para apuntar que el aval concedido por Estados Unidos no es distinto al que, desde hace décadas, los partidos políticos latinoamericanos llevan otorgando al régimen chino luego de haber construido una relación estrecha, en algunos casos incluso simbiótica, con el PCCh. Además de los innumerables encuentros oficiados entre representantes institucionales de China y de los países latinoamericanos, a los que hay que sumar los celebrados con entidades más periféricas en la estructura estatal china aunque igualmente influyentes —entre ellas, las asociaciones de amistad—, Pekín juzga valioso cultivar los vínculos con los partidos políticos de la región, sin importar el posicionamiento ideológico de cada uno de ellos. Estos lazos interpartidistas son parte de la *diplomacia total* del gigante asiático.

Ello explica que el PCCh organice unas cuatrocientas actividades al año con formaciones extranjeras y que, en los últimos veinte años, haya mantenido al menos 326 encuentros exclusivos con sus homólogos de América Latina. Esta es una cifra de mínima, pues su principal fuente es el propio Departamento Internacional del PCCh, cuya web no recoge la totalidad de las audiencias celebradas. Pero sí es un guarismo suficientemente significativo como para deducir que la formación comunista, en tanto que principal promotora de la relación interpartidista, alcanza los objetivos que con ellos se propone. Entre otros, monopolizar el discurso de la China actual, legitimar internacionalmente al PCCh o apoyar los intereses de China en política exterior.

También busca establecer relaciones personales con los representantes políticos y ampliar la red

de aliados que China teje por toda la región en el contexto de su programa de captación de las élites, desde las políticas y académicas hasta las económicas y mediáticas. Con ello, logra cultivar una relación de cercanía, que el lenguaje político de Pekín envuelve en una seductora narrativa de amistad, con personas próximas a quienes en cada país toman las decisiones. Quien pone la primera piedra de esa relación es generalmente el PCCh, bien a través de visitas de delegaciones comunistas a América Latina o con la organización de eventos perfectamente tematizados, ya sea en torno al proyecto de la Franja y la Ruta, al supuesto éxito de Pekín en la erradicación de la pobreza o —en el último año— a la gestión comunista del covid-19.

Pero, con diferencia, lo que mejor funciona para atraer a los representantes de los partidos políticos regionales son las invitaciones periódicas del PCCh para visitar China con todos los gastos pagados. Muchos visitan China por primera vez, o lo hacen sin un conocimiento cabal para entender la realidad detrás del telón de bambú: su historia, su sistema de partido único o su capitalismo de Estado. Por tanto, ocurre con frecuencia que la legendaria hospitalidad china, la vibrante atmósfera comercial que se respira en China, los rascacielos de neón, las impresionantes infraestructuras, la enigmática cultura china y el relato —convenientemente destilado— de la transición desde el maoísmo a segunda potencia económica del planeta tienen efectos hipnóticos sobre muchos de sus huéspedes extranjeros. Se convierten así en aliados de Pekín.

Y en peones de su estrategia, pues en sus propios países asumen el rol de embajadores *de facto* de todo aquello que para Pekín es importante y que defiende el PCCh. Quizá con los partidos políticos situados más a la izquierda en el arco ideológico, entre ellos los partidos comunistas latinoamericanos, comparten afinidad ideológica y política en cuanto a lo que el *socialismo con características chinas* y el PCCh representan. Pero los partidos de centroderecha regionales que no dudan en estrechar los lazos y la cooperación con la formación comunista, y que creen —quizá alegremente— que no arriesgan capital político por vincularse

a un partido iliberal y autoritario situado en sus antípodas ideológicas, deben saber que dicho nexo no es exactamente inocuo.

Por lo pronto, no es difícil concluir que quienes se prestan a iniciativas de esta naturaleza con frecuencia quedan atrapados en la telaraña de la propaganda del PCCh. Así ocurrió —por ejemplo— a finales de 2017, cuando más de 300 representantes de partidos políticos de 120 países, incluidos latinoamericanos, fueron invitados por el PCCh a una cumbre partidista en Pekín y, a la conclusión del evento, estamparon su firma detrás de una aduladora y propagandística declaración conjunta: «Elogiamos el enorme esfuerzo y la gran contribución del PCCh y de su líder, Xi Jinping, para construir una comunidad para un futuro compartido y un mundo pacífico», rezaba el comunicado. En abril de 2020, en pleno desconcierto por los estragos de la pandemia y con China en el punto de mira por su supuesta responsabilidad, el PCCh impulsó una declaración conjunta de partidos políticos para promover la cooperación internacional pero cuyo principal propósito era incidir en la «actitud abierta, transparente y responsable» de China. Según los medios oficiales chinos, fue apoyada por 240 formaciones políticas de 110 países.

Adhesiones de esta índole sirven para promover la equivalencia moral del PCCh con las democracias, generar un consenso global a favor del régimen chino y contrarrestar a quienes ven con reservas la creciente influencia internacional del gigante asiático. Semejante legitimación del autoritarismo chino se antoja un desliz que ningún partido democrático se debería permitir, de entrada, por la propia deriva del régimen chino desde la llegada de Xi Jinping al poder en 2013 y, más recientemente, con la represión en la región musulmana de Xinjiang o en la antigua colonia de Hong Kong. Si durante décadas predominó la esperanza de que China iría democratizándose a medida que fuese desarrollándose, hoy resulta obvio que debemos ir abandonando esta idea. Es una circunstancia a la que los partidos democráticos de la región no deberían sustraerse.

No solo es cuestión de que todo partido democrático deba defender —por congruencia ideológica

elemental— lo que es moralmente correcto y no aceptar puntos intermedios entre el autoritarismo y la democracia. Es también que la normalización de los encuentros, diálogos, visitas, adhesiones, elogios y cooperación con el PCCh conlleva una tácita depreciación —por comparación— de los principios y valores democráticos universales que estas formaciones dicen suscribir. En una época de creciente insatisfacción con la democracia en América Latina, a la que se suma la crisis de representación de los partidos y una corrupción política galopante, los gestos de camaradería, complicidad y apoyo hacia el autoritarismo de Pekín solo contribuyen a comprometer su propia credibilidad. Marcar territorio democrático es un compromiso inherente de cualquier partido liberal que se precie.

Esto es importante en el contexto de cómo el modelo chino, que combina autoritarismo político y capitalismo de Estado, es percibido por ciertas élites en América Latina y en otras regiones, principalmente en el mundo en desarrollo. Un modelo del que se destaca su eficacia para sacar a cientos de millones de personas de la pobreza y que ha permitido a China convertirse en la segunda potencia económica del planeta. Pero, ya que esta visión un tanto estereotipada tiene muchos matices y enfatiza únicamente la cara amable del llamado *milagro chino*, esas élites políticas regionales serían quizá más consecuentes con lo que representan si se replantearan la homologación —tácita o expresa— que hacen del modelo autoritario chino. Sobre todo, porque ese modelo de desarrollo sin contrapesos, participación, transparencia y libertad del que se destaca solo su eficacia, no es necesariamente mejor.

Es justamente este discurso, aunque adaptado a las distintas audiencias políticas, el que el PCCh divulga —subliminal o abiertamente, según los casos— en sus encuentros y eventos con sus interlocutores partidistas latinoamericanos. Xi Jinping marcó el camino en 2017: «El socialismo con características chinas abre un camino nuevo para la modernización de otros países en desarrollo», declaró. Tres años después, en medio del desconcierto en las principales democracias occidentales por la gestión de la pandemia y con

Pekín cantando victoria por lo que sus autoridades describen como una gestión modélica de la crisis, el PCCh no oculta ya su convicción de la superioridad de los valores comunistas. Así quedó reflejado en tantos encuentros políticos virtuales celebrados con sus homólogos latinoamericanos durante la pandemia. Y así lo constató también Yang Jiechi, el hombre fuerte de la diplomacia china, en Alaska.

No sabemos qué réditos concretos obtienen de esos encuentros partidistas, tanto las formaciones de la región como el PCCh. Su seguimiento y evaluación son complejos por su naturaleza aparentemente protocolaria y por el secretismo que los rodea. Pero podemos deducir que los líderes comunistas ponen énfasis en transmitir su visión de China y su rol en el mundo, al objeto de que sus interlocutores entiendan y respeten los intereses y valores que para el régimen comunista son importantes: desde la inquebrantable unidad de China o su versión de las disputas de soberanía en el Mar de la China Meridional, hasta su visión del multilateralismo, el comercio mundial o los derechos humanos. En ese entorno más flexible e informal anticipan así los objetivos de la política exterior de China, mientras en clave económica asfaltan el terreno a sus empresas estatales. Los representantes de los partidos políticos, por su cercanía con los mandatarios nacionales, se convierten así en un valioso activo.

Lo que sí sabemos, por otro lado, es que, una vez establecido el vínculo personal con sus interlocutores políticos a través de encuentros, conferencias y viajes al país asiático, la contraparte china no duda en explotar a su favor la amistad labrada entre ellos. En especial, cuando el viento sopla en dirección contraria a los intereses chinos: «Nada es gratis, los chinos cobran peaje después», apunta Jaime Naranjo, diputado socialista de Chile. Según este político, el llamado *turismo parlamentario* a China supone para el régimen chino una inversión diplomática que pretende neutralizar cualquier crítica contra Pekín por su política interna, su violación de los derechos humanos o su forma de penetrar económicamente en el extranjero. «Cada vez que hay un proyecto de resolución contra China en el Congreso chileno, el

embajador rápidamente llama a los parlamentarios. Y muchos de esos legisladores que fueron a China se abstienen o se ausentan de la votación», denuncia.

El *peaje* del que tan claramente habla el legislador chileno tiene varias formas de plasmarse. Pueden ser meras declaraciones de intenciones, desde secundar el multilateralismo que China promueve en las organizaciones internacionales hasta apoyar la Franja y la Ruta, el proyecto estrella de la diplomacia china. En ocasiones, son más sustantivas, por ejemplo, el mencionado respaldo a los manifiestos propagandísticos del PCCh, la adhesión pública al *principio* de una sola China o, como es el caso desde hace décadas en los países latinoamericanos que reconocen a Taiwán, su contribución para impulsar el reconocimiento de Pekín y aislar a Taipéi. Y, en otras, el peaje implica la total ausencia de críticas al régimen chino no solo con respecto a su situación doméstica, sino también en cuanto a los efectos negativos de sus inversiones en los países receptores o en relación con actuaciones de China que les afectan. La supuesta responsabilidad de China en la pandemia de covid-19 es buen ejemplo.

Al silencio que China logra imponer a sus interlocutores políticos extranjeros gracias a su diplomacia total, incluida la relación interpartidista, no es ajena la percepción del mundo político y económico latinoamericano de que China es irremplazable como fuente de oportunidades. Y más aún: que para que el comercio, las inversiones, los préstamos y los negocios fructifiquen, es requisito indispensable que el clima político sea el óptimo para Pekín, lo que implica —ante el temor a represalias comerciales— que sean las autoridades comunistas las que marquen el rumbo y los términos de la relación. Una relación que, con frecuencia, deriva en desigual, en el pago de un precio político y en ausencia de crítica, cuando no en pleitesía. Ello sirve para consolidar la relación asimétrica que muchos países de la región ya padecen con China.

Por todo lo expuesto, China representa para el resto del mundo un desafío mayúsculo también en términos políticos. De ahí que los partidos

políticos de América Latina, en especial, los que se jactan de ser y ejercen de democráticos, deberían abstenerse de contribuir. Del mismo modo que sería deseable que los gobiernos evitaran compartimentar el trato con el gigante asiático para que la economía, las oportunidades y el pragmatismo sean el eje principal de la relación, los partidos políticos tienen ante sí la ocasión de defender, en ese entorno amistoso e informal de los encuentros partidistas, las virtudes democráticas y los valores que son importantes en las sociedades libres. No solo es su obligación. Los partidos políticos no pueden pensar que el autoritarismo chino no nos afecta.

Sociedad



Introducción

ROSSANA CASTIGLIONI

Chile-Uruguay. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (EUA). Decana de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales (Chile). Especializada en política social comparada de América Latina y los problemas de la representación democrática. Asesora académica de Latinoamérica²¹.

Desde fines de los años noventa hasta mediados de la década de 2010, América Latina experimentó diversos logros en el ámbito de la protección social y la inclusión. La elección de gobiernos progresistas en un período signado por la bonanza económica, producto de un incremento de los precios y la demanda internacional por materias primas, generó un contexto favorable para la ampliación de políticas sociales (Arza et al., 2021). Una combinación de factores, tales como la irrupción de programas de transferencias condicionadas, la expansión de beneficios contributivos y no contributivos adicionales, y el crecimiento del gasto público social, trajo consigo un avance notable en el desempeño de varios indicadores sociales. En efecto, la mayor parte de los países de la región lograron no solo reducir sus niveles de pobreza e indigencia, sino también ampliar coberturas alcanzando a una parte importante de quienes, hasta entonces, recibían poco y nada del Estado.

Sin embargo, esos notorios logros no resolvieron algunos de los problemas de más larga data de América Latina, que se han hecho aún más apremiantes en contexto de pandemia. Por un lado, esta región convive con elevados niveles de desigualdad de acceso y oportunidades, con una marcada segmentación social. Más allá de que varios países pudieron reducir moderadamente la desigualdad del ingreso, las inequidades territoriales y socioestructurales, en particular, por

género, raza, etnia y clase social, siguen siendo escandalosamente elevadas (Arza et al., 2021). A esto se suma un creciente incremento de la migración intrarregional que da lugar a una población particularmente vulnerable que enfrenta problemas de acceso tanto a protección social como a un trabajo digno (Maldonado Valera et al., 2018). Asimismo, la calidad y suficiencia de los beneficios sociales presentan claras diferencias no solo entre países sino al interior de estos, según nivel de ingresos y unidad territorial de residencia.

Adicionalmente, varios países han experimentado ajustes y recortes que han puesto en jaque los avances previos en materia de protección social. Algunos ejemplos sirven para ilustrar esta tendencia. En Brasil, el presidente Michel Temer adoptó un nuevo régimen fiscal que provocó una marcada reducción de las políticas de protección social (Sátyro, 2021), al tiempo que el presidente Jair Bolsonaro impuso estrictos controles al programa Bolsa Escola, lo que se tradujo en un millón menos de familias beneficiarias (Cecchini, 2021, p. 242). En Uruguay, el gobierno del presidente Luis Lacalle Pou introdujo recortes al Programa Nacional de Cuidados, uno de los proyectos más emblemáticos impulsados por el Frente Amplio (Rossel, 2021). En México, bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador, se puso fin al Seguro Popular, un programa no contributivo que brindaba cobertura de salud a 53 millones de mexicanos, sin ofrecer una alternativa

comprehensiva que se hiciera cargo del vacío aun con la creación del nuevo Instituto de Salud para el Bienestar (Reich, 2020).

Estos cambios, junto con un contexto económico crecientemente más adverso desde el fin del auge de las materias primas, fue acompañado de un conspicuo hartazgo y malestar ciudadano que se refleja en, al menos, dos dimensiones. En primer lugar, como lo muestran las cifras del Latinobarómetro, la insatisfacción con la democracia ha ido en franco aumento en los últimos 25 años. Si en 1995 el 56% de las y los latinoamericanos decían sentirse insatisfechos con el funcionamiento de la democracia, esa cifra creció a un alarmante 70% en 2020 (Latinobarómetro, 2021, p. 38). Más problemático aún resulta constatar que el apoyo a la democracia como régimen político ha manifestado una caída. En efecto, a inicios del nuevo milenio, 60% de las y los latinoamericanos decían apoyar a la democracia, pero en 2020 había caído a 49% (Latinobarómetro, 2021, p. 19).

En segundo lugar, la protesta social como mecanismo privilegiado para (re)politizar las desigualdades, visibilizar el descontento o forzar a los gobiernos latinoamericanos a producir cambios, se ha vuelto cada vez más frecuente. La inequidad ha sido un problema estructural en la región, pero las pugnas distributivas han sido crecientemente politizadas, en un contexto en el cual porciones importantes de la ciudadanía no confían en las instituciones propias de la democracia. Como sugieren las experiencias de Brasil (2013 y 2014), Chile (2019), Colombia (2019, 2020 y 2021), Paraguay (2017) y Perú (2020), entre otras, la acumulación de demandas y el malestar social se han vuelto evidentes en las calles. Este, sin dudas, no es un fenómeno inédito. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en oleadas de protesta anteriores, estas movilizaciones parecen apuntar fundamentalmente al desencanto de los sectores de ingresos medios emergentes.

El caso de Chile es probablemente el más representativo de la situación antes descrita. La reducción de la pobreza trajo consigo la expansión de sectores de ingresos medios bajos e insuficientes, enormemente precarizados y vulnerables. En este

país, la pobreza por ingresos se redujo de 68,8% en 1990 a 8,6% en 2017 (Ministerio de Desarrollo Social-PNUD, 2020). Esta reducción dio origen a una marcada ampliación de personas y hogares cuyos ingresos se sitúan entre 1,5 y 3 líneas de pobreza, es decir, entre 240 y 480 dólares per cápita, aproximadamente, segmento que representa algo más del 40% de la población total del país (LyD, 2019). Las cifras muestran que estos sectores de ingresos medios bajos gastan más de lo que ganan, se encuentran altamente endeudados, acceden a empleos inestables y de baja calidad y tienen muy poca capacidad para hacer frente a contingencias tales como la enfermedad o el desempleo (Castiglioni, 2021). Sin embargo, deben resolver por sí solos estos problemas, pues tan solo el 4% de sus ingresos autónomos totales corresponden a subsidios del Estado (LyD, 2019, p. 5). Más allá de la experiencia chilena, existe evidencia de que en América Latina los sectores de ingresos medios pagan más de lo que reciben en servicios sociales (UNDP, 2019, p. 247), lo que ciertamente ha contribuido a ahondar el malestar que cada vez más decididamente albergan.

En este complejo escenario irrumpió la pandemia de covid-19, que supuso desafíos muy similares para todos los países afectados. Desde el punto de vista sanitario, dado su alto nivel de contagio, el virus ha tensionado la capacidad de los sistemas de salud de absorber un número inédito de pacientes críticos, que requieren atención especializada y de largo aliento. Por otro lado, los efectos económicos adversos de la pandemia durante 2020 han repercutido particularmente en los niveles de empleo e ingresos, comprometiendo la capacidad de subsistencia y el bienestar de individuos y familias, sobre todo, entre los más vulnerables. Para América Latina, donde más de la mitad de las y los trabajadores poseen empleos informales, acatar las medidas de distanciamiento social supone un desafío adicional.

Si bien estas dificultades han afectado en mayor o menor medida a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, las marcadas diferencias en términos de capacidades estatales delimitaron el repertorio de respuestas posibles y el manejo de la crisis sanitaria. Las capacidades

estatales limitadas suelen estar asociadas con bajos niveles de recaudación (algo fundamental para poder financiar iniciativas de protección social), la ausencia del Estado en parte del territorio nacional (lo que limita la provisión de servicios públicos esenciales) y profundas debilidades en la infraestructura pública, entre otros problemas. De manera general, al menos tres dimensiones de las capacidades estatales son particularmente relevantes para enfrentar la crisis: la administración básica de servicios, la provisión de seguridad y la extracción de los recursos requeridos para garantizar los servicios y la seguridad necesaria a ciudadanos y ciudadanas (Soifer, 2012). Asimismo, en términos prácticos, los Estados han exhibido variaciones importantes en torno a su alcance, al punto que, en porciones importantes de su territorio, el Estado parece estar ausente.

Si bien el desarrollo de capacidades estatales es lento y complejo, los gobiernos de la región no podrán desentenderse de este problema, al tiempo que deberán lidiar, en el corto plazo, con los coletazos sanitarios y socioeconómicos de la pandemia. Asimismo, como sostienen Enríquez y Sáenz (2021), los países de la región enfrentarán importantes desafíos. Avanzar hacia sociedades más democráticas e inclusivas requerirá de un enorme compromiso para robustecer la gobernabilidad democrática, generar nuevos mecanismos de participación, construir amplios pactos sociopolíticos y fortalecer la cooperación intrarregional (Enríquez y Sáenz, 2021). Solo así podremos hacer frente al complejo escenario actual.

Referencias bibliográficas

- ARZA, C., CASTIGLIONI, R., MARTÍNEZ-FRANZONI, J., NIEDZWIECKI, S., PRIBBLE, J., y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2021). *What Have we Learned about the Social Policy Expansionary Wave in Latin America?* [mimeo].
- CASTIGLIONI, R. (2021). Políticas sociales, precariedad y malestar social en Chile. En C. PEÑA y P. SILVA (eds.), *La revuelta de octubre en Chile. Orígenes y consecuencias*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- CECCHINI, S. (2021). Social Assistance: Conditional Cash Transfers: A Gateway into Social Protection Systems. En N. SÁTYRO, E. DEL PINO y C. MIDAGLIA (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Palgrave Macmillan.
- ENRÍQUEZ, A., y SÁENZ, C. (2021). *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de covid-19 para los países del SICA*. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL n.º 189.
- LATINOBARÓMETRO. (2021). Informe Latinobarómetro 2021: Adiós a Macondo.
- LYD. (2019). Hacia una nueva definición de clase media en Chile. *Libertad y Desarrollo*.
- MALDONADO VALERA, C., MARTÍNEZ PIZARRO, J., y MARTÍNEZ, R. (2018). *Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. CEPAL.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y PNUD. (2020). Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?
- REICH, M. R. (2020). Restructuring Health Reform, Mexican Style. *Health Systems & Reform*, 6 (1).
- ROSSEL, C., y MONESTIER, F. Uruguay 2020: El despliegue de la agenda de centro derecha en contexto de pandemia. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 401-424.
- SÁTYRO, N. (2021). The Paradigmatic Radical Reform in Brazil's Social Policies: The Impact of the Temer Administration. En N. SÁTYRO, E. DEL PINO y C. MIDAGLIA (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Palgrave Macmillan.
- SOIFER, H. D. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today*. Nueva York: UNDP.

Pobreza, desigualdad y violencia en América Latina y el Caribe

NELVA MARISSA ARAÚZ REYES

Panamá. Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, CIEPS (Panamá). Especialista en derechos humanos, género y docencia superior. Columnista de Latinoamérica21.

La pandemia de covid-19 desnudó las vergüenzas preexistentes de una región caracterizada por ser la más desigual y violenta del planeta. América Latina y el Caribe es, en efecto, una región donde estas características, en conjunto con la pobreza —es decir, la privación inaceptable de condiciones materiales, sociales y económicas, o según Sen (2006) y Mancini (2018), junto con la violación y falta sistemática del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de su población—, conformaban un panorama desalentador, lleno de urgencias que invitaba a la creación de nuevos pactos sociales.

Un infortunado panorama de pobreza y desigualdad antes de la pandemia

La década previa a la pandemia culminó con retrocesos en materia de desigualdad, pobreza y violencia. Diversos informes regionales daban cuenta de ello.

Respecto de la desigualdad en la distribución del ingreso, expresada en el índice de Gini con base en las encuestas de hogares, el *Panorama social de América Latina 2019* de la CEPAL reportó que hubo una tendencia a la disminución de dicha desigualdad. Sin embargo, apuntaba también que, si se corregía el índice de Gini utilizando otras fuentes de información, capaces de captar mejor los ingresos del 1% más rico, se observaba

que la desigualdad era más elevada y la tendencia al descenso disminuía en comparación con la estimada solamente a partir de las encuestas de hogares.

Por otro lado, desde el año 2015, hubo una predisposición al aumento de la pobreza. De hecho, comparando los últimos dos años de la era prepandémica del covid-19, para fines de 2018 un 30,1% de la población de la región vivía por debajo de la línea de pobreza y un 10,7% vivía en situación de pobreza extrema; sin embargo, para el 2019 la CEPAL proyectaba que estos valores aumentarían a 30,8% y 11,5%.

Esta realidad era vivida de manera más profunda por algunos sectores sociales más vulnerables. Se ilustran tres de ellos, atendiendo a la zona donde viven, la etnicidad y el género. En una comparación de quince países que realizó la CEPAL, se reflejan grandes desigualdades en la estructura socioeconómica entre las zonas urbanas y rurales. En las zonas urbanas, los estratos altos, medios altos, bajos no pobres y medios intermedios sumaban el 49,4% versus el 28,4% de la población rural. Por su parte, los estratos en pobreza no extrema, medios bajos y en pobreza extrema representaban el 50,1% de la población urbana versus el 71,6% de la población rural.

Por razones étnicas, también se observan diferencias sustanciales respecto de la desigualdad de la

estructura socioeconómica. Así, la población indígena y afrodescendiente se encuentra sobrerrepresentada o en mayor cantidad en los estratos socioeconómicos bajos.

De forma transversal, las mujeres padecían las peores condiciones en materia de desigualdad, atravesando toda la estructura social. Como ejemplo de ello se puede mencionar la desigualdad de acceso y condiciones de permanencia en el trabajo, por ser una de las principales fuentes de ingresos y de movilidad social de la región.

En este sentido, la brecha salarial entre hombres y mujeres asalariadas de 25 a 59 años que trabajan 20 horas o más a la semana refleja que, independientemente del estrato socioeconómico al que pertenezcan, las mujeres tienen una remuneración inferior, ya que el pago por el trabajo asalariado femenino equivale a alrededor del 75% del masculino. En los estratos altos, donde hay un predominio de ocupaciones directivas o cargos profesionales altos, estas diferencias aumentan, puesto que las mujeres reciben en promedio una remuneración poco mayor al 70% de la que reciben los hombres. Por su parte, existe una ligera disminución de la brecha salarial en los estratos intermedios y medios altos, ya que las mujeres perciben salarios equivalentes a alrededor del 80% de los salarios de los hombres. En los estratos bajos no se observan diferencias sustantivas.

Otro ejemplo de la desigualdad transversal de género es que, en la región, el reparto por género de las tareas domésticas era abrumadoramente desigual antes de la pandemia. Las mujeres se encargaban del 80% de las tareas del hogar, con amplias diferencias en las áreas rurales. Esto estaba asociado a la falta de políticas de cuidados y a los sesgos socioculturales de género.

De hecho, en una encuesta desarrollada por Gallup en asociación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2017, se evidencia que en América Latina y el Caribe un 71% de los hombres manifiestan querer que las mujeres participen en el mercado laboral pero solo el 36% de ellos están de acuerdo con que ellas se dediquen exclusivamente al trabajo remunerado fuera del hogar.

La región más letal del mundo antes de la pandemia

En lo que respecta a la violencia, antes de la pandemia la región latinoamericana presentaba considerables problemas que marcaban retrocesos, producto de algunos factores como el crimen organizado, las pandillas, el narcotráfico, las condiciones socioeconómicas, entre otros.

Según el estudio mundial sobre el homicidio realizado en 2019 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), en el 2010 el continente americano registraba una tasa de homicidios de 15,7 por cada 100.000 habitantes y en el 2017 la tasa ascendió a 17,2. La situación era más cruda en Centroamérica, en donde la tasa alcanzó a 25,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, y en Sudamérica, con 24,2, cifra cuatro veces mayor que la cifra global. De hecho, el informe refiere que en el continente americano se registra el 37% de los homicidios del planeta, la mayoría cometidos en América Latina, donde vive el 8% de la población mundial.

En lo que respecta a la violencia basada en género, hacia las mujeres, el continente ha sido definido como la región más letal e insegura para las mujeres. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, en 2019 se registraron 4.640 casos de feminicidio en 24 países (18 latinoamericanos y seis caribeños). Al mismo tiempo, a partir del análisis que dicha organización realizó de encuestas nacionales de seis países de la región, se evidencia que entre el 60 y el 76% de las mujeres (dos de cada tres) han sido víctimas de violencia por razones de género en distintos ámbitos de su vida.

Además, en promedio, una de cada tres mujeres ha sido víctima o vive violencia física, psicológica o sexual por una persona que era o es su pareja, lo que conlleva el riesgo de muerte o femicidio. En los países de América Latina, las tasas más altas de femicidio por cada 100.000 mujeres las poseen Honduras (6,2), El Salvador (3,3), República Dominicana (2,7) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2,1).

Por su parte, acerca de la violencia basada en género hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales y otras minorías sexuales (LGBTI+), la década anterior a la pandemia estuvo llena de contrastes y tensiones. Hubo avances importantes en el reconocimiento de normas protectoras de derechos, así como retrocesos expresados en la persistencia de férreos estancamientos y endurecimientos de posturas conservadoras, que generaron violencias desde la ciudadanía hacia personas LGBTI+ pero también desde los Estados, mediante el no reconocimiento de las personas de este colectivo como tales, expresado en la invisibilización y exclusión en las leyes, políticas públicas y medición de datos demográficos en la mayoría de los países.

En el informe, violencias contra las personas LGBTI+, de la Comisión Interamericana de Derechos humanos, se afirma que las personas LGBTI+, especialmente las personas trans y las personas trans de grupos discriminados interseccionalmente, se encuentran inmersas en un ciclo de exclusión y pobreza que las hace más vulnerables a la violencia. Tales exclusiones han sido visibilizadas por los informes *Homofobia y transfobia de Estado y Mapeo legal de las personas trans* de la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA).

Respecto de la violencia institucionalizada hacia personas LGBTI+, conforme a ILGA, antes de la pandemia, en el 27% de los países de América Latina y el Caribe eran ilegales las uniones consensuales entre personas adultas del mismo sexo, restringiendo incluso jurídicamente la libertad de expresión en cuestiones de diversidad sexual y de género en el 3% de ellos. Al mismo tiempo, el matrimonio civil entre personas del mismo sexo era posible en el 18% de los países de la región, producto de leyes que fueron aprobadas en su mayoría en la última década.

Además, tan solo el 2% de los países cuentan con normas que prohíben las llamadas *terapias de conversión*; 12% cuentan con una protección constitucional contra la discriminación basada en la orientación sexual; un 33% de los países ofrecen

protección amplia contra la discriminación basada en la orientación sexual en su legislación, existiendo en ese mismo porcentaje responsabilidad penal por delitos motivados por la orientación sexual de la víctima; y un 48% tienen protección laboral contra la discriminación basada en la orientación sexual.

Frente a este panorama de desigualdad, pobreza, exclusión y violencia se esperaba que los países aumentaran su gasto social para reducirlas; sin embargo, lejos de ello, el *Panorama social de América Latina 2019* de la CEPAL señaló que hubo un estancamiento y disminución del gasto social de los gobiernos centrales de la región, sobre todo de los países que presentaban mayores desafíos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es el caso de los países centroamericanos, México y República Dominicana, que volvieron a los niveles de gasto social de 2011; y de los países del Caribe de habla inglesa (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago), que retrocedieron al gasto social de 2014.

Las vulnerabilidades se exacerban tras la pandemia

La desigualdad, la violencia y la pobreza luego de la pandemia es vivida de forma sin precedentes y con mayores consecuencias por los grupos humanos con algún nivel de vulnerabilidad, es decir, aquellos que poseen condiciones que, según Chambers (1989), están relacionadas con «la falta de defensa, inseguridad, susceptibilidad a riesgos, traumas y estrés», bien porque no se consideran en leyes y políticas públicas para satisfacer sus derechos o bien por condiciones socioculturales y económicas que les hacen sufrir discriminación o desigualdad de trato, limitaciones, privaciones o exclusiones en el goce de sus derechos.

Entre tales grupos humanos están las personas migrantes, niñas, niños y adolescentes, rurales, personas con discapacidad, LGBTI+, y de forma transversal dentro de estos grupos humanos, personas a las que de manera superpuesta les atraviesa la etnicidad, la pobreza y el género.

El *Panorama social* del año 2020 así lo reportaba, señalando que como consecuencia de las medidas sanitarias que se tuvieron que adoptar producto de la pandemia, allí donde hubo un paro de la economía, el trabajo, las escuelas y la vida en sociedad en general, los niveles de pobreza y pobreza extrema no solo aumentaron sino que implicaron un gran retroceso, de 12 y de 20 años respectivamente.

El informe revela que este aumento de la pobreza se ve reflejado en los descensos de los estratos socioeconómicos. Así, los estratos de ingreso bajo crecieron 4,5 puntos porcentuales. Alrededor de 115 millones de personas empeoraron su situación económica, 59 millones de las cuales pertenecían a los estratos de ingreso medio en 2019.

Por su parte, se proyecta que tras la pandemia la tasa de pobreza extrema alcanzaría el 12,5% y la tasa de pobreza el 33,7%. Dicho de otro modo, las últimas proyecciones de la CEPAL estiman un total de 209 millones de personas pobres a finales de 2020, 22 millones más que el 2019. De ese total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que el año anterior.

Además, se produjo un empeoramiento de los índices de desigualdad en la región y en las tasas de ocupación y participación laboral, sobre todo en las mujeres.

Cierto es que los países de la región vivieron los efectos de la pandemia en los mercados laborales de manera distinta, producto del tipo y la duración de las medidas adoptadas ante la propagación del covid-19 y también dependiendo de los sistemas de protección social preexistentes. Sin embargo, se pueden destacar entre los efectos comunes la enorme salida de la fuerza de trabajo de la población en edad de trabajar, con mayor impacto en las mujeres, las y los trabajadores informales, jóvenes, personas con bajos niveles de educación, personas afrodescendientes y migrantes.

La CEPAL afirma que, en promedio, la reducción del empleo a nivel regional fue mayor para las

mujeres (18,1%) que para los hombres (15,1%). Además, la salida de las mujeres del mercado laboral (15,4%) fue mayor con respecto a los hombres (11,8%).

Es importante precisar que, a las condiciones desfavorables en las que se encontraban las mujeres antes de la pandemia, ya enunciadas, se adiciona su presencia en sectores económicos más feminizados y con mayores condiciones de precariedad. Al mismo tiempo, tienen una tasa de participación mayor en ocupaciones informales (54,3% para las mujeres versus el 52,3% en el caso de los hombres).

Además, el cambio de la dinámica social en la que, por períodos largos, la mayoría de las actividades se desarrollaron dentro de la casa, en confinamiento, aumentó el ya sobrecargado trabajo no remunerado que realizan las mujeres en materia de trabajo doméstico y de cuidados, con adición de la escuela virtual, limitando su participación en el mercado laboral, tanto en el acceso, en el reingreso como en su sostenibilidad. Todas estas condiciones han representado mayor riesgo, vulnerabilidad y desigualdad de género.

Por otro lado, según un análisis de ocho países realizado por la CEPAL, el grupo etario más afectado por la reducción del empleo durante la pandemia fue el de los más jóvenes. Y en todos ellos, las mujeres jóvenes tuvieron la mayor afectación. Como ejemplo de ello, en Costa Rica la reducción de la ocupación fue del 23,5% para los hombres de 15 a 24 años y del 38,8% para las mujeres del mismo grupo etario. En el grupo de 25 a 34 años, los hombres registraron una reducción del 20,8% y las mujeres del 29,7%.

Por otro lado, las personas migrantes tuvieron impactos socioeconómicos importantes. Conforme a la encuesta sobre el impacto de la pandemia de covid-19 realizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el 2020, sobre la población migrante en Centroamérica y México, el 51% de las personas migrantes encuestadas refirieron haber perdido su trabajo por la pandemia. Solo un 20% de migrantes participantes de la encuesta se encontraban trabajando. Otro

dato importante es que el 53% de las personas migrantes que no perdieron su trabajo, sufrieron una reducción de sus ingresos laborales o no recibieron pagos a causa de la pandemia del covid-19.

Por su parte, no hay datos regionales que a la fecha muestren los efectos de la pandemia en la población LGBTI+, en parte, por la exclusión de los indicadores demográficos en la mayoría de ellos. Sin embargo, sí se cuenta con estudios cualitativos realizados en diversos países que muestran distintas formas de exclusión y de discriminación de estas personas.

Un ejemplo destacable es el de la población trans, por las medidas llamadas *de pico y cédula* o de *circulación por sexo y cédula*, que permitían una salida controlada para la realización de actividades esenciales, atendiendo al sexo y género indicado en el carné de identificación personal. Perú, Colombia y Panamá fueron los únicos tres países en el mundo que aplicaron una medida similar; sin embargo, tanto en Colombia como en Perú fueron de corta duración, por la presión de los colectivos LGBTI+, organizaciones de derechos humanos locales e internacionales, que reclamaron por abuso policial y restricción de movilidad, ya que en esos países se carece de la posibilidad de cambiar el género en el documento de identidad.

En Panamá, pese a presiones y reclamos similares, y a la sistemática violación de los derechos humanos de las personas trans con dicha medida, el Estado se mantuvo rígido y, por el contrario, la medida se extendió casi seis meses continuos, desde el 30 de marzo hasta el 13 de septiembre de 2020, y posteriormente en diciembre de 2020 y enero de 2021 se volvió a aplicar.

Respecto de la violencia, si bien aún no se cuenta con informes regionales sobre la relación con el covid-19, organismos internacionales han advertido que la pandemia ha ocasionado mayor riesgo de algunos delitos como el narcotráfico, los sicariatos, la trata de personas, el femicidio y la violencia ocurrida en el ámbito familiar. Estos riesgos se consideran altos, por las condiciones de desesperación, por las pérdidas de empleo y falta de recursos para afrontar los compromisos y

satisfacer las necesidades básicas, sumadas a que los esfuerzos públicos encaminados en materia de salud han recortado presupuestos de otros rubros como la prevención de la violencia.

Es importante indicar que en la mayoría de los países se incrementaron las llamadas telefónicas de auxilio por víctimas de violencia doméstica, lo que refleja síntomas importantes del aumento de este flagelo en la región. Algunos ejemplos son los casos de Chile, Colombia, Panamá, Argentina y México.

Retos urgentes

La pandemia provocada por el covid-19 ha aumentado los retos que se tenían antes de ella en América Latina y el Caribe. Retos que hubieran sido aún mayores si no se hubiesen implementado medidas para transferir dinero a las personas que quedaron sin empleo o a los hogares más vulnerables.

Pero la temporalidad de estas medidas sumada a las infortunadas realidades pre y pospandemia empiezan a perfilar un futuro que llama con urgencia a los Estados a frenar el aumento de la pobreza, la desigualdad y la violencia y a repensar sus pactos sociales, su forma de gobernanza y sus sistemas de protección social. Esto deberá realizarse mediante procesos de reactivación política y socioeconómica participativos, incluyentes de los grupos vulnerables y paritario de género.

Bibliografía

- CEPAL. (2019a). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2019b). *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. (2020). *Panorama social de América Latina*.
- CIDH. (2019). *Violencia contra las personas LGBTI*.
- CHAMBERS, R. (ed.) (1989). Special issue on vulnerability: how the poor cope. *IDS Bulletin*, 20/2.
- ILGA WORLD. (2020). *Homofobia de Estado. Actualización del panorama global de la legislación*. Ginebra.
- ILGA WORLD. (2019). *Informe de mapeo legal trans*. Ginebra.
- MANCINI, F. (2018). La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas. En G. HER-

- NÁNDEZ, R. APARICIO y F. MANCINI (eds.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 29-82). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- OIM. (2020, junio). *Efectos de la covid-19 en la población migrante. Principales hallazgos. Sondeo en América Central y México*. San José, Costa Rica: OIM.
- OIT. (2020). *Panorama temático laboral. Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- SEN, A. (2006). The possibility of social choice. *American Economic Review*, 89(3).
- UNODC (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio*.

Covid-19: impacto en protección social y políticas para aliviarlo en América Latina

CARMELO MESA-LAGO

Cuba-Estados Unidos. Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid y en Relaciones Laborales y Seguridad Social por la Universidad de Cornell (EUA). Catedrático emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh. Expresidente de la Latin American Studies Association (LASA). Columnista de Latinoamérica21.

En este capítulo, se resumen los programas de protección social (pensiones, salud, desempleo y asistencia social) en América Latina antes de la pandemia, se evalúa el efecto adverso de la pandemia sobre estos en 2020 (salvo en la salud), se explican las políticas económico-sociales tomadas por los Estados frente al deterioro social y se explora de forma preliminar el efecto de dichas políticas en la protección social en 2021 y las estrategias futuras.

La situación de la protección social en la región antes de la pandemia

Los programas de protección social latinoamericanos vigentes en 2019, antes de la pandemia, se resumen en la tabla 1: a) pensiones contributivas de seguro social para proteger la vejez, la discapacidad y sobrevivencia de los dependientes del asegurado; b) auxilio a la enfermedad y la maternidad, a través de pagos monetarios (como licencias) y atención médico-hospitalaria; c) ayuda a los desempleados tales como un pago mensual proporcional al salario y al número de contribuciones hechas por el empleador; y d) asistencia social (no contributiva) a los adultos mayores o discapacitados.¹

¹ Sobre los desafíos, avances y políticas de protección social prepandemia véase OIT (2018).

a) *Pensiones contributivas* (financiadas con aportes sobre el salario de trabajadores y empleadores). Los veinte países de la región tienen estas pensiones con dos tipos. Las *públicas* se caracterizan por: ser reguladas en la ley (*prestación definida*); el pago de una contribución sobre el salario (por el trabajador y su empleador) que tiende a crecer en el tiempo debido al envejecimiento de la población y la maduración del programa de pensiones; un financiamiento que usualmente tiene un fondo de contingencia que asegura el pago de las pensiones por un período (*reparto*), y administración por el seguro social o el Estado. Por el contrario, en las *privadas*: el asegurado (y a veces su empleador) contribuyen a una cuenta individual que se invierte y, al tiempo de retiro, la pensión se basa en lo acumulado en dicha cuenta (*contribución definida* porque teóricamente no hay que aumentarla en el tiempo) y la administración se hace por compañías privadas con ánimo de lucro (Mesa-Lago, 2020).

b) *Programas de salud*. Estos son de tres tipos. Los *públicos*, administrados por el Ministerio de Salud y financiados totalmente por el Estado; existen en tres países. Los de *seguro social*, gestionados por este y financiados con contribuciones sobre el salario pagadas por los asegurados y sus empleadores, mientras que el Estado financia la atención de los no asegurados; solo existen en Costa Rica. Y los *mixtos*, una combinación de los dos anteriores; existen en 16 países.

Tabla 1. Programas y gasto en protección social en AL, 2019

Países	Pensiones ^a	Salud ^b	Desempleo ^c	Asistencia ^d	Gasto/PIB ^e
Argentina	Público	Mixto	Seguro	Prueba	17,5
Bolivia	Público	Mixto	No	Universal	8,9
Brasil	Público	Público	Seguro	Prueba	19,7
Chile	Privado	Mixto	Seguro	Prueba	11,3
Colombia	Privado	Mixto	Seguro	Prueba	13,9
Costa Rica	Privado	Seguro social	Seguro	Prueba	12,7
Cuba	Público	Público	No	Prueba	16,9
Ecuador	Público	Mixto	Seguro	Prueba	9,6
El Salvador	Privado	Mixto	No	Prueba	10,0
Guatemala	Público	Mixto	No	Prueba	3,4
Haití	Público	Público	No	Prueba	2,0
Honduras	Público	Mixto	Seguro	Prueba	3,6
México	Privado	Mixto	No	Universal	10,3
Nicaragua	Público	Mixto	No	Prueba	5,4
Panamá	Privado	Mixto	Seguro	Prueba	5,7
Paraguay	Público	Mixto	No	Prueba	9,2
Perú	Privado	Mixto	Seguro	Prueba	5,9
R. Dominicana	Privado	Mixto	No	No	4,3
Uruguay	Privado	Mixto	Seguro	Prueba	15,4
Venezuela	Público	Mixto	Seguro	Prueba	8,9

^a Seguro social contributivo de pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivencia. ^b Enfermedad-maternidad. ^c Seguro social y/o cuentas individuales de desempleo. ^d Programas no contributivos de pensiones. ^e Gasto en protección social como porcentaje del PIB, 2018.

Fuente: Elaboración del autor basada en US SSA/ISSA (2020); gasto de OIT (2018, 2021).

Tabla 2. Impacto de la crisis en los fondos de pensiones en AL, 2020 (% de cambio entre junio de 2019 y junio de 2020)^a

Países	Aportantes	Cobertura de la PEA	Fondos USD millones	Rentabilidad real ^b
Chile	-11,9	-1,0	-8,1	-8,9
Costa Rica	-0,1	-1,9	15,5	-2,5
El Salvador	-9,4	-2,3	-3,1	-2,3
México	-5,6	-2,2	-3,1	-3,4
Perú	-9,9	-1,7	-14,6	-10,1
R. Dominicana	-23,4	-9,7	0,0	0,4
Uruguay	-2,3	0,0	-4,9	1,0
Total	-7,9		-5,7	

^a Sistemas privados, no hay *data* igual de los sistemas públicos. ^b Rentabilidad de la inversión del fondo ajustada a la inflación en los últimos 12 meses, entre junio de 2019 y junio de 2020.

Fuente: Elaboración del autor basada en AIOS (2019, 2020).

c) Programas de desempleo. Son de seguro social o cuentas individuales (once países) y no existen en nueve, usualmente los menos desarrollados (algunos tienen asistencia social); también hay indemnización pagada por el empleador cuando despiden al trabajador de forma injusta o por causas económicas.

d) Programas de asistencia social (financiados por el Estado). Los más típicos están focalizados en los pobres y supeditados a una prueba de ingreso sobre la necesidad de los beneficiarios; pero en dos países son *universales*: se otorgan a toda la población, incluso aquella que recibe una pensión contributiva.

El gasto en protección social como porcentaje del PIB ayuda a visualizar la efectividad de estos programas (tabla 1). Estos han jugado un papel fundamental en evitar la pobreza o en reducirla en el caso de la asistencia social.

Impacto adverso de la pandemia sobre la protección social en 2020

La pandemia evidenció las debilidades y vulnerabilidad de los sistemas de protección social frente a *shocks*: redujo la cantidad de la población cubierta y el acceso a las prestaciones, reafirmó la necesidad de un sistema integral de protección con una gobernanza adecuada y sostenibilidad financiera, y confirmó la insuficiencia del financiamiento contributivo para brindar cobertura universal de la protección social (Casalí et al., 2020). Es prematuro evaluar el impacto completo del covid-19, pues a mediados de 2021 todavía aflige a la región, pero adelantamos algunos efectos.

a. Pensiones contributivas. El impacto adverso de la crisis económica en los sistemas privados entre junio de 2019 y junio de 2020 se muestra en el tabla 2. El incremento del desempleo (véase el punto *b*, a continuación) redujo el número

de aportantes (y el ingreso del sistema) en un promedio de casi 8% (entre 9% y 23% en cuatro países); esto a su vez mermó la cobertura de la población económicamente activa (PEA) entre 1% y 10%. Entre los sistemas públicos, el número de aportantes disminuyó en 1,8% en Argentina, 7% en Brasil y 1% en Paraguay. En 13 países, la caída de aportantes promedió 5,3% (CEPAL, 2021). La merma en el ingreso provocó una caída en el fondo acumulado en las cuentas individuales que promedió casi 6% (entre 8% y 16% en tres países), lo cual fue un obstáculo para que los asegurados se jubilaran, pues su pensión hubiese sido menor —este efecto no ocurrió en los sistemas públicos porque la prestación está garantizada por la ley—. Debido a la caída en el valor de los instrumentos de inversión (por ejemplo, acciones de la bolsa), el rendimiento real menguó entre 2% y 10% en cinco países, lo cual explica en parte la reducción del fondo. Los sistemas privados de Chile y Perú —que tenían entre 40% y 50% invertidos en acciones extranjeras— fueron los que más sufrieron, mientras que aquellos concentrados en deuda pública padecieron menos porque no ocurrió una devaluación similar (El Salvador, R. Dominicana, Uruguay y la mayoría de los sistemas públicos) (Mesa-Lago, 2020). Esto a su vez redujo el acceso y monto de las prestaciones.

b. Desempleo. Antes de la pandemia, la región sufría un bajo crecimiento económico: un promedio de 0,3% entre 2014 y 2019, más débil que antes de la crisis global de 2008, lo cual fue agravado por el covid-19. En 2020, la economía latinoamericana cayó en 6,8% (entre 8% y 30% en la mitad de los países), lo que la CEPAL (2020c, p. 11) juzga como «la peor crisis económica, social y productiva que ha vivido la región en los últimos 120 años». El cierre productivo provocó un incremento del desempleo promedio de 8,4 a 10,5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 y osciló entre 11% y 19% en cinco países (tabla 3). CEPAL (2020c) estima que se perdieron 47 millones de puestos de trabajo durante 2020, mientras que el BID (2021) calcula la pérdida de empleos en 13 países latinoamericanos, en 15,5 millones, entre febrero de 2020 y marzo de 2021. La expansión del teletrabajo fue un factor que contribuyó a que no hubiese mayor paro, pero se concentró en los trabajadores con mayor educación

informática. El desempleo afectó más a los grupos vulnerables, como los trabajadores informales, las mujeres, los menos educados y los inmigrantes; de ahí que la desigualdad se agravó y esto podría intensificar las tensiones sociales. La CEPAL (2021) calcula la incidencia de pobreza en 33,7% de la población en 2020, o 209 millones, 22 millones más que en 2019, mientras que la desigualdad empeoró en 2,9% en el índice de Gini.

c. Asistencia social. Debido a las políticas públicas para amortiguar el impacto de la crisis, este programa fue ampliado (véase sección siguiente).

Políticas económico-sociales para enfrentar el deterioro de la protección social

a. Políticas internas. Los gobiernos han implementado paquetes de rescate internos para reactivar sus economías o evitar una profundización de la recesión, mediante políticas económico-sociales que enfrentan los efectos sociales dañinos del covid-19.²

A las medidas económicas se asignó 3,9% del PIB: expansión del gasto público para la protección social; concesión de créditos blandos; posposición del impuesto al valor agregado (IVA) a alimentos y medicinas, del impuesto a la renta y de los aranceles a las importaciones; reducción de la tasa de interés bancaria y devaluación monetaria.

Algunas medidas respecto a los tres programas de protección social explicados han sido:

Seguros de pensiones. México reformó su sistema en diciembre de 2020 para mejorar las pensiones y reforzar su financiamiento, incluyendo: reducción de las semanas de cotización para obtener la pensión de vejez; incremento del monto de la pensión mínima garantizada y otorgamiento de un seguro de sobrevivencia, ambos por el Estado; aumento de la contribución de los empleadores y del aporte estatal (ambos diferidos hasta 2023 en espera del fin de la crisis). Otros países otorgaron

² Estas políticas fueron apoyadas, entre otros organismos internacionales, por el BID (2020a), la CEPAL (2020a) y la OIT (Casalí et al., 2020); véanse los cuadros sinópticos sobre las medidas tomadas en todos los países.

Tabla 3. Impacto de la crisis en el PIB y el desempleo en AL, 2020 y proyección 2021

Países	PIB ^a		Desempleo ^b
	2020	2021 ^c	2020
Argentina	-9,9	6,3	11,6
Bolivia	-8,0	5,1	8,3
Brasil	-4,1	4,5	13,5
Chile	-5,8	8,0	10,7
Colombia	-6,8	5,4	16,1
Costa Rica	-4,1	3,2	19,5
Cuba	-10,8 ^d	2,2	
Ecuador	-7,8	3,0	8,2
El Salvador	-7,9	5,0	
Guatemala	-1,5	4,6	
Haití	-3,3	0,1	
Honduras	-9,0	5,0	10,9
México	-8,3	5,8	4,5
Nicaragua	-2,0	2,0	5,0
Panamá	-17,9	12,0	18,5
Paraguay	-0,6	3,8	7,7
Perú	-11,1	9,5	7,4
R. Dominicana	-6,7	7,1	5,9
Uruguay	-5,9	4,1	10,3
Venezuela	-30,0	-4,0	
América Latina	-6,8	5,2	10,5

^a Caída porcentual en el PIB ajustada a la inflación (Gil, 2020). ^b En porcentaje de la PEA. ^c Las proyecciones del FMI (2021) son mucho menores. ^d Cifra oficial de Cuba.

Fuentes: Elaboración del autor basado en CEPAL (2020c); CEPAL/OIT (2021); CEPAL (2021).

bonos complementarios a los jubilados y pensionados. La medida más generalizada fue el retiro de fondos de pensiones debido al estado de necesidad causado por el covid-19: Perú autorizó cinco retiros, el primero de 95% a todos y el segundo de 25% a los que tenían muy poco acumulado en sus cuentas individuales; Chile autorizó tres extracciones sucesivas de 10%, cada una en 2020-2021, y Bolivia retiró un 10% (Mesa-Lago, 2020). Lo extraído se ha dedicado al consumo, reduciendo o dejando sin pensión futura a los asegurados: a mediados de 2021, en Chile, el 30% de los hombres y el 40% de las mujeres habían hecho retiros y más de tres millones de cuentas individuales se habían quedado sin fondos (CEPAL, 2021).

Ayuda a los desempleados. El mantenimiento del empleo ha sido esencial para disminuir el efecto dañino en la protección social. Las políticas incluyeron la creación de un seguro de desempleo o la extensión del existente, la prohibición de despidos sin justa causa o a trabajadores en cuarentena, el pago adelantado de las vacaciones y programas públicos de empleo. La mayoría de los despidos ocurrieron en pequeñas empresas de servicios y las medidas abarcaron préstamos subsidiados, créditos y donaciones para ayudar a dichas empresas a mantener empleo; en Brasil, el pago de la nómina a las pymes afectadas por la crisis, y en El Salvador el pago de 50% de dicha nómina (CEPAL, 2020c). Estos programas no fueron tan importantes como en los países desarrollados, porque la mayoría de la fuerza laboral latinoamericana es informal; por ello se dio más peso a la asistencia social, que favoreció a los informales (Barría, 2021).

Asistencia social. En 2020, se aprobaron 263 medidas de protección social que beneficiaron a 326 millones de personas vulnerables (la mitad de la población regional). México estableció la pensión no contributiva universal que reciben 8,5 millones de adultos mayores. Algunos países aumentaron el monto de dichas pensiones. Las transferencias monetarias en efectivo, generalmente de una sola vez, fueron la medida principal y más eficiente: se expandieron las existentes y se crearon nuevas; el monto promedió USD 78. Otras medidas fueron: distribución de alimentos; suspensión del pago de tarifas de electricidad, gas y agua; moratorias

a los desahucios; inversión en infraestructura de salud (Casalí et al., 2020; CEPAL, 2020c, 2021).

b) Ayuda externa. América Latina y el Caribe (ALC) han recibido ayuda financiera internacional (excluyendo condonación/reducción de la deuda externa) por un estimado comprometido de USD 31.717 millones, incluyendo donaciones, créditos para compra de insumos y préstamos; se dio prioridad a los países más pobres y con escaso acceso al crédito externo. Esta suma parece muy alta, pero equivale a USD 48 per cápita. La distribución fue de: 68% del BID para los 26 países miembros; 17,7% del FMI en fondos de emergencia a 17 países y líneas de crédito flexible a otros tres; 7,6% de la Unión Europea mayormente en donaciones; 6,3% del Banco Mundial en donaciones, créditos y préstamos a 22 países, mayormente a pequeñas naciones en el Caribe no hispano y Centroamérica; y 0,3% de USAID equivalentes a 0,01% del total de USD 1.000 millones concedido para donaciones por la pandemia³ (tabla 4).

No hay una estimación de la ayuda total para el covid-19 dada por China a la región. En préstamos ha ofrecido USD 1.000 millones para la compra de vacunas (Suárez, 2020), y en donaciones, USD 215 millones a 30 países: 27 millones de mascarillas, batas y kits de prueba y 1.100 respiradores (Yi, 2020).⁴ Durante la pandemia, los dos bancos mayores (Desarrollo e Importación de China) cambiaron su política previa de préstamos hacia inversiones principalmente en infraestructura—más recientemente en salud—y producción de materias primas (González, 2021; Enrique Dussel, comunicación personal, 10 de junio de 2021).

Efectos de las políticas de protección social en 2021 y estrategias para el futuro

Al terminarse este artículo a mediados de 2021, no había cifras precisas sobre los efectos de las políticas en la recuperación y la protección social.

3 Cuba no es miembro del BM ni del BID, así que no recibió ayuda de estas entidades. Venezuela no ha recibido ayuda del BM ni del FMI; no se sabe si la ha recibido del BID

4 Casi la mitad fue a Venezuela: USD 100 millones en 4.000 kits de pruebas y equipo sanitario.

Tabla 4. Ayuda externa para aliviar los efectos del covid-19 en ALC, 2020-2021

Donantes	Millones de USD	% del total
Organismos financieros internacionales		
Banco Interamericano de Desarrollo	21.600	68,1
Fondo Monetario Internacional	5.607	17,7
Banco Mundial	2.000	6,3
Países desarrollados		
Unión Europea	2.400	7,6
Estados Unidos-USAID	110 ^a	0,3
China	^b	
Total	31.717	100,0

^a Administración Donald Trump; Joseph Biden ha prometido seis millones de vacunas para países necesitados en alc. ^b No disponible (véase texto).

Fuente: Elaboración del autor basado en: BID (2020); BM (2021); European Commission (2020); Georgieva (2020); Pforheimer (2021).

Según el FMI, el PIB crecería en 4,1%, mientras que la CEPAL (2021) proyecta 5,2%, pero esta tasa no recobraría la pérdida de 2020, y en 2022 el crecimiento se desaceleraría a 2,9%. Se predice que la recuperación será lenta y los costos sociales de la crisis podrían seguir aumentando en 2021. En el tercer trimestre de 2020, la tasa de ocupación regional aumentó levemente con la apertura gradual pero centrada en puestos de trabajo de baja calidad (en el sector informal) entre los hombres, aunque con mayor desocupación entre las mujeres; también en ese período comenzaron a crecer los ingresos laborales. Pero en el primer trimestre de 2021 la región solo había recuperado un 58% del total de empleos que se perdieron en 2020.

Recomendaciones para el futuro (Casalí et al., 2020; Mesa-Lago, 2020; CEPAL, 2021):

- Promover la reactivación rápida y sostener las políticas fiscales y monetarias expansi-

vas para promover el empleo productivo y mejorar los ingresos laborales a fin de apoyar el crecimiento, la inclusión social y la universalización de la protección social.

- La política anterior contribuiría a la recuperación de los aportes a las pensiones y de los fondos previsionales.
- Terminar con los retiros de los fondos pensionales para evitar reducir o eliminar las pensiones futuras.
- Mantener, ampliar y crear donde no existan programas de seguro social o cuentas individuales de desempleo, suplementándolos con programas de asistencia social o subsidios especialmente para los trabajadores informales.
- Integrar los programas de protección social con un rol importante del Estado, fortalecerlos para enfrentar *shocks* futuros y mejorar su cobertura, gobernanza y sostenibilidad financiera.

- Mantener y expandir las pensiones contributivas, suplementándolas con aportes fiscales donde las contribuciones sean insuficientes.
- Complementar los programas contributivos con pensiones no contributivas, financiadas por el fisco y focalizadas en la población adulta mayor en estado de necesidad y carente de pensiones contributivas.
- Continuar y expandir las transferencias monetarias para personas en edad de trabajar (las que requieren mayor atención por su escaso desarrollo previo), personas mayores, mujeres, infantes y otros grupos vulnerables, lo cual expandirá la protección social.
- Ampliar la ayuda internacional, especialmente para los países menos desarrollados.

Referencias bibliográficas

- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS SUPERVISORES DE PENSIONES (AIOS). (2020, 2021). *Boletín Estadístico, junio*. Santiago de Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2020a). *La política pública frente al covid-19: Recomendaciones para ALC*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (BM). (2021, mayo 27). What is the World Bank doing to support the region's response to Covid-19?, Washington, D.C.
- BARRÍA, C. (2021, abril 20). Los gobiernos de AL le fallaron a la gente de la pandemia: Mónica de Bolle economista, *BBC News Mundo*.
- BID. (2020b, diciembre 21). Grupo BID aprueba récord de USD 21.600 millones en préstamos en 2020.
- BID. (2021). *Observatorio laboral covid-19*.
- CASALÍ, P., et al. (2020). *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempo de la pandemia*, OIT Nota Técnica Regional, octubre.
- CEPAL y OIT. (2021). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* (Santiago, junio)
- CEPAL. (2020b). *Informe sobre el impacto económico en ALC por covid-19*. Santiago.
- CEPAL. (2020c). *Balance preliminar de las economías de ALC 2020*. Santiago.
- CEPAL. (2021, julio). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales*. Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA ALC (CEPAL). (2020a). *Dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación* (Santiago: Informe Especial Covid-19, No. 2). 21 abril.
- EUROPEAN COMMISSION. (2020, diciembre 15). European Union, Latin America and the Caribbean boost their partnership and commit to a fairer post Covid-19 recovery.
- GEORGIEVA, K. (2020, junio 24). Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la covid-19. IMF.
- GIL, A. (2020, diciembre 17). Economía cubana cae 11% este año... *Cubadebate*.
- GONZÁLEZ, A. (2021). China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia, *El País*, 10 mayo.
- MESA-LAGO, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (2018). *Presente y futuro de la protección social en ALC*. Lima: Panorama Laboral Temático.
- OIT. (2021). Tableros mundiales de datos sobre protección social.
- PFORZHEIMER, A. (2021). Pandemic Help to LAC: The Roles of the USAID and the Department of State. Washington D.C.: Wilson Center, Latin American Program.
- SHEAR, M., y KANNO-YOUNGS, Z. (2021, mayo 31). An easier path for foreigners in Biden's plan, *The New York Times*.
- SUÁREZ, K. (2020, julio 24). China offers \$ 1 billion loan to LAC for access to its Covid-19 vaccine, *CNN*.
- US SSA/ISSA. (2020, marzo). Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2019.
- WERNER, A., IVANOVA, A., y KOMATSUZAKI, T. (2021, febrero 8). Latin America and Caribbean's winding road to recovery. *IMF Blog*.
- YI, W. (2020, julio 23). Discurso del consejero de Estado en la videoconferencia especial entre los cancilleres de China y países de ALC contra covid-19. Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores.

La salud en tiempos de pandemia.

Las tres «d» de la epidemiología crítica del SARS-CoV-2 en América Latina y el Caribe: *determinación, dependencia y descoordinación*

GONZALO BASILE

Argentina. Doctor en Epidemiología y Salud Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona. Director e investigador del Programa de Salud Internacional de FLACSO República Dominicana. Coordinador regional del Grupo de Trabajo de Salud Internacional y Soberanía Sanitaria de CLACSO.

Historicamente, la región latinoamericana y caribeña se ha caracterizado por una baja inversión en salud (3,7% del PIB en promedio) y por tener sistemas de salud segmentados y fragmentados a los que no todos los ciudadanos tienen acceso (CEPAL y OPS, 2020). En este contexto, la llegada de la pandemia puso en evidencia varios de los problemas estructurales de la región y los límites y desafíos que enfrentan sus sistemas de salud. América Latina y el Caribe es un espacio del capitalismo mundialmente periférico, y es posible comprender, a esta altura de la crisis epidemiológica global, los eslabones críticos en la respuesta al SARS-CoV-2 desde una especificidad geopolítica.

Este artículo busca caracterizar la respuesta a la emergencia de salud pública del SARS-CoV-2 en América Latina y el Caribe desde una matriz de análisis epidemiológico crítico elaborada para el estudio de casos comparados (Basile, 2020a). Esta matriz asume para su diseño una combinación metodológica observacional descriptiva y de análisis hermenéutico (Almeida Filho, 2003) para trabajar sobre tres categorías claves que denominamos las «d»: *determinación, dependencia y descoordinación*.

La «d» de determinaciones internacionales del SARS-CoV-2 para América Latina y el Caribe

Comprender la dimensión general de las crisis epidemiológicas significa asumir una escala de observación basada en la categoría de determinación internacional de la salud, lo cual implica hacer visible los evidentes condicionantes y adversidades para una vida saludable en la periferia (Dos Santos, 2020).

Ahora bien, la irradiación y reproducción de la *determinación internacional* parte de comprender la complejidad de condicionantes y adversidades en multiniveles del sistema mundo contemporáneo para la especificidad de ALC como espacio del capitalismo mundialmente periférico: la aceleración financiera extractiva del capitalismo global con las zonas sacrificiales del desarrollo del Sur, la dependencia de las tecnocracias de salud global liberal y panamericana, el lugar de compradores periféricos en el complejo médico industrial farmacéutico, los patrones de reproducción universal de matrices de afrontamiento a emergencias sanitarias (cuarentenas empíricas, neohigienismo, etc.), la geopolítica de seguridad sanitaria global y la creciente militarización ante las amenazas epidemiológicas para el Norte global (Basile, 2020b).

Estos componentes fueron aplicados a las particularidades territoriales excluyentes y desiguales de ALC, dejando una marca registrada de cada vez más reducidos espacios de autonomía y soberanía sanitaria regional (Basile, 2020c).

La determinación internacional de la salud se expresa en diferentes dimensiones y niveles. Para comprenderla es necesario modificar la unidad de análisis en escala espacial y temporal de observación, pasando a estudiar procesos del sistema mundo contemporáneo en cuatro divisiones claves: el orden superior-inferior jerárquico racial, la división internacional del trabajo, la división internacional de la naturaleza y la división internacional entre centro y periferia como marcadores epidemiológicos globales claves. Esto implica asumir un cambio de categorías y de escalas.

La lectura sanitaria del SARS-CoV-2 en los perfiles epidemiológicos de las sociedades de ALC a partir de la cosmovisión eurocéntrica-panamericana todo el tiempo coloca la idea de un recetario a imagen y semejanza de las sociedades del Norte global. Se trata de sucesivos momentos históricos instrumentales de *imitación*. En definitiva, este proceso de *determinación* también se transforma en un gran artefacto de legitimación y naturalización de la jerarquización de poder y de conocimiento epidemiológico-sanitario como condicionante fundamental para la soberanía sanitaria en el Sur.

Es decir, un conjunto de teorías, tipologías, marcos de análisis y metodologías que las universidades, campos profesionales y diplomacias sanitarias, espacios de gestión y gobierno en salud (ministerios de salud pública, organismos regionales, etc.) toman desde un saber-hacer *ins-tituido* eurocéntrico-panamericano como el canon a reproducir, copiar, asimilar y considerar como la ciencia única y positiva. La *imitación*. Quijano (2015) lo categoriza como el proceso de colonialidad de poder y conocimiento.

Una segunda *determinación internacional* para revisar es la geopolítica de la seguridad sanitaria global que fue aplicada como dirección única de la respuesta a la crisis del SARS-CoV-2 en el período

2020-2021, pero que ya tenía antecedentes en otras crisis epidemiológicas como las gripes aviarias, el síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV) o el ébola, definidos como amenazas internacionales y considerados temas de agenda de la seguridad nacional especialmente para el Norte global (Basile, 2020d).

La seguridad sanitaria global (Flor, 2018) es un ideario que obliga a los Estados del Sur a tomar una serie de medidas sanitarias que responden más a las vulnerabilidades de los Estados del Norte global que a las necesidades reales de salud colectiva de sus sociedades (Rusthon, 2011). Parte de un nexo intrínseco entre seguridad y salud que se convierte en una narrativa dominante dentro del campo de la salud internacional en las últimas tres décadas.

Flor (2018) presenta la emergencia de la seguridad sanitaria global como el producto de un proceso de medicalización internacional denominado *biomedicalización de las relaciones internacionales*. A partir de este proceso se diseña el vigente sistema de vigilancia epidemiológica global (Global Outbreak Alert and Response Network, GOARN) que fue y es considerado como una herramienta geopolítica en manos de los Estados occidentales que los expertos de la OMS contribuyeron a construir. Este andamiaje es el que entró en crisis durante el 2020.

Así, las agencias de seguridad y los centros de investigación de Estados Unidos no dirigieron sus esfuerzos a estudiar y transformar los procesos determinantes de estas enfermedades, sino a construir un sistema de vigilancia epidemiológica global que pudiera responder y alertar las amenazas a *su* seguridad (Aldis, 2008). De ahí la aparición en cadena de los centros de estudios que desde el Norte global centralizan este marco teórico y metodológico que coloniza la comprensión de las epidemias, pandemias y otras emergencias de salud pública como el Johns Hopkins Center for Health Security o el Oxford Centre for Tropical Medicine and Global Health. Muchos de estos instrumentos y marcos teóricos son profusamente utilizados por las Universidades en el Sur global.

La seguridad sanitaria global es un concepto ordenador que puede ser modificado dependiendo del contexto, el patógeno y quién/qué está en riesgo, pero siempre priorizando los mismos intereses geopolíticos (Flor, 2018).

El discurso del *excepcionalismo* (Ingram, 2013), con o sin fracasos generalizados, está produciendo un cambio sistemático más amplio para la securitización de la salud al *normalizar* el uso de las fuerzas de seguridad (incluso militares, según el país) y unos instrumentales técnicos operacionales (por ejemplo, cuarentenas, etc.) en la respuesta de emergencias de salud pública.

El *estado de guerra* a una enfermedad —demostrado en el caso del ébola en África durante 2015, o con el zika en Brasil y actualmente en SARS-CoV-2— puede debilitar gravemente las acciones fundamentales de los servicios de salud pública generales (Heymann et al., 2015): desde la atención básica centrada en la comunidad, la vacunación general, la respuesta a las enfermedades endémicas, la salud de las mujeres, el cuidado integral y la protección en salud ambiental, es decir, produciendo *arreglos* en sistemas de salud con inyección de anabólicos de respuesta y reduciendo sus acciones de salud colectiva.

La narrativa de seguridad sanitaria mundial y de seguridad sanitaria nacional, que ya se había afianzado en el panorama mundial de la salud y el discurso de formulación de políticas, encuentra en la «guerra» al SARS-CoV-2 una plataforma de reproducción global. Este proceso sigue la lógica de titulación de la Escuela de Copenhague, según la cual cualquier problema epidemiológico puede ser percibido como una amenaza a la seguridad: «no necesariamente porque exista una amenaza existencial real, sino porque el problema se presenta como una amenaza».

Las repercusiones tangibles de las operaciones de seguridad sanitaria mundial para afrontar el SARS-CoV-2 pusieron de manifiesto la naturalización y aceptación futura por las sociedades en ALC de intervenciones de seguridad sanitaria a partir de intervenciones militares y de policía médica, y, por lo tanto, asociada a esto también la capacidad

de (re)activación de promulgación de medidas extraordinarias que pueden ser siempre necesarias. Una política de la excepcionalidad como nueva regla constitutiva en la respuesta a las emergencias de salud pública y desastres en el siglo XXI.

Hoy, esa excepcionalidad es aplicada a las migraciones y las fronteras, a las barreras sanitarias sobre la movilidad humana, en los pasaportes sanitarios de acuerdo al tipo de vacuna recibida, al acceso a camas de cuidados críticos, entre otras. Intervenciones que ya tenían antecedentes en los programas de medicina del viaje y salud internacional eurocéntrica en hospitales y centros universitarios de países del Norte global.

La «d» de dependencia: una epidemiología y salud pública colonizada por la biomedicina

La dependencia a ciertos sustentos ideológicos, concepciones, acciones técnico-políticas y su proyección sobre las sociedades, en el marco de SARS-CoV-2, cristalizaron un entramado de colonización de la ciencia biomédica del individuo en el gobierno de la salud pública. Esto produjo un complejo espiral de patologización de las interacciones humanas, un sobredimensionado conductismo individual punitivo como cuerpo teórico-metodológico para afrontar procesos de salud-enfermedad epidémicos en sociedades inequitativas y malsanas (Basile, 2020b).

La complejidad de epidemias particulares, en momentos específicos, en territorialidades y poblaciones particulares como las de ALC en su especificidad geopolítica y demográfica, fueron estudiadas y problematizadas con diversas unidades de análisis y escalas de observación (clínico-individual, biomedicalizadas, asistencial-curativa), y especialmente con demasiado copiado/pegado de la *evidencia* dependiente de lo que produce la respuesta de Europa y Estados Unidos a sus epidemias.

En tiempo real se continuaron enunciando conclusiones de carácter general, totalizante y de puro empirismo científico sobre el SARS-CoV-2, basado en ciertos presupuestos reduccionistas y de *enfermología pública internacional* (Granda,

2004). El problema no solo fueron las dificultades para leer y comprender las limitaciones de estos datos de una epidemiología funcionalista, reduccionista y sesgada (Breilh, 2010) en su producción clásica de información sanitaria, sino que quizás lo más complejo fue que sobre esta base informacional sesgada, multiplicidad de actores públicos y sociales en la región construyeron permanentes escenarios sobre los impactos epidémicos y fueron base de una lógica de toma de decisiones de gubernamentalidad.

Una *gubernamentalidad sanitaria* asumida no solo por los gestores sanitarios de Estado controlando a la sociedad, sino por ciertas representaciones de lo que se denomina sociedad civil (Foucault, 2008).

La «d» de descoordinación: los vacíos de integración regional en salud en la respuesta al SARS-CoV-2

Toda la matriz de operacionalización de mandatos globales condicionados por las determinaciones y dependencias no pudo expandirse sin el auxilio de la plataforma de la doctrina panamericana (Rapoport, 2008) que una vez más operó sobre ALC como un territorio de su dominio tecnocrático-diplomático y expansión de sus intereses político-sanitarios.

La salud internacional panamericana y la salud global liberal en general orgánicamente responden a una geopolítica del poder y conocimiento del sistema mundo contemporáneo (Basile, 2018).

Desde un punto de vista *decolonial* es importante describir al panamericanismo como la corriente que hegemoniza la salud pública internacional en ALC desde fines del siglo XIX y durante todo el XX con impactos también en las academias, diplomacias y tecnocracias sanitarias (Basile, 2020c).

Traer el panamericanismo es un ejercicio conceptual sustancial, porque esta geopolítica tiene incidencia directa sobre el nacimiento y desarrollo del regionalismo latinoamericano y caribeño en salud. El campo de la salud internacional en ALC no se puede comprender sin la matriz panamericana en su constitución y genealogía (Basile,

2018). Es una hegemonía céntrica compartida con la salud global liberal.

El cuerpo teórico-metodológico del panamericanismo sanitario tiene como unidad de análisis a los Estados nación, el control de enfermedades y fronteras (Basile, 2020c). Aunque mucho de sus bases teóricas se encuentra en la salud como asunto internacional en el proceso colonial, la medicina tropical y el desarrollismo sanitario.

Entre estos marcos de dependencia del panamericanismo y de la salud global liberal es desde donde se acrecienta y se asienta una *descoordinación regional* de salud internacional desde el Sur (Basile, 2020c). Esta descoordinación evidencia procesos de una frágil (*des*)*integración regional* en salud en ALC que se identificaron en la respuesta al covid-19:

- La débil autonomía que cada Estado en la región tuvo en general para afrontar las dependencias de las cadenas globales de valor de los mercados de salud, del complejo médico industrial farmacéutico, especialmente en el acceso clave a insumos y equipamientos de China y Estados Unidos, y en vacunas a las *big pharma* como AstraZeneca, Pfizer, Johnson & Johnson/Janssen, entre otras.
- La ausencia de *stocks* estratégicos de insumos, tecnología sanitaria y equipamiento médico que implicó una gran dispersión y disparidad de esfuerzos compradores, disponibilidad de financiamiento y negociaciones internacionales para adquirir respiradores, materiales sanitarios y de protección personal, entre otros.
- Aunque en algunas reuniones regionales de ministros de salud se analizó la posibilidad de realizar compras públicas en materia de insumos hospitalarios y médicos en forma conjunta, esta opción no se concretó. La mayoría de los países y gobiernos de la región siguió utilizando el fondo rotatorio de la Organización Panamericana de Salud (OPS-OMS) en una figura de intermediación que le permite a la OPS-OMS administrar compras y adquisiciones para cada Estado nación adscripto.

- A través de la promoción de la OPS y OMS, todos los Estados nación de ALC ingresaron al mecanismo Covax con la coalición CEPI y la alianza GAVI neutralizando una política de vacunas como bienes públicos, y a la espera de una filantropía de caridad del propio complejo de *big pharma* global.
- ALC tiene una alta dependencia de las importaciones de medicamentos, tecnología y principios activos de la industria farmacéutica global y una balanza comercial deficitaria permanente con el complejo médico industrial farmacológico.
- ALC se convirtió en un laboratorio a cielo abierto de ensayos clínicos de fases experimentales de la industria farmacéutica global con los cuerpos y vidas latinoamericanas y caribeñas. Actualmente existen más de 600 ensayos en curso, varios de ellos fueron por covid-19, y los Estados buscan darle una especie de plataforma de promoción económica y regulación a este fenómeno, desconociendo las implicaciones de la ciencia/negocio y riesgo/beneficio que rodea la implementación de esto para la bioética y salud colectiva (Homedes y Ugalde, 2016).
- El proceso de desarrollo de vacunas nacionales de covid-19 se dio de forma fragmentada. Actualmente Cuba, México y Brasil tienen los procesos más avanzados. En Cuba, cinco vacunas en el Instituto Finlay de Vacunas (IFV) y Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB), el Instituto Butantan en Brasil (ButanVac) y Avimexen México (vacuna Patria). Existen también universidades con etapas preclínicas en Argentina, Ecuador, Chile, Perú y México.
- La descoordinación regional en cooperación transfronteriza en salud donde cada Estado nación tomó medidas y restricciones de cierres, aperturas, barreras terrestres y aéreas, en formatos, momentos y profundidades dispares.

Más allá de la región, cabe destacar que el sistema mundo tiene una nueva autoridad sanitaria internacional que emergió con la salud global

liberal que quedó olvidada en el tránsito de la actual pandemia: las fundaciones filantrópicas, el complejo industrial farmacéutico y organizaciones financieras y de comercio incluyendo el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio que pasaron a ser actores centrales de la agenda sanitaria global (Basile, 2018). La llegada del Banco Mundial y sus planes neoliberales aplicados a las reformas de los sistemas de salud tuvieron asociación y coordinación directa con la propia OPS y OMS, agencias que actualmente lideran la respuesta sanitaria regional.

En definitiva, aproximarse a las tres «d» de determinación, descoordinación y dependencia sanitaria es un fenómeno interno regional que nos ayuda a repensar la realidad de nuestra región desde el pensamiento crítico latinoamericano en salud, partiendo de que existen dependencias *consentidas y satélites* tanto de la doctrina panamericana como de la salud global liberal.

La dependencia sanitaria funciona con base en una estabilización y naturalización de la descoordinación y desintegración regional de la salud desde el Sur.

Partiendo de este problema epistémico-político relacional, la significación de pensar y practicar una salud internacional desde el Sur global implica un giro decolonial y epistémico (Maldonado-Torres, 2008). Es quizás el camino que ALC aún se debe a sí misma para profundizar en el estudio, formación y construcción de un pensamiento-acción geopolítico sanitario regional.

En este contexto, es necesario conjugar y complementar la teoría de la dependencia de Dos Santos (2020) a los desafíos del siglo XXI y la teoría de la autonomía de Helio Jaguaribe (1979; 1986), lo que implica abrir una búsqueda de la máxima capacidad de autonomía en la toma de decisiones. Contrarrestar las lógicas hegemónicas de la salud panamericana y la salud global liberal es quizás una premisa sustancial que permita una genuina formulación de políticas, metas y estrategias

emancipatorias basadas en los propios actores y voces del Sur. A esto se conceptualiza como una aproximación a la soberanía sanitaria (Basile, 2019).

La crisis epidemiológica internacional de SARS-CoV-2 y el más de un millón de muertes provocadas en la región hasta mediados de 2021 nuevamente colocan en el centro de la integración regional latinoamericana y caribeña el horizonte de una estrategia de soberanía sanitaria regional como un sistema complejo (Morin, 1995). Para ello, debemos considerar tres flujos y movimientos claves de aprendizajes en este período pandémico-epidémico:

1. Problematizar, estudiar, comprender y deconstruir los condicionantes, adversidades, dependencias para la salud desde el Sur en clave teórico-conceptual decolonial y técnico-metodológica a nivel territorial, local, nacional y regional.
2. Hacer visible las dependencias sanitarias consentidas y satélites, sus formas diplomáticas, sus formas gubernamentales, técnicas y académicas, sus mecanismos de reproducción y perennización.
3. Profundizar las bases teórico y técnico-políticas para la construcción de espacios de autonomía regional (márgenes de manobra) que se definen como soberanía sanitaria regional.

Revisar y revertir la descoordinación y dependencia sanitaria implica repensar una integración regional basada en la estrategia de soberanía sanitaria por círculos concéntricos y progresivos.

La soberanía sanitaria no es una teoría-acción basada en la unidad de análisis de Estado nación y fronteras, sino en la construcción permanente de espacios de autonomía político-sanitaria. Este concepto parte de reconocer la interdependencia en el sistema mundo contemporáneo (imperio y economía mundo) y sus determinaciones internacionales en salud que se expresan en adversidades y condicionantes para el Sur.

Avanzar hacia la integración regional desde la soberanía sanitaria es conjugar una territorialización concéntrica de flujos y arquitecturas de nuevas tramas territoriales, comunitarias, de gestión y gobierno y académicas de una salud desde y para el Sur. Parte de una ruptura epistémica, pero implicando una ruptura geopolítica de poder y conocimiento sanitario.

Si no, continuaremos repitiendo las mismas tesis cándidas del desarrollismo sanitario de dependencia y reproducción de asimetrías. De condena a la impotencia y padecimiento para los pueblos del Sur.

Referencias bibliográficas

- ALDIS, W. (2008). Health security as a public health concept: a critical analysis. *Health Policy and Planning*, 23(6), 369-375.
- ALMEIDA FILHO, N. (2003). Integração metodológica na pesquisa em saúde: nota crítica sobre a dicotomia quantitativo-qualitativo. En P. GOLDENBERG et al. (orgs.), *O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Río de Janeiro: Fiocruz, 143-56.
- BASILE, G. (2018). La salud internacional Sur Sur: hacia un giro decolonial y epistemológico. En *II Dossier de Salud Internacional Sur Sur*. La Plata: Ediciones GT Salud Internacional CLACSO.
- BASILE, G. (2020a). Enfermos de desarrollo: los eslabones críticos del SARS-CoV-2 para América Latina y el Caribe. *Abya-Yala: Revista sobre acceso à justiça e direitos nas Américas*, 4(3), 173-208.
- BASILE, G. (2020b). SARS-CoV-2 en América Latina y Caribe: Las tres encrucijadas para el pensamiento crítico en salud. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 3557-3562.
- BASILE, G. (2020c). La salud colonizada por el desarrollo: América Latina y el Caribe entre el panamericanismo y la soberanía sanitaria regional. En T. OJEDA MEDINA y M. del C. VILLARREAL VILLAMAR (eds.), *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- BASILE, G. (2020d). La triada de cuarentenas, neohigienismo y securitización en el SARS-CoV-2: matriz genética de la doctrina del panamericanismo sanitario. Buenos Aires: GT Salud Internacional y Soberanía Sanitaria CLACSO.

- BASILE, G. (2020e). El gobierno de la microbiología en la respuesta al SARS-CoV-2. Primera parte: coronavirus en el mundo. América Latina y el Caribe. *Revista Salud Problema*, UAM Xochimilco, México.
- BASILE, G. (2020f). *Repensar y descolonizar la teoría y políticas sobre sistemas de salud en Latinoamérica y Caribe*. Colección de los «Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano», 73. Buenos Aires.
- BASILE, G. (2021). Estudio de caso de República Dominicana: eslabones críticos en la respuesta sanitaria al SARS-CoV-2 en un territorio insular periférico. *Études caribéennes*, 49.
- BREILH, J. (2010a). *Epidemiología: economía política y salud. Bases estructurales de la determinación social de la salud*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional.
- CEPAL. (2020). Estimaciones y Proyecciones demográficas.
- CEPAL y OPS. (2020). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*.
- DOS SANTOS, T. (2020). *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Insular Livros.
- FLOR, J. L. de la (2018). La seguridad sanitaria global a debate. Lecciones críticas aprendidas de la 24.º EVE. *Comillas Journal of International Relations*, (13), 49-62.
- FOUCAULT, M. (2008). *Seguridad, territorio, población: curso impartido en el Collège de France (1977-1978)*. San Pablo: Martins Fontes.
- GRANDA, E. (2004). A qué llamamos salud colectiva, hoy. *Revista Cubana de Salud Pública*, 30(2).
- HEYMANN, D., et al. (2015). Seguridad sanitaria mundial: las lecciones más amplias de la epidemia de la enfermedad del virus del ébola en África occidental, *The Lancet*, 385(9980), 1884-1901.
- HOMEDES, N., y UGALDE, A. (2016). Ensayos clínicos en América Latina: implicancias para la sustentabilidad y seguridad de los mercados farmacéuticos y el bienestar de los sujetos. *Salud Colectiva*, 12, 317-345.
- INGRAM, A. (2013). After the exception: HIV/AIDS beyond salvation and scarcity. *Antipo-de*, 45(2), 436-454.
- JAGUARIBE, H., FERRER, A., WIONCZEK, M., y DOS SANTOS, T. (1969). *La dependencia político-económica de América Latina*, México: Siglo XXI.
- JAGUARIBE, H. (1979). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- MALDONADO-TORRES, N. (2008). La descolonización y el giro des-colonial. *Tabula Rasa*, 9, 61-72.
- MORIN, E. (1995). *El pensamiento complejo*. Madrid: Gedisa.
- OMS. (2020, diciembre 29). Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation report.
- OMS. (2020, diciembre 9). Las diez principales causas de muerte en el mundo, una lista que varía entre países ricos y pobres.
- QUIJANO, A. (2015). Colonialidad del poder y clasificación social. *Contextualizaciones latinoamericanas*, 2(5).
- RAPOPORT, M. (2008). UNASUR, contracara del panamericanismo. *AmerSur*.
- RUSHTON, S. (2011). Seguridad de salud global: ¿seguridad para quién? ¿Seguridad de qué? *Political Studies*, 59(4), 779-796.

Migraciones y pandemia en América Latina y Caribe

LETICIA CALDERÓN CHELIUS

México. Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Profesora investigadora en el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora. Especialista en migraciones internacionales.

Una de las consecuencias directas de la pandemia de covid-19 es el enorme impacto sobre los procesos migratorios. No hay duda de que en este tema hay *un antes* y *un después* que debe considerarse para entender el escenario migratorio contemporáneo. En el marco de la pandemia quedó claro que no hay nada más contrario a la migración que el llamado mundial a quedarse en casa y evitar la movilidad física de las personas. Sin poder moverse, caminar, trasladarse de un lugar a otro, ¿cómo buscar el propio sueño o huir de la pesadilla de la que tantos escapan al migrar? ¿De qué manera este llamado a evitar la movilidad reconfiguró el escenario migratorio regional que estamos viviendo?

Para tratar de dar respuesta a estas preguntas dividiremos este texto en tres momentos. Primero, el inicio de la pandemia y el impacto en la movilidad internacional, después el largo limbo que causó la espera por covid-19 y, finalmente, las consecuencias previsibles del aumento del flujo migratorio al retomar la actividad en una nueva normalidad, con especial énfasis en el caso de América Latina y Caribe. Para entender estos procesos con mayor claridad ubicaremos algunos elementos generales que presentan un escenario panorámico más allá de la movilidad humana.

Antes de la tormenta planetaria

A finales de 2018 ocurrieron algunos eventos de gran trascendencia para el proceso migratorio internacional. Luego de un largo período de negociaciones y debates que duraron varios años, en diciembre de 2018 se firmaron tanto el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular como el Pacto Mundial sobre Refugiados. Ambos acuerdos de carácter internacional son nuevos marcos para enfrentar tanto la necesidad de movilidad laboral internacional como la migración forzada. Dichos pactos están enmarcados a su vez en la Agenda 2030, que es un acuerdo internacional que propone metas de cambios colectivos en cada nación a fin de enfrentar las condiciones de pobreza, desigualdad y desventaja que el modelo económico ha generado no solo en el ámbito nacional sino como una característica del sistema capitalista global: la migración no deseada es una de sus consecuencias.

En ese mismo período, en la región latinoamericana ocurrían eventos sociopolíticos de gran importancia para enmarcar los procesos de migración intrarregionales. Uno de ellos, tal vez el más notorio por su visibilidad, es el de la migración masiva desde Venezuela, que se calcula que alcanza ya los cinco millones de personas desplazadas fuera de su país de origen. A su vez, migraciones desde distintos países con un impacto muy importante en países como Argentina, Brasil, Chile y Perú.

Un ejemplo de ello es la llegada de haitianos que, desde el terremoto de 2010 en su país, iniciaron un éxodo hacia Sudamérica, donde en su momento encontraron condiciones de integración socioeconómica favorables, no sin sufrir discriminación y exclusión. Sin embargo, las condiciones de muchos de estos países cambiaron política y económicamente, mientras que las leyes migratorias liberales y progresistas que hubo alguna vez fueron cerrando espacios para la estancia de diversos grupos que reiniciaron un flujo migratorio a lo largo de todo el continente (por ejemplo, en Chile, Perú y naturalmente Brasil). Este proceso ya estaba en curso cuando inició la pandemia.

Un ejemplo de esta dinámica se ubica en la experiencia que se dio a finales del 2018 con la conformación de las caravanas de personas de diversos países, sobre todo de Centroamérica, rumbo a Estados Unidos. Miles de personas caminaron para cruzar el territorio mexicano y pedir asilo en Estados Unidos, lo que funcionó como escudo por la visibilidad que adquirió el grupo. Esto generó una recepción positiva a los primeros grupos de caravaneros migrantes de parte del gobierno mexicano, que en ese momento se encontraba en un cambio de poder presidencial, lo que explica, en parte, el descontrol de las autoridades en la respuesta que dieron a estas movilizaciones masivas de personas. Primero las autoridades fueron muy cordiales y después se impidió el paso a territorio mexicano.

Si bien a inicios de 2019 las caravanas como estrategia de migración continuaron, el escenario geopolítico cambió. En países como México se inició un nuevo gobierno de corte más social y de izquierda (1 de diciembre de 2018), mientras que en países como Brasil la derecha tomó el poder (1 de enero de 2019). Aunque las caravanas continuaron intentando cruzar el territorio mexicano, el gobierno de ese país recrudesció en sus estrategias ante la presión de Estados Unidos, que impuso de manera unilateral el programa «Quédate en México» (MPP, por sus siglas en inglés) (junio de 2019) y obligó a cerca de cien mil personas solicitantes de asilo político en Estados Unidos a esperar su trámite en territorio mexicano.

Esto colapsó muchas ciudades de las fronteras mexicanas con Estados Unidos (Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa) y generó una situación de cierre militarizado de las fronteras en el sur del país, principalmente con Guatemala (Tapachula). A pesar de estas medidas que pretendían blindar la frontera mexicana, el flujo migratorio nunca se detuvo, sino que continuó a través de grupos organizados de traficantes de personas. Estos grupos asedian, abusan, extorsionan e incluso secuestran y desaparecen a personas que supuestamente ofrecen ayudar a cruzar a lo largo de varios países, atravesar México y llegar finalmente a Estados Unidos, donde la mayoría busca reencontrarse con sus familias, conseguir un empleo y escapar de las situaciones de violencia extrema que viven en sus lugares de origen.

Un dato central es entender que la mayor migración del continente latinoamericano se da entre países de la misma región, por lo que esta dinámica se mantuvo en el período prepandemia, con momentos de gran impacto como la llegada masiva de venezolanos a la frontera con Brasil (Roraima), la continua movilidad de distintos grupos con alta tradición migratoria en la región como los paraguayos y bolivianos hacia Argentina, o la incorporación de los haitianos y venezolanos de una manera más estable en la mayoría de los países del sur del continente. México mantuvo su papel de país de tránsito, principalmente, aunque aumentó el número de personas que se establecen en territorio mexicano.

La primera pandemia de nuestras vidas

El 13 de marzo de 2020 se cerró el espacio aéreo estadounidense por órdenes de Donald Trump, quien frente al anuncio de la expansión del contagio por covid-19 tomó decisiones con profundos impactos más allá de sus fronteras. Por la importancia de Estados Unidos, la presión de ese país sobre el mundo y el efecto político de alinearse a los dictados de esa nación, la gran mayoría de los países, incluidos los europeos, pusieron restricciones e incluso cierres a la movilidad aérea y terrestre. En el caso de América Latina, la mayoría de los países cerraron su espacio aéreo limitando las posibilidades de movilidad en toda la región.

México fue uno de los pocos países y el único en América Latina que no cerró sus fronteras terrestres ni aéreas a la movilidad de las personas. De esta forma, se convirtió en un país puente desde el que miles de personas se redirigieron a otros países a donde se podía entrar, pero no salir, o viceversa.

En pocas horas, esta situación causó un caos internacional y generó fenómenos nunca vistos. Uno de ellos fue el de las personas atrapadas en yates de lujo llenos de turistas que tuvieron que permanecer literalmente a la deriva por temor a que expandieran el contagio si llegaban a tierra firme. Otro fenómeno fue el de los *varados*, personas que se encontraban en tránsito por razones laborales, educativas, de ocio o familiares, entre un sinfín de opciones más y que, de un día a otro, no pudieron moverse del lugar donde estaban debido a que se decretaron las medidas restrictivas por la pandemia. Tal fenómeno provocó una especie de migración forzada que implicó que las personas, sin proponérselo, quedaran a la deriva impedidas de trasladarse por su propia voluntad. Esto provocó la respuesta de los gobiernos que, cuando pudieron, llevaron a cabo acciones de literal rescate de sus connacionales en el mundo para llevarlos de nuevo a su país. La lección de esta experiencia es que, sin proponérselo, estas personas se volvieron desplazados forzados aun con condiciones de cierto tipo y acceso económico, lo que mostró la fragilidad de las personas ante decisiones o fenómenos que pueden definir su propia vida: «cualquiera se puede volver un refugiado».

Hubo países donde, tras el regreso de sus ciudadanos, se decretó que fueran llevados a albergues y hoteles aislados para evitar que trajeran el contagio al país (El Salvador, por ejemplo). A esto también se sumó un debate que se generalizó, particularmente en América Latina, sobre si había sido el turismo VIP de la élite de cada país el que había importado el contagio de covid-19 a sus propios países. Este debate, ubicado en la población de alto nivel socioeconómico, por lo menos en un primer momento, evitó que se generara cierta hostilidad hacia las personas migrantes de perfil más popular o humanitario.

Luego del anuncio hecho por Donald Trump que de alguna manera marcó el inicio del encierro planetario, en pocos días se generó una experiencia de movilidad reducida al máximo, que se prolongó durante más de un año. Esto provocó nuevas formas de desigualdad porque quienes tuvieron condiciones, sobre todo económicas, atendieron el llamado de permanecer en casa y extremar el encierro, mientras que una inmensa mayoría que vive al día se vio obligada a seguir moviéndose para sobrevivir. En el caso de los migrantes pobres, desplazados y sin papeles, el efecto fue doblemente doloroso; por un lado, la mayoría de las fronteras internacionales se cerraron y las que no lo hicieron (como México), extremaron de tal manera las posibilidades de ese tipo de movilidad que, de facto, se cerraron a este tipo de migrantes, mientras que la posibilidad de entrar y salir del país para otros perfiles de población — incluso por motivos de turismo— se mantuvo sin restricciones, con poca vigilancia y seguimiento epidemiológico. Otros países se atrincheraron y algunos otros incluso prohibieron todo tipo de movilidad de sus ciudadanos más allá de sus propias fronteras.

Los migrantes en tránsito enfrentaron situaciones aún más complejas porque los albergues humanitarios que suelen apoyar a los andantes cerraron sus puertas para evitar contagios y nadie salió ni entró en esos espacios durante meses. Naturalmente, la gente salía por víveres y apoyos, pero no recibían a personas migrantes. Lamentablemente, en México, muchos personajes icónicos de la protección humanitaria a las personas migrantes, tanto en los albergues religiosos como en los de la sociedad civil, se contagiaron y hubo pérdidas muy dolorosas como el caso del padre Pedro Pantoja, del albergue Casa del Migrante en Saltillo, Coahuila.

Una de las lecciones que dejó la pandemia fue el intento de ofrecer respuestas parroquiales a situaciones globales. Una de ellas fue la decisión del cierre de fronteras, que la propia OMS no recomendaba como un criterio capaz de detener un tipo de pandemia como la que provocó el covid-19. Esta decisión se impuso incluso en los países líderes en científicos y especialistas que, a

su vez, habían redactado los protocolos de atención a las pandemias. Cerrar las fronteras es un acto medieval, una decisión de miedo atrincherao frente a la propagación de un virus que no se detiene por impedir el paso de las personas. Por el contrario, esta experiencia generó un auténtico caos y mucho dolor e incertidumbre en quienes la padecieron en su momento.

Países como Estados Unidos incluso cerraron por casi dos años sus fronteras terrestres para evitar el cruce cotidiano en sus ciudades gemelas con México y Canadá. Esta decisión, sin embargo, tiene una carga completamente racista y desigual, ya que la población estadounidense nunca estuvo impedida de cruzar a México o a Canadá, mientras que la población local de las ciudades fronterizas de estos países no pudo cruzar por vía terrestre a Estados Unidos. Se trata de una experiencia única en la historia de países como México y Estados Unidos que jamás habían experimentado un cierre total al cruce local fronterizo. Esta medida debe entenderse primero desde la lógica política de Estados Unidos, cuyo proceso electoral culminó en noviembre de 2020 con el triunfo del candidato demócrata Joe Biden sobre el republicano Donald Trump. Posteriormente, la medida se mantuvo como propaganda de falsa seguridad para la ciudadanía de Estados Unidos, ya que, al mismo tiempo que se impedía el cruce terrestre, se intensificaba lo que se conoce como *turismo covid*, que se dio incluso en los momentos más álgidos del contagio de personas de todo el mundo, principalmente de Latinoamérica, hacia Estados Unidos. Este último país acumuló un número de vacunas muy por encima de sus necesidades y, por tanto, estaba en capacidad e interés de generar recursos con el derrame económico de visitantes en busca de vacuna contra el covid-19.

Es interesante constatar que hubo respuestas diferenciadas al flujo y presencia de personas migrantes en distintos países durante los momentos más duros de la pandemia. En Portugal, Italia e incluso España se habló de programas de regularización extraordinaria para los trabajadores migratorios, a fin de salvaguardar sus condiciones de seguridad sobre todo sanitaria. En Estados Unidos, incluso Donald Trump habló de los

migrantes como trabajadores esenciales, dado el papel fundamental que cumplieron al permitir que la sociedad estadounidense funcionara en el momento de mayor encierro. Los trabajadores agrícolas continuaron trabajando «para llevar los alimentos a la mesa de cada familia», lo mismo que trabajadores del sector servicios que siguieron haciendo entrega de infinidad de productos y servicios básicos. Hay que sumar una parte muy importante de personas extranjeras y muchas indocumentadas en el sector de la salud, desde personal de limpieza, enfermería hasta atención médica. La presencia laboral de esta comunidad migrante en parte explica la alta mortalidad de mexicanos radicados en Estados Unidos, tanto por sus comorbilidades —diabetes, obesidad, afecciones cardiovasculares—, a pesar de la edad promedio de esa comunidad (32 años), como porque nunca pudieron «quedarse en casa», sino que siguieron trabajando y por tanto en plena movilidad.

Después del covid-19, las nuevas formas de desigualdad

Hacia el futuro, el covid-19 será un contagio estacional pero hoy el impacto es de dimensiones catastróficas. Los efectos sobre la economía, la salud física y mental, las sociedades resquebrajadas y, lejos del espíritu que imperó en algún momento de acompañarse en la soledad, los problemas medioambientales y, sobre todo, las nuevas desigualdades son parte de la estela que dejó a su paso. En el caso de la migración, el escenario es parecido al que ocurre con un flujo de agua que se detiene de manera forzada y, al momento inmediato que se lo suelta, avanza con más fuerza que antes. Eso es lo que estamos viendo desde que la migración retomó su cauce. Luego de tanto tiempo en una demora desesperante por no tener un panorama certero, en cuanto el contagio se reguló, o normalizamos su impacto, el flujo migratorio arreció y en países como México la llegada de miles de personas ha generado una crisis, incrementada por la violencia en la respuesta (oficial y criminal) contra quienes buscan transitar el país con la esperanza de llegar a Estados Unidos.

Un dato importante posterior a la pandemia en su forma actual es que debe atenderse a la población migrante en cada país, ya que la vacunación sigue siendo insuficiente. De hecho, aunque se logró incluir a la población extranjera en la mayoría de los esquemas de vacunación, incluso de países de la región latinoamericana, la movilidad misma implica que muchos de ellos —la mayoría— no estén vacunados y que incluso haya quienes no quieren hacerlo. Esto genera una nueva desventaja porque el requisito de la vacunación se volverá cada vez más rígido y constituirá una nueva forma de discriminación. Este es un punto que los gobiernos deben atender.

Sin duda, la cooperación resulta fundamental para un escenario pospandémico donde la migración acelerada obliga a pensar en formas de integración de población que no buscaba quedarse en algunos países como, por ejemplo, México; pero ante la incapacidad de llegar y entrar a Estados Unidos, se tendrán que generar acuerdos que flexibilicen no solo la documentación de las personas, sino incluso nuevas formas y mensajes que eviten los niveles de xenofobia que se están registrando con la movilidad de miles de personas.

Desde la perspectiva de la pandemia se requerirá generar procesos de revisión sanitaria compartida con los países de la región, sin exclusión por origen nacional, ya que lo que debería quedar claro, aunque no parece que sea tan evidente para la mayoría ni de los gobiernos ni de la población mundial, es que un virus no reconoce origen nacional, étnico, edad o sexo. La lección que tendríamos que haber aprendido es que la única manera de enfrentar una catástrofe como la primera pandemia del siglo XXI es cooperando, pues para salvarse uno, se necesita salvar al resto. Sin embargo, como humanidad, hasta la fecha no parece que hayamos aprendido esta lección.

Bibliografía

BAUMAN, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. México: Paidós.

SVAMPA, M. et al. (2020). *La fiebre. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: ASPO.

TAIBO, C. et al. (2020). *Pandemia. Capitalismo y crisis ecosocial*. Guanajuato: Tsunun.

ZIZEK, S. (2020). *Pandemia. El Covid-19 sacude al mundo*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Orientación Psicoanalítica (CEOPS).

La economía en su laberinto.

Colapso climático y capitaloceno: una visión desde América Latina y el Caribe

ALBERTO ACOSTA

Ecuador. Diplomado en Economía, especialidad Economía Energética por la Universidad de Colonia (Alemania). Profesor visitante en diversas universidades y conferencista. Exministro de Energía y Minas y expresidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador.

La economía se encuentra en una encrucijada cada vez más compleja. Los problemas que la acosan y los retos que tiene que resolver son cada vez mayores y más difíciles de asumir. Y lo que desespera es ver cómo la economía se ha transformado en una suerte de gran *tótem* al que se le rinde permanente y sumisa pleitesía. Se despliegan acciones para protegerla, presentándolas como alternativas para intentar resolver justamente los problemas que la economía, tal como la conocemos, provoca. Así emergen las economías *sustentables*, *circulares* o de *colores: verde, azul, naranja, violeta* o como se las quiera denominar o *pintar*, pero que, sin desconocer algunas buenas intenciones, terminan por no cuestionar la esencia perversa del economicismo y menos aún del capitalismo.

En síntesis, precisamos otra economía, no simplemente un nuevo apellido para la actual. Otra economía pensada y sustentada en la vigencia plena de los derechos de la naturaleza y de los inseparables derechos humanos, en este caso estructurada y proyectada desde y para nuestra América. Una economía para otra civilización, que empiece por entender que no vivimos un simple cambio climático. Estamos frente a un colapso climático en el marco de lo que se conoce como antropoceno, que en realidad debería considerarse como capitaloceno, sustentado en el faloceno y el racismoceno (Acosta, 2018).

Es evidente que no será fácil superar tantas supersticiones y falacias disfrazadas de ciencia. Nos toca vencer tanto visiones miopes como reticencias conservadoras y prepotentes que esconden y protegen varios privilegios. Eso, a contrapelo del mensaje dominante, no puede ocultar que se siguen construyendo estrategias de acción diversas y plurales en el mundo entero.¹

Del desarrollo sustentable a la economía verde

Lo que nos interesa es destacar que, como consecuencia de muchas reflexiones desatadas especialmente desde inicios de los años setenta del siglo xx, se produjo la entrada en escena a nivel global de la preocupación ambiental. Como fecha referencial tenemos 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro. Entonces la *comunidad internacional* se propuso articular un modelo de desarrollo que trazara parámetros comunes para asegurar el ansiado crecimiento económico y el deseado bienestar social, incluyendo el bienestar ambiental de la humanidad. El punto inicial de esta decisión fue el Informe Brundtland, elaborado en 1987, que confrontó el desarrollo con las demandas ambientales.

¹ Recomendamos el libro de A. Kothari et al. (2019), con contribuciones de 110 personas de todos los continentes y ediciones en español, portugués e italiano.

Proponerse satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones fue un cambio importante. Aún más, se planteó que el uso de los recursos naturales pudiera sostenerse en el tiempo. Este fue un punto de inflexión para empezar a reflexionar —en serio— sobre los límites del desarrollo tradicional, luego del impacto que provocó el Informe del Club de Roma en 1972. Y de hecho fue evidente la urgencia de revisar el papel que cumplía la economía.

Resumiendo, al hablar de desarrollo sustentable se abrió la puerta para buscar un equilibrio entre economía, sociedad y ecología. Sin haber resuelto el reto de fondo, sin embargo, lo que se logró significó un paso trascendente. El tema ambiental ganó terreno pero, a la vez y esto es lo preocupante, quedó expedita la vía para el capitalismo verde, es decir, intentar resolver los problemas por la vía de una creciente mercantilización de la naturaleza.

Desde entonces la tarea fue introducir el tema ambiental en la economía pero sin afectar su esencia ni interiorizar aquellos complejos elementos que configuran el marco en donde se desenvuelven los procesos económicos. Veamos algunos ejemplos. No se consideraron las pesadas herencias coloniales o los desproporcionados niveles de consumo de recursos de unos pocos países, que son, además, los principales responsables de los gases de efecto invernadero o de la contaminación con plástico, para mencionar apenas dos fuentes de distorsiones ambientales cada vez más complicadas y preocupantes.

Inclusive esta aproximación al tema ambiental afincada también en soluciones tecnológicas, no solo margina a aquellos grupos humanos —los pueblos originarios— que no están integrados en los procesos de modernización capitalista, sino que los considera casi como los causantes de los problemas, al ser vistos inclusive como *enemigos del progreso*.

Las respuestas económicas verdes, ya en tiempos neoliberales, aparecieron casi como la panacea para resolver estas cuestiones, respaldando el

crecimiento económico y la liberalización del comercio, ignorando los inocultables conflictos entre esa economía, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

Las imposibles promesas del capitalismo verde

Asumidos como válidos los principios de un equilibrio tripartito, la economía ambiental ofrecía y ofrece aún asegurar un crecimiento económico permanente, resolviendo los problemas sociales, sobre todo de pobreza, y da cuenta también de las cuestiones ambientales; esta es la esencia de la *economía verde*.

Desplegando ese *instrumentario* económico se asumió el reto de enfrentar los destrozos ambientales. Desde la política fiscal, por ejemplo, apareció el mito de que «quien contamina paga». Además, para poner en marcha esta aproximación, nada mejor que asegurar las salidas de mercado, que establezcan los precios «adecuados», y así —garantizando por supuesto la propiedad privada— conseguir los resultados de eficiencia y sostenibilidad propuestos, como reza el mensaje dominante. Esto se complementa con la fascinación por la ciencia y la tecnología.

Tampoco se ha tomado en consideración lo que representa en el mundo «el modo de vida imperial» (Brand y Wissen, 2021), que es posible sofocando la vida de otros pueblos y de la naturaleza. No se consideran las estructuras patriarcales que ahogan la posibilidad de la vigencia plena de los derechos humanos. No encuentra espacio, en estas consideraciones *verdes*, la misma colonialidad con todas las cargas históricas que de ella se derivan, o los proyectos extractivistas con sus enormes destrucciones de territorios y comunidades, o la mismísima transición energética corporativa que demanda más y más minerales como el litio para seguir inflando el monstruo urbano exacerbado por millones de vehículos eléctricos particulares... La economía verde, en suma, busca soluciones a los problemas que emergen del sistema capitalista al cual procura proteger pero, al acelerar la mercantilización de la naturaleza, ha profundizado los desequilibrios gemelos: ecológicos y sociales.

Tal como el desarrollo sostenible, la economía *verde* es un oxímoron utilizado para legitimar los intereses de los grupos de poder. Sus límites están a la vista.

Los límites insalvables de la economía

Siempre habrá quienes argumentan que el problema radica en la ausencia de coherencia en la aplicación de las medidas económicas —que ellos consideran adecuadas—, las que, por lo demás, son presentadas como técnicas, es decir, carentes de juicios de valor. Así, los defensores de la economía *verde* o ambientalmente responsable o de las otras economías convenientemente *bautizadas* o *pintadas* argumentan pidiendo que se profundicen sus recetas y que se las cumpla a cabalidad; lo que implica ampliar las lógicas de una economía socioambiental de mercado. No les importa que este pedido sea imposible, pues lo que proponen es que la realidad se ajuste a sus teorías.

Los resultados de estas pretensiones están a la vista. La acumulación material —mecanicista e interminable de bienes—, asumida como progreso, carece de futuro. Tampoco tiene futuro el desarrollo, que es un derivado de dicho progreso. Los límites de los estilos de vida sustentados en la bonanza antropocéntrica son cada vez más notables y preocupantes.

Los orígenes profundos de una crisis multifacética, agravada por la pandemia sanitaria, son fáciles de avizorar. Mencionemos algunos. Consumismo y productivismo. Tecnologías que aceleran la acumulación del capital. Estados cada vez más autoritarios. Ambición y egoísmo desahorados. Individualismo a ultranza transformado en enfermedad social. Hambre de millones de personas, no por falta de alimentos. Extractivismo desbocado. Flexibilización/precarización laboral. Predominio de las finanzas, sobre todo en su trajinar especulativo. Culto a la religión del crecimiento económico permanente. Inclusive el coronavirus, por sus orígenes zoonóticos, resulta de la destrucción de la biodiversidad alentada por la codicia de riqueza y poder.

Toda esta complejidad, desde una perspectiva ecológica, se grafica en la fecha de la sobrecapacidad de la Tierra, que se acerca cada vez más al 1 de enero. El día 28 de julio se agotaron los recursos disponibles en el 2021. El primer registro, en 1970, se ubicó el 29 de diciembre, en el 2019 fue el 29 de julio y en el 2020, el 22 de agosto. El retroceso del Día de la Sobrecapacidad de la Tierra en 2020 se debió a la pandemia del coronavirus. Se registró tres semanas más tarde que el año anterior, o sea el 22 de agosto, como resultado de la desaceleración económica, pero ya en el 2021 volvimos nuevamente a la senda de la normalidad, que era una verdadera anormalidad. Por cierto, hay una enorme desigualdad entre los países. Por ejemplo, los Estados Unidos ya cumplieron su *cuota* el 14 de marzo. En Europa, España el 25 de mayo: así, si toda la humanidad adoptara un estilo de vida similar al del español promedio, necesitaría 2,5 planetas para mantenerse.

En América Latina, esta presión es menos dramática, salvo en el caso de Chile que fue el primer país de América Latina en agotar su *cuota* del 2021 y lo hizo el 17 de mayo. En Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, México, Argentina, Costa Rica y el resto de países, el sobregiro comienza más tarde. En países como Cuba, Nicaragua y Ecuador, la sobrecapacidad se alcanza cerca de fin del año. Tomando como referencia el indicador de las emisiones totales, la región América Latina y Caribe es responsable de solo el 8,3% de las emisiones mundiales, ubicándose cerca de la media global, alrededor de un tercio de las emisiones de Europa o Estados Unidos.

Sin embargo, estos indicadores —como muchos otros— no son suficientes para graficar la gravedad de la situación en América Latina. Tomemos, a modo de ejemplo, que Centro y Sudamérica han sufrido una dramática disminución del 89% de poblaciones de especies en comparación con 1970. La creciente destrucción de sus selvas es más que preocupante. La pérdida de cantidad y calidad del agua es otro punto a considerar. La creciente desaparición de biodiversidad tampoco puede pasar inadvertida. Además, América Latina y el Caribe son particularmente vulnerables: las afectaciones al equilibrio ecológico global en

otras partes del planeta, por ejemplo, debido a la masiva contaminación en los países del Norte global o la pérdida de permafrost en Siberia o la deforestación en África o Asia, impactan en la Amazonia y esto a su vez repercute en el mundo.

La CEPAL (2020) reconoce esta asimetría fundamental entre las emisiones y la vulnerabilidad. Igualmente, este organismo de Naciones Unidas destaca la gravedad de los problemas sociales profundizados en medio de la pandemia de covid-19, al estimar que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020: 22 millones de personas más que el año anterior. Este organismo también destaca el empeoramiento de los índices de desigualdad en la región y en las tasas de ocupación y participación laboral, sobre todo en las mujeres.

A pesar de esas constataciones, no se puede desembocar en la torpe conclusión de que América Latina y el Caribe pueden continuar por la misma senda de crecimiento económico y de extractivismos desbocados para intentar alcanzar un fantasma que ya ha ocasionado terribles destrozos: ¡el desarrollo!²

Tampoco se puede caer en la trampa de las soluciones tecnológicas. Muchas veces las mejoras que se pueden conseguir con avances tecnológicos solo se reducen a pocos espacios locales, sobre todo urbanos. Las *sociedades de la externalización* (Lesenich, 2019), las de los países del capitalismo metropolitano e incluso de los espacios de privilegiados en el Sur global, mejoran sus niveles de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a costa del sacrificio ambiental y social de otros territorios. En paralelo, debemos considerar las inequidades socioeconómicas, propias del capitalismo.

Tanta barbarie exacerba cada vez más las brechas entre ricos y pobres, deteriorando la alimentación, la salud, la educación y la vivienda de las actuales generaciones, algo que limitará sus

expectativas y oportunidades de futuro. Sin ser la causa de los problemas actuales, la pandemia del coronavirus también a través del inequitativo acceso a las vacunas, ha agravado esta realidad. Por su origen, todos estos desequilibrios son múltiples y crecen aceleradamente, provocando procesos sociales que superan las fronteras nacionales, por ejemplo, a través de crecientes flujos migratorios. Todas estas duras realidades, por otro lado, explican el aumento de los niveles de represión y exclusión existentes, con el consiguiente deterioro de la institucionalidad política.

Vistas así las cosas, es vital asumir la crisis socioambiental como parte de una crisis multifacética, que a todas luces configura una crisis civilizatoria, que acarrea también la *crisis del pensamiento*: si somos honestos y vemos las soluciones planteadas a nivel gubernamental y de casi todos los organismos internacionales —la Cumbre de París de 2015 obra como muestra fehaciente de esta aseveración— se ha menoscabado la construcción —o siquiera discusión— de las grandes soluciones que el mundo necesita en muchos aspectos, especialmente en el ámbito de la economía.

La imperiosa necesidad de pensar en otra economía³

En definitiva, es preciso iniciar la discusión reconociendo los límites ecológicos que tiene el ambiente que nos alberga, aceptando que los seres humanos forman parte de la naturaleza, y cuestionando al sistema de reproducción del capital como base de crecientes inequidades socioeconómicas y culturales. Sintetizando, es preciso plantearnos otros objetivos y otras acciones. Más de lo mismo será cada vez más de lo peor.

De ninguna manera puede creerse que todo el sistema económico debe estar inmerso en la lógica dominante de mercado, pues hay muchas relaciones inspiradas en otros principios de indudable importancia; por ejemplo, la misma solidaridad dentro de la seguridad social o las prestaciones

2 Sobre este tema se pueden consultar las reflexiones plasmadas en varios artículos del libro de Acosta, García-Macías y Munck (2021).

3 Consúltense los textos de Acosta y Cajas Guijarro (2018; 2020a).

sociales, a más de las diversas formas de relacionamiento solidario y recíproco en las economías de los pueblos y nacionalidades ancestrales. Similar reflexión se podría hacer para los servicios de educación, salud, transporte público, financieros y otras funciones que generan bienes públicos y comunes que no se producen y regulan vía oferta y demanda. En este punto, para recuperar una de las tantas lecciones de la pandemia del coronavirus, la salud no puede ser un privilegio ni una mercancía: la salud —íntegramente replanteada— es un derecho. No todos los actores de la economía, por lo demás, actúan movidos por el lucro, ni todos los problemas se resolverán con la intervención estatal.

Un manejo diferente y diferenciador en lo económico exige cambiar las demás dimensiones sociales, que no se agotan en la racionalidad y calidad de las políticas sociales. Su reformulación debe basarse en la eficiencia tanto como la suficiencia y la solidaridad, fortaleciendo las identidades culturales de las poblaciones locales (empezando desde los barrios y comunidades), promoviendo la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las masas diferenciadas.

Amplios segmentos de la población, tradicionalmente marginados, pasarían de su papel pasivo en el uso de bienes y servicios colectivos a propulsores autónomos de los servicios de salud, educación, transporte, etc., impulsados desde la escala local-territorial; asumiendo el reto en cada comunidad. En lo político, este proceso conformaría y fortalecería instituciones representativas de las mayorías desde espacios locales, municipales y parroquiales, ampliándose en círculos concéntricos hasta cubrir el nivel nacional. Solo así se puede enfrentar la dominación del capital y de las burocracias estatales, ambos reacios al cambio. Si en este empeño se cuenta con el concurso consciente y activo del gobierno central, tanto mejor, pero no se debe jamás ser dependiente de este. La autonomía comunitaria es vital en este proceso.

Bajo un enfoque autocentrado, esto implica una emancipación concertada desde lo local, el real espacio para que emerjan los verdaderos contra-

poderes de acción democrática política, económica, social, medioambiental y cultural. Desde ellos se podrán forjar embriones de una nueva institucionalidad estatal, de una renovada lógica de mercado y de una nueva convivencia social. Esos contrapoderes serían pilares para materializar una estrategia colectiva que construya un proyecto de vida en común, participativa y solidaria.

Lo que sí debe quedar claramente establecido es que una economía extractivista, es decir, prioritariamente primario-exportadora, solo nos conduce a una situación de permanente postración y de creciente destrucción de los equilibrios socioambientales. Así, se requieren estrategias de transición, a desplegarse mientras se siguen extrayendo los recursos naturales de alguna manera portadores de la «maldición de la abundancia» (Acosta, 2009). El éxito de la salida dependerá de la coherencia de la estrategia alternativa y, sobre todo, del grado de respaldo social que tenga una estrategia posextractivista (Acosta y Brand, 2017).

Eso nos conmina a superar la civilización capitalista transitando del antropocentrismo al biocentrismo. Una nueva civilización no surgirá por generación espontánea, ni será el resultado de la gestión de un grupo de personas iluminadas. Se trata de una construcción y reconstrucción paciente y decidida, especialmente desde ámbitos comunitarios, que empieza por desmontar varios fetiches (el fetiche del dinero, la ganancia, el crecimiento económico, entre otros temas asumidos como verdades indiscutibles) y propiciar cambios radicales a partir también de experiencias existentes.

Este es el punto. Contamos con valores, experiencias y prácticas civilizatorias alternativas, como las que ofrece el *buen vivir* o *sumak kawsay* o *suma qamaña* de las comunidades indígenas andinas y amazónicas.⁴ A más de las visiones de nuestra América, hay otras muchas aproximaciones a pensamientos filosóficos de alguna manera emparentados con la búsqueda de una vida armónica desde visiones filosóficas incluyentes en

4 La lista de textos que abordan este tema es cada vez más grande. Como referencia, mencionamos Acosta (2013), publicado también en portugués, francés, alemán y holandés.

todos los continentes. Aunque mejor sería hablar en plural de buenos convivires, para no abrir la puerta a un *buen vivir* único, homogéneo, imposible de realizar, por lo demás. Y este esfuerzo de recuperación de memorias largas en el mundo de los pueblos originarios debe darse también rescatando todas aquellas valiosas y todavía vigentes lecturas y propuestas formuladas desde las diversas teorías de la dependencia, superando, por cierto, su sesgo antropocéntrico y modernizador. Este esfuerzo demanda también recuperar el enorme potencial del paradigma feminista de los cuidados y las visiones decoloniales.

Si no hay espacio para *vanguardias* que asuman un liderazgo privilegiado, tampoco es una tarea que se resuelve exclusivamente en el espacio nacional. La conclusión es obvia, la acción pasa por todos los ámbitos estratégicos posibles, sin descuidar el nivel global (Acosta y Cajas Guijarro, 2020b). Para América Latina es cada vez más urgente un regionalismo autónomo expresado en otras formas de integración, que debería pensarse de forma contrahegemónica, multidimensional, solidaria, autónoma y autocentrada, no simplemente volcada al mercado mundial.

Sin una sociedad mucho más igualitaria y equitativa es imposible que funcionen a cabalidad la economía ni los mercados y, mucho menos, la democracia. Por ello es preciso reformular la esencia misma del Estado desde visiones y prácticas de equidad, igualdad y plurinacionalidad.

En suma, nos toca construir —en clave de pluriverso— un mundo donde quepan otros mundos, sin que ninguno de ellos sea víctima de la marginación y la explotación y donde todos los seres humanos vivamos con dignidad y en armonía con la naturaleza.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: CEP, Swissaid y Abya Yala.
- ACOSTA, A. (2018). Antropoceno, capitaloceno, faloceno y más. *Rebelión*.
- ACOSTA, A., y BRAND, U. (2017). *Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo*. Barcelona: Icaria.
- ACOSTA, A., y CAJAS GUIJARRO, J. (2018). Reflexiones sobre el sin-rumbo de la economía. De las «ciencias económicas» a la «posteconomía». *Revista Ecuador Debate*, 103, CAAP, Quito.
- ACOSTA, A., y CAJAS GUIJARRO, J. (2020a). Del coronavirus a la gran transformación. Repensando la institucionalidad de la económica global. En P. AMADEO (ed.), *Posnormales. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias*.
- ACOSTA, A., y CAJAS GUIJARRO, J. (2020b). Naturaleza, economía y subversión epistémica para la transición. En G. GÜNTHER y M. MEIRELES, *Voces latinoamericanas: mercantilización de la naturaleza y resistencia social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ACOSTA, A., GARCÍA-MACÍAS, P., y MUNCK, R. (eds.) (2021). *Posdesarrollo. Contextos - contradicciones - futuros*. Quito: Abya-Yala.
- BRAND, U., y WISSEN, M. (2021). *Modo de vida imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- CEPAL (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*
- KOTHARI, A., SALLEH, A., ESCOBAR, A., DEMARIA, F., y ACOSTA, A. (eds.) (2019). *Pluriverso. Un diccionario del posdesarrollo*. Icaria-Abya Yala (ed. original: *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*, Nueva Delhi: Tulik Books).
- LESENICH, S. (2019). *La sociedad de la externalización*. Barcelona: Herder.

La pandemia y los movimientos sociales latinoamericanos

BRENO BRINGEL

Brasil. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Director de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) y presidente del Comité de Movimientos Sociales de la Asociación Internacional de Sociología. Asesor académico de Latinoamérica21.

La pandemia del coronavirus se expandió en nuestro mundo acelerado e interconectado con una rapidez increíble, desbordando a todos y convirtiéndose en un acontecimiento crítico con impactos múltiples. Su aparición y propagación, además, se produjo en un contexto particularmente complejo para América Latina y el Caribe.

Inmediatamente antes de la pandemia, una de las grandes preocupaciones del debate público era el proceso de derechización vivido en la región, visible en la sociedad y en la política, en la economía y en la cultura, mediante retrocesos democráticos y de derechos, la radicalización de la dinámica de explotación capitalista, la ampliación de las fronteras extractivas o las victorias electorales de gobiernos conservadores y autoritarios. Súmase a eso una enorme desconfianza y rechazo hacia los sistemas políticos y actores establecidos, el incremento de las desigualdades y el deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población, el resquebrajamiento de los tejidos sociales y, por si fuera poco, también un escenario de emergencia climática y medioambiental. Por un lado, estas múltiples crisis se profundizaron y se visibilizaron todavía más con la pandemia. Pero, por otro, emergieron también una serie de acciones, experiencias y protestas tejidas por colectividades diversas que trataron de incidir ante este escenario de crisis sistémica, buscando construir nuevos horizontes de sentido para un mundo más justo.

Los movimientos sociales latinoamericanos fueron actores centrales durante la pandemia por tres motivos principales. En primer lugar, expusieron a través de protestas y estallidos su descontento, impugnación y veto hacia diferentes tipos de derivas autoritarias, políticas neoliberales, antipopulares y ecodidas, así como a la gestión ineficiente de la crisis sanitaria. En segundo lugar, allí donde los gobiernos no llegan, proliferaron una serie de iniciativas ciudadanas y redes de cuidado, solidaridad y apoyo mutuo. Desde los barrios y las comunidades se buscó, en carácter de emergencia, dar respuestas prácticas a necesidades diversas de la población, incluyendo el hambre y la salud. Por fin, los movimientos sociales también desplegaron en 2020 y 2021 una serie de marcos discursivos e interpretativos que trataron de disputar los sentidos sobre cómo generar alternativas y transiciones justas en el mundo pospandémico, desafiando las voces que abogaban por una *vuelta a la normalidad* o por un supuesto cambio de rumbo cosmético para que, en el fondo, nada cambiara. Estos tres planos de actuación de los movimientos sociales se complementan (las protestas en las calles, el trabajo territorial y la disputa de sentidos) y serán discutidos en cada una de las partes del presente texto, articulando contribuciones previas del autor sobre el tema.

La explosión en las calles: los estallidos y la pandemia

En el período inmediatamente anterior a la pandemia, muchos países latinoamericanos y caribeños vivieron protestas de alta intensidad. La chispa que desató los levantamientos se debió a motivos diferentes en cada país: las reformas de la seguridad social (Nicaragua) en 2018; el alza de los precios de la gasolina (Ecuador y Haití); los escándalos de corrupción política (Puerto Rico); el precio de los transportes (Chile); o el *paquetazo* de Iván Duque (Colombia) en 2019. En todos los casos, la represión gubernamental avivó todavía más las protestas, que desbordaron tanto los movimientos iniciadores como las reivindicaciones específicas. No obstante, más que un rechazo a una política o a un tema concreto, lo que ha estado en juego, en la mayoría de los casos, ha sido una impugnación mucho más amplia a la representación, a la política institucional y a los sujetos políticos establecidos.

Esta ola de protestas, por cierto, no fue exclusiva de América Latina y del Caribe. Desde principios de 2019 varios países del mundo vivieron protestas masivas. Fue el caso de Argelia con los *Hirak*, de Francia con los *chalecos amarillos* o de Hong Kong con las manifestaciones prodemocracia. También en Irak miles de jóvenes ocupaban las calles cada semana para exigir mejores empleos y más democracia, mientras en Líbano salían para tratar de poner fin a un sistema político corrupto y confesional. Como muestra el libro *Alerta global* (2020a) que compilé con Geoffrey Pleyers, buena parte de estas manifestaciones se interrumpieron temporalmente con el inicio de la pandemia. Muchos creían que el confinamiento y la situación sanitaria impedirían que proliferaran. Aunque es cierto que la movilización masiva en las calles remitió en los primeros meses de 2020, la politización de la sociedad en varios países no cesó.

Pasados los primeros meses, las protestas regresaron con otra intensidad y temporalidad. Las brutales desigualdades sociales existentes en nuestra región se visibilizaron todavía más con la pandemia. Y el debate público sobre eso se debe, en buena medida, al trabajo de las activistas y

militantes: «es más fácil morir por ser negro que por el coronavirus», decían militantes brasileños en protestas antirracistas en 2020 contra el genocidio del pueblo negro; o «el gobierno nos mata más que la covid» se podía escuchar en las marchas de Colombia de 2021. Eso, junto con la gestión deficiente (cuando no catastrófica) de la mayoría de los gobiernos fue, paulatinamente, aumentando la indignación de la población. Sin embargo, hay que matizar también que las calles estuvieron en disputa y en muchos países también vieron desfilar banderas negacionistas, antivacunas y de apoyo a gobiernos conservadores y autoritarios. La disputa de las calles por las derechas latinoamericanas que se había expandido durante los últimos años no se frenó tampoco con la pandemia, sino todo lo contrario.

El *caldo de cultivo pandémico* potenció nuevas protestas e, incluso, nuevos estallidos que se conectan pero a la vez se diferencian de los levantamientos previos de la década de 2010 que marcaron la geopolítica de la indignación global. Eso es así en términos individuales, colectivos y subjetivos, pero también geopolíticos. La pandemia acentuó el caos global, pero también la idea de que estamos experimentando una gran inflexión histórica, en la cual lo que hagamos ahora será muy decisivo para el futuro de la humanidad. El caos, sin embargo, no implica la ausencia total de algún tipo de orden, sino que evoca la turbulencia y la indefinición geopolítica contemporánea ante múltiples *riesgos globales* y destinos posibles. La imprevisibilidad e inestabilidad pasan a ser regla, y eso se refiere tanto a mayor volatilidad ante amenazas como a dinámicas propias de lo social, lo político y lo económico. Frente a este escenario, cobra mucha fuerza el sentido de urgencia ante una coyuntura crítica y también, como veremos, la disputa de sentidos sobre el futuro pospandémico.

En los estallidos y en las protestas pandémicas latinoamericanas podemos entrever buena parte de las angustias, crisis, emociones, fisuras, pero también contradicciones, del actual momento histórico. El antagonismo de las calles en algunos casos se mostró más reactivo, como fuerza de veto y oposición (Perú) o como grito de indigna-

ción (Nicaragua, Haití). En otros, fue más propositivo y generó un movimiento instituyente cuyas consecuencias han llevado al éxito de reivindicaciones específicas (Ecuador), a un fortalecimiento de la organización social (Colombia) y a cambios constituyentes (Chile). Nada garantiza que la apertura societaria resultante de los estallidos genere cambios estructurales y político-institucionales. Eso dependerá de muchos elementos que solo se pueden leer con el desarrollo del proceso político, el cambio de la correlación de fuerzas y la forma por la cual los actores sociales y políticos se reubican frente al nuevo escenario.

La trama invisible: apoyo mutuo y solidaridades

No podemos entender los movimientos sociales mirando solo su parte visible y los momentos extraordinarios. El debate sobre la *rutinización* de la acción colectiva nos recuerda precisamente cuán importante es detenernos también en las configuraciones más sumergidas y ordinarias de los actores sociales y políticos. Durante la pandemia, en las casas, en los barrios, en las comunidades y en los territorios se activó la autogestión, los vínculos comunitarios, el apoyo mutuo, las ollas populares, los tejidos sociales resilientes y las solidaridades cotidianas. En el caso de Chile, por ejemplo, buena parte de la fuerza callejera de octubre de 2019 se volcó luego a los cabildos y las asambleas barriales. En el caso de Colombia, un segundo estallido brotó en 2021 con mayor fuerza incluso que el de 2019 articulando múltiples territorios y tradiciones de movilización.

El Observatorio de Movimientos Sociales de América Latina del Núcleo de Teoría Social y América Latina (NETSAL), con sede en Río de Janeiro, ha realizado desde el inicio de la pandemia un acompañamiento de las iniciativas de la sociedad civil que buscan dar respuestas a la crisis multidimensional generada y exacerbada por la pandemia de covid-19. Más allá de algunas especificidades de cada caso, en los informes trimestrales y en la cobertura de 18 países de la región, se puede vislumbrar de forma transversal una tendencia a la formación de acciones emergenciales y solidarias en los territorios, que se tejieron por

individuos, pequeños colectivos, redes preexistentes o incluso grandes movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que pusieron a la disposición de la población diferentes tipos de recursos e infraestructuras.

Si miramos al otro lado de la moneda, más allá de las protestas y su expresividad pública, la crisis contemporánea también ha puesto en cuestión la importancia de la colectividad y la vida comunitaria. Paradójicamente, en un momento donde el aislamiento y el confinamiento tuvo un carácter eminentemente individual, varias iniciativas sociales pasaron a valorizar más la vida en común. Nos sentimos más solos y estamos más vulnerables, pero también se ha potenciado la empatía, la solidaridad y una serie de redes de apoyo mutuo que subrayan cuán interdependientes y ecodependientes somos. Jóvenes que se ofrecieron voluntariamente a hacer la compra de alimentos o medicamentos para población de riesgo que no podía salir de casa; donaciones que no esperaban nada a cambio; familias que se dispusieron a cuidar de niños de otras familias que tenían que seguir trabajando en el momento más duro de la pandemia; iniciativas que promovieron intercambios y trueques en momentos de cierre de los comercios y de necesidades económicas apremiantes; colectivos que ofrecieron y ofrecen ayuda psicológica y/o laboral para los que están sufriendo de manera más directa las consecuencias de la crisis.

El fortalecimiento de los lazos sociales y de los vínculos comunitarios, por lo tanto, ha sido una de las potencialidades de resistencia en tiempos de coronavirus. Sin romantizarlos, forman parte de esta trama más invisible, y tan necesaria, que garantiza la posibilidad de existencia y la vida cotidiana. En un momento dramático de verdadera depresión colectiva como el que estamos viviendo, eso no es poca cosa.

Aprendizajes societales, transiciones y horizontes de futuro

Además de las protestas y la actuación territorial, los movimientos sociales latinoamericanos han sido centrales durante la pandemia para

crear y disputar sentidos y horizontes de futuro alternativo. Obviamente, se trata de una batalla dura y totalmente asimétrica, teniendo en cuenta que para las colectividades dominantes, tanto en la política como en la economía, la crisis del coronavirus también es vista como una oportunidad para reforzar proyectos más autoritarios u otros que buscan remodelar el capitalismo en las próximas décadas, con *pactos verdes* en el Norte (principalmente, en Estados Unidos y en la Unión Europea) que tendrán un brutal impacto socioambiental, económico y político en el Sur, sobre todo en América Latina.

A lo largo de estos dos años pandémicos, los movimientos sociales han elaborado una serie de aprendizajes y desafíos que se proyectan como horizontes importantes para el mediano y largo plazo, tratando de trasladarlos a la sociedad como un todo en la búsqueda de futuros alternativos.

La lucha contra el antropocentrismo y la centralidad de la agenda socioambiental. Si la propia emergencia del coronavirus es resultado de nuestros desequilibrios ecosistémicos, la desaceleración de la economía y poco más de una semana de restricciones de coches y vuelos sirvieron para que la mayoría de las capitales del mundo hayan visto sus estratosféricas tasas de contaminación bajar hasta la mitad, mientras se daban insólitas imágenes de animales circulando por calles vacías. Eso sirvió para recordar, al menos temporalmente, que sin lucha contra el cambio climático, por alternativas al desarrollo y por la justicia ambiental no habrá planeta ni vida que se sostenga en el futuro inmediato. La agenda socioambiental se vio, sin dudas, fortalecida durante la pandemia, pero el gran desafío para los movimientos sociales es que esta no sea reappropriada sistémicamente solo como *capitalismo verde*, sino que camine hacia la redefinición de las relaciones entre sociedad, cultura y naturaleza.

La política de los cuidados y el sostenimiento de la vida. Otro aprendizaje societario de la política en tiempos de coronavirus es la centralidad de los cuidados para mantener la vida y su reparto absolutamente desigual. Las feministas llevan

tiempo insistiendo en ello y ahora la pandemia lo volvió todavía más explícito. Casi es escandaloso. Para que las tareas del cuidado no sigan recayendo casi exclusivamente en los cuerpos de las mujeres, la pandemia debería ser vista también como una oportunidad de inflexión para que los hombres puedan involucrarse activamente en un cambio de escenario, transformando la organización del trabajo en casa y fuera de ella. Solo así se podrán construir, en términos prácticos, sociedades más igualitarias y alternativas antipatriarcales.

La defensa de lo público. Un tercer eje de aprendizaje tiene que ver con la defensa y reconstrucción de lo público. Tras décadas de desmantelamiento de los servicios públicos por el neoliberalismo, la lucha contra el coronavirus ha visibilizado la importancia de la salud pública, gratuita y universal. Se trata del principal sostén para proteger a las personas, lidiando con los múltiples determinantes de la salud. Asimismo, las luchas vinculadas a la reivindicación de derechos básicos con fuerte sentido de lo público que buscan frenar la creciente conversión mercantil de los derechos han sido potenciadas.

La construcción de lo común. Además, y más allá de lo público, los movimientos sociales latinoamericanos profundizaron durante la pandemia la construcción de lo común, un horizonte de vida que viene ganando cada vez más fuerza. Sus matrices de referencia son múltiples y pueden oscilar desde los feminismos y el vínculo entre lo común y la reproducción social o los bienes comunes estratégicos, tales como el agua o la tierra. Durante la pandemia se visibilizó que es una alternativa política, dada su importancia para el sostén comunitario a la vida.

Política de la(s) emergencia(s). Las transiciones necesarias. Ante la urgencia del presente, los movimientos sociales están configurando una nueva praxis y un pensamiento de transición. Se trata de construir una agenda hacia el futuro, de alternativas al actual patrón civilizatorio, basada no en un horizonte utópico abstracto, sino en *utopías concretas* que existen y son territorializadas. Pensemos en la construcción de un cambio de

paradigma hacia una nueva matriz económica y ecosocial, articulada por movimientos combativos y diversos actores sociales y también religiosos, anticapitalistas y ecologistas, que a lo largo de las últimas décadas han apostado y construido, principalmente a nivel local y en los territorios, iniciativas y agendas vinculadas a la justicia socioambiental, la comunalidad y el buen vivir. La transición (alimentaria, energética, climática, etc.) hacia un nuevo modelo de carácter posextractivista se coloca como una *transición justa*, en un contexto de sendas propuestas capitalistas de *transiciones sistémicas* desde arriba.

Para que el medioambiente no sea solo una bandera para salvar al capitalismo, sino para *cuidar nuestra casa común*, los propios movimientos sociales, las experiencias territoriales y una diversidad de luchas y frentes populares y político-intelectuales han impulsado estas iniciativas durante la pandemia que buscan romper con las narrativas hegemónicas de la *nueva normalidad*. Los puntos de partida son los acúmulos y resistencias históricas de los pueblos de la floresta, de los movimientos indígenas, campesinos, negros y feministas, bien como de luchas por la agroecología, la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza y el derecho a la vida. Además de las luchas territorializadas, en algunos se ha buscado también generar plataformas políticas amplias, propositivas y transformadoras, que contribuyan a frenar la destrucción de ecosistemas y a combatir las múltiples desigualdades agravadas con la crisis sanitaria del covid-19.

Una de las iniciativas latinoamericanas en esta dirección ha sido el Pacto Ecosocial del Sur. Creado en 2020 por intelectuales y organizaciones sociales latinoamericanas, formula la articulación de la justicia redistributiva con la justicia ambiental, étnica y de género. Para ello, se combinan propuestas concretas, difundidas también en varios otros ámbitos (tales como la transformación tributaria solidaria, la anulación de las deudas externas de los Estados y una renta básica universal), con horizontes más amplios asociados a la construcción de economías y sociedades posextractivistas y el fortalecimiento de espacios comunitarios y de cuidado. Avanzar en esta dirección exigirá respon-

sabilidad colectiva. También sacrificios y cambios que van desde lo personal (cambio de hábitos, reducción del consumo o disminución de viajes) a lo más macro (políticas que posibiliten un cambio en el sistema alimentario o el decrecimiento radical en sectores como el petróleo, el gas y la minería), pasando también por las relaciones de trabajo y la vida social como un todo. Los gobiernos y todos aquellos que, en tiempos de pandemia, decían defender la vida deberían contribuir a construir este cambio de paradigma ecosocial, ya que si el capitalismo es un destino de muerte, la naturaleza, por el contrario, es nuestra principal fuente de vida.

Referencias bibliográficas

- BRINGEL, B. (2020a). Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 11, n.º especial, 173-187.
- BRINGEL, B. (2020b). Covid-19 and the new global chaos. *Interface: A Journal for and about Social Movements*, 12(1), 392-399.
- BRINGEL, B., CAIRO, H., SVAMPA, M., y PRECIADO, J. (2020). El estallido social en América Latina y el Caribe: rupturas, resistencias e incertidumbres frente a la covid-19. *Encartes, CIESAS-México*, 3(6), 252-272.
- BRINGEL, B., MARTÍNEZ, A., y MUGGENTHALER, F. (comps.) (2021). *Desbordes: estallidos, sujetos y porvenires en América Latina*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- BRINGEL, B., y PLEYERS, G. (2020b). La pandemia y sus ecos globales. En B. BRINGEL y G. PLEYERS (eds.), *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempo de pandemia* (pp. 9-32). Buenos Aires y Lima: CLACSO y ALAS.
- BRINGEL, B., y PLEYERS, G. (eds.) (2020a). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempo de pandemia*. Buenos Aires y Lima: CLACSO y ALAS.
- OBSERVATÓRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA AMÉRICA LATINA (OMSAL). (2020, marzo-2021, octubre). *Comunica América Latina*, n.º I a VI. Río de Janeiro: Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Entre la geopolítica y las ideas. Reflexiones para una renovación democrática

ARMANDO CHAGUACEDA Y FERNANDO PEDROSA

Armando Chaguaceda. Doctor en Historia y Estudios Regionales especializado en el estudio de la relación sociedad civil-democratización-autoritarismo en Latinoamérica y Rusia. Investigador en Gobierno y Análisis Político AC (GAPAC).

Fernando Pedrosa. Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires, donde coordina el Grupo de Estudios de Asia y América Latina del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

En la intelectualidad regional se mantienen dobles raseros a la hora de evaluar y confrontar los autoritarismos y populismos criollos. Si los demócratas no actúan decidida y tempranamente en defensa de sus instituciones, derechos y principios, los próximos años no augurarán escenarios sencillos para las democracias latinoamericanas.

Qué hacer con el pasado
(para que sea útil en el presente)

La reflexión sobre el pasado es poco útil cuando se vuelve celebratoria o melancólica, pero se convierte en un arma potente si se usa para interrogarlo desde las perplejidades del presente. Y en este presente que vivimos la pregunta sigue siendo, como en otras épocas, por el futuro de la justicia, la libertad y la democracia. La mirada al pasado se vuelve entonces pragmática y proactiva, pues busca pistas para desarmar el relato y la legitimidad de los autoritarismos actuales.

En esa mirada vital hacia al pasado, la Guerra Fría es un momento culminante, donde las fuerzas del autoritarismo y el orden estamental fueron derrotadas por una coalición de actores y una conjunción de estrategias que llevaban el discurso de la libertad en su centro vital. Es necesario volver a leer atentamente esa experiencia con los ojos de hoy.

Viejas cuestiones y nuevos escenarios

Esta vista atrás es necesaria porque consideramos que la contraposición *autocracia versus democracia* constituye la polaridad básica que

debemos analizar para comprender los conflictos políticos que caracterizan al mundo de hoy. En plena globalización también ha cobrado renovada vigencia una polaridad cultural, capaz de diferenciar posturas cuyos extremos son enfoques conservadores, por un lado, y progresistas, por el otro.

El polo conservador considera natural una visión tradicional caracterizada en la existencia de jerarquías entre naciones, clases, razas, géneros, religiones y culturas. El progresista opone la necesidad de reconocer y empoderar a sujetos considerados oprimidos, emergentes o minoritarios por el poder establecido. A medio camino entre los impulsos reaccionarios o revolucionarios que se desprenden, las posturas liberales acomodan agendas reformistas varias, aunque en ocasiones quedan sumergidas entre los gritos y acusaciones de tradicionalistas y canceladores.

A ese mapa hay que añadir una dimensión geopolítica. El vertiginoso ascenso global de China y la renovada presencia rusa ocupan un lugar muy importante en esta historia. Esto es así porque permite darle un horizonte más amplio a la orfandad que produjo la disolución del socialismo soviético, la falta de liderazgo regional con las muertes de Hugo Chávez y Fidel Castro y la salida de Lula del poder. Pero, sobre todo, para sobreponerse al fin de la bonanza de los *commodities* y la pérdida del control en algunos Estados que profesaban la religión del socialismo del siglo XXI.

A través de la creciente expansión de China y Rusia, los sectores antiliberales latinoamericanos pueden sublimar su aversión hacia Occidente y el capitalismo, encontrando además un paraguas que coincide con ellos en la visión jerárquica y autoritaria para la sociedad.

El caleidoscopio latinoamericano y el renacer autoritario

No hacen falta demasiados reportes especializados para observar que en América Latina la coyuntura democrática no transita su momento más halagüeño. Pese a la vigencia formal de un marco mayoritario de orden democrático y del Estado

de derecho, la región es hoy un caleidoscopio de tipos de regímenes y capacidades estatales.

En ese sentido, la combinación de neoliberalismo y democracia ha sido tóxica para esta última. Notables desigualdades en los terrenos social y económico se mantuvieron y, en algunos casos, se ampliaron. Para sobrevivir, las democracias latinas han tenido que pactar con diversos poderes corporativos: capitalistas extractivos, sindicatos rentistas, burguesías especulativas, clase política corrupta o burocracias estatales colonizadas por intereses diversos.

La aparición del chavismo actuó como un catalizador de las energías supervivientes de la Guerra Fría, sobre todo con la potencia del *franchising* cubano que llevaba años buscando infructuosamente una oportunidad como la que se le abrió en Venezuela. Pero a eso le sumó el peso de la tradición populista latinoamericana y las heridas de la década neoliberal. Los años que siguieron a los noventa volvieron a mostrar la débil confianza de grupos sociales y elites políticas en la democracia liberal y, esa vez, la ola autoritaria se vio fortalecida por una etapa de bienestar regional inédita.

La izquierda neocomunista entendió que una de las tantas causas de su derrota en el siglo XX había sido centrarse en una agenda material poco atractiva y dejarle a Occidente el discurso de la libertad, la extensión de derechos y la democracia. Por eso, con el nuevo siglo, sus cabezas más lúcidas fueron activas en generar un cambio estratégico y así apropiarse y modificar con éxito las tradiciones liberales antes dejadas de lado. El plan fue retomar los postulados generales de un programa en que no creían, con el objetivo de modificarlo y así hacerlo funcional a una relectura autoritaria sobre cómo organizar a las sociedades contemporáneas.

La estrategia populista alcanzó un éxito peculiar allí donde el pluralismo y el disenso eran condiciones consolidadas y deseadas, logrando instaurar ahora un teatro de operaciones en el que se juega la lucha por la hegemonía. La estrategia de los socialistas del siglo XXI (aunque finalmente sean

lo mismo que en el siglo xx) resultó en quitarle el contenido liberal a los reclamos y conflictos identitarios que se desparraman por toda la sociedad y, en ese mapa de tensiones, llevarlos por vías autoritarias y estrategias de suma cero.

Una gran parte de la izquierda heredera de la tradición marxista del siglo xx se mantuvo dentro del orden democrático pluralista en los años ochenta y noventa. Pero luego asomó renovada y desafiante con el chavismo, que venía a fusionar las influencias estalinistas tamizadas de Cuba con la tradición antiliberal y corporativa del populismo latinoamericano. Eso lo dotó de emocionalidad y, sobre todo, logró construir un aparato conceptual que le dio solidez teórica y que lo blindó frente a las viejas críticas.

La ciudad de las ideas: un territorio en disputa

Pese a que entre la Europa y la América Latina postransicionales pueden hallarse diferencias de grado en la calidad de sus instituciones y culturas políticas, así como en sus políticas económicas y sociales, hay áreas donde las distancias parecen más notables. Una de ellas es la cultura democrática de la intelectualidad.

La conquista del mundo académico, científico y cultural y su fusión con las élites políticas y las nuevas burguesías surgidas de la década de abundancia por los *commodities* en alza crearon una sólida alianza que se consolidó con el paso de los años y la falta de una orientación opuesta que le pusiera freno.

No pocos intelectuales formados en los sesenta y setenta mantuvieron una sistemática política de recursos humanos basada en diversas estrategias, entre ellas, la ideologización y el apoyo a quienes, además de excelentes profesionales, fueran obstinados militantes. Y todo esto contó en demasiadas ocasiones con el apoyo naif de redes y asociaciones europeas y norteamericanas, que, hasta el día de hoy, sostienen el *soft power* autoritario en la región.

Espacios nacidos al calor del exilio de intelectuales y la necesidad de renovar las ideas de la épo-

ca, como el Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO), se transformaron en espacios de reproducción de un tipo de discurso intelectual y político de vocación crecientemente hegemónica, identificado con el llamado progresismo, en su variante nacional popular o del socialismo del siglo XXI.

Redes tradicionalmente propicias para la reflexión y el intercambio, como la Latin American Studies Association (LASA), han mantenido un carácter más abierto, pero hoy muestran también la presencia reforzada de discursos (poscoloniales, decoloniales, etc.) que ven a la democracia liberal, la economía de mercado y la sociedad abierta como meros constructos colonizadores de un Occidente imperial.

Mientras que los cultores de las ideas populistas y estalinistas parecen crecer sin oposición, quienes se oponen a ellos se encuentran disgregados, fragmentados, aislados y, en muchas ocasiones, sin apoyos institucionales y abandonados al voluntarismo individual.

Paradójicamente, los ganadores ideológicos de la Guerra Fría todavía no han mensurado la importancia de esta batalla en tierras latinoamericanas. Por eso es más necesario advertir que a esa estrategia del populismo es necesario oponerle una estrategia que la enfrente, y esto es conformar una coalición que retome organizadamente los postulados de la libertad y el pluralismo.

Pensar el presente y actuar antes de que sea tarde

Es preciso comenzar a articular redes transnacionales que enfrenten crecientemente la legitimidad autoritaria que se está construyendo. Los gobiernos y sociedades de países democráticos deben mirar un poco hacia atrás y recordar cómo articulaban *soft power*, símbolos y recursos para dar disputas por los sentidos que también estaban entonces en cuestión. Este es el desafío que debe proponerse para estos tiempos: construir o consolidar redes de influencia intelectual, pero también asociaciones de especialistas, artistas y profesionales pluralistas y demócratas.

Es imprescindible aportar a las carreras y al éxito de quienes pueden convertirse en voceros, modelos y ejemplos que propugnan un mundo democrático, abierto y pluralista. Y a los que ya lo hacen, es necesario potenciarlos aun más. El mundo occidental debe recrear visiones de proyectos colectivos en que la libertad y el bienestar se presenten de nuevo como un par posible, retomando así algún tipo de aspecto ejemplarizante y abandonando discursos parroquiales y localistas.

Enfrentar al autoritarismo disfrazado de progresismo requiere de estrategias integrales. No son útiles acciones voluntaristas innecesariamente arriesgadas y prácticamente sin resultados trascendentes. Hay que pensar una mancomunidad de socios articulados, diversos y orientados a objetivos de corto, medio y largo plazo. En ese camino, las posibles acciones pueden ir, entre otras, por los siguientes ejes:

Formación humana

- Identificar activistas, líderes jóvenes, funcionarios y académicos para conformar redes de reflexión e incidencia democráticas.
- Apoyar perfiles personales destacados.
- Nuclear especialistas en temas tecnológicos, con similares propósitos.
- Crear espacios de reflexión sobre temas de agenda del futuro en temas de consumos culturales, ambiente, inteligencia artificial, tecnología o vínculo con los animales.

Fortalecimiento institucional

- Estimular la inversión pública y privada en formación de recursos humanos rompiendo las dinámicas autorreferentes de las élites regionales.
- Buscar nuevos *stakeholders*, creando redes y vínculos transnacionales con colegas asiáticos y africanos incluyendo empresarios exitosos de empresas con alto nivel de innovación, programadores, jóvenes *gamers*, nuevos activismos, entre otros.
- Definir agendas de fortalecimiento de los actores y valores democráticos, en todas las

redes sociales, establecidas y emergentes, del mundo de la cultura y las industrias del entretenimiento.

Incidencia global

- Articular la acción colectiva coordinada para influir y retomar puestos de decisión en instituciones académicas internacionales. Mientras se participa y debate en las instituciones tradicionales, hay que crear nuevas con capacidad de autonomía económica y agendas definidas.
- Apoyar a académicos, científicos y personajes del mundo de la cultura perseguidos o apresados en países no democráticos, y denunciar a sus contrapartes autoritarias ante la comunidad internacional.
- Instalar una agenda de coordinación y cooperación con fundaciones e instituciones europeas y norteamericanas, para que no apoyen militantes del autoritarismo.
- Estrechar una cooperación con centros de pensamiento occidentales para que retomen discursos y ejemplos de liderazgo global.
- Plantar debates públicos contra los discursos y las ideologías populistas y autoritarias, con adecuada amplificación regional. Es necesario apoyar y promover, en los medios de comunicación, caras frescas, reconocibles y populares que actúen como voceros de un ideario democrático.

Conclusiones

Entre la geopolítica y las ideas, los valores e influencias erosionan los principios y funcionamiento democráticos republicanos. Por todo ello, la región es un archipiélago con claroscuros. El fenómeno chavista volvió a dar volumen a la amenaza autoritaria, la dotó de estructura, ideología, héroes, pasado, épica y construyó una maquinaria que, antes de darnos cuenta, ya se había devorado a Venezuela. Frente al avance del relato populista y leninista *aggiornado*, instituciones y organizaciones democráticas parecen haber

aceptado el lugar al que les han relegado en América Latina y otras partes del mundo. Como si una especie de culpa histórica les impidiera tomar cartas en una realidad que ya está recorriendo un rumbo alarmante.

En la intelectualidad regional se mantienen dobles raseros a la hora de evaluar y confrontar los autoritarismos y populismos criollos. Si los demócratas no actúan decidida y tempranamente en defensa de sus instituciones, derechos y principios, los próximos años no augurarán escenarios sencillos para las democracias latinoamericanas.

Conclusiones



La política en América Latina tras la pandemia

MANUEL ALCÁNTARA SÁENZ

España. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de la Universidad de Salamanca y profesor de Ciencia Política de la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín). Especializado en élites parlamentarias, elecciones, partidos políticos y poderes legislativos en América Latina. Asesor académico de Latinoamérica21.

La política en América Latina cuenta con rasgos muy heterogéneos y existen países con profundas diferencias en lo atinente al grado de calidad de sus democracias. Sin embargo, a finales de 2021 se da un contexto inmediato de notable homogeneidad influido por la pandemia de covid-19 que ha dado paso a un escenario todavía difícil de precisar que, a su vez, se superpone a otro de mayor peso configurado paulatinamente a lo largo del último cuarto de siglo. Una época definida por la *era exponencial*, según el término acuñado por Oszlak (2020) para analizar el impacto sobre el estado de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) que crecen a una velocidad mucho más rápida que la capacidad del ser humano de adaptarse a ese crecimiento.

El texto que cierra este informe se divide en tres partes. En la primera se describen los legados del pasado reciente de la política latinoamericana. En la segunda parte se abordan seis aspectos de cariz teórico que van a tener una relevancia notable en los tiempos venideros. En la tercera se analiza el impacto inmediato de la pandemia sobre la democracia, en cuatro ejes, y se finaliza considerando el panorama electoral de la región para 2022.

El texto es de carácter especulativo y su finalidad principal estriba en abrir debates que son necesarios en el ámbito público y que no debieran

quedar reclusos en la arena académica. Algunos de los puntos abordados requieren una validación empírica tanto de su contenido como de su impacto.

Los legados del pasado reciente

Durante el segundo semestre de 2019, la vida política latinoamericana confirmaba la inercia que había venido configurándose en la región a lo largo de las tres décadas anteriores, integradas las peculiaridades de la coyuntura del momento. Las elecciones servían para brindar la alternancia en el gobierno (Argentina y Uruguay), pero también para mostrar que a veces el conflicto no se canaliza a través de ellas, ya que eran manipuladas, de manera que terminaban formando parte de él, llegando incluso a incrementar la polarización como aconteció en el caso de Bolivia que, de manera diferente, se sumaba a las serias irregularidades electorales que se habían producido en Nicaragua en 2016, Honduras en 2017 y Venezuela en 2018. En la economía, los datos no habían resultado satisfactorios con un crecimiento anual del 0,2%, aunque se vaticinaba que en 2020 sería del 1,8%. En el día a día, estallidos sociales de naturaleza dispar estaban presentes en una parte notable de las ciudades de la región. San Juan de Puerto Rico, Santiago de Chile, Bogotá, Lima, Quito y La Paz eran testigos de movilizaciones que ponían de relieve un profundo malestar ciudadano. El hilo conductor no era único, pero

recogía la crispación existente contra el poder, por la arrogancia en su conducción, la corrupción generalizada, las promesas incumplidas y la incertidumbre ante un futuro problemático.

Todo ello acontecía en un medio dominado por el mantenimiento de pautas históricas de dramática y extendida inseguridad y de profunda desigualdad y precariedad, en las que las narrativas dibujaban un panorama de polarización extrema. Del lado institucional, el panorama se delineaba sobre pautas asentadas con cierto arraigo histórico: el presidencialismo, la regularidad de los procesos electorales, la tibieza en los procesos descentralizadores, el sempiterno y omnipresente papel de la corporación militar, la existencia de partidos políticos de naturaleza muy diferente y la inevitable referencia a la presencia de Estados Unidos que paulatinamente, desde el inicio del nuevo siglo, y al menos en el ámbito de la economía, venía siendo disputada por el creciente activismo de China. Paralelamente, la región se encontraba cerrando un período de agotamiento de la marea integracionista con el finiquito de la Unasur, la grave crisis del Mercosur, el anquilosamiento de la CELAC y la tibieza de la Alianza del Pacífico.

Al finalizar el año 2019, los países latinoamericanos vivían en un escenario de democracia fatigada (Alcántara, 2020). Este se proyectaba en el ya citado malestar imperante en unas sociedades líquidas, según la concepción de Bauman (2002), donde el imperio cultural del neoliberalismo había exacerbado el individualismo y el egotismo. La gente, desafecta con lo público, incrementaba sus niveles de desconfianza en las instituciones y subrayaba su insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Las formas tradicionales de acción colectiva y las lógicas de solidaridad se encontraban profundamente debilitadas y solo había expresiones consistentes mediante la citada ocupación de las calles, que daban un alto sentido de pertenencia a las multitudes congregadas.

A su vez, la democracia estaba fatigada por el quebranto de la función tradicional de partidos políticos que soportaban un severo desgaste a la hora de articular identidades. Por otra parte, fueron capturados en sistemas presidencialistas

por individuos con aspiraciones personalistas. Además, los sistemas de partidos mostraban de una elección a la siguiente que su número crecía, así como su volatilidad electoral.

Un último elemento de estas democracias fatigadas lo constituían los Estados con capacidades mínimas en sociedades con altos índices de informalidad y abatidos por la corrupción. Tras dos largas décadas de recetas neoliberales, el achicamiento estatal había llegado a un nivel en el que su posibilidad de intervención mediante políticas públicas era extremadamente menguada. A ello se añadían la incapacidad para establecer una función pública meritocrática, profesional e independiente del poder político, por lo que las pautas de reclutamiento eran claramente discrecionales e inciertas, y predominaba la negligencia a la hora de llevar a cabo una política fiscal mínimamente progresiva, permaneciendo la presión fiscal en valores promedio inferiores a diez puntos porcentuales de la media de la de los países de la OCDE.

Este panorama se ha visto trastocado radicalmente durante todo 2020, a causa de la pandemia de covid-19 (Martí i Puig y Alcántara, 2020). Si bien esta impactó a América Latina con cierto desfase con respecto a Europa, el furor de su presencia fue sobresaliente y con un alcance en términos nacionales también muy diferente.

Seis aspectos clave

Sin dejar de reconocer la importancia de la reflexión sobre la tragedia humana que supone la pandemia, el objeto de este apartado trasciende a esta última para centrarse en sus efectos políticos, económicos y sociales.

Dentro del amplio temario que abarca el poder en el ámbito público, en este apartado abordo media docena de asuntos concernientes al ámbito latinoamericano que considero claves para avanzar en la discusión. Constituyen una agenda intelectual de indudable urgencia para su consideración en un momento en el que la globalización alcanzada a lo largo de las últimas tres décadas se ha evidenciado con la expansión a una velocidad

vertiginosa, afectando potencialmente a más de la mitad de la humanidad en un tiempo inverosímil. Se trata de la autoridad, el Estado, la nación, el liderazgo, la virtualidad institucionalizada y la ciudadanía líquida.

La autoridad, de su ejercicio, riesgos y limitaciones

Uno de los asuntos que se consideran generalmente estriba en el papel de la autoridad, en el necesario acatamiento de sus decisiones en un ámbito excepcional como el presente y en el ejercicio de los mecanismos de control de esta. La pulsión hacia el autoritarismo por mor de satisfacer a veces ambiciones personales bajo el señuelo de querer obtener resultados positivos, la pérdida de credibilidad de los decisores y el papel desempeñado por los técnicos han socavado las bases de la siempre frágil legitimidad. Ello contribuye a incrementar el escenario de fatiga referido anteriormente.

La pandemia ha exacerbado tres aspectos de la autoridad en América Latina. Se trata, en primer lugar, de la percepción por parte de una gran mayoría de que la autoridad ha actuado sin eficacia por su improvisación, falta de experiencia o de conocimiento y por el mantenimiento de patrones de amiguismo rozando la corrupción. En segundo lugar, por la equívoca comunicación de las decisiones tomadas, con ausencia, en muchas ocasiones, de un lenguaje claro y de una estrategia comunicacional pedagógica. Finalmente, por la deriva hacia actitudes autoritarias en las que las decisiones se imponían *porque sí*, ausentes de todo tipo de deliberación o de consenso, evidenciando una notable incapacidad a la hora de llegar a establecer pactos con la oposición o con variopintos sectores sociales.

El Estado ha vuelto

El Estado en América Latina, en un escenario previo de histórica debilidad incrementada por la ola neoliberal, ha recompuesto urgentemente viejas funciones. Algunas derivadas de quehaceres tradicionales como el control del territorio, tanto en lo relativo a las fronteras como en el ámbito inter-

no en lo referido a la limitación de la movilidad de las personas. La dimensión de la seguridad se ha adueñado de la narrativa en la gestión de la crisis; y las fuerzas armadas, así como las diferentes policías, han adquirido inmediatamente un protagonismo enorme que puede llegar a hipotecar el futuro. Del mismo modo, han cobrado vigencia otras vinculadas con viejas y fundamentales políticas públicas como la de salud. Impedir que no se produjera el colapso sanitario fue la primera de ellas. En seguida ha ganado espacio alguna nueva como la propuesta del ingreso básico universal. Sin embargo, la crónica fragilidad presupuestaria de ese Estado ha abierto una discusión inaplazable vinculada con su financiación.

En muchos países, en los que siempre se ha registrado algún tipo de tensión territorial, se han dado diferencias entre el poder central y los de los grandes municipios, estados, provincias y departamentos. No obstante, en otros casos, el peso de la delincuencia organizada en la gestión de la economía local ha sido el elemento decisivo del pulso. A ello debe sumarse la incapacidad del Estado a la hora del control de ciertos territorios dominados por variopintos actores informales. Ello explica las razones de que cierto tipo de violencia, como la ejercida contra líderes sociales en Colombia, no se haya reducido durante el confinamiento como sí ha ocurrido con el crimen común.

La nación revalorizada

La débil configuración de esas comunidades imaginadas que son las naciones, y que había sido cuestionada en los últimos tiempos por razones identitarias basadas en lo étnico, fundamentalmente, pero también en lo religioso y en el género, cobró de pronto un insólito vigor. Arropados en la bandera nacional, se trataba de cerrar filas frente a un desconocido enemigo que venía de afuera. La retórica patriótica llenó las locuciones públicas con palabras como *defensa* y *solidaridad nacional*, o con programas basados en las proclamas de *juntos saldremos* y de *salimos más fuertes*. Del mismo modo, y en conjunción con el punto anterior, la lógica de la centralización se impuso bajo la idea de una sola nación.

El liderazgo

En países en los que el presidencialismo es el régimen de gobierno imperante, el liderazgo viene condicionado al propio proceso de elección presidencial, así como a las facultades y experiencia de quien alcanza la presidencia. El alejamiento del mundo partidista, la pugna con los otros poderes del Estado y, consecuentemente, el dominio de la escena política son rasgos habituales del presidencialismo en la vida política latinoamericana.

La crisis ha permitido el ejercicio de formas de comunicación verticales, ajenas al debate o al cuestionamiento con interlocutores. La eliminación de ruedas de prensa con preguntas sin guion previo, el permanente uso de exposiciones presidenciales directas a la nación y la búsqueda de la construcción de una imagen presidencial fueron instrumentos de uso permanente. Paralelamente, se construyó un discurso arropado con técnicos para avalar las decisiones.

Las inercias institucionales desbordadas por lo virtual

La pandemia ha evidenciado en qué medida las transformaciones hacia lo virtual se han enseñoreado del quehacer cotidiano de algo más de la mitad de la sociedad a través de las comunicaciones interpersonales, del trabajo en casa y del entretenimiento en los hogares. Sin embargo, en el ámbito del juego político se registra una pereza notable a la hora de dar el salto digital. Tres son los niveles en los que esta situación se ha hecho patente. En primer lugar, la pandemia obligó a aplazar los comicios presidenciales y legislativos en República Dominicana (una vez, hasta el 5 de julio de 2020) y en Bolivia (dos veces, la primera al 6 de septiembre y la segunda y definitiva al 18 de octubre de 2020), así como el plebiscito constitucional chileno de abril al 25 de octubre de 2020. Sin embargo, las citas previstas para 2021 se mantuvieron en tiempo y forma. Las instituciones electorales han tenido capacidad para articular el ejercicio del voto seguro con mecanismos que reduzcan la presencialidad simultánea del electorado el único día señalado para la elección.

El segundo nivel se refiere a la operatividad de las instituciones. A lo largo de los primeros meses, la casi total inactividad de los poderes Legislativo y Judicial fue la nota dominante para una mayoría de los países latinoamericanos. Dominados por una lógica de funcionamiento, basada en la presencia física de los actores y atados por reglamentos muy rígidos, los Congresos han decaído en sus funciones, reforzando el papel de los gobiernos libres de todo tipo de control o de una contraparte que pudiera ofrecer alternativas a las políticas puestas en marcha. Esta situación se fue aliviando poco a poco, aunque su operatividad distó de alcanzar las cotas del periodo previo a la pandemia (García Montero, Barragán y Alcántara, 2021).

En tercer lugar, se encuentra la participación de los individuos. El activismo de buena parte de la sociedad en las redes sociales apenas si tiene su correlato en instancias públicas, donde la participación ciudadana no está reglada. Estos ámbitos, que se vinculan con el de las capacidades estatales, también se conectan con la precariedad generalizada a la hora de la obtención de estadísticas públicas. La pandemia ha puesto de relieve severos déficits en el funcionamiento de registros civiles, la inexistencia de datos censales actualizados, así como registros vinculados con prácticas existenciales y de convivencia. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación son grandes instrumentos de ayuda, pero el hecho de estar en manos de empresas privadas que, además, hoy dominan la economía mundial condiciona su uso por los poderes públicos.

La ciudadanía líquida

Por último, parece evidente que los efectos del confinamiento en la población van a agregarse a alguno de los rasgos que se habían ido configurando en los últimos tiempos, vinculados fundamentalmente a los hábitos de vida creados en la era exponencial. Las TIC impactaron severamente en una sociedad líquida, surgida tras el éxito del neoliberalismo al menos en el terreno cultural. Los valores del individualismo y de la competencia se encontraban asentados en amplios sectores de la población latinoamericana. El resultado, en

términos de la nueva cultura política pergeñada, impactó en dos ámbitos fundamentales de la política, como la confianza y la identidad que, a su vez, están viéndose afectados durante la pandemia.

La construcción y la pérdida de la confianza están en tensión permanente. El escenario de confinamiento y el imperio del miedo probablemente han socavado su ejercicio. Si se hablaba continuamente de la falta de confianza en las instituciones o en la clase política en relación con las consecuencias que ello conlleva con respecto a la legitimidad de la política, es posible que ahora este escenario se haya potenciado. Por otro lado, se encuentra el asunto de la densidad del capital social ante la que Putnam (2000) brindaba una propuesta de definición, según la cual la confianza no era producto de una acción individualista, sino un activo social que construyen los individuos de manera colectiva en el marco de las comunidades.

En la generación de Facebook existe una creciente preocupación por el aprecio del ego y del narcisismo, los cuales se extienden en la sociedad. Paralelamente, el diálogo como categoría política en el rango, hasta hace poco conocido, aparece como una antigualla, e incluso queda criminalizado en la medida en que en las redes en las que la gente se mueve por innumerables estímulos se potencia el resentimiento identitario y se anula el pensamiento complejo. Se construyen identidades sobre la definición del yo que tienen dificultades de expresarse políticamente. Son identidades que se basan en emociones que exigen no solo respeto sino garantía de que los sentimientos no sean ofendidos o que, como señala Lilla (2018), cuando se presenta un asunto exclusivamente en términos de identidad, se invita a que el adversario haga lo mismo.

La democracia en América Latina bajo el covid-19

Veinte meses después de la llegada a la región del virus SARS-CoV-2 y de su rápida y profunda expansión que ha supuesto que los países de América Latina acumularan más de 1,5 millones de fallecidos, lo que viene a suponer casi un tercio

de las muertes registradas en el mundo, hay evidencias suficientes para tener una idea del impacto habido en sus sistemas políticos. No obstante, cualquier análisis es provisional y puede sufrir profundas alteraciones, habida cuenta de que la pandemia no está aún controlada. Simultáneamente, la habitual imbricación de la política con la economía y con lo que sucede en la sociedad cobra especial relevancia en esta circunstancia.

A lo largo del año 2020, el profundo deterioro de la economía latinoamericana con una caída promedio en torno al 9% del PIB, el incremento de la desigualdad, por ser el mayoritario sector informal el más golpeado, y los efectos psicóticos en diferentes grupos sociales, tienen y tendrán un efecto substantivo. La disminución de la confianza respecto a las instituciones políticas, el incremento del malestar, así como la potenciación de movilizaciones sociales demandando servicios, trabajo —en definitiva, atención— ocupan y seguirán ocupando la agenda política. Esto es, un escenario, por otro lado, muy heterogéneo, que no hace sino agudizar aún más el cariz de democracia fatigada en el que se encontraba la región al inicio de la pandemia.

Como ya se puso de relieve para mediados de 2020, la pandemia sorprendió a la región con un marco muy desigual de capacidades estatales (Martí i Puig y Alcántara, 2020). En efecto, los ingresos fiscales sobre el PIB mostraban una horquilla que iba del 33,1% de Brasil al 12,1% de Guatemala, país que se veía acompañado por otros seis con una cifra inferior al 20% (Colombia, México, Panamá, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela). La informalidad laboral, según la OIT, era superior a las dos terceras partes de la población en Bolivia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, mientras que solo era inferior a un tercio en Uruguay (24,5%). Esta precariedad, no obstante, no dejó de ser óbice para la implementación de diferentes paquetes de apoyo puntual a sectores vulnerables como ocurrió en Brasil, Colombia y Perú, entre otros. Paralelamente se pusieron en marcha medidas coercitivas desde el Ejecutivo, con evidente uso de músculo estatal, que evidenciaron cierta diligencia en términos del establecimiento de confina-

mientos más o menos generalizados, suspensión de garantías, control de fronteras interiores y exteriores.

En segundo lugar, la región intensificó la personalización de la política gracias al reforzamiento de los presidentes. Si ya de por sí el presidencialismo es una forma de gobierno que potencia la figura del titular del Poder Ejecutivo, la pandemia fue un marco en el que se exacerbó dicha tendencia (García Montero, Barragán y Alcántara, 2021). Por una parte, los otros poderes que habitualmente tienen la tarea de contrapeso quedaron fuera de juego durante los primeros meses por su condición de órganos pluripersonales con enormes dificultades para sesionar. Complementariamente, el carácter unipersonal de la presidencia facilitó la cadena de mando, la concentración de decisiones en la mayoría de los casos de carácter técnico, así como la centralización de la información.

El período bajo la pandemia ha sido de transición, en términos electorales, entre dos ciclos en los que se concentran los comicios de la mayoría de los países latinoamericanos. Durante su desarrollo, República Dominicana y Bolivia en 2020 y Ecuador, Perú, Nicaragua, Chile y Honduras condujeron a sus ciudadanos a las urnas para llevar a cabo elecciones presidenciales y legislativas (solo de estas últimas hubo también comicios en El Salvador, México, Argentina y Venezuela). En los dos primeros países las elecciones debieron ser aplazadas por la pandemia una y dos veces respectivamente. Los efectos de la pandemia fueron poco relevantes a la hora de incidir en el resultado, en gran medida por el hecho de que —salvo en Nicaragua, país en que por otra parte no se dieron las condiciones mínimas para la celebración de unos comicios competitivos— los presidentes en el poder no se presentaron para revalidar sus mandatos.

Conviene señalar también la erosión que han sufrido la democracia y el respeto a los derechos humanos en la región, en perspectiva mundial. El informe de Freedom House, *Democracy under Lockdown*, señalaba que la pandemia ha exacerbado el declive que se venía registrando en el mundo en los últimos 14 años de la libertad y de

los derechos civiles. De esta forma, 80 países de entre 192 considerados habían visto cómo su democracia se debilitaba en mayor o menor grado durante los nueve meses previos. Dentro de este grupo el texto integraba a buena parte de los países latinoamericanos. Era el caso de Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela (Francia también estaba incluida en este grupo).

Por otra parte, el trabajo del V-Dem Institute, *Pandemic Backsliding: Democracy and Disinformation. Seven Months into the Covid-19 Pandemic* analiza siete tipos de violaciones de estándares democráticos que vulneran los derechos humanos o que desempeñan prácticas autoritarias. El resultado del estudio para América Latina muestra que Brasil, México, Nicaragua y Venezuela han registrado violaciones en mayor medida, mientras que las acaecidas en Guatemala y Honduras adquieren un matiz algo inferior. El Salvador, por su parte, es uno de los países que tienen mayor riesgo de ver deteriorada su situación democrática.

Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA, M. (dir.) (2020). *América Latina vota, 2017-2019*. Madrid: Tecnos.
- BAUMAN, Z. (2002). *En busca de la política*. México: FCE.
- GARCÍA MONTERO, M., BARRAGÁN, M., y ALCÁNTARA, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LILLA, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Barcelona: Debate.
- MARTÍ I PUIG, S., y ALCÁNTARA, M. (eds.) (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la Covid-19*. Madrid: Marcial Pons.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: CEDES-CLAD.
- PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.

Glosario

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank /Banco Asiático de Infraestructura e Inversión	CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
ALBA	Alianza Bolivariana de las Américas	covid-19	enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2
ALC	América Latina y el Caribe	FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
AOD	ayuda oficial al desarrollo	FMI	Fondo Monetario Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica (CABEI, por sus siglas en inglés)	IED	inversión extranjera directa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	IVA	impuesto al valor agregado
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i> /La Franja y la Ruta	MCCA	Mercado Común Centroamericano
CAF	Corporación Andina de Fomento /Banco de Desarrollo de América Latina	Mercosur	Mercado Común del Sur
CAN	Comunidad Andina de Naciones (anteriormente Pacto Andino)	MILA	Mercado Integrado Latinoamericano
CARICOM	Comunidad del Caribe	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CDN	Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés)	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OMC	Organización Mundial del Comercio
		OMS	Organización Mundial de la Salud
		OPS-OMS	Organización Panamericana de la Salud
		OWD	OurWorld in Data
		PEA	población económicamente activa

PIB	producto interior bruto
PICC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TIC	tecnologías de la información y de la comunicación
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
WEO	<i>Perspectivas de la economía mundial</i> , FMI.