

# américa latina

## un nuevo escenario



MIRA EDITORES

FUNDACIÓN SEMINARIO  
DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ

# AMÉRICA LATINA. UN NUEVO ESCENARIO

Serie «Estudios para la paz», 36

FUNDACIÓN  
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ



**MIRA EDITORES**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47)



© María Jesús Luna Serreta, José Anotnio Sanahuja, Jerónimo Ríos Sierra, Esther del Campo, Cecilia Güemes, Fernando Arlettaz, Jorge Resina, Salvador Martí i Puig, Erika Rodríguez Pinzón, Karlos Pérez de Armiño, Mariano Aguirre, Juan David Gómez Quintero, Julieth Nataly Pasachova Sánchez, Marisa Ramos, Javier Jiménez Olmos, Georgina Higuera, Robert P. Matthews, Natividad Fernández Sola

© MIRA EDITORES, S.A.  
C/ Dalia, 11 · 50012 Zaragoza  
Tels. 976 354 165 / 976 460 505 · Fax 976 351 043 / 976 460 446  
[info@miraeditores.com](mailto:info@miraeditores.com) · [www.miraeditores.com](http://www.miraeditores.com)

Portada: Pablo Cano Lahoz, Uci\_X

Primera edición: septiembre de 2022

ISBN: 978-84-8465-584-8

Depósito Legal: Z 804-2022

Impreso en España

Fotocomposición:

La Central, S. C. · Miguel Servet, 2, 3.º dcha. · 22002 Huesca · [www.lacentralpreimpresion.com](http://www.lacentralpreimpresion.com)

Imprime:

Ino Reproducciones, S. A. · Pol. Malpica - Sta. Isabel, calle E (Inbisa II), nave 35 · 50016 Zaragoza

FUNDACIÓN  
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ  
(ED.)

## AMÉRICA LATINA. UN NUEVO ESCENARIO

María Jesús Luna Serreta

José Antonio Sanahuja

Jerónimo Ríos Sierra

Esther del Campo

Cecilia Güemes

Fernando Arlettaz

Jorge Resina

Salvador Martí i Puig

Erika Rodríguez Pinzón

Karlos Pérez de Armiño

Mariano Aguirre

Juan David Gómez Quintero - Julieth Nataly Pasachova Sánchez

Marisa Ramos

Javier Jiménez Olmos

Georgina Higuera

Robert P. Matthews

Natividad Fernández Sola





# Índice

<b>Ciclo América Latina. Un nuevo escenario. Presentación</b>	
MARÍA JESÚS LUNA SERRETA .....	9
<b>1. La vulnerabilidad de América Latina en la crisis de la globalización</b> .....	15
América Latina ante el COVID-19: <i>sindemia</i> , erosión de la democracia y nuevo contrato social.	
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA .....	17
Los retos de la integración regional latinoamericana frente a la pandemia.	
JERÓNIMO RÍOS SIERRA .....	43
<b>2. Volatilidad en el escenario político</b> .....	65
La crisis de la democracia en América Latina: diagnóstico y terapias.	
ESTHER DEL CAMPO GARCÍA .....	67
Erosión y reconstrucción de la confianza ciudadana en las instituciones.	
CECILIA GÜEMES .....	95
La OEA en las crisis de las democracias americanas: Venezuela y Nicaragua (comunicación).	
FERNANDO ARLETTAZ .....	123
<b>3. Claves de la contestación social</b> .....	145
Se viene el estallido. Enojo y movilizaciones en América Latina.	
JORGE RESINA .....	147
Conflictividad socioambiental en América Latina: una actividad de alto riesgo (para los activistas).	
SALVADOR MARTÍ I PUIG .....	169
<b>4. Seguridad humana y fracturas de la violencia</b> .....	207
Estados violencia y democracia en América Latina.	
ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN .....	209

Propuestas para una cultura democrática de paz en América Latina. Afrontando las violencias desde la seguridad humana. KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO .....	225
<b>5. Un proceso de paz necesario e inacabado: Colombia</b> .....	253
El proceso de paz colombiano y los desafíos de la implementación. MARIANO AGUIRRE .....	255
El largo camino del perdón y la reconciliación: la opinión pública de los colombianos sobre la justicia especial para la paz. JUAN DAVID GÓMEZ QUINTERO Y JULIETH NATALY PASACHOVA SÁNCHEZ .....	277
<b>6. América Latina y España</b> .....	337
La política de cooperación de España con América Latina. MARISA RAMOS .....	339
Militares latinoamericanos y militares españoles. JAVIER JIMÉNEZ OLMOS .....	371
<b>7. América Latina en la nueva pugna entre las potencias</b> .....	415
América Latina en la pugna entre las potencias: el papel de China. GEORGINA HIGUERAS .....	417
EE. UU. y América Latina. ROBERT P. MATTHEWS .....	445
América Latina en la nueva pugna entre las potencias: las relaciones con la UE y con la Federación Rusa. NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA .....	471

## **Ciclo América Latina. Un nuevo escenario. Presentación**

**María Jesús Luna Serreta**

Directora de la Fundación Seminario  
de Investigación para la Paz

La geopolítica mundial ha colocado a América Latina en un segundo plano en los últimos años. La mirada vuelta hacia el Pacífico y el protagonismo de China, la crisis del multilateralismo y la globalización, la preocupación por la dinámica descendente de la UE y, sobre todo, la calamidad de una pandemia que ni estaba ni se esperaba se han impuesto a la cercanía y relación que tenemos con la región. Observamos cómo la fragilidad del Estado y las instituciones dificulta la lucha contra la pandemia que afecta a seiscientos millones de personas. El impacto económico, ecológico y humano es impredecible. Creemos que es el momento de actualizar el conocimiento de la realidad latinoamericana y debatir las propuestas de acción para reconducir las relaciones y la cooperación.

Comenzamos con una visión de conjunto basada en los conceptos de riesgo social y *sindemia* para analizar las claves de cómo la pandemia está afectando a América Latina. La interdependencia a la que nos ha llevado la situación no parece que vaya a ser parte de la solución. Se analizan las consecuencias de la pandemia en el subcontinente que nos obligan a hablar de *sindemia*, ya que los condicionantes sociales, económicos y políticos que incrementan exponencialmente la vulnerabilidad son diversos y relevantes. También las consecuencias: una aguda crisis de salud, una nueva crisis de desarrollo potenciada por la situación de pobreza y las desigualdades y cómo estas situaciones están provocando importantes retrocesos en las democracias de la zona.



La integración regional puede constituir una alternativa a considerar. El estado de la cuestión se analiza en profundidad identificando las dificultades por las asimetrías entre países y la complejidad de sus relaciones. En el plano de las consecuencias, se describe cómo en algunos países la pandemia ha exacerbado el discurso nacionalista y se ha aprovechado para acentuar el carácter autoritario de su gobierno, cómo el COVID-19 incrementará la pobreza en la región y empeorará la situación de los sistemas sanitarios, muy precarizados y amenazados por los modelos de privatización y cómo la conflictividad social aumenta. Articular una respuesta regional no parece que vaya a ser parte de la solución, se constata que las diferencias en el manejo de la pandemia son abismales y los objetivos están más orientados a una agenda securitaria y comercial que política.

Resulta necesario ahondar en las crisis de las democracias, aun con la diversidad de alternativas políticas existentes en el continente, se pueden extraer algunos elementos comunes. Se explican las claves de esta crisis: el modelo neoliberal ha profundizado la desigualdad y la pobreza; la polarización y la manipulación del Estado de derecho son una constante; los hiperpresidencialismos, la corrupción y el militarismo están presentes con distintos grados y características en muchos de los países. Las democracias de distintos países se manifiestan incapaces para procesar los conflictos y dar respuesta. En el campo de las alternativas se apunta la necesidad de reformas para encauzar las demandas sociales, afrontar el cambio climático, abordar la desigualdad de ingresos y el acceso a los servicios y el desafío cultural que debería apuntar a una transición civilizatoria.

La cuestión de la confianza ciudadana en las instituciones es un elemento muy relevante del análisis y afecta al conjunto del subcontinente. Con una anomia generalizada, los datos que se presentan indican muy bajos índices de confianza social. A partir de la identificación de los distintos componentes (racional, emocional y social, que configuran la confianza) y de sus tipologías, se analizan las causas de la desconfianza, tanto política como en las instituciones relacionadas con la desigualdad y la ineficacia estatal. También se aportan las claves para recuperar esa confianza cuando está quebrada, o crearla cuando nunca existió.

En la búsqueda de la claves de la contestación social, hay que detenerse en las desigualdades crecientes y el deterioro de los derechos humanos. Los datos indican que nos encontramos en la región con la mayor desigualdad del mundo, donde hay un acceso privilegiado a los recursos que se ha manifestado en el caso de las vacunas. El análisis del contexto apunta a una creciente inseguridad y a la existencia de múltiples violencias, en unos Estados donde prolifera el hiperpresidencialismo y el militarismo. Se abordan las consecuencias para los movimientos sociales, duramente reprimidos y las dinámicas que refuerzan el voto identitario. Y finalmente, las alternativas en la línea de nuevos relatos que puedan articular a las personas y a los movimientos.

La conflictividad socioambiental, resultado de las movilizaciones por recursos y derechos, tiene sus características propias. Algunas de las claves que se analizan tienen que ver con las variaciones nacionales en función de los diferentes problemas y sus respuestas, el perfil de los que se movilizan, el tipo de organizaciones y los motivos de las protestas y las redes en las que se articulan. Se presta especial atención a los problemas del extractivismo, los conflictos por la tierra y por el agua. El análisis está basado en los factores técnicos, económicos y políticos que se conjugan para incrementar los problemas socioambientales y dificultar/reprimir las protestas.

La presencia y rasgos de la violencia requieren una mirada particular. El recorrido nos proporciona datos y características de la violencia contra las mujeres y contra los adolescentes, puesto que es la manera con la que el sistema genera sus victimarios, la violencia en el marco de los conflictos armados, masacres, asesinatos de líderes, la violencia que genera el narcotráfico, las maras y pandillas, la violencia relacionada con la represión estatal, la militarización de la respuesta a los problemas sociales y el aumento del militarismo.

En el tejido de las propuestas, cómo se puede promover en este clima una cultura democrática de paz, se hace necesario recordar que lo contrario de la paz son las violencias. Se analizan las violencias directas, estructurales y culturales para identificar las posibilidades de empoderar a las comunidades y cambiar los discursos que se deben traducir en valores y principios. En el primer ámbito, dos de las claves que se abor-

dan son la corrupción sistémica y el concepto de seguridad que desdeña la seguridad cotidiana de las personas y necesita urgentes reformas. En el segundo ámbito, se profundiza en el uso patrimonial de las élites del poder del Estado y en la vulneración de los derechos de las poblaciones indígenas. En cuanto a la violencia cultural, se incide, entre otros temas, en los procesos de construcción de memoria, el papel de las comisiones de la verdad, la incorporación de imaginarios más integradores y la necesidad de revisar la construcción de las identidades de género.

El Proceso de Paz de Colombia es objeto del interés de la Fundación SIP desde su origen y por esa razón merece una perspectiva particular. Comenzando con los antecedentes, realizamos un recorrido que describe y analiza los procesos de negociación, los obstáculos que se plantearon, la implementación de los acuerdos con mayores o menores dificultades, nos detenemos en la cuestión de la tierra y la participación política, así como en el crimen organizado y sus víctimas para analizar las dinámicas de oposición y terminar con una visión de futuro. El acuerdo, considerado sofisticado e innovador, se describe con detalle y se profundiza en los distintos desafíos y el papel que juegan los distintos actores.

Uno de los hechos más significativos de este proceso fue el resultado del plebiscito en el que se pedía a la ciudadanía refrendar los acuerdos de paz, en el que por un estrecho margen, venció el no. De entre todos los elementos en controversia, la Justicia especial para la Paz fue la punta de lanza. Veremos cómo el imaginario punitivista fuertemente arraigado no ha podido ser superado y no se aceptan los indultos a los guerrilleros y las penas leves a los comandantes. Tampoco las posibilidades de participación política de los exguerrilleros. Se plantea cómo el punitivismo y el ostracismo están fuertemente arraigados y cómo el camino de la reconciliación parece que todavía va a ser largo y complejo

La política española en relación a América Latina es una de las aristas esenciales de esta visión poliédrica, especialmente la de la cooperación al desarrollo. Se sitúa en el contexto de la política exterior, como una señal de identidad que quiere apostar por las nuevas bases del multilateralismo, la solidaridad y lucha contra la pobreza. Se describe la evolución y la situación actual a partir de los principales indicadores,

también se señala la tramitación de una nueva ley de cooperación y la coincidencia de todos los actores sobre su necesidad. En el lado de los desafíos se apuntan: el proceso de transformación de la cooperación europea, los retos de la pandemia, la necesaria reforma de la cooperación española, el interés de nuevos actores por América Latina, nuevas estrategias para trabajar con países de renta media, la necesidad de reforzar la cooperación técnica, de afrontar retos compartidos, el papel de las políticas palanca sobre los ODS y los nuevos modelos como la cooperación triangular.

La relación entre militares latinoamericanos y militares españoles ha sido parte de esa cooperación. En el artículo se describe el papel que han jugado los ejércitos en distintos momentos de la historia, en particular las consecuencias del militarismo, los golpes de estado, las dictaduras y el intervencionismo exterior, así como la labor de los militares durante la pandemia. Se subraya la importancia de su formación y el papel que jugaron en la transición española como modelo. Se constata cómo en muchos países perdura el militarismo y se analiza el intervencionismo exterior de EE. UU. durante la Guerra Fría contra gobiernos progresistas o por las reformas agrícolas emprendidas, apoyado en los ejércitos locales lo que reforzó su poder. Se señala el papel de la Escuela de las Américas proporcionando formación para la represión interna y el enemigo exterior. El desafío está en transformar este rol de los ejércitos.

La pugna entre las potencias, especialmente entre China y EE. UU. en el tablero de América Latina, así como el papel de la UE, es el objeto de las reflexiones finales. Se describen los vínculos de China con América Latina como un desafío en la región que Washington considera su patio trasero. El factor Taiwán es un elemento más, pues importantes países del subcontinente reconocen su independencia y China busca el apoyo del mayor número en los foros multilaterales, reforzado por la diplomacia de la mascarilla. Además de los factores políticos se analizan los económicos, dado que la región es un mercado importante de materias primas y a su vez para sus productos con un poder adquisitivo mayor que el de África. Vamos a encontrar una imagen de las dinámicas de estas relaciones y las distintas estrategias que desarrolla China para

incrementar su hegemonía y a la vez incrementar la fragmentación que conviene a sus intereses.

Respecto al papel de EE. UU., se constata el bajo perfil que tiene en la actualidad América Latina después de la etapa Trump con su política neoimperialista y la denostada política antiinmigración. Los altibajos que se puedan apreciar tienen que ver con la intención de contrarrestar la influencia de China en la región. A pesar de un mejor clima en las relaciones y algunos datos positivos revirtiendo decisiones de Trump, no se visibiliza una política definida y la presencia es escasa, el propio Congreso obstaculizó el nombramiento de embajadores. Se aprecia un cambio de retórica y estilo, una diplomacia más sensata y cooperativa, pero no hay indicios de cambios radicales, estos serán ligeros y realizados lentamente.

A analizar las relaciones de la UE con Iberoamérica se dedica el último artículo. Relaciones que han sido débiles hasta la entrada de España y Portugal en la UE. Se describen los distintos niveles: bilateral, subregional y birregional. Se hace un recorrido por las distintas fórmulas de integración. También se analizan los diferentes contenidos o pilares (el diálogo político, el comercio y la cooperación), así como los instrumentos (cumbres, cooperación interministerial, cooperación interparlamentaria, EUROLAT, diálogos con la sociedad civil).

# 1. LA VULNERABILIDAD DE AMÉRICA LATINA EN LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN







# **AMÉRICA LATINA ANTE EL COVID-19: SINDEMIAS, EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA Y NUEVO CONTRATO SOCIAL**

**JOSÉ ANTONIO SANAHUJA PERALES**

Director de la Fundación Carolina.  
Catedrático de Relaciones Internacionales  
en la Universidad Complutense de Madrid.  
Asesor para América Latina del Alto Representante  
de la UE para Asuntos Exteriores y Seguridad







## **Riesgo global y *sindemia*: conceptos para pensar el COVID-19 como crisis societal**

El proceso de globalización es seguramente el que en mayor medida ha dado forma a las sociedades y al sistema internacional en su conjunto tras el final de la Guerra Fría. Como destacó el sociólogo alemán Ulrich Beck, fallecido en 2015, ese proceso planteaba una contradicción irresoluble: por un lado, la mayor integración económica global suponía mayores niveles de conectividad e interdependencia, que, de por sí, erosionan la capacidad de acción de los Estados y ponían en cuestión la tradicional concepción westfaliana de la soberanía nacional. Hacía emerger un amplio espacio transnacional necesitado de mecanismos más eficaces y legítimos de gobernanza para la adecuada gestión de las externalidades y los riesgos que, de manera creciente, suponía el proceso de globalización. Sin embargo, la ideología neoliberal que ha guiado este proceso celebraba ese debilitamiento de la capacidad regulatoria y de la agencia de los Estados, en la medida que era uno de sus objetivos declarados. Al tiempo, rechazaba la construcción de las instituciones y marcos regulatorios necesarios para la gobernanza global, salvo en lo referido a la firma de los acuerdos de libre comercio para la supresión de las barreras a los flujos económicos.

La tesis de la sociedad del riesgo global de Beck se centraba en esa contradicción: la globalización genera nuevos riesgos, situados más allá de la capacidad estatal para afrontarlos. Mientras, sea por las inercias de la soberanía westfaliana, o por la asunción de la ideología neoliberal, se ha renunciado a asumir sus necesidades de gobernanza y establecer mecanismos de aseguramiento que pudieran hacer frente a la incertidumbre inherente a estos riesgos, y, en su caso, minimizar su impacto y mitigar el daño. Por ello, «La sociedad del riesgo global se caracteriza por situarse más allá de los límites de la asegurabilidad», que en gran medida definen aún los confines del Estado y su jurisdicción (Beck, 2008: 49).

La sociedad del riesgo global, por todo ello, se podría describir como la asunción de la «irresponsabilidad organizada» a escala global. El objetivo de una mayor integración y conectividad y las interdependencias asociadas supone externalidades negativas y riesgos cuyas consecuencias, potencialmente muy graves, serían ampliamente conocidas a partir del conocimiento y el saber experto científico-tecnológico disponible. Pero, al mismo tiempo, se renuncia conscientemente a la gestión o aseguramiento colectivo frente a esos riesgos, adoptando las políticas necesarias. Ello, a sabiendas de que, de materializarse, no habría escapatoria, y sus consecuencias, tanto locales como globales, serían catastróficas. Por todo ello, según Beck, no sería viable sostener la globalización con las reglas —o la ausencia de ellas— que propugna el neoliberalismo o lo que este autor denomina «globalismo»: «la visión por la que el mercado mundial elimina o suplanta la acción política, es decir, la ideología del gobierno mundial del mercado, la ideología del neoliberalismo» (Beck, 2000: 9). En gran medida, esa contradicción se mostró con la crisis financiera de 2008, una crisis de la globalización, tal y como se configuró desde los años ochenta del siglo XX, que trascendía los ciclos económicos del momento.

Para Beck, por el contrario, los riesgos globales implicarían una suerte de *realpolitik* cosmopolita o un «cosmopolitismo forzoso» (Beck, 2008: 94-96). Se trata de asumir que ni las visiones clásicas de la soberanía, la política y de la seguridad «nacional», ni las asunciones del neoliberalismo y el globalismo, permiten afrontar los riesgos globales, y serían necesarias normas e instituciones multilaterales más fuertes, más allá del Estado nación, que situaran a estos en un marco más cooperativo, capaz de movilizar una acción colectiva más legítima y eficaz.

A partir de esta conceptualización de Beck, la crisis iniciada con el COVID-19 puede verse como una clara manifestación de un «riesgo global» (Sanahuja, 2020). Como tal, su alcance sistémico parece responder a la falta de preparación de los gobiernos y las sociedades y a la insuficiente respuesta multilateral —asumida y aceptada como resultado del apego a instituciones y reglas desfasadas, así como de opciones ideológicas definidas—, más que al patógeno mismo, aun admitiendo las particularidades de este virus, más dañino cuando se manifiesta, y también más difícil de controlar. A pesar de que han transcurrido ya

más de dos años de pandemia, no es posible hacer un balance completo de sus consecuencias a largo plazo, pero una de las lecciones más evidentes es que la resiliencia de una sociedad —es decir, la capacidad de prevenir, enfrentar y sobreponerse al riesgo— depende, en gran medida, de la capacidad estatal, de la cooperación internacional y de la existencia de un multilateralismo eficaz. Ello exige organizaciones regionales y globales efectivas, representativas, y más robustas, y una acción, en el nivel nacional, más coordinada y coherente con lo acordado en esos marcos compartidos.

Esta crisis también nace frecuentemente de carencias y debilidades de un modelo de crecimiento económico sin apenas ataduras en cuanto al respeto a los límites ambientales de la biosfera. El COVID-19 es parte de un patrón de zoonosis que es resultado de la presión creciente sobre los hábitats naturales, generando enfermedades con origen animal que pasan al ser humano y/o mutan en ese proceso.

Una de las características de la sociedad del riesgo global es la desigual producción y distribución de los riesgos generados por los vínculos transnacionales, que afectan de manera muy asimétrica a países, territorios y grupos sociales. Esas asimetrías pudieron verse con claridad con la crisis financiera global de 2008, que golpeó en particular a sectores sociales más precarizados. En 2020 el virus también encontró, en no pocos casos, escasa capacidad de respuesta: Estados debilitados por las políticas de austeridad de los años precedentes; reducido margen fiscal y elevado endeudamiento; y, en términos de agencia, frecuentes liderazgos nacionalistas, iliberales y propensos a adoptar políticas ajenas al conocimiento experto, y subordinadas a objetivos de polarización.

Por todo ello, resulta oportuno hablar de *sindemia* más que de pandemia. Ese neologismo, propuesto por el epidemiólogo Merrill Singer, es un concepto que alude a la retroalimentación o sinergias negativas que se generan entre una o varias epidemias y los condicionantes sociales, económicos y políticos de una sociedad (Singer, 2009). Supone rechazar un enfoque epidemiológico convencional, estrictamente biomédico, en favor de un análisis más comprehensivo, explicando el impacto del virus por las condiciones sociales preexistentes, sean factores de comorbilidad y/o de vulnerabilidad de carácter socioeconómico o espacial, y no solo

por su letalidad intrínseca. A finales de 2020 Richard Horton, editor jefe de la revista médica *The Lancet* reclamó el término *sindemia* para entender el impacto del COVID-19, señalando que una respuesta estrictamente biomédica, centrada exclusivamente en vacunas, fracasaría si no se tenían en cuenta los otros factores (Horton, 2020).

## **La *sindemia* de la desigualdad: cómo la pandemia se convirtió en una crisis de desarrollo**

En los países en desarrollo las condiciones preexistentes eran mucho más precarias y con menor grado de resiliencia ante riesgos globales como el COVID-19. Esta pandemia ha sido en ese grupo de países una tormenta perfecta en la que coincide una pandemia en ascenso, y sociedades y economías exhaustas en el intento de contención tras meses de confinamiento y otras medidas restrictivas. Todo ello ha dado lugar a un desplome económico y a una crisis social sin precedentes, tal vez la peor en un siglo, con importantes implicaciones políticas. Como se indicará, la incidencia de la pandemia ha sido mucho mayor en América Latina, y ello se explica, en gran medida, por la situación de partida de la región, más que por las características de la enfermedad. Ya antes de la pandemia, esta región presentaba un panorama muy amplio, aun con situaciones muy diversas, de economías y sociedades frágiles y dependientes, con alta desigualdad, clases medias con expectativas frustradas de consumo y ascenso social para la siguiente generación; grupos vulnerables, pese a no ser pobres, propensos a caer de nuevo por debajo de la línea de la pobreza; fragilidad estatal y de las políticas públicas; un alto grado de desconfianza en las instituciones y la acción del Estado, y élites en el poder reacias a aceptar sociedades más abiertas y las demandas de nuevos grupos sociales en ascenso, que exigen la renovación y ampliación del contrato social. En suma, unos patrones de crecimiento y desigualdad que con el COVID-19 han mostrado sus limitaciones de manera dramática.

La gravedad de la crisis derivada de la pandemia para el mundo en desarrollo y para América Latina, en particular, responde también a sus patrones de inserción en la globalización, a las asimetrías de partida en

el orden económico y financiero internacional, y las que caracterizan al sistema de cooperación y ayuda internacional.

El COVID-19 ha encontrado un mundo en el que la gobernanza económica global, de por sí poco desarrollada, se ve minada por disputas geopolíticas, nacionalismo rampante y ausencia de liderazgo. La debilidad de la respuesta colectiva, en un sistema internacional muy asimétrico, deja en una situación más vulnerable a los países en desarrollo. Muchos de ellos ya acumulaban déficits fiscales y por cuenta corriente, en un escenario económico internacional adverso por el menor crecimiento, las guerras comerciales y la caída de las exportaciones de materias primas. Años de políticas de expansión monetaria en los países avanzados favorecieron el fácil acceso al crédito y, con ello, el aumento de la deuda pública y privada, hoy un factor importante de vulnerabilidad.

A diferencia de la crisis de 2008, el G20 no ha jugado un papel relevante para enfrentar la pandemia, y las respuestas se plantean en marcos nacionales o regionales. EE. UU. puede recurrir al «privilegio exorbitante» de Bretton Woods: la posibilidad de financiarse en su propia moneda a través de la Reserva Federal. En la UE, el Banco Central Europeo (BCE) puede intervenir masivamente, existe el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y, tras el importante acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020, se ha establecido un amplio programa de recuperación y transformación económica con el nuevo marco financiero plurianual y el fondo de recuperación *Next Generation-EU*, que dará un renovado impulso al amplio programa de transición socioeconómica y ambiental que supone el Pacto Verde Europeo. En cuanto a su financiación, se ha dado un paso de gigante en la integración europea con las emisiones de eurobonos, que suponen, a futuro, la mutualización de deuda soberana (Sanahuja, 2021a).

Sin embargo, para los países en desarrollo no existe nada similar, salvo el recurso al Fondo Monetario Internacional (FMI), que supone un injusto estigma financiero; y, de manera más limitada, los fondos de los bancos multilaterales de desarrollo. Son pocos los países en desarrollo con la opción para lanzar grandes programas de estímulo fiscal, y, aun así, muchos han hecho un esfuerzo sin precedentes, recurriendo en la medida de sus posibilidades a la financiación externa, lo que

se ha reflejado en un fuerte aumento del endeudamiento entre 2019 y 2021. El margen de los bancos centrales y la política monetaria también es reducido después de varios años de rebajas de los tipos de interés. Desde el inicio de la pandemia, la fuga de capitales en algunos países emergentes ha presionado a la baja los tipos de cambio. Las agencias de riesgo han alentado ese proceso, al bajar la calificación de muchos países en plena crisis. En ese escenario, algunos actores externos ya han estado haciendo un uso torticero de la ayuda bilateral o de la financiación de contingencia como herramientas al servicio de la política de poder, como ilustra la «diplomacia de vacunas» desplegada por algunas potencias con evidentes intereses geopolíticos.

Con todo ello, a medio plazo, existe el riesgo de que un buen número de países en desarrollo se vean afectados por nuevas crisis de deuda si a lo largo de 2022 las condiciones para el acceso a la financiación internacional se endurecen, con la previsible subida de tipos de interés por parte de la Reserva Federal y otros bancos centrales. Si esas crisis llegan a producirse, se plantea un escenario de políticas de austeridad, con el consiguiente aumento de la pobreza y la desigualdad, y agravamiento de las fracturas sociales y políticas. Ello obstaculizará la recuperación pospandemia y las posibilidades de que contribuya a la formulación de un nuevo contrato social, y puede alentar el ascenso de fuerzas iliberales y de ultraderecha.

Como indicaba Ulrich Beck, ante los riesgos globales, no se puede actuar con una mirada parroquial y el «nacionalismo epidemiológico» o el «nacionalismo de vacunas» que ha brotado en esta pandemia, dado que la gobernanza global y la acción colectiva son la verdadera *realpolitik*, como imperativo de supervivencia, tanto en el plano sanitario como en el de la prosperidad compartida.

## **América Latina: epicentro de la pandemia y crisis de salud**

Tras haberse ubicado en Europa en un primer momento, en junio de 2020 el epicentro de la pandemia, según la expresión de la OMS, se ubicó en América Latina. Desde entonces, su incidencia ha variado en

función de sus distintas olas, pero esta región es la que proporcionalmente ha sufrido el mayor impacto. A finales de enero de 2022, dos años después de iniciarse la pandemia, el cómputo oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) registraba un total mundial de 5,7 millones de fallecimientos por COVID-19. América Latina, pese a contar con el 8 % de la población mundial, registraba en esas fechas el 18 % de los contagios, y casi el 29 % del total de fallecimientos.

Esas cifras, sin embargo, son de dudosa fiabilidad, en particular en países con sistemas de reporte más débiles. Una estimación de *The Economist* (2021) que utiliza el exceso de mortalidad como *proxy* más fiable, arroja cifras tres veces superiores, en torno a 15 millones de muertes en todo el mundo, y en todo caso, situadas en una horquilla entre 9,5 y 18,5 millones. Las mayores discrepancias se dan en Asia, África y Europa central y oriental, y en América Latina se estima que el total de fallecimientos sería un 40 % más alto que el oficialmente reportado, en contraste, con la UE, donde sería un 9 %. Las estadísticas oficiales de algunos países no reflejan la verdadera dimensión de la pandemia en cuanto a su coste en vidas. En junio de 2021 Perú, uno de los países más golpeados, actualizó su cómputo de muertes teniendo en cuenta el exceso de mortalidad, lo que elevó el total de 68 000 a más de 180 000 personas fallecidas a causa de la pandemia, un total que en enero de 2022 ya ascendía a unas 205 000 personas. En México se estima que es un 45 % más alto, hasta un total de 550 000 fallecimientos; y en Brasil un 25 % mayor, hasta 723 000 personas. En otros países el exceso de mortalidad también arroja cifras de mortalidad mucho más altas que las oficiales: 51 % más altas en Bolivia; 43 % en Ecuador; o 35 % en Colombia<sup>1</sup>.

La pandemia ha mostrado con claridad la fragilidad de los sistemas de salud de la región y de protección social, pese a las visibles mejoras de los últimos años y el aumento del gasto, público y privado. Esos sistemas son heterogéneos en cuanto a calidad y cobertura, y en muchos casos se

---

1 Datos del portal *Our World in Data*, a 6 de febrero de 2022: <https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-excess-mortality-p-scores-projected-baseline>



han visto colapsados ante el rápido ascenso de los casos más graves. El gasto en salud por persona en América Latina es, en promedio, solo una quinta parte del que se destina en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el 34 % depende de desembolsos directos de los usuarios, frente a solo el 21 % en la OCDE, lo que es un claro indicador de la desigualdad de acceso que los caracteriza, vinculada a la elevada informalidad laboral y al fuerte peso de los servicios privados, que determina un acceso desigual y segmentado, en perjuicio de los más pobres.

## **¿Una nueva década perdida? *Sindemia* y crisis de desarrollo**

En América Latina el COVID-19 encontró economías que ya se encontraban en un momento de crecimiento débil o de estancamiento. Al cerrarse el ciclo de bonanza de las materias primas hacia 2014, la región inició un lustro perdido con escaso o nulo crecimiento. En 2019 presentaba los peores datos de los setenta años anteriores, y se registraban ya retrocesos en cuanto a pobreza y desigualdad.

Lo peor, sin embargo, estaba por llegar: la pandemia ha supuesto la peor crisis económica de la región en más un siglo. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal), en 2020 el PIB regional cayó un 7,7 %. Aunque ese descenso no fue tan grave como el inicialmente proyectado por ese organismo (-8,3 %), ha sido el peor en 120 años, incluso el que se registró al inicio de la Gran Depresión en 1930. En 2021 se registró un fuerte rebote, con un crecimiento de 6,2 %, impulsado, en buena medida, por el alza de las materias prima. Sin embargo, fue insuficiente para mitigar los efectos sociales y laborales de la pandemia. Para 2022 las previsiones de Cepal apuntan a una recuperación lenta y asimétrica, con un crecimiento de apenas el 2 % del PIB, en un escenario de menor crecimiento de los precios de las materias primas. En América del Sur será aún más bajo (1,4 %), arrastrado por el estancamiento de Brasil (0,5 %) (Cepal, 2022a). Esa previsión, además, ha de tomarse con la debida cautela,

dada la posibilidad cierta de un endurecimiento de las condiciones de acceso a la financiación externa en ese año.

Muchos países de la región han hecho un gran esfuerzo para hacer frente a la crisis sanitaria y reforzar los sistemas de salud. También se ha hecho un esfuerzo fiscal sin precedentes con medidas de carácter contracíclico, y para prestar apoyo a los grupos más vulnerables y al sector productivo, con transferencias directas y apoyo a las empresas<sup>2</sup>. Según Cepal, en 2020 la región prestó algún tipo de apoyo al 50 % de la población, 326 millones de personas, y el gasto social, que en 2019 era 11,3 % del PIB, llegó a un máximo histórico de 13,6 % del PIB en 2020, si bien hubo grandes diferencias, con un 16 % en Sudamérica, y un 11 % en Centroamérica (Cepal, 2022b). Ese esfuerzo, importante, merece reconocimiento, aún más cuando se compara con quienes han actuado de manera lenta y negligente, priorizando intereses económicos o agendas de polarización política, incluso apoyándose en mensajes contrarios a la evidencia científica.

Una mención especial requiere el esfuerzo realizado por la región en la vacunación a gran escala, que la sitúa a la cabeza del mundo en desarrollo. En conjunto, en enero de 2022 el 62,3 % de la población de América Latina y el Caribe tenía la pauta completa (dos dosis), situándose cerca de la meta de la Organización Mundial de la Salud de alcanzar la vacunación plena del 70 % de la población a mediados de 2022. Ese promedio, no obstante, encubre una gran dispersión. Chile (88 %), Cuba (87 %), Uruguay (77 %) y Argentina (75 %) superaban las tres cuartas partes de la población con vacunación completa. En el otro extremo se sitúan países muy alejados de esas cifras, como Haití (menos de 1 %), Guatemala (28 %), o Venezuela, Bolivia, Paraguay y Honduras, que se sitúan entre 40 % y 44 % de su población (Cepal, 2022b). En el Caribe era solo el 34 %, y, en conjunto, 26 de los 33 países no habían llegado a ese 70 %. Los avances en la vacunación han puesto de relieve la importancia de sistemas de salud de amplio acceso, pero, al tiempo, la

---

2 Véase el monitor de políticas del FMI en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#C>, y el de la OCDE: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>

pandemia ha supuesto una grave disrupción de los servicios de atención primaria, ha retrasado otras campañas de vacunación, y ha significado menor atención a otras patologías, con lo que la crisis sanitaria se ha extendido más allá del COVID-19.

En ese esfuerzo fiscal reside una paradoja: se trata de medidas de gran alcance, y muestran que muchos gobiernos de la región han entendido que la pandemia supondrá una crisis económica y social sin precedentes, de la que no se podrá salir con un mero «reencendido» de la economía, y que exige medidas a gran escala. Se trata, además, de una crisis diferente a las del pasado: se inicia con un choque exógeno y no es atribuible a una mejor o peor gestión económica. Sin embargo, salvo en algunos casos, la respuesta está lejos de lo que sería necesario, con un esfuerzo fiscal que se situó en el 4,6 % del PIB de promedio. Como referencia, en EE. UU. las medidas fiscales se han situado en torno a 12 % del PIB. La UE, por sí sola, supone el 4 % del PIB agregado de la UE, y ello se ha sumado al gasto que individualmente ha asumido cada Estado miembro, que en el caso de los de mayor peso económico se situó entre el 4 % y 6 % del PIB.

Como se indicó, esa respuesta no puede obviar los límites estructurales que imponen sus propias economías y un patrón asimétrico de inserción internacional, que define una situación de gran vulnerabilidad externa. Antes de la aparición del COVID-19, muchos países ya acumulaban importantes déficits fiscales y por cuenta corriente, en buena medida derivado de un menor crecimiento, con un escenario económico internacional adverso de guerras comerciales y caída de las exportaciones y de los precios de materias primas. Sin embargo, las políticas de expansión monetaria en los países avanzados favorecieron el fácil acceso al crédito y, con ello, el aumento de la deuda pública y privada, que representa un factor importante de vulnerabilidad.

En América Latina, entre 2010 y 2019 la deuda pública pasó del 29,8 % al 44,8 % del PIB en promedio, y en el Caribe aumentó del 69 % al 90,3 %. Como promedio regional, en ese periodo el pago de intereses creció de 1,7 % a 2,8 % del PIB, con un alto coste de oportunidad: en 2019 ya se destinaba a intereses más que al gasto en salud (2,3 % del PIB). Antes de la pandemia, Argentina y Ecuador estaban aplicando

programas de ajuste del FMI con duras medidas de austeridad y un alto grado de respuesta social. La respuesta a la pandemia se ha financiado a través de un visible aumento del endeudamiento externo: como promedio regional, entre 2019 y 2021 la deuda externa del sector público pasó del 45 % al 56 % del PIB. Un buen número de países recurrió a emisiones de bonos en el exterior, en un escenario de tipos bajos y abundante liquidez, y también aumentó el crédito de los organismos financieros internacionales para aquellos países que no pudieron recurrir al capital privado.

En 2021 la región ha encontrado un cierto alivio en términos de financiación externa con hechos como el alza de los precios de las materias primas, la resiliencia de las remesas de los emigrantes en el exterior, que se han mantenido, el retorno de la inversión privada en algunos países en 2021, y el acceso a la emisión extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG), la moneda de reserva emitida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que este organismo aprobó en agosto de ese año. Sin embargo, ante la ralentización del crecimiento global en 2022, y con el más que posible escenario de tipos de interés más altos, y un endurecimiento de las condiciones para acceder a financiación externa, pocos países podrán permitirse la acción a gran escala que sería necesaria para seguir haciendo frente a la pandemia e impulsar la recuperación, y quienes tienen más margen, temen, con razón, perder el grado de inversión o ver cómo las agencias de calificación de riesgo degradan su estatus y llevan a aumentos de las primas de riesgo.

Factor clave es la escasa presión fiscal y su regresividad, con ingresos muy dependientes de impuestos indirectos y sobre exportación de *commodities*, muy procíclicos, y reducida contribución de impuestos directos y sobre el patrimonio. Hay elevadas tasas de evasión fiscal, entre el 6 % y el 7 % del PIB, que comportan, de nuevo, un alto coste. Según Naciones Unidas, en América Latina un ingreso mínimo vital para las personas más vulnerables solo supondría entre el 2 % y el 5 % de PIB regional. Por ello, se abre paso la propuesta de nuevos impuestos a la riqueza y el patrimonio para hacer frente al COVID-19 (Cepal, 2021). Las sociedades y las economías de la región, exhaustas tras un año de confinamientos y crisis, no están en condiciones de asumir reformas fiscales regresivas, como ilustra el ciclo de protestas en Colombia de abril

de 2021, ni tienen margen para afrontar un nuevo ciclo de austeridad y débil crecimiento que lleve a una nueva década perdida para el desarrollo y al incumplimiento de la Agenda 2030.

No debe descartarse, con todo ello, el riesgo de que la crisis del COVID-19 pueda dar lugar a crisis de deuda soberana en los países con peor situación. En un escenario político fragmentado y polarizado, con muy bajos niveles de confianza en las instituciones y elevada desafección ciudadana, alta desigualdad y agravamiento de la pobreza y la exclusión, la recesión económica y un nuevo ciclo de políticas de austeridad puede impulsar revueltas sociales o crisis políticas aún más profundas. Sin respuestas adecuadas, se agravarán las fracturas sociales, lo que complica la reformulación del contrato social, abonando el terreno para el ascenso de fuerzas autoritarias. Ese escenario también favorece que algunos actores externos utilicen la asistencia bilateral o la financiación de contingencia con objetivos de política de poder.

## **Una crisis que se retroalimenta con la pobreza y las desigualdades**

En términos propios de las ciencias sociales, la agencia —gubernamental, en este caso— es importante, y en ocasiones decisiva, pero no puede obviar las limitaciones estructurales que imponen las fracturas sociales y la vulnerabilidad económica de la región. La informalidad laboral, la pobreza y la desigualdad que desgarran las sociedades latinoamericanas son, aquí, factores clave: el 53 % del empleo no agrícola se ubica en el sector informal (140 millones de personas), llegando a ser más del 60 % en algunos países centroamericanos y andinos. Buena parte de esos trabajadores vive al día, por lo que el confinamiento ha supuesto un dilema ineludible entre el desempleo y el riesgo de contagio. Para las mujeres víctimas de acoso y violencia de género, confinarse supone una verdadera amenaza existencial. En las áreas rurales y en las zonas marginales urbanas hay tasas muy elevadas de hacinamiento, en viviendas o en el transporte, y falta de acceso a agua potable, que pueden hacer inviables, o ineficaces, medidas gubernamentales adaptadas

a otros contextos socioeconómicos. De hecho, con el COVID-19 algunos segmentos de las élites latinoamericanas parecen haber descubierto ahora que sus propios países no eran como los barrios altos, los condominios residenciales cerrados o los centros comerciales de los que no acostumbraban a salir.

Como se indicó, el impacto de la pandemia se ha visto agravado por las arraigadas desigualdades que caracterizan a la región: de renta, de género, o de etnia, y ha contribuido a que sean más profundas. Si ya eran críticas antes de la llegada del virus, este las ha convertido, en muchos casos, en una cuestión de vida o muerte: entre quienes pudieron asumir confinamientos prolongados y teletrabajar en viviendas adecuadas, o quienes residen en favelas o villas (el 21 % de la población de la región), viven al día, y han estado expuestos o bien a privaciones y hambre, o al riesgo de contagio en la calle; entre quienes tienen cobertura de la seguridad social o acceso a servicios médicos privados de calidad, o no los tienen. En 2019 las tasas de cobertura de la seguridad social oscilaban entre el 60 % (Cono Sur); el 32 % (Países andinos) y el 31 % (Centroamérica y México). Otros rasgos de la informalidad también importan: hay bajas tasas de acceso a servicios bancarios (el 38 % de la población), de modo que distribuir ayudas a los más vulnerables produjo aglomeraciones que el propio confinamiento pretendía evitar, como ha ocurrido en Argentina o El Salvador.

La desigualdad también determinó quién pudo proseguir con sus estudios por disponer de equipo informático y buenas conexiones a Internet, y quiénes no han tenido esas vías de acceso. América Latina ha sido una de las regiones en las que la interrupción de las clases ha sido más prolongada, con 56 semanas en promedio. Con las escuelas y universidades clausuradas durante tanto tiempo, la desigualdad educativa —de acceso, de atención, de medios— también se torna más aguda, según se trate de centros públicos o privados; según entorno socioculturales y nivel de renta. Factor clave es la brecha digital, pues el 45 % de la población latinoamericana no tiene acceso a Internet, frente a solamente el 14 % en los países avanzados (OECD, 2020). Ello comporta brechas cognitivas, pérdida de oportunidades de aprendizaje y, en los sectores más pobres, mayor riesgo de abandono de la escuela y de los estudios universitarios, lo que interrumpe los incipientes procesos de movilidad

social ascendente de las clases medias-bajas que se habían registrado en los años anteriores (Cepal, 2022b).

La pandemia y los confinamientos también agravan, de forma aún más lacerante, los problemas de desigualdad y violencia de género presentes en la región. 2020 ha supuesto 18 años de retroceso en la tasa de participación laboral de las mujeres, y la recuperación de 2021 ha sido más rápida en los sectores con mayor participación masculina (Cepal, 2022b). Las mujeres son mayoría en el empleo informal, que comporta más riesgos de contagio y mayor caída de ingresos. Son mayoría en las profesiones sanitarias de menor cualificación, más expuestas al riesgo de contagio sin equipos de protección adecuados; ante la falta de servicios públicos de salud, han sido las mujeres las que asumen, en mayor medida, las tareas (no pagadas o mal pagadas) de los cuidados, y el COVID-19 puede, por ello, suponer una grave crisis de la economía del cuidado. El impacto ha sido mucho mayor en el empleo en sectores feminizados y con ingresos bajos y menor protección social, como el trabajo doméstico. Finalmente, el confinamiento ha exacerbado el abuso sexual y la violencia de género en el ámbito doméstico, y ha supuesto restricciones añadidas de acceso a medios anticonceptivos y al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.

La combinación de pandemia y crisis económica, débil protección social y desigualdades arraigadas ha supuesto un visible retroceso en los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad de la región. Con ello, se ha acelerado la caída de esos índices derivada de la finalización del ciclo de crecimiento de la bonanza de las materias primas. Entre 2000 y 2015 la tasa de pobreza regional descendió de 46 % a 29 % de la población total. Entre 2016 y 2019 aumentó hasta el 30,5 %. Solo en 2020, por efecto de la pandemia, aumentó tres puntos, hasta el 33 %, y en 2021 ese indicador se situó en el 32,1 %, con un total de 201 millones de personas pobres. Ello supone seis años continuados de aumento de la pobreza y un retroceso de una década y media en ese indicador. En cuanto a la pobreza extrema, el aumento fue de dos puntos, hasta el 13,8 %, lo que supone 86 millones de personas en esa situación (Cepal, 2022b). Las mujeres la sufren en mayor medida —el índice de feminización de la pobreza es del 112 %, y las mujeres sin ingresos duplican a los hombres en esa situación— y han tenido mayor dependencia de las transferencias

realizadas por el Estado durante la pandemia. En conjunto, el esfuerzo fiscal desplegado por el Estado durante la pandemia ha sido muy relevante, logrando, según Cepal (2022b), que su tasa de incidencia haya sido 1,3 puntos más baja de lo que habría aumentado sin las transferencias públicas. Cabe reseñar también que los indicadores de desigualdad de ingreso también han empeorado, con un retroceso de 0,7 puntos en el índice de Gini. En 2020 el ingreso del 20 % más pobre de la población descendió un 28 %, pero el del 20 % más rico cayó solamente 8,1 %.

En materia de empleo, finalmente, de los 49 millones de puestos de trabajo que se habían perdido en el peor momento de la crisis por la pandemia en el segundo trimestre de 2020, a inicios de 2022 aún faltan por recuperar 4,5 millones, y la mayor parte corresponden a mujeres, cuya tasa de desempleo regional era de 12,4 %, frente al promedio de ambos sexos de 9,6 % (OIT, 2022).

## **Retrocesos en la democracia: los desafíos sociopolíticos de América Latina y el Caribe**

Todo lo anterior somete a mayores tensiones la relación de la ciudadanía con el Estado y con el mercado. Pone de nuevo en cuestión la posibilidad de establecer un nuevo contrato social con obligaciones y derechos recíprocos en cuanto a oportunidad, inclusión, equidad, representación y justicia. Tras los procesos de transición y consolidación democrática de las dos últimas décadas del siglo XX, el favorable ciclo económico de las materias primas y sus efectos en cuanto a crecimiento, empleo y redistribución tuvieron importantes efectos sociales. En particular, sostuvieron una notable ampliación de las clases medias, la satisfacción de demandas sociales, y la ampliación de las expectativas de bienestar y ascenso social, haciendo menos tolerables los patrones tradicionales de ejercicio del poder, y de desigualdad, exclusión, racismo y clasismo. Cuando el crecimiento económico se estanca hacia 2014-2015, y esas expectativas parecen quedar postergadas, las sociedades latinoamericanas han manifestado su creciente insatisfacción hacia un sistema que no cumple, así como hacia los gobiernos y las élites dirigen-



tes, mostrándose mucho menos tolerantes ante el mal gobierno y frente a prácticas como la corrupción.

Con todo ello, la región se ha enfrentado a la pandemia con un telón de fondo de un amplio malestar en la democracia. Se trata de una tendencia amplia y difusa: los problemas de la democracia en la región no se limitan a los países en los que no hay pluralismo político y existen regímenes autoritarios, o están en una deriva hacia esa situación. Es decir, lo que la Administración Trump denominaba la troica de la tiranía (Cuba, Venezuela y Nicaragua): como señaló el Latinobarómetro en su edición de 2018, los problemas de la democracia en América Latina están en todos los países, y son la expresión regional, con sus particularidades, de una tendencia global de retroceso de la democracia liberal. Aunque esa forma de gobierno, según las encuestas, aún goza de amplio apoyo en las sociedades latinoamericanas, se enfrenta a una alta desafección ciudadana y a bajos niveles de confianza en las instituciones, en las élites, en la sociedad misma e incluso en el plano interpersonal (Corporación Latinobarómetro, 2018).

El Latinobarómetro, por ejemplo, revela que en el conjunto de la región la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia aumentó entre 2009 y 2018 del 51 % al 72 % de la población, el nivel más alto desde los años noventa, para situarse en el 70 % en 2020 (Corporación Latinobarómetro, 2018, 2021). También se observa un mayor rechazo de la corrupción, y aumenta el cuestionamiento de las élites dominantes y de la captura de políticas a su favor. Según el Latinobarómetro de 2021, el 73 % de la población latinoamericana considera que se gobierna para los intereses de unos pocos. Los partidos políticos (13 %), el Congreso (21 %) y el Gobierno (22 %) son, en ese orden, las instituciones peor valoradas en la región; mientras la Iglesia (63 %), las Fuerzas Armadas (44 %) y Policía (35 %) las que más confianza generan. Salvo en 2003, la percepción de los partidos políticos nunca había sido tan baja.

Así pues, un clave en ese escenario es una amplia crisis de representación, con una clara erosión de los partidos como instancias de intermediación que se traduce en una alta volatilidad y fragmentación política, con democracias sin partidos fuertes y ejecutivos que a menudo

carecen de mayorías parlamentarias asentadas; abiertas a la aparición de líderes populistas y *outsiders*; con una esfera pública dominada por la polarización y las retóricas de confrontación y la desinformación, con un papel destacado de las redes sociales; y, en suma, con evidentes dificultades para la gobernabilidad democrática. Así lo ilustraría, como caso extremo, pero no único, la evolución de Perú. Este país ha tenido cuatro presidentes en apenas cuatro años, seguidos de unas elecciones presidenciales que terminaron dirimiéndose, en segunda vuelta, entre opciones extremas que en la ronda anterior habían tenido un respaldo bastante reducido, con alta inestabilidad, cambios frecuentes en el gabinete y una alta probabilidad de que no se completara el mandato presidencial.

De hecho, desde 2017 son muy pocas las elecciones en las que el oficialismo ha logrado renovar su mandato, y en algunos lugares donde sí ha habido continuidad (Honduras, Venezuela, Nicaragua) es a través de procesos electorales sin garantías. En 2020 y 2021 se consolidó la tendencia, ya que ninguna fuerza política se ha mantenido en el poder (Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Perú). La tendencia generalizada a la derrota del oficialismo puede interpretarse a menudo como la expresión de un voto de castigo, consecuencia clara de la desafección política y del hartazgo de la ciudadanía, que trasciende el tradicional clivaje izquierda-derecha y que se orienta más bien a probar suerte con otros líderes (Resina, 2020; Verdes-Montenegro, 2020).

Esos elementos ayudan a entender la inestabilidad que ha dominado la región, y varias de las tendencias que la alimentan. Por un lado, ya en los meses previos a la pandemia se registró una oleada de protestas sociales en la región, desde Ecuador a Chile, pasando por Colombia, Bolivia, Haití, Brasil, Perú, Panamá, Costa Rica o Guatemala. Algunas han reaparecido, como muestra el nuevo estallido social que se ha producido en Colombia frente a una reforma tributaria regresiva y mal concebida, o las protestas que se han dado en varios países y expresan nuevos conflictos ecosociales frente a un modelo económico extractivista y rentista muy asentado en la región. No puede descartarse que el descontento social reaparezca conforme empeoren los efectos socioeconómicos de la pandemia. Esta no sería tanto la causa directa, como el catalizador de

causas más amplias relacionadas con la desigualdad, la percepción de injusticia y el descontento frente a las élites y el mal gobierno.

Estas protestas, en las que participan de manera destacada jóvenes y mujeres, son legítima expresión democrática de derechos y demandas ciudadanas, y abren ventanas a la esperanza de cambio y de progreso hacia un nuevo contrato social, como ilustra el caso de la convención constitucional en Chile, heredera directa de esas protestas; pero también están dando lugar a respuestas militarizadas y represivas que agudizan esas tendencias de retroceso democrático y alertan del riesgo igualmente plausible, de un escenario distópico de deriva autoritaria.

Por otro lado, ese amplio descontento de las sociedades latinoamericanas también contribuye a explicar la aparición y ascenso de fuerzas y partidos iliberales y, en particular, de una nueva ultraderecha neopatriota, como la que representan Jair Bolsonaro en Brasil, José Antonio Kast en Chile, Cabildo Abierto en Uruguay, o Keiko Fujimori en Perú; o de carácter libertario, como es el caso de Javier Milei en Argentina. Esta tendencia responde a causas propias de la región y de cada país, pero es también la expresión de una tendencia global de ascenso de la ultraderecha y el nacionalismo. Estos actores se nutren de esos elementos de insatisfacción, a través de procesos de repolitización y polarización asociada a factores socioculturales, y alientan políticas exteriores de impugnación a las normas internacionales en materia de derechos humanos, respecto de la diversidad cultural o de género, migración, cambio climático y la seguridad. También cuestionan, desde un nacionalismo soberanista y la defensa de la cultura o la tradición, o el ultraliberalismo, la integración regional y el multilateralismo, con posiciones que convergen con la de otras fuerzas nacionalistas, autoritarias o de ultraderecha en la UE o en EE. UU. (Sanahuja y López Burián, 2020).

Otros indicadores apuntan a que esa tendencia se ha agravado. El *Democracy Index* elaborado por The Economist Intelligence Unit (2021, 2022) muestra un claro retroceso de la democracia a escala global, y América Latina no es una excepción: sigue siendo la región más democrática del mundo por detrás de Europa Occidental y América del Norte. Pero solos dos países califican como democracias plenas (Costa Rica y Uruguay), y, por sexto año consecutivo, ese índice empeora: entre 2019 y 2020

pasó de 6,13 a 6,09, y en 2021 descendió a 5,83, lo que supone el peor registro histórico de América Latina en este índice, y en el último año, la peor caída regional desde que ese índice se inició en 2006. También ostenta el récord del mayor número de países que han visto rebajado su registro en dos dígitos: 7 países cayeron entre 10 y 20 posiciones, y otros tantos lo hicieron en 8 puestos. América Latina ha sido la región que experimentó en 2021 la mayor cantidad de cambios en el tipo de régimen de cualquier región. Cinco países fueron degradados: Chile, que se convirtió en una democracia plena en 2019 antes de que golpeará la pandemia, fue relegado a una democracia defectuosa una vez más; Ecuador, México y Paraguay perdieron su condición de democracias defectuosas y ahora son designados como regímenes híbridos; y el estatus de Haití cambió de régimen híbrido a régimen autoritario. La puntuación de Nicaragua cayó bruscamente después de una elección presidencial fraudulenta celebrada en noviembre de 2021, y el país cayó 20 lugares en la clasificación mundial, hasta el puesto 140 (The Economist Intelligence Unit, 2022: 48). Un elemento relevante en varios de esos países es la propia respuesta a la pandemia, con restricciones a las libertades ciudadanas que no siempre se justifican: dos tercios de los países en la región ha desplegado medidas para contener el COVID-19 que se consideran preocupantes para la democracia y los derechos humanos (IDEA Internacional, 2021).

## **Relanzar el desarrollo, renovar la democracia y el contrato social. Desafíos tras la pandemia en América Latina y el Caribe**

Como se indicó al inicio de este capítulo, la crisis del COVID-19 ha mostrado, de manera dramática, las consecuencias catastróficas de riesgos globales que surgen de una globalización en crisis, y particularmente de las tensiones entre una globalización profunda y su ilusoria gobernanza neoliberal. Como resultados de esas tensiones, el riesgo y la vulnerabilidad se producen y distribuyen de manera muy desigual, de forma que, al materializarse, como ha ocurrido con la pandemia, son muy distintas las condiciones de partida de los países, de las sociedades, y de las personas. Aunque nadie escapa al riesgo, se enfrenta a él

de manera muy distinta. Como se ha mencionado, la pandemia es, en realidad, una *sindemia* de la desigualdad. América Latina se ha enfrentado a la crisis generada por el COVID-19 partiendo de una situación de alta vulnerabilidad en cuanto su inserción en la economía política internacional, con sociedades fracturadas por fuertes inequidades y una elevada insatisfacción con el funcionamiento de sus instituciones y líderes. Como se mencionó, América Latina ha sido la región con un mayor número de fallecimientos con relación a su población, la que ha experimentado el mayor retroceso socioeconómico de todo el mundo en desarrollo, y también un severo retroceso en los indicadores de calidad de la democracia.

Por todo lo anterior, enfrentarse a la pandemia significa también impulsar una recuperación socioeconómica inclusiva y transformadora, y revitalizar la democracia y la confianza ciudadana en las instituciones. Recuperación transformadora y renovación democrática son, en suma, los ingredientes para la definición de un nuevo contrato social que permita a la región salir de esta crisis mejor preparada para encarar los retos sociales del siglo XXI.

Como se ha señalado en este capítulo, los desafíos de la gobernanza democrática no se limitan a los países donde no hay pluralismo político o se afirman opciones autoritarias. Según el Latinobarómetro, tres cuartas partes de la población de la región están insatisfechas con el funcionamiento de la democracia, y consideran que se gobierna en función de las élites y no del interés general. Partidos políticos, judicatura, y otras instituciones clave de la vida democrática enfrentan una seria crisis de confianza y credibilidad. La inseguridad ciudadana, y la violencia ejercida contra periodistas o líderes sociales y ambientales también muestra, de manera dramática, los límites que existen al libre ejercicio de derechos básicos y hasta qué punto hay un problema de impunidad a enfrentar. La ciudadanía, nos dicen las encuestas, sigue creyendo en la democracia y acude a las urnas cuando es convocada, incluso en las difíciles condiciones de la pandemia, pero demanda de la democracia algo más que elecciones: unas políticas sociales más amplias e inclusivas y una mejor provisión de bienes públicos esenciales como la salud o la seguridad ciudadana, el acceso igualitario a la justicia y el fin de la corrupción y la impunidad para los violentos y los poderosos.

Todo esto requerirá también de una respuesta multilateral adecuada, sobre todo en lo concerniente a las necesidades de financiación de los países en desarrollo, si es que se quiere que estos dispongan de un mínimo de liquidez y de espacio fiscal para desplegar las políticas sanitarias y de recuperación transformadora que se requieren, o que, al menos, eviten el riesgo de impagos de la deuda externa, y nuevos ciclos de austeridad que lleven a una nueva década perdida para el desarrollo y al incumplimiento de la Agenda 2030. El papel de la cooperación internacional y regional será clave, con mecanismos para facilitar el acceso a financiación y para el tratamiento de la deuda frente a la crisis económica y social, que han de sumarse a las necesarias reformas fiscales para mejorar la cobertura y progresividad de sus sistemas tributarios y movilizar recursos nacionales para mitigar el daño y financiar una recuperación transformadora en ámbitos como la digitalización, la transición ecológica y la justicia climática.

La Agenda 2030, antes de que el COVID-19 hiciera su aparición, ya asumía las nociones de riesgo y resiliencia, en una lógica multinivel, e incidía en la necesidad de contar con un sistema multilateral efectivo como mecanismo de aseguramiento frente a los riesgos derivados de una globalización sin ataduras —crisis financieras, cambio climático, y, también pandemias—, con capacidad de evitar o mitigar externalidades negativas y proveer adecuadamente los bienes públicos globales necesarios (Sanahuja, 2021b).

Hay elementos que son esperanzadores y marcan el camino a seguir para esa renovación del contrato social: por ejemplo, la confianza de la ciudadanía latinoamericana en los servicios de salud y la vacunación —en América Latina, con la sola excepción de algunos seguidores de Jair Bolsonaro en Brasil, no hay movimientos antivacunas reseñables, como sí ocurre en EE. UU. o en la UE—; la respuesta ciudadana a las elecciones realizadas en las difíciles condiciones de pandemia, o las esperanzas depositadas en nuevos liderazgos políticos y nuevos momentos constituyentes, como ilustra el caso de Chile, o las que puedan surgir del ciclo electoral que América Latina va a atravesar entre 2022 y 2023, que anuncian cambios significativos en la orientación de los gobiernos de varios países clave.

Este capítulo termina como empezó, con una reflexión conceptual. Junto a riesgo global y *sindemia*, hay un tercer concepto clave para la comprensión de la crisis del COVID-19 y su significación histórica: la pandemia puede interpretarse como una coyuntura crítica. Es decir, como un punto de inflexión en el que las estructuras económicas, sociales y políticas que definen un orden social muestran sus límites y contradicciones y se ponen en cuestión. Por ello, una coyuntura crítica es un momento histórico en el que se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de nuevas estructuras y pactos sociales, económicos y políticos; en los que el devenir histórico se muestra mucho más abierto, con distintos futuros posibles, y pueden decantarse en una u otra dirección en función de la correlación de fuerzas y las luchas y pactos sociales. Así parece estar ocurriendo en EE. UU. o la UE. Y puede ser también el caso en América Latina. Como coyuntura crítica, el COVID-19 hace posibles propuestas de política económica y social que solo unos meses antes parecían inviables, hasta el punto de plantearse nuevas formas de relación entre el Estado, el capital, el trabajo y la sociedad, en favor de un nuevo contrato social que también abarca a las generaciones futuras y la sostenibilidad de la vida en el planeta.

## Bibliografía

- BECK, U. (2000), *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (2008), *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2021), «Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia del COVID-19 y después». Santiago de Chile: CEPAL, Informe Especial COVID n.º 10, 11 de marzo, documento S/2100064.
- \_\_\_\_\_ (2022a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, documento LC/PUB.2022/1-P.
- \_\_\_\_\_ (2022b), *Panorama social de América Latina 2021*. Santiago de Chile: CEPAL, documento LC/PUB.2021/17-P.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018), *Informe 2018*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2021), *Informe 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile.

- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2021), *Democracy Index 2020. In sickness and in health?* Londres: The Economist.
- \_\_\_\_\_ (2022), *Democracy Index 2021. The China challenge*. Londres: The Economist.
- HORTON, R. (2020) «COVID-19 is not a pandemic». *The Lancet*, 396, septiembre, p. 874.
- IDEA Internacional (2021), *El estado de la democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de crisis*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- JENSEN, L. (2021), «Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Countries». Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Development Futures Series Working Paper*, marzo.
- OECD (2020), *Latin American Economic Outlook 2020. Digital Transformation for Building Back Better*. París: OECD/CEPAL/Comisión Europea.
- RESINA, J. (2020), «Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina». *Documentos de Trabajo*, 31.
- RIGGIROZZI, P. (2020), «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina». *Análisis Carolina*, 12/2020, 13 de marzo.
- SANAHUJA, J. A. (2019), «La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa». En M. MESA (coord.), *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019*. Madrid: CEIPAZ, pp. 107-127.
- \_\_\_\_\_ (2020), «COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global». en M. MESA (coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto del COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-20*. Madrid: CEIPAZ, pp. 27-54.
- \_\_\_\_\_ (2021a), «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global». En M. MESA (coord.), *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21*. Madrid: CEIPAZ, pp. 69-95.
- \_\_\_\_\_ (2021b) «La Agenda 2030 frente al COVID-19: retrocesos, oportunidad y vindicación del desarrollo sostenible global». *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, 37, pp. 59-74.
- SANAHUJA, J. A. y C. LÓPEZ BURIÁN (2020), «Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional». *Revista CI-DOB d'Afers Internacionals*, 126, pp. 41-63.



SINGER, M. (2009), *Introduction to Syndemics. A Critical Systems Approach to Public and Community Health*. San Francisco: Jossey-Bass.

THE ECONOMIST (2021), «The pandemics true death toll», 12 de septiembre.

VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2021), «Democracias en disputa: elementos para el debate desde el «malestar en la democracia» en América Latina». *Análisis Carolina*, 34/2020.



## LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA FRENTE A LA PANDEMIA

**JERÓNIMO RÍOS SIERRA\***

Profesor ayudante doctor  
en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
de la Universidad Complutense de Madrid



\* La versión original de este trabajo está publicada en Ríos, J. (2020). «La inexistente respuesta regional al COVID-19 en América Latina». *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(E), 209-222. E-mail: [jeronimo.rios@ucm.es](mailto:jeronimo.rios@ucm.es)



## Introducción

El impacto de la pandemia ocasionada por el COVID-19 está situado en el centro de las miradas de buena parte del mundo. Desde las ciencias sociales en particular se está tratando de entender, por ejemplo, cómo el COVID-19 puede redefinir las relaciones entre el Estado, el Mercado y la sociedad civil (McKibbin y Fernando, 2020; Allen *et al.*, 2020). Asimismo, se trata de vislumbrar cómo será su impacto asimétrico entre las diferentes regiones del planeta (Baldwin y Weder, 2020; Gilbert *et al.*, 2020). Mientras, otras lecturas alertan sobre algunas de sus consecuencias, tal y como sucede con el discurso nacionalista que resignifica la identidad nacional y se articula entre las categorías excluyentes «ellos» y «nosotros» o «vencedores» y «vencidos» (Flynn, 2020; Maxwell *et al.*, 2020).

A tal efecto, la mirada espacial y situada de la geografía política (Cairo, 2013), tiene mucho que aportar, especialmente, si se tiene en consideración la *transnacionalidad* que representa esta amenaza (Beck, 1992) y, a su vez, las tensiones multiescalares que ocasiona (Taylor y Flint, 2006). Y es que, si algo pone de manifiesto, *prima facie*, esta situación de alerta sanitaria es, precisamente, la complejidad y la profundidad de las relaciones globales. De hecho, es como si el debate iniciado a principios de los noventa sobre la globalización retornase de manera imperativa a la actualidad (Marsh *et al.*, 2006). De un lado, los *hiperglobalistas*, eufóricos por entender que esta situación es la perfecta muestra del fin de la geografía y la debilidad fronteriza de los Estados (Reich, 1991; Ohmae, 2005). De otro, los escépticos (Hirst y Thompson, 1999; Rugman, 2000), deseosos de hacer valer de qué modo, el Estado-nación vuelve a estar en el centro del tablero geopolítico. Incluso, cabrían terceras posiciones como la de Hoogvel (1997) o Mann (2002), para quienes el alcance y el impacto de la pandemia refleja cómo, en realidad, la globalización se condensa mayormente sobre tres escenarios: Norteamérica, Europa Occidental y Asia Oriental.

Retomando una cuestión que planteaba Guerra-Borges (2004) hace algunos años, resulta necesario observar igualmente cómo opera el plano regional en la dimensión *interméstica* de la amenaza pandémica. De este modo, la heterogeneidad de escenarios demanda de análisis precisos y muy delimitados en cuanto a su enfoque. Por ejemplo, en el caso de la UE, fruto de las camisas de fuerza que sustentan el proceso integrador, el margen de maniobra para ciertas cuestiones de la agenda pública pasa, necesariamente, por la construcción de consensos entre los Estados miembros. Consensos que parecen difíciles cada vez que la Unión tiene ante sí una situación de calado. Primero, por las tensiones entre los intereses del Norte y del Sur, por razones estrictamente económicas, y a su vez, por las desencadenadas entre el bloque occidental y el espacio postsoviético, fruto de cuestiones mayormente nacional-soberanas.

Dicho lo anterior, el objetivo fundamental de este trabajo se centra en América Latina y, concretamente, busca analizar la manera en la que el continente afronta la pandemia sanitaria, enfatizando así en sus diferentes esquemas de integración regional. Para ello, primero se contextualiza la realidad social y económica latinoamericana que ha de hacer frente a la crisis. Después, se presentan a grandes rasgos las reacciones adoptadas por los Estados y, finalmente, se ahonda en cómo los esquemas de integración propios del nuevo regionalismo, del regionalismo posliberal y del proyecto interamericano han planteado respuestas colectivas para hacer frente a esta situación. El resultado es el de un contexto de desencuentro y atomización que, salvo excepciones, cuestiona la esencia misma del proceso integrador latinoamericano.

## **1. Debilidades estructurales de América Latina frente al COVID-19**

La necesidad de disponer de Estados fuertes goza de una alta demanda entre las sociedades latinoamericanas (Cairo y Ríos, 2020). En buena medida, ello se puede observar cuando, cada año, el Latinobarómetro muestra de qué modo la inseguridad se erige como la principal

preocupación para los ciudadanos del continente. Además de por la concurrencia de otros factores, de ahí viene el hecho de que tanto gobiernos progresistas, como conservadores, recurran al empleo de las fuerzas militares para gestionar aspectos relacionados con la seguridad ciudadana.

La actual crisis pandémica acontece bajo un contexto en donde impera un lenguaje bélico, de guerra contra el coronavirus, y que abre una ventana de oportunidad para que, tras el lenguaje epopéyico de dirigir todos los esfuerzos del Estado contra el COVID-19, se exacerbe el discurso nacionalista y se favorezca un escenario idóneo para medidas de carácter autoritario. A tal efecto, resultan ilustrativas las palabras del presidente chileno Sebastián Piñera, quien agradecía el 11 de abril de 2020 el papel de las Fuerzas Armadas, dado que «han protegido las fronteras para que los inmigrantes no traigan la infección» (Cambio 21, 2020).

Lo cierto es que el Estado fuerte latinoamericano camina con pies de barro en lo que respecta a su dimensión social, y no corren buenos tiempos para él, pues, como advertía la Cepal (2020a), la economía de la región se encontraba, antes de la alerta sanitaria, en pleno proceso de estancamiento. Esto, a todas luces, se verá agudizado por el impacto del COVID-19, no siendo el mejor escenario un mercado profundamente *reprimarizado*, al que se suma una muy importante caída de los precios de las *commodities*.

Más compleja, si cabe, resulta la realidad expuesta, si se tiene en consideración un panorama social como el actual, profundamente excluyente, que, tras un ciclo expansivo de la economía, mantiene irresolutas buena parte de sus fracturas sociales. En la actualidad se contabilizan 190 millones de personas pobres en el continente, y de estas, se estima que una tercera parte se encuentran en situaciones de pobreza extrema (CEPAL, 2020a). De hecho, la misma Cepal (2020b) ha alertado de cómo el COVID-19 puede dejar consigo en la región un impacto negativo que se traduce en 12 millones de nuevos desempleados y 30 millones de nuevos pobres.

Asimismo, la endeble presión fiscal del Estado (CEPAL, 2020a), la acuciante corrupción (International Transparency, 2020) o la debilidad

institucional endémica de sus sistemas democráticos (Freedom House, 2020) se suman a una situación en donde el 53 % de las personas están en situación de informalidad laboral (CEPAL, 2020b). De esta manera, la realidad se torna especialmente preocupante si también se tiene en cuenta que el gasto sanitario apenas llega, en promedio, al 3 % del PIB —muy alejado del mínimo necesario del 6 % que considera la OPS (2017)—. Todo lo anterior, se inscribe en un modelo privatizado, cuando no externalizado, en donde el ciudadano ha sido suplantado en términos clientelares, como consumidor de un servicio, y frente al cual una de cada tres personas no tiene acceso a los servicios básicos sanitarios (OPS, 2020).

Finalmente, queda señalar que todo lo expuesto llega en un momento de elevada conflictividad social, tal y como dan cuenta los recientes casos de Chile, Colombia o Ecuador. No cabe esperar que esta situación amaine, sino que, todo lo contrario, una vez que se supere la alerta sanitaria, el modo en que haya sido gestionada se integre como otro elemento más de disputa. Al margen de estas dificultades, esta particular situación debiera servir para alertar sobre la necesidad de recomponer el trinomio Estado/Mercado/Sociedad desde términos más inclusivos y simétricos. Pero igualmente es momento de poner en valor hasta qué punto resulta necesario en América Latina un escenario de convergencia regional que incluso, en términos más globales, repiense el sentido y la relevancia de la ayuda humanitaria, la cooperación internacional o el papel de la arquitectura financiera internacional, vistas las situaciones de países como Haití o Venezuela, entre otros.

Sin embargo, y como se verá a continuación, una respuesta regional —tan necesaria como complementaria a la agenda estatal— hasta el momento brilla por su ausencia. La fractura de esquemas regionales, la preponderancia de las agendas comerciales, la multiplicidad de intereses contrapuestos y el recurso obstinado de reducir cualquier atisbo de respuesta a la escala estrictamente estatal, ponen de manifiesto hasta qué punto la arquitectura regional latinoamericana no pasa en la actualidad por su mejor momento.

## 2. Respuestas estatales sin un criterio definido

La situación de alerta sanitaria llega a la región a comienzos del mes de marzo de 2020, a las pocas semanas de haberse producido el salto de Asia a Europa. A tal efecto, las respuestas gubernamentales han estado mayormente desprovistas de cualquier tipo de acervo regional y se pueden observar una pluralidad de reacciones, que van desde los confinamientos severos hasta las posiciones incluso negacionistas. Es cierto que las primeras de ellas han primado, como ha sucedido en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú o Venezuela, que optaron por medidas estrictas desde el principio. No obstante, menos restrictivas fueron las respuestas de Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Uruguay (Malamud y Núñez, 2020). Los casos de Brasil, México o Nicaragua se enmarcarían en el plano de las reacciones erráticas y tardías, cuando no contradictorias, llegando a cuestionar el alcance y la magnitud de la propia pandemia.

El criterio para adoptar unas posiciones u otras ha gravitado en torno al binomio, en muchos casos desafortunadamente planteado, economía *versus* salud. Es decir, se simplifica la realidad de la amenaza a una ecuación excluyente y mal formulada: más confinamiento sanitario es sinónimo de mayor parálisis de la economía. Todo lo contrario, la salud es una condición imprescindible para que exista reactivación económica, de modo que quienes no lo han entendido así, como Donald Trump en EE. UU. o Boris Johnson en Reino Unido, tuvieron ante sí los niveles de escalamiento del contagio más elevados del mundo.

Bolsonaro, asumiendo una posición muy parecida a la inicial de Trump, trató de evitar desde el inicio que cualquier medida sanitaria interfiriese en la normalidad económica de Brasil. De esta manera, el día 25 de marzo, y cuando en el país se contabilizaban más de 2 000 contagios, el presidente brasileño afirmaba que «la vida debe seguir (...) los empleados tienen que ser mantenidos (...) ingreso de las familias tiene que ser preservado» (Público, 2020).

En unos términos muy similares se presentaba un día antes, el 24 de marzo, el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador. En ese momento el país tenía 300 casos confirmados —con una disposición



de camas de cuidados intensivos que apenas llega a 4 000 para atender a una población de 126 millones— y el mandatario alentaba al consumo, llamando a relativizar la importancia de la pandemia: «Yo les voy a decir cuándo no salgan, pero sigan llevando a la familia a comer a las fondas porque eso es fortalecer la economía familiar y popular» (Infobae, 2020).

Por último, en Nicaragua, el Gobierno sandinista encabezado por Daniel Ortega y Rosario Murillo, recurriendo a un título clásico de la obra de García Márquez, impulsaban una marcha multitudinaria bajo el lema: «Amor en tiempos de COVID-19». Ello aun cuando el Ministerio de Salud había afirmado en esos días cómo el potencial contagio de COVID-19 podría alcanzar los 30 000 afectados en el país.

Habrà que esperar para observar de qué manera este personalismo errático de Bolsonaro o López Obrador puede socavar su popularidad frente a la opinión pública, y de qué modo pueden aflorar tensiones entre los diferentes niveles gobierno. No debe obviarse cómo Sao Paulo o Ciudad de México, en tanto que son escalas geográficas más expuestas a los riesgos de la amenaza, terminaron tomando decisiones que, en muchas ocasiones, iban por derroteros claramente opuestos a los planteados por el nivel de autoridad central.

### **3. Una respuesta regional que brilla por su ausencia**

Desde el plano estrictamente regional, las posibilidades de coordinación y convergencia y la adopción de decisiones planteadas desde el multilateralismo, más allá de excepciones y matices, como se señalaba, ha brillado por su ausencia. En términos generales, las razones no son muy diferentes a las que explican la debilidad regional latinoamericana *lato sensu*. Es decir, la construcción de códigos geopolíticos unilaterales, la multiplicidad de estructuras regionales, en muchas ocasiones, contradictorias entre sí, las carencias en cuanto a mecanismos de confianza mutua, así como las resistencias a cualquier atisbo de supranacionalidad regional, pueden evocarse como explicativas de lo anterior (Malamud, 2009; Serbin, 2009; Ríos, 2011; Cairo y Ríos, 2018). Además, si a ello se

añade un tablero geopolítico fracturado por la ultraderecha populista, con Brasil a la cabeza, y una ausencia de liderazgo regional, más allá de la tímida posición que enarbola el presidente argentino, queda difícil encontrar un acervo regional desde el que dar asidero a la gestión de la pandemia sanitaria en el continente.

Cuestión aparte, otro elemento a destacar es la prevalencia de esquemas regionales de cooperación comercial, como mayormente son los acontecidos bajo el regionalismo abierto de inicios de los años 90. Así, y con la excepción del Sistema de Integración Centroamericano, en la Comunidad Andina y en Mercosur, la principal prioridad, como con posterioridad igualmente ha caracterizado a la Alianza del Pacífico, priman los objetivos centrados en el aperturismo y la liberalización comercial, y en una agenda más comercial que política.

### **3.1. Comunidad Andina y Alianza del Pacífico**

La región que muestra una menor articulación regional es la Comunidad Andina, en donde ha predominado el énfasis en retornar, en cuanto sea posible, a los escenarios de dinamismo e intercambio comercial previos a la crisis. Así lo reconocía el secretario general, el colombiano Jorge Hernando Pedraza, cuando en una nota de prensa del 13 de abril apuntaba lo siguiente:

Las actuales circunstancias exigen un trabajo coordinado entre los países andinos para controlar la pandemia, mantener el comercio regional, reactivar las economías y sostener el empleo (...) Hay que volver a prender el motor de la economía, una vez reparado, para llevar a la prosperidad a los 111 millones de ciudadanos andinos. (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2020).

Lo cierto es que los instrumentos para avanzar y dotarse de mecanismos regionales para hacer frente a la pandemia han brillado por su ausencia. Algo que, en cierta manera, refleja el proceso de decadencia acuciante que viene experimentado, desde 2006, este proceso de integración (Acosta, 2006). Colombia y Perú, por un lado, mantienen, junto a México y Chile, las posiciones más unilaterales del continente, inspiradas en una ausencia notable de compromisos regionales. Baste recordar

al efecto que fueron los países que se desmarcaron del escenario andino para negociar tratados de libre comercio tanto con EE. UU. como con la UE (Sanahuja, 2013). Ecuador ha dado un giro de 180 grados en su política regional, de manera que Lenín Moreno ha abandonado la apuesta integradora que abanderó su predecesor, Rafael Correa, y Bolivia es, hoy por hoy, un escenario de absoluta incertidumbre tras el golpe de Estado producido contra el Gobierno de Evo Morales.

Los mayores compromisos quedaron recogidos en la Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de la Comunidad Andina, la cual tuvo lugar el 8 de abril de 2020. En ella, y más allá de recoger los formalismos sobre la preocupación que ocasiona la pandemia, apenas se concretaron medidas. Cuestión aparte de la recurrida necesidad por afianzar la integración andina y fortalecer los mecanismos sanitarios y la arquitectura institucional, apenas se aprecian tres medidas, a todas luces insuficientes: i) el compromiso por intercambiar en tiempo real la mayor información epidemiológica posible; ii) la promoción de mecanismos de cooperación técnica no reembolsable, aunque siempre de forma bilateral, con la Corporación Andina de Fomento; y iii) el mantenimiento de reuniones virtuales para que, «de estimarse necesario», se coordinen acciones en áreas de interés regional (Comunidad Andina, 2020).

No cabría esperar mucho más de parte de la Alianza del Pacífico, que, si bien es un esquema de integración regional muy reciente, gravita en torno a dos elementos igualmente presentes en la Comunidad Andina. De una parte, la importante resistencia a la supranacionalidad, en tanto que está conformada por los cuatro países que, posiblemente, menos compromisos multilaterales tienen en la región y, asimismo, una agenda que gravita, estrictamente, en torno a cuestiones comerciales (Díaz Galán, 2015). Dadas las circunstancias, los dos protocolos promovidos desde Celac y que entraron en vigor en el mes de abril de 2020 tienen como propósito: i) levantar las limitaciones comerciales para incentivar el intercambio de bienes médico-sanitarios y otros productos con vistas al futuro, y ii) promover la integración tecnológica y el impulso de las telecomunicaciones, previendo un escenario de libre intercambio tecnológico.

### 3.2. Mercosur

En el caso de Mercosur, los avances regionales no son muy diferentes a los acontecidos en el escenario andino. El 18 de marzo de 2020 se celebraba una primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno, a partir de la cual, los cuatro países que conforman la integración *mercasureña* se comprometían a intercambiar estadísticas sobre el virus, garantizando el movimiento de mercancías y abogando por la necesidad de abordar medidas fronterizas.

En unos términos muy similares a los de la Comunidad Andina, se hacía énfasis en la necesidad de buscar instrumentos de financiación provenientes de la Corporación Andina de Fomento o del Banco Interamericano de Desarrollo, dada la preocupación de los dirigentes de la región por experimentar una ralentización en su economía, y que obliga a posponer los procesos actuales de negociación de Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea, Corea del Sur, Canadá o Singapur (Mercosur, 2020). De hecho, en ese momento, Bolsonaro mantuvo una posición clara en cuanto a priorizar el dinamismo económico y comercial, en tanto que Brasil era el único país que no había cerrado las fronteras y seguía tildando la situación de pandemia como una cuestión de «ficción» o «fantasía».

Unos días después, el 5 de abril, el seno de Mercosur aprobaba un fondo de emergencia para la pandemia de 16 millones de dólares, a cargo del Fondo de Convergencia Estructural, y cuyas prioridades eran la adquisición de material de testeo y el apoyo al eje «Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud», centrado en exclusiva en cuestiones que atañen al COVID-19. Finalmente, en la reunión de presidentes del 21 de abril, el Mercosur ratificaba compromisos de mínimos, como son el intercambio de información epidemiológica, de medidas fronterizas como la reducción de aranceles a los bienes sanitarios relacionados con la pandemia o la consecución de líneas de acción conjunta de parte de organismos multilaterales de crédito.

De esta manera, y como se apuntaba también para el escenario andino, no se aprecian grandes compromisos ni dinámicas de convergencia regional en Mercosur. Menos, dada la confluencia de dos códigos

geopolíticos sobre la región claramente disímiles como son el de Argentina y el de Brasil. Si bien Alberto Fernández enfatizó no en pocas ocasiones en la necesidad de disponer de un escenario regional de convergencia, que articulse mínimos comunes denominadores, la ultraderecha populista que representa Brasil, y que puede contagiar a otros vecinos de la región, transcurre por senderos opuestos. De forma similar a Trump, Bolsonaro reescribe el código geopolítico hacia el continente, en términos de unilateralismo y distanciamiento con los compromisos internacionales. Todo ello hace parte de una política sobrevenida, oscilante y arbitraria, en donde el plano regional es instrumentalizado en favor de salvaguardar el interés nacional y la posición preeminente de Brasil, en oposición, tanto a América Latina como a organizaciones internacionales como la OMS (Ríos, 2020).

### 3.3. El Sistema de la Integración Centroamericana

Como tradicionalmente ha sucedido en el universo de esquemas subregionales de integración, el modelo centroamericano parece ser el más avanzando de todos, y quizá, es por lo anterior que su respuesta ha sido la más sólida en lo que a términos supraestatales se refiere. Lo anterior puede deberse a que la integración centroamericana se remonta a la Organización de Estados Centroamericanos de 1954, pero también a que existe una mayor dependencia recíproca de sus intereses, una mayor homogeneidad de las necesidades y una mejor interpretación de lo que representa y exige un proceso de integración regional. Tal vez, por esto, es la única región del mundo que, hasta el momento, tiene un Acuerdo de Asociación Estratégica firmado, y en funcionamiento, con la UE (Ríos, 2013).

Con base en lo anterior, es posible encontrar, por tanto, un nivel de articulación mayor, igualmente favorecido, por una arquitectura institucional más sólida y plural. Antes que ningún otro espacio regional, el 12 de marzo de 2020, los presidentes de los ocho países que conforman el Sistema de Integración Centroamericano impulsaban la declaración «Centroamérica unida contra el Coronavirus». Esta comprometía un plan de contingencia regional que nada tiene que ver con lo conseguido, ni en el escenario andino ni en el *mercosureño*. De este modo se

comprometían hasta mil novecientos millones de dólares con los que prevenir, contener y superar, en clave regional, los efectos de la pandemia. Lo anterior, en torno a tres ejes centrales y dos transversales. Como ejes centrales: i) salud y gestión del riesgo; ii) comercio y finanzas, y iii) seguridad, justicia y migración. Como ejes transversales: i) comunicación estratégica, y ii) gestión de la cooperación internacional (Sistema de la Integración Centroamericana, 2020).

De hecho, tan solo dos semanas después, el programa se encontraba en pleno proceso de implementación, toda vez que se añadieron otras acciones, como es el caso de la negociación conjunta para la compra de insumos médicos, la creación de un corredor humanitario centroamericano, un mecanismo regional de asistencia humanitaria o un sistema integrado de indicadores económicos regionales. Igualmente, cabría destacar la conformación de un fondo de emergencia adicional, por valor de ocho millones de dólares, y por el que cada país dispondrá de un millón de dólares para hacer frente a situaciones sobrevenidas por el COVID-19.

### 3.4. El regionalismo posliberal: ALBA, Unasur y Celac

La arquitectura del regionalismo posliberal (Da Motta y Ríos, 2006) se construyó a lo largo de la década del 2000, aprovechando el vacío de poder de EE. UU., centrado en la agenda *securitaria* sobre Oriente Medio (Cairo, 2018), un importante *giro a la izquierda*, encabezado por Venezuela y Brasil, y un proceso expansivo favorecido por el auge del precio de las *commodities*. De allí surgieron iniciativas de muy diverso alcance y significado, como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y, más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Sin embargo, aun por distintas razones, ninguna pareciera dar visos de ofrecer escenarios sólidos de articulación regional.

En el caso de las dos primeras, por razones obvias, marcadas por la profunda crisis institucional que atraviesan. En el caso de ALBA, inicialmente se concebía como un mecanismo de *petrodiplo-macia* diseñado

por Hugo Chávez para conseguir un alineamiento geopolítico con Cuba y algunos países caribeños, además de Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Argentina. De aquel proyecto poco queda, dada la situación económica que atraviesa su principal valedor. Ninguno de esos países mantiene su posición de estados miembros, a excepción de Cuba y Nicaragua, y a los que se suman Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves y San Vicente y Granadinas. Así, su papel ha terminado siendo testimonial, tal y como se pudo observar en su última XVIII Cumbre, celebrada en La Habana, en diciembre de 2019.

Unasur habría sido el escenario idóneo desde el que abordar respuestas colectivas, en clave regional, frente a la amenaza del COVID-19 si no fuera porque este esquema de integración regional está al borde del abandono. Conviene recordar que, en abril de 2018, seis países miembros, del total de doce, suspendieron temporalmente su vinculación: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Estos, con el paso de los meses, fueron ratificando su abandono y, por si fuera poco, dos más, Ecuador y Uruguay, lo hicieron en el mes de marzo de 2020, durante la alerta sanitaria, arguyendo la marcada impronta de izquierdas de Unasur. Una razón que muestra el nivel de ideologización de la política regional, la falta de un patrimonio común que se articule sobre políticas de Estado y no de Gobierno, y que obvia que, en el fondo, los esquemas de integración no son los que adoptan un color u otro sino el alcance y el significado de los gobiernos que los conforman, así como su nivel de compromiso. Por el momento, este esquema mantiene la permanencia de Venezuela, Bolivia, Surinam y Guyana, si bien representa otro fracaso más de la arquitectura regional latinoamericana, evidente cuando esta se orienta hacia escenarios que no son los estrictamente comerciales (Ríos, 2017).

El único operativo vigente de estos esquemas sería Celac, aunque igualmente, se trata del que menos compromisos comporta, habida cuenta de que, en sentido estricto, es un proceso de concertación regional y no de cooperación intergubernamental, como todos los anteriores. Es decir, sus posiciones son muy generalistas e imprecisas y en el marco de la alerta sanitaria, verdaderamente, ha servido de muy poco. Lo máximo que ha contribuido Celac ha sido a la creación de diferentes encuentros entre virólogos de la región, lo cual ha terminado por

constituir la Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes. También se han desarrollado alianzas estratégicas con la Cepal o con la FAO a efectos de complementar estrategias regionales posibles frente al COVID-19, y que han derivado en la creación de algunos estudios técnicos en materia de desigualdad social o pobreza alimentaria. Finalmente, con CLASCO se habría concertado la elaboración de un informe regional que dé cuenta de cómo el virus ha impactado en el continente latinoamericano en materia de género, etnia o territorio, poniendo de manifiesto que la dimensión de sus acciones transita por un plano de mucha mayor superficialidad.

### **3.5. La respuesta interamericana: OEA y OPS**

En todo el elenco de escenarios y posibilidades regionales analizadas, no se puede dejar por fuera la propuesta proveniente del regionalismo de impronta interamericana. En lo que tiene que ver con la OEA, desde hace años, si no décadas, el proyecto hemisférico no pasa por su mejor momento. Es cierto que durante el segundo mandato de Barack Obama se trató de impulsar el andamiaje interamericano, especialmente, una vez que la presencia en Irak y Afganistán se desdibujaba y el ciclo progresista ofrecía visos de agotamiento. Sin embargo, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca cercenó cualquier posibilidad al respecto.

No deja de sorprender que, en plena alerta sanitaria, el chileno Luis Almagro fue reelegido por otros cinco años como secretario general, con 23 de los 34 votos a favor, en la elección realizada el 20 de marzo de 2020. Pero, por todo lo demás, la OEA se ha mantenido en el papel secundario que se esperaba, en buena parte, producto de su limitada naturaleza concertadora, muy similar a la de Celac. Sea como fuere, más allá de declaraciones políticas (cuasi)insustanciales, se han llevado acciones concretas en el plano estatal, como el apoyo a El Salvador para la gestión de los fondos destinados a atender la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus, o el respaldo a México en un proyecto de digitalización de pymes con vistas a mitigar el posible impacto de la pandemia.

Protagonismo diferente, y mucho más destacado, es el que ha desempeñado la OPS. Esta, creada en 1902, es la organización internacional



de salud pública más antigua del mundo, está inscrita en el marco de la OEA, y, muy posiblemente, ha sido el actor que más ha trabajado en clave regional. Semanalmente, se han elaborado informes y ruedas de prensa, ofreciendo instrumentos regionales de diagnóstico y pronóstico, con apoyo directo a todos los Estados que la conforman.

Se ha encargado de sistematizar y analizar las amenazas de la pandemia, más allá de muertes y contagios, sobre la base de diferentes indicadores, a efectos de ofrecer respuestas, en clave de eficiencia, para los diferentes países. Esto es, explicando de qué manera afecta el virus al continente, identificando lecciones aprendidas y buenas prácticas, o alertando de lugares con funcionamiento exitoso, áreas de preocupación y contextos hacia los que dirigir mayor atención. De hecho, debe destacarse cómo la OPS ha trabajado de manera próxima con las autoridades de cada país, a efectos de entender las particularidades de los diferentes escenarios y dada la profunda heterogeneidad de los contextos epidemiológicos concurrentes (OPS, 2020). Por ejemplo, en Haití, directamente se ha colaborado con las autoridades y el personal sanitario local a efectos de capacitar y formar sobre la manera en cómo realizar pruebas o atender a pacientes con COVID-19. Finalmente, debe destacarse el enfoque regional que siempre ha primado en los lineamientos ofrecidos por la OPS, y que muestran cómo, lejos de ser excluyentes, las escalas geográficas de lo regional, lo estatal y lo local, pueden resultar perfectamente armonizables. Todo, aun cuando no deja de resultar llamativo que haya sido un organismo interamericano el que se haya erigido como mayor defensor de esta perspectiva regional.

## Conclusiones

América Latina afronta esta situación de alerta sanitaria con una arquitectura regional muy endeble y sin mecanismos colectivos que permitan desarrollar respuestas comunes, mínimamente articuladas, frente a la pandemia. El recurso nacional-estatal ha primado con mayor vehemencia que en Europa, y la heterogeneidad de respuestas ha gravitado desde confinamientos severos hasta posiciones de relativa incredulidad con respecto al alcance de la pandemia.

Los problemas estructurales de la región, como pueden ser la pobreza, la falta de recursos, o la debilidad institucional de buena parte de los aparatos estatales, no pueden ser resueltos con una simple agenda *securitaria*. De esta forma, las medidas de prevención y la prioridad social del Estado son los únicos aspectos que pueden paliar el impacto del COVID-19 sobre los sectores más desfavorecidos.

Al respecto, y como han podido dar cuenta estas páginas, para todo lo anterior resulta necesaria una escala regional que, igualmente, debe ser tenida en consideración. Un nivel de actuación supranacional que, sin embargo, se entiende en la mayoría de los casos como irrelevante cuando no como excluyente de los intereses políticos y sociales de la agenda estatal latinoamericana. No obstante, si bien el COVID-19 ha puesto en evidencia la desestructuración regional de América Latina, igualmente puede servir de acicate para encontrar una razón adicional que fundamente el por qué es necesario un entramado regional mucho más sólido que el actualmente inexistente.

Las prácticas regionales neoliberales, desarrolladas bajo el regionalismo abierto, tienen su interés y relevancia en aspectos que, mayormente, transitan por vías diferentes a las que demanda, por ejemplo, la actual alerta sanitaria. De esto dan buena cuenta las experiencias de la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico o Mercosur, de manera que solo el proyecto centroamericano, con una mirada más amplia y un haber regional más profundo, representa una relativa excepción.

El regionalismo posliberal está al borde de su finalización, especialmente, como muestran ALBA y Unasur, y Celac. Como escenario de concertación, apenas está en disposición de proponer unos mínimos insuficientes de convergencia regional. La OEA representa algo parecido, en clave interamericana, aunque no deja de ser significativo que, finalmente, haya sido la OPS, circunscrita al ámbito estrictamente sanitario, y con iguales tintes interamericanos, el organismo que más haya planteado y defendido el recurso regional frente a la pandemia.

No queda lugar al optimismo, pues las variables que explican esta situación ya han sido expuestas en estas páginas: recelo frente a la supranacionalidad, ideologización de las relaciones regionales, obcecación por cuestiones estrictamente comerciales o yuxtaposición de intereses

encontrados. El COVID-19, a lo sumo, servirá para poner de manifiesto la debilidad geopolítica del continente como región, su fracturación interna y la ausencia, aun con todo un universo de necesidades, amenazas e intereses compartidos, de un esfuerzo de convergencia regional que hoy por hoy queda tan endeble como lejano.

## Referencias

- ACOSTA, J. (2006), «La desintegración andina». *Nueva Sociedad*, 204, pp. 4-13.
- ALLEN, J. *et al.* (2020), «How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic». *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>
- BALDWIN, R., y B. WECER (2020), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- BECK, U. (1993), *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: SAGE.
- CAIRO, H. (2013), «Espacio y política: por una teoría política situada». *Dados*, 56 (4), pp. 769-802.
- \_\_\_\_\_ (2018), *Las guerras «virtuosas» de George W. Bush: las transformaciones del territorio, de la soberanía y de los discursos geopolíticos en el siglo XXI*. Madrid: Trama.
- CAIRO, H. y J. RÍOS (2018), «América Latina: las incertidumbres de las nuevas integraciones latinoamericanas más abiertas al mundo». En J. PRECIADO (coord.), *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 223-254.
- \_\_\_\_\_ (2020), «Geopolítica crítica de la seguridad y la defensa en América Latina (1960-2020)». *Pensamiento propio*, 51. En prensa.
- CAMBIO 21 (2020), «¿Piñera culpa a los inmigrantes por el coronavirus? La polémica y grave frase del presidente: “Queremos agradecer a las FF. AA. que han protegido las fronteras para que los inmigrantes no traigan la infección del COVID-19”». 11 de abril de 2020. Recuperado de <https://cambio21.cl/politica/piera-culpa-a-los-inmigrantes-por-el-coronavirus-la-polmica-y-grave-frase-del-presidente-queremos-agradecer-a-las-ffaa-que-han-protegido-las-fronteras-para-que-los-inmigrantes-no-traigan-la-infeccion-del-covid-19-ver-video-5e922e6caa2d741c9940e904>

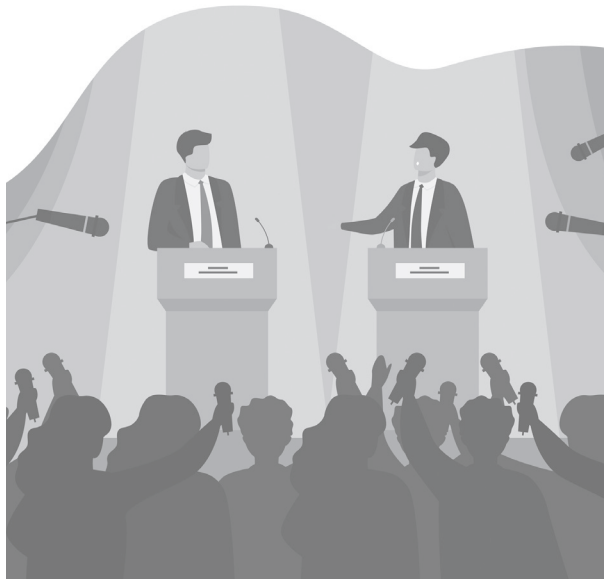
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina (2020a), *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2020b), *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMUNIDAD ANDINA (2020), «Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de la Comunidad Andina respecto a la propagación del coronavirus». *Comunidad Andina*, 8 de abril de 2020. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12200&accion=detalle&cat=NP&title=secretario-general-de-la-comunidad-andina-debemos-sumar-esfuerzos-para-enfrentar-efectos-del-covid19>
- DA MOTTA, P., y S. RÍOS (2007), *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas* (Serie Comercio Internacional, 62). Santiago de Chile: CEPAL.
- DÍAZ GALÁN, E. (2015), «La Alianza del Pacífico: características y dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina». *Revista Electrónica Iberoamericana*, 9 (2), pp. 1-20.
- FLYNN, B. (2020), «The Inexorable Rise of the Pandemic State? Second-Guessing the long-term political repercussions of COVID 19». *Irish Politics Forum*, 18 de marzo. Recuperado de <https://politicalreform.ie/2020/03/18/the-inexorable-rise-of-the-pandemic-state-second-guessing-the-long-term-political-repercussions-of-covid-19/>
- FREEDOM HOUSE (2020), *Freedom in the World 2020*. Washington D. C.
- GILBERT, M. *et al.* (2020), «Preparedness and vulnerability of African countries against importations of COVID-19: a modelling study». *The Lancet*, 395 (10227), pp. 871-877.
- GUERRA-BORGES, A. (2004), «América Latina: regionalizar la globalización. De la trayectoria histórica a la utopía convocante». *Economía UNAM*, 1 (2), pp. 110-126.
- HIRST, P., y G. THOMPSON (1999), *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- HOOGEVELT, A. (1997), *Globalization and the Postcolonial World*. Basingstoke: Springer.
- INFOBAE (2020), «Yo les digo cuándo no», la polémica invitación de López Obrador a mantener actividades pese a coronavirus». 23 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/23/yo-les-digo-cuando-no-la-invitation-de-amlo-a-no-dejar-de-salir-a-pensar-de-la-emergencia-sanitaria-por-cornavirus/>

- INTERNATIONAL TRANSPARENCY (2020), *Corruption Perception Index 2019*. Berlín. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2019>
- MALAMUD, C. (2009), «La crisis de la integración se juega en casa». *Nueva Sociedad*, 219, pp. 97-112.
- MALAMUD, C. y R. NÚÑEZ (2020), «La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad». *Análisis Real Instituto Elcano*, 34, pp. 1-12.
- MANN, M. (2002). «La globalización y el 11 de septiembre». *New Left Review*, 12, pp. 5-26.
- MARSH, D. *et al.* (2006), «Globalization and the State». En C. Hay *et al.* (Eds.), *The State. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 172-189.
- MAXWELL, D. *et al.* (2020). «“The Art of War” in the Era of Coronavirus Disease 2019». *Clinical Infectious Diseases*, (229). En prensa.
- McKIBBIN, W. y R. FERNANDO (2020), «The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios». En CAMA, *Working Paper*, 19.
- MERCOSUR (2020), «Declaración de los presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto». *Mercosur*, 18 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-mercosur-acuerdan-medidas-contr-el-coronavirus/>
- OHMAE, K. (2005), *The next global stage: challenges and opportunities in our borderless world*. Nueva Jersey: Wharton School Publishing.
- OPS. Organización Panamericana de Salud (2017), *Financiamiento de la salud en las Américas*. Washington D. C.: OPS.
- \_\_\_\_\_ (2020), Rueda de prensa semanal de la directora de la OPS. OPS, 5 de mayo de 2020. Recuperado de <https://www.paho.org/es/documentos/rueda-prensa-semanal-sobre-covid-19-palabras-apertura-directora-5-mayo-2020>
- PÚBLICO (2020). «Bolsonaro llama ‘gripecita’ al coronavirus y descarta el confinamiento». 25 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.publico.es/politica/coronavirus-brasil-bolsonaro-califica-coronavirus-gripecita-no-ve-necesidad-confinamiento.html>
- REICH, R. (1991), *The Work of Nations: Preparing Ourselves for the 21st Century of Capitalism*. Nueva York: Knopf.

- RÍOS, J. (2011), «UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela». *Reflexión Política*, 13 (25), pp. 50-63.
- \_\_\_\_\_ (2013), «De la cumbre ALC-UE de Madrid a la cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile. Expectativas de una asociación estratégica birregional». *Revista Oasis*, 18, pp. 75-94.
- \_\_\_\_\_ (2020), «Una aproximación (geo)politológica a la crisis de el COVID-19 en América Latina». *Journal of Latin American Geography*, 19 (2), pp. 1-8.
- \_\_\_\_\_ (2017), «La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ¿otra década perdida?». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), pp. 111-131.
- RUGMAN, A. (2000), *The End of Globalization*. Nueva York: Random House.
- SANAHUJA, J. A. (2013), «La UE y el regionalismo latinoamericano». *Investigación y Desarrollo*, 21 (1), pp. 156-184.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (2020), «Nota de prensa». *Secretaría General de la Comunidad Andina*, 13 de abril. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12200&accion=detalle&cat=NP&title=secretario-general-de-la-comunidad-andina-debemos-sumar-esfuerzos-para-enfrentar-efectos-del-covid19>
- SERBIN, A. (2009), «América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?». *Nueva Sociedad*, 219, pp. 145-156.
- SICA. Sistema de la Integración Centroamericana (2020). Reunión extraordinaria de jefes de Estado y de Gobierno ante la pandemia del COVID-19. SICA, 12 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.sica.int/coronavirus>
- TAYLOR, P. y C. FLINT (2006), *Political Geography: World-economy, Nation-state and Locality*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

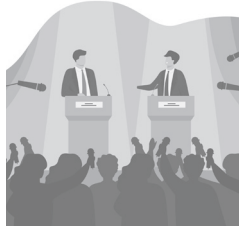


## 2. VOLATILIDAD EN EL ESCENARIO POLÍTICO









# **LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: DIAGNÓSTICO Y TERAPIAS**

**ESTHER DEL CAMPO GARCÍA**

Catedrática en Ciencias Políticas.  
Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.  
Universidad Complutense de Madrid





## Introducción

En un primer acercamiento a la región, podríamos decir que, a grandes rasgos, los años ochenta del siglo XX podrían caracterizarse como los tiempos de expansión de la democracia liberal y de legitimación de los derechos humanos. Son los años de los procesos de transición a la democracia, y del restablecimiento de las instituciones competitivas; de recuperación de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil. Pero estos procesos se van a producir no sin dificultades. La crisis económica (con hiperinflación), el desmoronamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, los rezagos autoritarios en muchos ámbitos del Estado, las presiones de poderosos grupos económicos en un contexto de globalización de las economías latinoamericanas van a enmarcar una creciente conflictividad social e inestabilidad política. La solución vino de la mano de liderazgos neopopulistas, hiperpresidencialistas, que redujeron el tamaño del Estado, redefinieron su papel regulador e intentaron fortalecer su capacidad financiera y administrativa (Bresser Pereira, 1998). Las reformas neoliberales trajeron consigo disciplina fiscal y macroeconómica, pero también la profundización de la desigualdad y la expansión de la pobreza<sup>1</sup>.

---

1 En un estudio sobre la magnitud de la pobreza e indigencia entre 1980 y 1986 en América Latina, la Cepal señala el crecimiento de la misma (en torno a 20 millones de personas), así como la gran heterogeneidad entre países. Por un lado, Argentina y Uruguay tienen los más bajos porcentajes de pobreza en la región, la que en ambos años afecta a menos de uno de cada seis hogares. En el otro extremo, Guatemala y Perú presentan la mayor pobreza a nivel regional: en el primer caso, esta alcanza a cerca de las dos terceras partes de los hogares y, en el segundo, a alrededor de la mitad. Entre estos polos se ubican dos grupos de países en los que la pobreza aflige a entre un quinto y dos quintos del total de los hogares. Al primer grupo —de incidencias relativamente más bajas— pertenecen Costa Rica,

La crisis de los años ochenta reconoce sus raíces en los desequilibrios macroeconómicos internos y choques externos que se verificaron en el curso de la década previa, tanto en los precios de los hidrocarburos como en la disponibilidad y costo del financiamiento externo. La llamada crisis de la deuda externa<sup>2</sup> marcó el fin del Estado como motor de la economía. El Caracazo de febrero de 1989<sup>3</sup> fue la primera manifestación violenta de descontento popular contra la implementación de medidas neoliberales. Hugo Chávez ofreció una respuesta política: un populis-

---

Venezuela y México, en tanto que, en el segundo, se inscriben Panamá, Colombia y Brasil (Cepal, 1991: 49).

- 2 El mes de agosto de 1982 marcó el inicio de la denominada década perdida para el desarrollo latinoamericano. Es el momento en el que México declaró la moratoria (a la postre temporal) de su deuda externa, dado que tanto las condiciones internas como las externas habían cambiado en forma drástica, elevándose la carga de intereses y amortizaciones. Ya en julio de 1981, Costa Rica había declarado la moratoria de su deuda externa, y otros países venían experimentando dificultades, que se expresaban en atrasos en los pagos, al tiempo que se registraban salidas masivas de recursos financieros y los mercados cambiarios se veían sometidos a fuertes tensiones. Como señala Ocampo (2014), la respuesta radicaría en el tratamiento dado a ciertos aspectos financieros clave, como fueron la insistencia en tratar la crisis como un problema de liquidez antes que de solvencia y la conducción coordinada de los acreedores bancarios, cuyo objetivo fue evitar o retrasar el reconocimiento de las pérdidas con el fin de evitar su quiebra, porque ello amenazaba la estabilidad del sistema bancario de EE. UU.
- 3 El Caracazo hace referencia a una serie de fuertes protestas, disturbios y saqueos que tuvieron lugar en Venezuela el 27 de febrero de 1989 en Guarenas, que se extendieron hasta Caracas y finalizaron el 8 de marzo de ese mismo año. Las protestas se iniciaron, principalmente, en respuesta a las medidas económicas anunciadas durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, que incluían un incremento del precio de la gasolina y del coste del transporte urbano.

mo de corte tradicional<sup>4</sup>, reconvertido en el socialismo del siglo XXI<sup>5</sup>. Desde entonces, la región se fragmentó entre una izquierda radical, que se concentraba en Venezuela (Hugo Chávez y, después de la muerte de este, Nicolás Maduro), Bolivia (Evo Morales), Ecuador (Rafael Correa) y Nicaragua (Daniel Ortega), con importantes matices y diferencias; el populismo más tradicional de los Kirchner en Argentina (Néstor Kirchner y después de la muerte de este, de Cristina Fernández de Kirchner); la izquierda con tintes socialdemócratas de Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), Uruguay (José Mujica) y Chile (Ricardo Lagos y Michelle Bachelet), y la derecha liberal en Colombia (César Augusto Gaviria Trujillo,

- 
- 4 Con populismo de corte tradicional, queremos enfatizar algunos aspectos destacados por Mayorga (2008: 213) cuando señala que se trata de «un patrón de política personalista y antinstitucionalista, principalmente arraigado en la apelación a las masas o en su movilización. En este patrón político específico, el líder carismático explota un discurso ideológico de defensa de los pobres y los excluidos, mediante el cual cosecha respaldo y legitima democráticamente la búsqueda y el ejercicio del poder». De igual manera, se ha identificado el manejo de Estado por parte de Chávez como «improvisado» (Díaz González, 2019), sin responder necesariamente a un plan previamente diseñado ni, menos aún, a la pericia y conocimiento de Chávez en asuntos de gobierno (Álvarez Arce, 2009). Esta situación lleva a que Chávez dependa principalmente de su capacidad de movilización de las masas como punto esencial para sustentar y legitimar sus decisiones y políticas (Ulloa, 2017).
  - 5 La primera vez que lo menciona Chávez es en el acto de clausura del V Foro Social Mundial en Portoalegre a finales de enero de 2005: «Entonces si no es el capitalismo, ¿qué? Yo no tengo duda, es el socialismo. Ahora, ¿qué socialismo?, ¿cuál de tantos? Pudiéramos pensar incluso que ninguno de los que han sido, aun cuando hay experiencias, hay logros y avances en muchos casos de socialismo, tendremos que inventárnoslo y de allí la importancia de estos debates y de esta batalla de ideas; hay que inventar el socialismo del siglo XXI y habrá que ver por qué vías, muchas vías, lo sabemos, lo táctico es tan variado como la mente de cada uno de nosotros». El discurso puede verse en: [https://www.youtube.com/watch?v=I5uAejoNDU0&ab\\_channel=andresoasis](https://www.youtube.com/watch?v=I5uAejoNDU0&ab_channel=andresoasis)

Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez) y Perú (Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y Alán García).

La aplicación de las políticas de estabilización y las reformas estructurales posteriores, adoptadas en la mayoría de los países latinoamericanos a partir de mediados de los años ochenta, responden tanto a la crisis del modelo de industrialización imperante como a la crisis de la deuda externa. Las primeras (como la política monetaria, de tipo de cambio, política fiscal y liberación de la cuenta de capitales) estaban orientadas a controlar la inflación y a reducir el déficit fiscal. Las segundas, apuntaban a mejorar la eficiencia y el funcionamiento de los mercados y se materializaron en políticas de liberalización en diversos ámbitos: comercio exterior (aranceles bajos y uniformes); financiero (tasas de interés determinadas por el mercado, requisitos de reservas bajos, regulación y supervisión efectiva); tributario (tasas de impuesto a la renta e IVA bajas, bases de impuestos amplias y efectivas); privatizaciones de empresas públicas, y legislación laboral (flexibilidad en los contratos; impuestos a las remuneraciones bajos y ligados a beneficios individuales) (Talavera y Armijo, 2007). Las reformas de primera generación alcanzaron buenos resultados, sobre todo, en el control de la inflación y en la reducción del déficit fiscal pero no redujeron la desigualdad ni afectaron significativamente a la reducción de la pobreza.

El incremento del precio de las *commodities* y del comercio con China contribuyeron a que algunos gobiernos latinoamericanos crecieran durante la primera década del siglo XXI y pudiesen enfrentar la crisis financiera de 2008<sup>6</sup>. Sin embargo, los regímenes políticos latinoamericanos, sin distinción de color político e ideológico, no fueron capaces de transformar esta oportunidad en un crecimiento sostenible o en un cambio en las matrices productivas de los países, que siguieron siendo dependientes de las exportaciones de productos primarios. De igual manera, los avances en la reducción de la pobreza y el incremento

---

6 Entre el 2000 y el 2010, el conjunto de América Latina y el Caribe tuvo una tasa de crecimiento del PIB del 3,24 % próxima a la media mundial (3,44 %), mientras que los países de la OCDE tuvieron una tasa de crecimiento media de 1,63 % menor que la media mundial (Guisán, 2010).

de las clases medias se han mostrado extremadamente vulnerables a estos vaivenes económicos y generan incertidumbre e inestabilidad en el corto y medio plazo.

## ¿De qué democracia estamos hablando?

Pero me gustaría empezar por el principio. La importancia de concretar el significado último de democracia. ¿De qué democracia estamos hablando? En los años noventa, discutíamos entre la democracia representativa y la democracia participativa, al calor de los primeros instrumentos de participación ciudadana que se estaban estableciendo en la región (los presupuestos participativos en Portoalegre<sup>7</sup>). Los cambios políticos e institucionales, especialmente en los contextos de transición política hacia la democracia, fueron en numerosas ocasiones impuestos y/o negociados por las élites políticas y económicas sin participación e integración significativa de amplias mayorías, excluidas económica, social, política y también étnicamente, del régimen político. El resultado fue una débil integración social y, a su vez, una influencia limitada de las instituciones públicas sobre esta población, que las perciben como lejanas, corruptas, que trabajan a favor de unos pocos (como comprobaremos más adelante en los datos del Latinobarómetro). Por

---

7 El experimento llamado presupuesto participativo (Orçamento Participativo en Porto Alegre, OP-POA por sus siglas en portugués) se inicia en esta ciudad brasileña a comienzos de los años 90, con liderazgo del PT, y apoyo de movimientos urbanos y sindicales. El presupuesto participativo se basa en la participación social directa y una pirámide de representación social que cogobierna junto con el gobierno municipal, decidiendo las políticas públicas y la asignación del presupuesto municipal bajo una concepción de justicia distributiva. Los principales ejes de estos presupuestos girarán a partir de ese momento en torno a: la democracia directa o participativa, la planeación democrática, la innovación institucional en materia de descentralización e instituciones mixtas de gestión pública, así como la construcción de un sistema asociativo de la sociedad civil. Véase Rendón Corona (2004).



ello, la promoción de espacios de participación ciudadana en el nivel local buscaba ampliar la legitimidad política pero también la eficacia de las administraciones públicas, acercando la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, pero también haciéndolos partícipes de su desarrollo.

El debate teórico en torno a cómo clasificar a las democracias latinoamericanas ha sido importante desde los años 90, desde la definición seminal de Guillermo O'Donnell en torno a la democracia delegativa (1994), que contenía las características de Dahl en torno a las democracias, pero que no eran democracias consolidadas o institucionalizadas<sup>8</sup>.

A partir de los años noventa, se inicia una segunda transición que tenía que permitir la construcción de un conjunto de instituciones que se convirtieran en puntos de decisión importantes dentro del flujo del poder político. Estas instituciones estaban destinadas, fundamentalmente, a reforzar el Estado de Derecho, fortalecer los derechos y libertades individuales y los mecanismos de rendición de cuentas. Esta segunda generación de reformas institucionales valora el papel determinante de la creación y el fortalecimiento de las instituciones y su impacto positivo en el crecimiento económico y en la democracia<sup>9</sup>.

Sin embargo, las instituciones democráticas se mostraron profundamente iliberales, como señalaba Simón Pachano que definía a estas

---

8 Sin embargo, existe una característica muy significativa que las diferencia. El mismo O'Donnell señala: «Pero la rendición de cuentas horizontal, característica de la democracia representativa, es extremadamente débil, o no existe, en las democracias delegativas» (1994: 14).

9 Entre estas reformas de segunda generación se incluirían: reforma de la función pública, reforma del servicio judicial, modernización legislativa, regulación efectiva, mejoramiento de la recaudación fiscal, privatización de empresas estratégicas de servicios y empresas estatales, reestructuración de la relación entre el gobierno central y el local (descentralización), reformas administrativas orientadas a lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, con introducción de mecanismos de gestión por resultados, reformas presupuestarias orientadas a fortalecer la gobernabilidad fiscal (Talavera y Armijo, 2007: 100).

democracias como «regímenes que mantienen las libertades políticas —básicamente las elecciones— pero irrespetan las libertades cívicas» (Pachano, 2011: 287). Y específicamente los déficits se relacionaban con la vigencia de los derechos civiles, los obstáculos en el acceso de amplios grupos sociales a la justicia y su manipulación desde las instancias políticas. De igual manera, podíamos advertir una creciente insatisfacción con el funcionamiento de estas democracias. Estos regímenes políticos híbridos, donde se celebran elecciones, pero no hay democracia plena, parecen expandirse en la región a mediados de los años noventa.

Si consideramos a la democracia como un organismo vivo, al que hay que cuidar, cuidar a sus ciudadanas y ciudadanos, pero también a sus instituciones, respetar las reglas de consensos, canalizar el conflicto parece claro que estas nuevas democracias crean un campo de juego desigual entre gobierno y oposición. Aunque se den con regularidad elecciones sin fraude, los funcionarios abusan constantemente de los recursos del Estado, persiguen a los candidatos de la oposición y a sus seguidores y, en algunos casos, manipulan los resultados de las elecciones. Esta limitación importante de los derechos y libertades de algunos sectores hacen que sea imposible que consideremos a estos regímenes como democráticos; algunos autores los han clasificado como autoritarismos competitivos (Levitsky y Way, 2004).

¿Entró la democracia en América Latina en un proceso de debilitamiento? Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela muestran sociedades políticamente polarizadas, con profundas grietas sociales, culturales y educativas, que los años democráticos han ampliado en lugar de reducir.

Quizá una parte de la explicación está en el comportamiento de sus líderes. Como señalan Levitsky y Ziblath en el libro *Cómo mueren las democracias* de 2018:

Una causa del debilitamiento de la democracia es el comportamiento cada vez más autoritario de presidentes elegidos democráticamente. Los líderes electos pueden erosionar gradualmente los procesos para aumentar su poder. Eso lo vemos claramente en casos como Bolivia o Venezuela, donde Morales, Chávez y Maduro acumularon poder copando la Corte

Suprema y la Corte Electoral con aliados, entre muchas medidas que llevaron a un desgaste de las normas democráticas. Eso pone a los partidos de oposición en una situación muy difícil: o aceptan participar en un sistema semiautoritario, con reglas de juego desiguales, o redoblan la apuesta usando métodos inconstitucionales para volver al poder. Ninguna de las dos opciones es buena para el fortalecimiento de la democracia (2018).

El reconocimiento de estos liderazgos autoritarios se convierte en un aspecto fundamental para poder actuar preventivamente. Y señalan de nuevo estos autores:

Deberíamos preocuparnos en serio cuando un político: 1) rechaza, ya sea de palabra o mediante acciones, las reglas democráticas del juego, 2) niega la legitimidad de sus oponentes, 3) tolera o alienta la violencia o 4) indica su voluntad de restringir las libertades civiles de sus opositores, incluidos los medios de comunicación (2018: 32).

Y se preguntan a continuación: «¿Qué tipo de candidatos suelen dar positivo en una prueba de papel tornasol para detectar el autoritarismo? Con frecuencia, los candidatos populistas externos al sistema» (2018: 32). Los líderes populistas o neopopulistas suelen ser políticos antisistema, que afirman representar la voz del pueblo frente a las élites corruptas; niegan la legitimidad de los partidos establecidos, acusándolos de antidemocráticos. En el caso de América Latina, de los quince presidentes elegidos en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela entre 1990 y 2012, cinco eran populistas advenedizos: Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Evo Morales (si bien este formaba parte del Congreso boliviano como diputado por Cochabamba desde 1997), Lucio Gutiérrez y Rafael Correa. Y concluyen Levitsky y Ziblat, los cinco acabaron debilitando las instituciones democráticas.

De igual manera, Tedesco y Diamint (2019) analizan a esos líderes que alcanzaron el poder por medio de elecciones, mayormente limpias, pero que, una vez en el gobierno, sustrajeron poder de otras instituciones del Estado, y a los que califican de usurpadores de poder. Combinando una alta polarización de la sociedad con la manipulación de las normas y el Estado de derecho, estos líderes han aumentado su poder en desmedro del fortalecimiento de la democracia.

Por su parte, Adam Przeworski, en su libro *Crisis de la democracia* (2019), sugiere que la crisis se produce cuando cesan o se restringen elementos básicos como, por ejemplo, cuando no hay elecciones competitivas, o cuando se conculcan los derechos de libre asociación y de opinión. En realidad, la democracia es un sistema que procesa los conflictos. Tiene la capacidad de establecer un orden social, absorbiendo los conflictos, y los regula de acuerdo con normas e instituciones; pero cuando el conflicto no es procesado en libertad y con garantías para el conjunto de los ciudadanos, la democracia entra en crisis.

En este contexto de creciente preocupación en torno a las instituciones democráticas, aparece con fuerza el problema de la polarización política y la fragmentación. En este escenario de discursos y narrativas populistas, muchos grupos se han apropiado del concepto de democracia, dotándolo de significados específicos que no son compartidos por todos los actores políticos. Ello lleva a que se polaricen las posiciones o a que estas se fragmenten extraordinariamente. Se ha producido una creciente atomización de los legislativos, han surgido nuevos movimientos políticos y partidos nuevos, y hemos asistido al fin de muchas viejas organizaciones partidistas. En ese marco, es necesario llegar a puntos comunes sobre qué es la democracia: procesos electorales y un sistema donde los partidos ganan y pierden, entre otras cosas. Hay que construir una base común que identifique a todos los actores sociales y políticos, pero ellos mismos tienen que estar dispuestos a reconocer y acatar las reglas del juego democrático.

De nuevo, ha vuelto a surgir el papel de árbitro de las Fuerzas Armadas. En realidad, es un rol al que nunca han renunciado del todo. La diferencia es que no se involucran directamente en el proceso político, ni buscan tampoco ocupar una posición de poder, sino que inclinan la balanza hacia alguna posición. La creciente presencia de los militares puede ser un resultado de la confluencia de dos factores. Por un lado, el debilitamiento institucional de la democracia, asociado fuertemente con la crisis de los partidos políticos, que deja un vacío que no puede ser llenado por los actores del sistema. Por otro, el resurgimiento de diversas formas de conflictividad social, desde la que se origina en factores socioeconómicos hasta la de carácter delincinencial, que asumen expresiones violentas. Ambos factores ofrecen una oportunidad a

actores como los militares que se ven a sí mismos como portadores del orden. De este modo, cuestiones como la inseguridad, la politización de las Fuerzas Armadas y la militarización del orden público se han convertido en habituales en muchos países de la región (Diamint y Tedesco, 2020: 10). Por tanto, es probable que estos episodios de presencia e intervención se hagan más usuales en América Latina. De igual manera, hay que enfatizar que las fuerzas del orden han mantenido un importante apoyo desde mediados de los años noventa.

### **Crisis de representación e ineficacia de los gobiernos: ¿qué dicen los ciudadanos?**

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

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

Existen también diferencias significativas por países. En 11 países de la región, entre 2018 y 2020, hay un aumento del apoyo a la democracia, aunque en el caso de Perú (3 %), Chile (2 %) y Bolivia (1 %), son cambios muy pequeños. En Nicaragua, el apoyo disminuye levemente (3 %), a diferencia de Ecuador (-17 %); Colombia (-11 %), Panamá (-7 %), Venezuela (-6 %) y Honduras (-4 %) donde cae con más fuerza. Sin considerar a Venezuela (con un apoyo del 69 %), los países con mayores niveles de apoyo a la democracia son Uruguay (74 %), Costa Rica (67 %), Chile (60 %), Argentina (55 %), Bolivia (54 %) y República Dominicana (50 %), realidades políticas todas ellas muy distintas.

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

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

Aunque el 62 % de la población latinoamericana rechaza los regímenes militares, no sucede lo mismo con los regímenes iliberales, así ante la pregunta: «No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas» quienes responden «muy de acuerdo» y «de acuerdo» aumentan del 44 % en el año 2002 hasta el 51 % en 2020. Pero son los países centroamericanos los que más partidarios se muestran de estas soluciones autocráticas; así lo manifiestan el 63 % de los salvadoreños; el 66 % de los dominicanos; el 62 % de los hondureños y el 57 % de los guatemaltecos.

De igual manera, la autocracia parece reafirmarse. De esta forma, ante la pregunta: «En caso de dificultad, está bien que el presidente controle los medios de comunicación», solo el 34 % de la región apoya esa afirmación, si bien esta viene aumentando desde 2010 cuando era del 26 %. El Salvador, nuevamente, encabeza la lista con un 66 %, seguido por Guatemala y República Dominicana con el 49 %.

Para evaluar el funcionamiento de las democracias, el Latinobarómetro pregunta por la satisfacción por la democracia. Los datos mues-

tran cómo desde el año 2013 viene creciendo la insatisfacción con la democracia, que pasó del 51 % al 70 % en 2020, después de alcanzar su punto más alto en 2018 con un 72 %. Al mismo tiempo, solo un 49 % apoya la democracia, es decir, hay un 21 % de latinoamericanos (resta de 70-49) insatisfechos con una democracia a la que no apoyan. Sin ninguna duda, este es el segmento más preocupante para la estabilidad de las mismas y la mayor fuente de protesta para las democracias latinoamericanas.

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

Los ciudadanos latinoamericanos creen también mayoritariamente que se gobierna para unos pocos (el 73 %). De esta manera, ante la pregunta: «En términos generales, ¿diría Ud. que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?», la respuesta muestra que si en el 2009 los que pensaban así suponían un 54 %, en el 2020 suben 19 puntos porcentuales. Los países donde hay menor percepción de que se gobierna para la mayoría son Paraguay (5 %), Chile (8 %) y Costa Rica (9 %). Los dos últimos, con buenos indicadores en el apoyo, actitudes autoritarias y satisfacción con la democracia muestran serias deficiencias en el uso del poder y un creciente malestar con los gobiernos de turno.

Para completar estos datos, fijémonos en la confianza en las principales instituciones de las democracias latinoamericanas. En promedio, la Iglesia está en primer lugar con el 61 % de confianza, le siguen las Fuerzas Armadas con el 44 %, una diferencia de 17 puntos porcentuales. Las FF.AA. aparecen como la institución del Estado con la mayor confianza. A continuación, está la Policía con un 36 %, y después el presidente con un 32 %. Las instituciones electorales en cada país se sitúan en quinto lugar con un 31 %. Las otras cuatro instituciones más importantes para la democracia están al final de la lista: Gobierno (27 %), Poder Judicial (25 %), Parlamento (20 %) y partidos políticos (13 %).

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

La desconfianza hacia las instituciones democráticas, la creciente insatisfacción con los dirigentes y gobiernos, la atomización de los sistemas de partidos, el surgimiento de un sinnúmero de movimientos y fracciones de partidos, la creciente protesta social, son signos más que evidentes de la crisis de la política y de representación que sufren las democracias latinoamericanas.

## **Repasemos algunos casos nacionales**

La crisis en Bolivia en el año 2019 muestra parte de los problemas que hemos ido señalando, en la que se mezclan gobiernos que rompen los límites constitucionales, demandas sociales que sobrepasan los canales formales, oposiciones radicalizadas y la reaparición de las Fuerzas Armadas como árbitro. Todo, en un contexto de polarización de la opinión pública, que solo reconoce como democráticos a quienes piensan igual, en un sistema político desarticulado, con escasos mecanismos de contrapeso y de control.

En el año 2009 se aprobó una nueva Constitución que creó el Estado plurinacional de Bolivia y, entre otras cosas, extendió a cinco años el período presidencial, habilitando una reelección consecutiva. Para no ser acusado de querer perpetuarse, el presidente Evo Morales incluyó una cláusula por la cual se iba a considerar como primer mandato el que había comenzado en 2006, por lo que solo iba a poder presentarse una vez más. El triunfo con el 64 % de los votos en las presidenciales de 2009, convenció al presidente de que podía volver a presentarse, y para ello solicitó al Tribunal Constitucional y al Tribunal Electoral, un fallo que anulaba la restricción que él mismo se había autoimpuesto y que le permitió volver a postularse en los comicios de 2014. El 21 de febrero de 2016, el 51,3 % de los bolivianos votaron en contra de habilitar una nueva reelección, pero el 29 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitu-



cional emitió el fallo en sentido contrario. Cabe preguntarse: ¿Hasta qué punto se debilita la democracia cuando la Corte Suprema se convierte en un apéndice del Poder Ejecutivo?

Los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela habían sobrepasado ciertos límites constitucionales, pero no se habían atrevido a vulnerar el principio electoral. A diferencia de Morales, ganó en 2009 un referéndum para enmendar su propia Constitución y habilitar la reelección presidencial indefinida. Pero los niveles de conflictividad empezaron a crecer a partir de 2013, cuando murió Chávez y asumió la Presidencia Nicolás Maduro, y eran además muy superiores a los de Bolivia. Un sector radicalizado de la oposición asumió el liderazgo en 2014 y trató de forzar la salida de Maduro a través de movilizaciones en las calles. La respuesta del gobierno fue una combinación de represión y persecución que dejó a decenas de muertos y a varios presos políticos.

El fracaso de esa alternativa le abrió la puerta al ala moderada de la oposición, que apostaba por una salida electoral. El sorprendente triunfo en los comicios legislativos de diciembre de 2015, que le dio la mayoría de la Asamblea Nacional a los opositores, parecía augurar un desenlace institucional al enfrentamiento. Ante la perspectiva de dejar el Estado, a través del Tribunal Supremo de Justicia, el Gobierno bloqueó absolutamente todas las acciones aprobadas por el nuevo Parlamento. Luego negó la posibilidad de realizar un referéndum revocatorio y en 2017 creó un Legislativo paralelo, la Asamblea Nacional Constituyente, sin participación ajena al oficialismo. La estocada final fueron las elecciones presidenciales de mayo de 2018, que se realizaron con los principales líderes y partidos opositores proscritos, y sin aceptar supervisión internacional. Así, Nicolás Maduro obtuvo la reelección con el 67,84% de los votos.

La causa principal para explicar el aparente debilitamiento de la democracia es el uso de los procedimientos democráticos para debilitar el sistema. Como señalaban Levitsky y Ziblat, tras controlar el Ejecutivo, se vuelve una necesidad controlar al resto de poderes del Estado, así como al organismo que organiza y garantiza la limpieza electoral. Una vez consolidado el poder, es cada vez más fácil debilitar la democracia.

El caso de Nicaragua tiene parecidos impactantes con el de Venezuela, empezando por la reelección presidencial indefinida. La democracia también se fue horadando poco a poco, a partir de la acumulación de atribuciones por parte del gobierno de Daniel Ortega. Primero ilegalizó al principal partido de la oposición y despojó de sus bancas a varios de sus diputados, y luego ganó su cuarto mandato en comicios sin adversarios reales ni auditorías externas. Tras varios años de estabilidad, la ciudadanía estalló en 2018 con un masivo movimiento de protesta, que fue brutalmente reprimido. Ortega continúa en el poder, habiendo obtenido en las pasadas elecciones de noviembre de 2021 el 75 % de los apoyos, en unos comicios sin oposición, donde esta se encontraba encarcelada o exiliada.

Honduras volvió a demostrar que tiene una de las democracias más débiles de América Latina; en 2017, cuando Juan Orlando Hernández, presidente desde 2014, fue habilitado por la Corte Suprema a postularse a una reelección, a pesar de no estar contemplada por la Constitución. Ganó en unos comicios plagados de irregularidades. Las elecciones presidenciales de noviembre de 2021 han dado la victoria a Xiomara Castro, del izquierdista partido Libertad y Refundación (Libre), y pone fin a tres mandatos consecutivos en el poder del Partido Nacional.

Todas estas tensiones muestran la incapacidad de la democracia para procesar los conflictos y dar respuesta a las demandas sociales. El *impeachment* o enjuiciamiento político a la presidenta Dilma Rousseff en agosto de 2016 en Brasil es un buen ejemplo. Si bien el proceso siguió los pasos que dicta la Constitución, y fue supervisado por un Tribunal Supremo, pretendidamente independiente, el delito que se le imputó (manipular las cuentas públicas) revela que el objetivo era usarla como chivo expiatorio ante el reclamo de la ciudadanía contra la corrupción política. Fue el resultado de un fracaso de los partidos políticos para dirimir sus diferencias como se espera de ellos. El triunfo de Jair Bolsonaro, un militar con un discurso antisistema y antipolítico, es otro síntoma del mismo malestar.

En Perú hay muchos puntos de contacto con lo que está pasando en Brasil. Tres ex presidentes fueron arrestados por causas de corrupción

vinculadas al Lava Jato<sup>10</sup>, y el cuarto, Alan García, se suicidó antes de ser detenido por la misma razón. También cayó la jefa de la oposición, Keiko Fujimori, que había perdido las elecciones de 2016 por muy poco. El enfrentamiento del elegido presidente Pedro Pablo Kuczynski, y luego de su sucesor, Martín Vizcarra, con el Parlamento, dominado por el fujimorismo, llegó al extremo de que el presidente lo disolviera y este reaccionara suspendiéndolo por 12 meses. La disputa se zanjó cuando una multitud salió a respaldar a Vizcarra y este se mostró con los jefes de las Fuerzas Armadas, que le mostraron explícitamente su apoyo. Un ejemplo del inquietante rol que parecen haber recuperado los militares en la región. Pero los problemas subsistieron y a finales de 2020, el Parlamento peruano declaró la permanente incapacidad moral del mandatario en el juicio por las acusaciones de corrupción contra el presidente por supuestos hechos acontecidos en su etapa como gobernador de la región sureña de Moquegua (2011-2014). A Vizcarra lo sucedió Manuel Merino que estuvo 5 días en la presidencia y que renunció a la misma, accediendo Francisco Sagasti. Las elecciones generales de 2021 han dado la victoria a Pedro Castillo (Perú Libre) con el 50,13 % de los votos en segunda vuelta, frente a Keiko Fujimori (Fuerza Popular) con un 49,87 %. Este empate catastrófico no ha logrado resolver los problemas institucionales: como ejemplo el último intento del pasado 8 de diciembre de 2021 cuando un grupo de diputados pretendió aprobar una moción para declarar «moral incapaz permanente» al presidente Castillo.

Las importantes movilizaciones sociales que se produjeron en Chile a partir de octubre de 2019, reciben el nombre de estallido social. Se trata de una serie de movilizaciones y disturbios originados en la ciudad de Santiago de Chile (por la subida en la tarifa del sistema de transporte

---

10 Por Lava Jato se conoce en el Perú a los casos de corrupción que involucran a diversas empresas acusadas de pagar sobornos a funcionarios públicos para ganar licitaciones de obras públicas, entre las que destacan las brasileñas Odebrecht, OAS, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, aunque también se incluyen empresas peruanas como Graña y Montero, J.J.C., Obrainsa, y otras, que actuaron como socias de las brasileñas.

público) y que se propagaron al resto de regiones hasta marzo de 2022. En este caso, no parece que el Ejecutivo esté erosionando las normas democráticas, sino que la crisis actual parece ser el resultado de una crisis de representación y de confianza en las principales instituciones, así como una creciente insatisfacción con las políticas de los gobiernos y la manifiesta incapacidad para dar respuesta a un crecimiento económico muy desigual. El 15 de noviembre de 2019, con el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, comenzó el proceso constituyente en Chile. El 25 de octubre de 2020 se decidió, a través de un plebiscito, iniciar un proceso constituyente para redactar una nueva Constitución. El órgano que la redactará será una Convención Constituyente compuesta por 155 miembros, elegidos por votación popular los días 15 y 16 de mayo de 2021. A partir de esa fecha, hay 9 meses de plazo para presentar un nuevo texto constitucional, pudiendo ser ampliado por 3 meses más. Si se cumplen dichos plazos, a mediados de 2022, el país vivirá un nuevo plebiscito de salida para aprobar o rechazar la nueva Constitución.

## Los riesgos de la democracia en la región

El estudio *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*, elaborado por IDEA Internacional, que analiza 158 países, señala que, aunque el número de democracias sigue aumentando, el desempeño de estas y la calidad de las democracias de la tercera ola sigue siendo bajo. Los menores avances tienen que ver con la reducción de la corrupción, los avances en la igualdad de género, la igualdad entre los grupos sociales y el fortalecimiento de la independencia judicial.

Para América Latina, el estudio de IDEA Internacional sugiere los siguientes factores de riesgo para las democracias (2019):

- Pérdida de independencia del Poder Judicial. Los retrocesos mayores habrían ocurrido en República Dominicana, Haití, Cuba, Nicaragua, Ecuador y Venezuela.
- Limitado acceso a la Justicia. En el periodo 2012-17 se detectan mayores regresiones en cuatro países: Brasil, República Dominicana, Haití y Venezuela.

- Restricciones a la libertad de expresión. Seis países retroceden, en particular: Venezuela, Nicaragua, Panamá y Brasil.
- Baja representatividad de los gobiernos elegidos. Cuatro países retroceden en la limpieza de sus elecciones y seis muestran restricciones a la libertad de los partidos. La principal caída se registra en Venezuela.
- La pobreza disminuyó entre 2002 y 2014 de 46 % a 28,5 %, luego se estancó y ahora remonta en 2020 a 29,8 % (datos del Panorama Social de América Latina, Cepal, 2019)
- La violencia interna persiste y puede crecer. Altas cifras de homicidios, crimen común, y persistencia del narcotráfico y pandillas.
- La movilización social ha adquirido a partir de 2018, niveles sin precedentes. Algunas causas de la intensificación de estas movilizaciones y explosiones sociales son:
  - Aumento de la conciencia social y del rechazo a la elevada desigualdad.
  - Vulnerabilidad de sectores medios, y precariedad de los que se hallan en pobreza y reclaman protección social al Estado.
  - Las expectativas se elevan, alentadas por las tecnologías de comunicación y el mayor nivel educacional de la población.
  - Un Estado carente de capacidades suficientes para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo que genera una gran frustración.
  - Una brecha creciente entre las élites y la ciudadanía, que supone también una pérdida de legitimidad y desconfianza hacia las instituciones.
  - Desborde y marginación de los partidos políticos tradicionales.
  - Protagonismo de nuevas generaciones nacidas en democracia, que aspiran a más oportunidades, mayor movilidad social y menos abusos.

Todos estos procesos harán más difícil la gobernabilidad y exigirán de más habilidades y capacidades de los representantes políticos

y servidores públicos para responder a las demandas de participación ciudadana que reclaman los movimientos y las protestas sociales de los últimos años. Es tarea de los partidos recoger esas aspiraciones y desarrollar programas para corregir e innovar con inclusión social. Si no se atienden estas demandas, la crisis de la democracia representativa puede desembocar en una regresión democrática (regímenes híbridos), o en una situación de anomia (vacío político y Estado fallido), u ocasionar la irrupción de gobiernos populista-autoritarios.

## **¿Cómo fortalecer la democracia? Posibles terapias para un problema endémico**

Como nos dice Sergio Bitar, vice *chair* del Consejo Científico de IDEA Internacional, para aumentar la resiliencia democrática se deben encarar cuatro grandes desafíos (2020):

### **I. Desafío político institucional**

La crisis de representatividad ha conducido a grandes protestas y movilizaciones sociales que han cuestionado las democracias y han desafiado la gobernabilidad y estabilidad política. Se necesitan, por tanto, reformas para encauzar institucionalmente las demandas sociales que reclaman una mayor igualdad y participación. La democracia latinoamericana requiere convertir en reales los derechos económicos y sociales para que todos los ciudadanos puedan ejercer de verdad sus derechos políticos en el marco del Estado de Derecho.

Entre las principales reformas institucionales cabe destacar:

- Nuevas formas de participación y consulta. A nivel regional, local o sectorial la democracia se debe ejercer de manera más directa, pudiendo los ciudadanos votar para decidir y resolver problemas. También se debe fortalecer la sociedad civil. Las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación permiten realizar consultas, ofrecer mayor y mejor información a la ciudadanía, y constituyen, además, un instrumento para la educación ciudadana.

- Fortalecer las instituciones para la cohesión social y el diálogo social. Crear nuevos mecanismos como los consejos económico-sociales y ambientales, con participación de los principales actores de la sociedad civil.
- Reforzar las instituciones del Estado para gestionar sociedades cada vez más fragmentadas. El aparato público debe ganar eficiencia para ofrecer servicios y bienes públicos de mayor calidad a sus ciudadanos, especialmente, en aquellos ámbitos que son necesarios para garantizar una mayor equidad (por ejemplo, educación, salud...).
- Las estructuras estatales de América Latina deben redefinir sus funciones y ampliar sus capacidades para reducir la desigualdad, transformar la estructura productiva, impulsar el avance tecnológico con innovación social, coordinar a los actores públicos y privados, y prevenir y mitigar los efectos del cambio climático. En suma, precisamos de nuevas configuraciones estatales, más abiertas, transparentes, responsables y sostenibles.
- Fortalecimiento de los partidos políticos, lo que incluye su institucionalización y democratización. Es absolutamente necesario reforzar los vínculos de los partidos con las organizaciones sociales e innovar en las formas de interacción entre partidos políticos y ciudadanía.
- Luchar contra la corrupción. El Estado necesita elevar su capacidad de fiscalización y supervisión, establecer estándares de transparencia y de buen gobierno. El cumplimiento de esta meta requiere un cuerpo de fiscales autónomos, un Justicia independiente y una prensa libre de amenazas y supervisión política.
- Afianzar la seguridad ciudadana, combatir el crimen y la violencia (la delincuencia es reseñada por el 19% de los latinoamericanos como el principal problema de la región en 2018). La democracia necesita de orden público, sustentado en el respeto de los derechos humanos, y policías bien formadas. La militarización de la seguridad ciudadana ha pasado a ser parte del problema porque generan una fuerte desconfianza en los ciudadanos.

## II. Desafío económico

El buen manejo macroeconómico, el cambio de la estructura productiva, y la propuesta de medidas para mejorar la sostenibilidad social y ambiental, son tres requisitos necesarios para afianzar la gobernabilidad democrática. La concentración del ingreso y la riqueza en medio de una pobreza que supera el 30 % de la población compromete seriamente el avance democrático.

El equilibrio fiscal exige reformas tributarias que eleven los ingresos fiscales para financiar el gasto social. El Estado debe ampliar su capacidad de proveer bienes públicos universales, de calidad, especialmente en salud, educación, pensiones, vivienda y seguridad. Frente al éxito que tuvieron las políticas focalizadas (políticas de transferencias de rentas condicionadas), en los próximos años será necesarios políticas públicas universales.

El aumento de la productividad implica incrementar la educación técnica, capacitación de los trabajadores, investigación, innovación y emprendimiento. Y como ha subrayado, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, esto implica la expansión de la infraestructura, del uso de las energías renovables, la digitalización y las asociaciones públicas y privadas para generar mayor valor agregado.

## III. Desafío de cohesión social

La democracia se profundizará si se alcanza una mayor cohesión social, pero en estos momentos, América Latina debe superar un doble obstáculo: la persistente desigualdad y el lento crecimiento económico, fruto de la crisis económica y de los efectos de la pandemia.

La desigualdad no implica solo una desigualdad de ingresos, sino también desigualdad de acceso a servicios como la salud, la educación, el transporte o la seguridad ciudadana. Por ello, hay que desarrollar políticas sociales potentes que abran el acceso a una educación y salud de calidad, y organizar un sistema de pensiones capaz de proteger a los sectores de menores ingresos.

De igual manera, es preciso entender que la percepción de la desigualdad trasciende lo material, y que nace de los abusos y discriminaciones que atentan contra la dignidad de las personas. En algunos



contextos todavía persisten elementos de racismo social y de racismo institucional. Según un estudio del Banco Mundial en 2018, «los afrodescendientes en América Latina tienen 2,5 más probabilidades de vivir en pobreza crónica que los blancos o mestizos. Representan la mitad de quienes viven en la pobreza extrema en Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay, aunque solo representan el 38 % de la población conjunta de estos países».

#### **IV. Desafío cultural**

Paralelamente a estos cambios sociales, políticos, económicos, tecnológicos, se están produciendo cambios en los comportamientos, valores y aspiraciones.

El movimiento de las mujeres por la igualdad de derechos asumirá una creciente importancia (en el mes de diciembre de 2020, se aprobó la ley del aborto en Argentina). La mayor presencia de mujeres en funciones de gobierno y parlamentarias, en puestos directivos en empresas es una necesidad para afianzar la democracia. Asimismo, son prioritarias las medidas para mejorar la educación de los más pequeños, el cuidado de niños en etapas de primera infancia, y así liberar el tiempo de las madres trabajadoras.

Atender a las demandas de los jóvenes, que nos exigen cambios más acelerados. Las nuevas generaciones, nacidas en democracia, sin temor y con mejores niveles de educación, no se resignan a la desigualdad de oportunidades.

Valorar lo público, lo comunitario y las actitudes solidarias representan un cambio cultural de gran envergadura. Los desafíos futuros de inclusión social y cambio climático obligan a desplegar la colaboración, respetar la diversidad y las libertades individuales, así como promover la convivencia e identidad de toda la comunidad.

## **Concluyendo**

Como hemos reiterado, las debilidades institucionales de América Latina no son nuevas, son de largo plazo. Estados débiles, falta de me-

canismos representativos genuinamente democráticos, hiperpresidencialismos autoritarios, jueces politizados, corrupción endémica. La lista es bastante larga. En la primera década y media del siglo, el *boom* de las *commodities* y las esperanzas despertadas por el acceso al gobierno de partidos de izquierda y centro izquierda generaron una estabilidad que atenuó el conflicto social y forjó expectativas de mejoras en las condiciones de vida de la población. En esa década, las clases medias crecieron más de un 50 %. Hoy estamos en una nueva media década perdida de bajo crecimiento económico y estancamiento, que se une con la pérdida de apoyo y de legitimidad de los gobiernos de turno. Eso expone nuevamente las debilidades institucionales de la democracia representativa-liberal en América Latina.

Construir instituciones en democracia es un proceso complejo, largo y laborioso. No se trata solo de fijar las reglas sino también de ponerlas en marcha y generar consensos tanto al interior del Estado como en la sociedad civil en torno a la importancia de este cumplimiento. Esto significa fortalecer a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil como pilares para restablecer sistemas de controles (*accountability*) que la sociedad y las instituciones estatales han sido, hasta ahora, incapaces de consolidar. Una sociedad civil fuerte y organizada, que opere por medio de asociaciones e instituciones locales, provinciales y regionales, representa el instrumento idóneo para fortalecer la democracia y evitar que cuando la economía no funciona, la inseguridad se torna insoportable o los ciudadanos sientan la necesidad de dejarse seducir por liderazgos populistas.

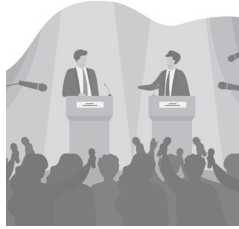
Y dada la importancia que le he dado en este capítulo al liderazgo, precisamos de liderazgos fuertes y democráticos en todas las expresiones del cuerpo social: la política, la económica y la social.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ ARCE, M. (2009), *El proyecto político bolivariano de Venezuela. Génesis y trayectoria, 1982-2008* (tesis doctoral). Ciudad de México: FLACSO.
- BITAR, S. (2020), «Los desafíos a la democracia en América Latina». *News IDEA Internacional*, 14 de enero de 2020. E: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/los-desaf%C3%ADos-la-democracia-en-am%C3%A9rica-latina>
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1998), «La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control». *Desarrollo Económico*, 38 (150), pp. 517-550.
- CEPAL (1991), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL.
- DIAMINT, R. y L. TEDESCO (2020), «¿América Latina camina hacia el pasado?». *Análisis Carolina*, 4/2020. Madrid: Fundación Carolina.
- DÍAZ GONZÁLEZ, J. A. (2019), «Populismo y política exterior: los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador)». *Papel Político*, 24 (1). En <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.ppec>
- GUISÁN, M. C. (2010), «Desarrollo económico mundial en 2000-2010: Análisis de la OCDE, América Latina, África y Asia». *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 10 (2).
- IDEA INTERNACIONAL (2019), *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los desafíos, revivir las promesas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- LEVITSKY, S. y D. ZIBLAT (2018), *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- LEVITSKY, S. y L. A. WAY (2004), «Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo». *Estudios Políticos*, 24, pp. 159-176.
- MAYORGA, R. (2008), «Outsiders políticos y neopopulismo. El camino a la democracia plebiscitaria». En S. MAINWARING, A. M. BEJARANO y E. PIZARRO (eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Ed. Norma, pp. 209-260.
- OCAMPO, J. A. (2014), «La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia», en J. A. OCAMPO *et al.*, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: CEPAL, GIZ y CAF, pp. 19-52.

- O'DONNELL, G. (1994), «Delegative Democracy». *Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.
- PACHANO, S. (2011), *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO.
- RENDÓN CORONA, A. (2004), «Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo». *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (4), pp. 9-36.
- TEDESCO, L. y R. DIAMINT (2019), *¿Demócratas o usurpadores? Un análisis de líderes sudamericanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- ULLOA, C. (2017), *El populismo en escena ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?* Quito: FLACSO.





## **EROSIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES\***

**CECILIA GÜEMES**

Profesora de Ciencia Política de la UAM.  
Investigadora Asociada de la Fundación Carolina



\* La presente ponencia retoma, actualiza y amplia temas tratados en: Güemes, Cecilia 2016, 2019 y 2020. Ver referencias completas en bibliografía.



## Introducción

¿Qué es y por qué es importante la confianza? ¿Qué tipos de confianza hay? ¿Qué niveles de confianza encontramos en América Latina? ¿Qué explica su presencia o ausencia? ¿Cómo se reconstruye o crea la confianza?

En esta ponencia buscamos proponer algunas pistas sobre el concepto de confianza, su caracterización y relevancia, sobre las razones que explican su presencia o ausencia, las dimensiones que la atraviesan y sobre cómo crear escenarios donde la confianza pueda reproducirse y crecer.

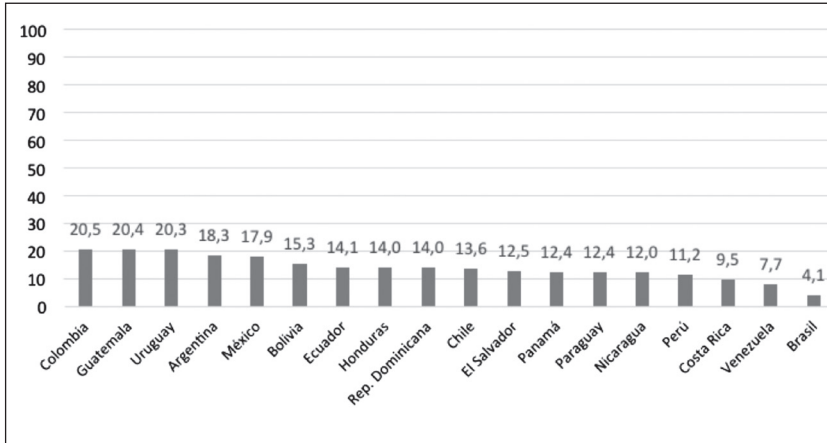
Cuando existe confianza, el miedo a ser defraudado y las tentaciones perversas de corto plazo a las que se enfrentan los actores en sus interacciones disminuyen y es más probable se compartan información y se inicien actividades que demandan cooperación, colaboración, que son complejas o continuadas y que incrementen el bienestar general.

Preocupante es que, en regiones como América Latina, donde la cultura de la legalidad es débil y la anomia generalizada, la opción por defecto, es no confiar y así ha sido desde hace muchos años. No es algo coyuntural o episódico, sino crónico y que empeora.

Los datos más recientes reflejan que, de media, solo 1 de cada 10 latinoamericanos confía en los demás, apreciándose diferencias entre países: en Uruguay son 20 de cada 100 personas las que confían mientras en Brasil solo 4 personas de cada 100 confían (ver gráficos 1 y 2).

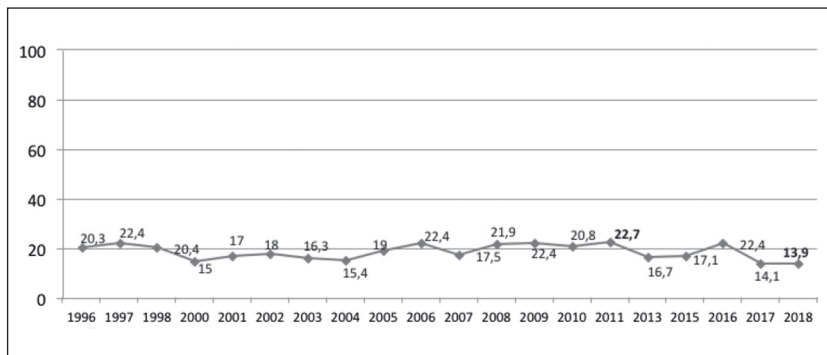


Gráfico 1. Confianza social en América Latina, 2018  
(último año disponible)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro

Gráfico 2. Evolución de la confianza social en América Latina  
1996-2018 (media de los 18 países)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro

En los próximos apartados describiremos qué es exactamente la confianza, qué formas puede adquirir, qué factores la explican y en qué medida las políticas públicas pueden revertir este escenario con el objetivo de construir futuros donde merezca la pena vivir.

## 1. Definición y caracterización

Definiremos la confianza social como una expectativa sobre los otros y el contexto que se construye en el marco de ciertas estructuras e imaginarios sociales como subproducto de experiencias cotidianas, aprendizajes informales e información disponible.

Esta expectativa sobre la fiabilidad del otro no está dada de una vez para siempre, sino que está en constante evolución y puede perderse como ganarse (aunque esto último resulte mucho más difícil de lograr que lo primero). A primera vista, parece algo coyuntural e individual, pero cabe pensarla como una realidad social intersubjetiva y multidimensional (Güemes, 20016).

Si bien se experimenta y expresa como una experiencia única, analíticamente podemos diferenciar tres dimensiones constitutivas dentro de ella. En primer lugar, la confianza posee una base racional y supone un razonamiento basado en información que interpreta la realidad de acuerdo con datos formales, señales del entorno y experiencias vividas. No se trata de que los seres humanos operemos como ordenadores que procesan de modo paramétrico, ni tampoco que ante la disyuntiva de confiar busquemos datos empíricos para hacer una valoración informada y razonada de dichos números como si tuviéramos que elegir un producto antes de comprarlo. La información proviene de diversas fuentes (algunas más fiables y objetivas, otras más sesgadas y menos fiables) e influyen con diversa entidad en cada persona (según atributos individuales de la misma y también el entorno en donde interactúa). Por ejemplo, cuando expresamos confianza en el sistema educativo puede que nuestra expectativa esté basada en indicadores de eficacia del servicio público como son los resultados PISA, o bien en lo que la prensa dice sobre la misma, o lo que amigos y familiares comentan, o de nuestro paso como estudiantes o padres de estudiantes. Todo es información que se procesa, aunque no sepamos los valores asignados a cada fuente y el peso que tienen con exactitud (Güemes, 2019).

La segunda dimensión de la confianza es afectiva y está sustentada en emociones y sentires más o menos conscientes que influyen en la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar como si fuera

digno de confianza. Acá, lo importante no es tanto el procesamiento de los resultados sino la experiencia emocional con aquello que se evalúa y ante lo cual se plantea el dilema de si confiar o no. Cuando se indaga la confianza en instituciones, por ejemplo, la Administración Pública, sabemos que en esta expectativa influye cómo se siente y experimenta la institución. Supongamos, nos hemos enfrentado a un trámite como renovar o sacar un pasaporte o DNI y cuando hemos pedido cita nos han dado para dentro de dos meses, pero sabemos que al vecino que también ha pedido cita hoy se lo harán la próxima semana porque tiene un primo que tiene un conocido dentro del área y lo atenderán pronto. La experiencia de que los procedimientos de la Administración Pública no son imparciales, justos e iguales para todos nos conducirá a no esperar que los funcionarios se comporten de modo positivo sino cuando les convenga y a desarrollar un afecto negativo basado en el agravio respecto de la institución. Igualmente, si cuando nos atienden nos sentimos discriminados o despreciados. No se trata tanto, ni solamente, de que suframos consecuencias negativas de una acción, sino que se experimenten como injustas. Si nos ponen una multa por estar mal aparcados o violar una norma de seguridad vial, probablemente ese día nos enfademos, pero si sabemos que a todos lo que comenten dicha infracción les cae una multa igualmente, no perderemos la confianza en la institución. El enfado no se traduce en desconfianza si no supone agravio o discriminación injustificada. Las emociones se conjugan de modos variados con los procesos racionales y son igualmente claves para entender la confianza.

Por último, la dimensión sociológica-rutinaria se sustenta en la opinión que tenemos de los otros y conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modos adecuados. Si creemos que nuestros conciudadanos son egoístas y deshonestos y pensamos que siempre que puedan aprovecharse lo harán, es poco probable que tengamos una expectativa positiva respecto al desconocido. Confiar siempre es una decisión que entraña riesgo y supone un salto de fe, por eso los imaginarios que construyamos sobre el comportamiento de los otros ya sea reales o mentados son claves (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006). En línea con esto, resulta interesante tomar en consideración aquellos acontecimientos históricos que aglutinan a una sociedad y en torno de los cuales se construye un relato grupal (momentos fundacionales o épicos

donde se siente lo grupal), como aquellos episodios históricos que la han dividido (fracturas y escisiones sociales y cómo ellas se han subsanado, si es que lo han hecho). El futuro imaginado, los sueños, aspiraciones y esperanzas que los sujetos visualizan colectivamente y les permiten proyectarse como sociedad y articular el destino y suerte individual al colectivo son fundamentales. Sin un relato que dé sentido a lo colectivo, la idea de nosotros se debilita y ganan lugar relatos fragmentados e individuales que hace cuasi imposible prospere la confianza en desconocidos (Rothstein, 2000, Lechner, 2002; De Greiff, 2009; Frykman, 2009).

Es difícil, en los casos concretos, diferenciar porcentajes de racionalidad, afectividad o sociabilidad en la expectativa que elaboramos, pero, analíticamente, resulta muy útil para comprender la complejidad de la confianza, eludir reduccionismos y, en términos de políticas públicas, mejorar el diseño e implementación de las intervenciones sociales que generen confianza.

Antes de avanzar es importante distinguir tipos de confianza y la relevancia de cada una en nuestra interacción social. El objeto al que está dirigido la expectativa nos permite diferenciar entre confianza particularizada, social e institucional.

La confianza particularizada tiene por objeto personas que se conocen con mayor o menor intensidad (familiares, amigos, vecinos o colegas del trabajo). Este tipo de confianza favorece el desarrollo de lazos fuertes y presupone relaciones continuadas que se autoreforzan y actualizan en base a la experiencia.

Este tipo de confianza es clave, por ejemplo, cuando se trata de pedir ayuda o apoyo concreto, como para cuidar a un hijo o pedir dinero o solicitar consejo. Todas sabemos que hay amigos o familiares a los que pediríamos una cosa, pero no otra, y eso se basa en el conocimiento concreto de las personas, pero también en un alto grado de 'cierre' de las relaciones de reciprocidad entre las personas que están relacionadas entre sí.

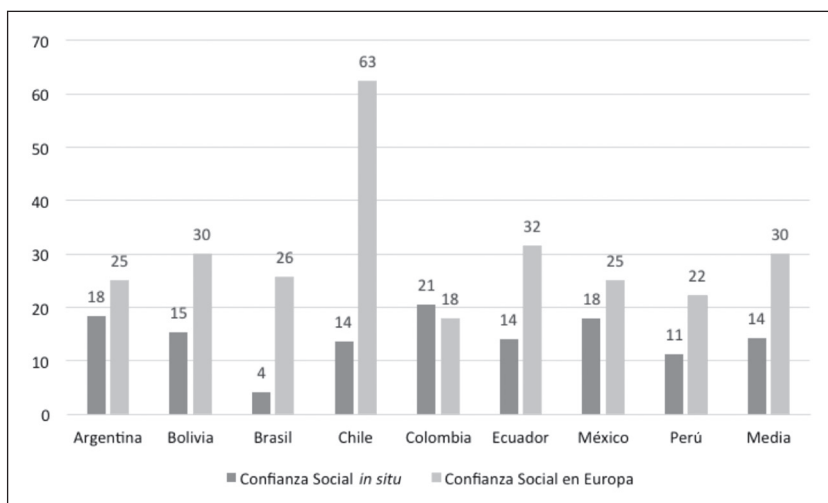
Puede que tengamos dudas sobre si prestar nuestro coche a un familiar y eso puede que se deba al temor de que lo choque, pero no por miedo a que robe el coche, justamente porque tenemos confianza en él, es un sujeto que está inserto en una trama de relaciones comunes. Tanto

el familiar como nosotros tenemos la certeza de que, en caso de que defraudara la confianza y desapareciera con el coche, el hecho trascendería a ambos y existiría una penalización del grupo en el que los dos estamos insertos. Las relaciones estrechas, además de proveer información, reducen la incertidumbre para sostener la confianza y dar el salto de fe.

La confianza social, a diferencia de la anterior, remite a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico y nunca cruzarse o encontrarse.

Este tipo de confianza más amplia e inespecífica es importante en términos agregados y se correlaciona con el desarrollo, la democracia y el bienestar social de una sociedad (Granovetter, 1973; Rothstein, 2000).

Gráfico 3. Confianza situada en países escogidos de América Latina.  
Año 2018



Fuentes: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2018  
y European Social Survey 2018

La confianza social es difícil de explicar, pero se respira y capta sin mayor problema por los ciudadanos de a pie. Por ejemplo, es común que

los latinoamericanos tengan muy poca confianza cuando viven en sus países de origen pero que su expectativa cambie cuando se trasladen a un país europeo. En Chile, solo 1 de cada 10 personas confía en la gente en general. Ahora bien, la cosa cambia si viven en Europa donde 6 de cada 10 chileno/as sí confía en la gente en general. La misma tendencia se observa en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú. La percepción de seguridad física y jurídica, así como la mayor equidad son la clave en estos casos como comentaremos a continuación.

La confianza institucional o vertical se refiere a la confianza en las instituciones, sean estas gubernamentales: Congreso, el Poder Judicial, la Policía o el presidente; o no gubernamentales: la Iglesia, los sindicatos, o los partidos políticos. Dentro de la confianza en instituciones gubernamentales, suele diferenciarse entre la confianza política que refiere a instituciones de gobierno representativas como el Parlamento o el Gobierno y se asocia con la afinidad con gobierno de turno, y la confianza en instituciones que implementan las leyes como los jueces, la administración pública o la policía, personal que no se elige en las urnas, sino que es de suponer ocupa esos cargos por concurso de antecedentes y en base a la meritocracia.

Es difícil conocer qué tiene en mente quien dice confiar en una institución concreta: si la calidad y cobertura de los productos o servicios que presta la institución (por ejemplo la celeridad de los policías en llegar cuando se los llama o tramita la denuncia), si la imparcialidad y buen trato de los procedimientos de la institución (por ejemplo que se expresen de modo claro y transparente, sean amables, no discriminen), si es la reputación de la institución o sus directivos o la opinión que tienen nuestros conocidos, amigos o medios de comunicación sobre dicha institución. Probablemente se conjuguen todas estas dimensiones.

Desagregados los elementos que componen la confianza y las tipologías, en el próximo apartado nos centraremos en detallar los efectos de la confianza y los factores que se relacionan con su presencia.

## 2. Efectos y causas de la confianza

Confiar en alguien o algo nos hace vulnerables: podemos ver defraudadas nuestras expectativas, pero es clave en tanto reduce la incertidumbre social y nos hace posible interactuar con otros y desarrollar proyectos colectivos.

La literatura sostiene que la existencia de reservas de confianza social conduce a una mejor democracia en tanto garantiza un mejor funcionamiento de las instituciones. Aumentar la calidad de la democracia demanda una ciudadanía activa e involucrada, exigente y comprometida, que se movilice y castigue a los representantes políticos incompetentes y que esté dispuesta a cooperar en la realización de bienes públicos (Herrerros, 2002; Sides, 1999).

Por su parte, la confianza institucional tiene sentido por varias razones. Para empezar, porque constituye una medida de apoyo difuso al sistema (Easton, 1965) y altos niveles de la misma supondrían mayor cumplimiento voluntario de la ley, pago de impuestos y un refuerzo de la legitimidad y valores del sistema democrático. Este apego al sistema o legitimación no solo lubrica las relaciones sociales e incrementa el bienestar, sino que además reduce los costos de vigilancia de cumplimiento de la ley reforzando el Estado de Derecho y la cultura de la legalidad.

En segundo lugar, la confianza en las instituciones públicas robustece la habilidad de los gobiernos para diseñar e implementar de modo efectivo la legislación y las políticas públicas. En tanto facilita la transferencia de información y conocimiento y aumenta las probabilidades de coordinar actividades complejas, costosas o de largo plazo, la confianza mejora y cualifica las capacidades estatales, lo cual, repercute en un mejor diseño y una mayor eficacia de las políticas públicas (Evans, 1996; Levi y Stoker, 2000).

Tercero, la confianza institucional favorece un mayor activismo o involucramiento en formas de participación política (membrecía en partidos, sindicatos y gremios empresarios) y cívica (participación en asociaciones voluntarias convencionales), lo cual refuerza las responsabilidades ciudadanas y conduce a una mayor participación e implicación

en el quehacer público y en la exigencia de rendición de cuentas (Norris, 1999). La cooperación entre burócratas, entre élites de gobierno y entre el Estado y la sociedad civil mejora el desempeño del gobierno y da lugar a políticas públicas más eficientes, eficaces y legitimadas (Putnam, 1993).

Por último, la confianza en las instituciones ayuda a emprender reformas, especialmente cuando se trata de reformas estructurales donde los beneficios solo se verán a largo plazo, así como en aquellas situaciones críticas como desastres naturales, crisis económicas o políticas (OCDE, 2013).

Por otra parte, también se afirma que la confianza favorece el desarrollo económico. A nivel micro y mesorregional se suele señalar que, la mayor comunicación y confianza a que dan lugar los lazos interpersonales reduce los costos de transacción haciendo posibles formas de organización que garantizan mayor seguridad entre los participantes. De este modo, se ahorran recursos destinados tanto a la defensa de acciones desleales o delictivas como a la negociación y ejecución de contratos, los cuales pueden emplearse en inversiones destinadas a la innovación, transferencia de tecnología e investigación de procesos y productos, o al desarrollo de créditos informales, o a la formación de capital humano y educación especializada, etc. Asimismo, mayor comunicación entre los actores no solo reduce riesgos de oportunismo, sino que mejora la transmisión y socialización de conocimientos e información (sea esta sobre cuestiones sustantivas como sobre preferencias de los miembros de la red social), aporta certeza y amplía los horizontes temporales, facilitando la coordinación de acciones y la adopción de elecciones colectivas en contextos de incertidumbre y asimetría informativa, reduciéndose de este modo fallos de mercado.

Sintetizando, si los sujetos confían no serán traicionados, se utilizarán menos recursos para prevención y vigilancia de las conductas de aquellos con quienes interactúan. Esto último, aumenta los recursos disponibles para invertir en otras cosas como son la innovación e investigación a la par que facilita la transferencia de información y conocimiento e incrementa las probabilidades de coordinar actividades más complejas, costosas o de largo plazo (Evans, 1996; Rodríguez y Román del Río, 2005).



También el bienestar social y la felicidad social dependen de los niveles de confianza. Cuando existen expectativas positivas sobre los otros, es más probable que los ciudadanos se comprometan y estén dispuestos a sostener políticas de gasto social amplias, universales y solidarias que desmercantilicen los riesgos sociales e individuales y redistribuyan el bienestar. Retroalimentariamente, mayores niveles de bienestar social crearán confianza en la medida que construyen un sentido de pertenencia social, un nosotros en el que se visibilizan las interdependencias sociales y se ponen en valor los cuidados. El hecho de sentirnos todos en la misma barca y ser parte de un colectivo social es clave para el desarrollo de la confianza. Resumiendo, la vida es más plena cuando confiamos en que los otros no nos harán daño ni nos defraudarán (Hardin, 1992; Díaz-Vázquez *et al.*, 2011).

Sabiendo de la importancia que tienen la confianza para predecir la acción colectiva y la cooperación, interesa ahora saber qué explica su presencia o ausencia para entender en qué medida puede impulsarse y desarrollarse. Un primer cuerpo de trabajos destaca la importancia que para el desarrollo de la confianza social tiene el efectivo y transparente ejercicio de funciones de control y sanción por parte del Estado (*enforcement*).

El argumento es: si las instituciones y estructuras estatales encargadas de aplicar la ley son eficientes en cumplir sus funciones, los ciudadanos tienen motivos para pensar que los sujetos que violen la confianza serán perseguidos y aprehendidos.

A diferencia de lo que sucede en comunidades pequeñas donde el conocimiento personalizado y las normas sociales alcanzan para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y la fiabilidad de los otros, se sostiene que, en sociedades amplias, la confiabilidad de los desconocidos es generada, fundamentalmente, por las amenazas creíbles de las acciones coactivas que emanan de normas legales. En otras palabras, el poder de una tercera fuerza que intervenga y castigue a quienes violen los acuerdos o defrauden es la fuente de la confianza en sociedades modernas.

El Estado de derecho y la eficacia con la que se desempeña un gobierno sería determinante, específicamente la percepción que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas encargadas de aplicar la ley:

la policía, la administración pública y los tribunales de justicia. Es de esperar que sujetos que perciben el desempeño de tales instituciones como eficaz, ecuánime, justo e incorruptible tengan mayores razones para arriesgarse y confiar en desconocidos que aquellos que desconfían de los órganos de gobierno específicos.

En cambio, si los sujetos desconfían de las autoridades y de las personas que ejercen tales funciones públicas considerándolas inmorales, injustas o poco confiables, pensarán que las otras personas también serán malas, inmorales y poco confiables pues, ¿si la autoridad no obedece las reglas, por qué alguien lo haría? De lo que se trata en este punto no es de la cantidad o calidad de las leyes, sino de su aplicabilidad y de si generar amenazas creíbles regulando conductas y, a partir de ello, predecibilidad y reglas del juego claras (Eek y Rothstein, 2005).

Un segundo cuerpo de trabajos sostiene que no solo la eficiencia del Estado y la confianza en las instituciones de gobierno es importante, sino también el involucramiento del Estado en funciones de redistribución y bienestar social. La equidad sería la clave de comprensión aquí y por varias razones.

En sociedades con amplias desigualdades económicas, los intereses asimétricos que existen entre los sujetos diferentes reducen sentidos de pertenencia y las posibilidades de una idea/acción orientada colectivamente. Claramente, cuando a la desigualdad se le agrega la exclusión (vía segregación y polarización), no existe interacción entre los integrantes de los colectivos contrapuestos, siendo en su lugar más factible que se desarrollen confianzas particularizadas al interior de tales grupos que confianza social propiamente dicha.

Por tales razones, el esfuerzo del Estado por reducir la desigualdad económica y favorecer la igualdad de oportunidades, es de suma relevancia para promover la confianza social. La desmercantilización de ciertas prestaciones sociales y el gasto público social tienen efectos positivos en la confianza si mejora la redistribución del ingreso. Igualmente, los programas sociales universales como herramientas en virtud de las cuales los gobiernos contribuyen a forjar sentidos compartidos, de pertenecer a una misma sociedad. Sobre esto último, la acción imparcial y el sentido de justicia que trasmite un Estado cuando trata a todos por

igual y provee servicios públicos al conjunto de la colectividad sin indagar en su pobreza y como partes de un colectivo es de suma relevancia.

También, el encuentro y tratamiento de sujetos de diferentes estratos sociales en espacios públicos como el hospital o la escuela conduce a los sujetos a percibirse como parte de un mismo orden social que comparte problemas similares, una misma comunidad moral con un destino compartido (Rothstein y Stolle, 2007).

Por tales razones, las políticas universales son preferidas en tanto tratan equitativamente a todos aquellos que se encuentran en condiciones similares, no estigmatizan ni degradan ciertos colectivos beneficiarios de ayuda o asistencia social, conectan las prestaciones a derechos ciudadanos y están exentos de decisiones discrecionales y manejos clientelares. Así, quienes reciben beneficios sociales, no se sienten apartados ni receptores de la caridad de los más pudientes, a la vez que la clase media y quienes pagan más impuestos no experimentan la sensación de que sus recursos no tienen retorno y que las políticas solo están orientadas a los pobres.

Recapitulando, si se considera a la confianza social como un subproducto de experiencias de la vida diaria y percepciones que se van forjando acerca de quiénes somos, quiénes son los otros y del contexto que rodea la interacción social, la misma difícilmente se pueda crear a voluntad por el Estado o incentivarse de modo directo como si se tratara de crear puestos de trabajo vía oferta pública. Sin embargo, nos queda claro que actuando sobre dimensiones estructurales como la desigualdad y la eficiencia estatal se puede crear escenarios para que la confianza aflore. Sobre esto hablaremos en el próximo apartado.

### **3. Creación de la confianza, el papel de las políticas públicas**

Las políticas públicas son fenómenos expresivos y performativos, que no solo reflejan puntos de vista ya existentes, sino que contribuyen activamente a construir identidades, modelos de relación social y sistemas de creencias. Los sentidos comunitarios e identidades que las

políticas construyen dependen de elementos culturales, metáforas y la retórica que utilizan como también de los instrumentos políticos que utilicen. Diferentes modos de hacer política suponen alternativas de construir la realidad social e influyen en las relaciones sociales y en las identidades sociales (Fairclough, 1992).

Tomando en cuenta el papel de las políticas públicas como constructoras de la realidad social, sostendremos que las mismas influyen en la creación de la confianza social en la medida que contribuyen a: 1) definir las oportunidades de vida de los grupos sociales y sistemas de estratificación social; 2) transmiten valores y creencias a partir de los cuales los sujetos derivan inferencias cognitivas sobre la sociedad y los otros; 3) crean y mantienen espacios públicos que sirven de escenario a experiencias informales de socialización.

Denominaremos escenarios sociales de reproducción de la confianza social a aquellos contextos que median la relación entre política pública y confianza, esto es, que son objeto inmediato de las políticas públicas a la vez que espacios privilegiados que influyen en el desarrollo de la confianza.

Un primer escenario social donde la confianza se construye es el de las clases sociales y la solidaridad que existe entre ellas. Las características de la estructura de clases dependen, en buena medida, del modo en que el Estado construye ciudadanía. Específicamente, importa tanto la regulación y protección que se garantiza a los trabajadores en el mercado laboral como el modo en que se estructuran las prestaciones sociales de bienestar que desmercantilizan los riesgos individuales y los asumen colectivamente. Las normativas asociadas a ambas cuestiones involucran una intervención en la distribución del ingreso y de la riqueza que es fundamental para entender las sociedades y los niveles de equidad e igualdad social.

En esta línea, el aumento del desempleo y la precarización laboral no solo reconfigura la estructura social, sino que tiene un efecto psicológico de suma importancia para entender el aumento de la desconfianza social. El temor a ser desempleado y desclasado opera contrario al desarrollo de la confianza. Resulta difícil imaginar que la confianza en desconocidos aumente o se mantengan en contextos donde la competencia es la regla

del juego, la oferta de trabajo un bien escaso y las garantías/protecciones sociales a los más débiles se han desdibujado. Escenarios de desestructuración social, donde la angustia de movilización social descendente es una sombra amenazante que ni las credenciales educativas alcanzan a sosegar, no parecen ser terreno fértil para que la confianza emerja.

La angustia y la ansiedad dan lugar a dos fenómenos en apariencia contradictorios: el crecimiento de una solidaridad y asociacionismo defensivo a la par que un incremento del individualismo y la segregación. Lo primero constituye un mecanismo de supervivencia y adaptación forzosa de quienes están al borde de perder o ya perdieron. Ejemplos de ello son los clubes de trueque o comedores sociales que posibilitan el ejercicio de interlocución con semejantes y sirven a la construcción de una identidad colectiva para aquellos que se sienten inmersos en la incertidumbre. Sin embargo, no se puede pensar como una opción libre sino antes bien como parte de la libertad de la necesidad. Este empoderamiento, lejos de liberar de ataduras, convierte a los sujetos en responsables de su propia suerte y abdica en lo que refiere a cobertura estatal de los derechos y prestaciones sociales. Mientras, hay quien puede evitar hundirse movilizándolo individualmente recursos que están a su disposición, aunque ello suponga la segregación residencial y educativa

En resumen: la precarización laboral, la desigualdad y el debilitamiento de las clases medias condicionan las oportunidades de confianza social en la medida que: a) destruye seguridades y genera ansiedades incompatibles con el riesgo que supone confiar en los demás; b) separa a los sujetos y a sus experiencias, destruyendo valores comunes y la idea de un proyecto colectivo.

La construcción de memorias colectivas es el segundo escenario en el que las políticas públicas pueden intervenir para sentar bases que siembren confianza. Ello depende, en buena medida, del discurso de los actores y líderes políticos, de las intervenciones públicas y del modo de actuar del Estado, en tanto que, tales procederes, comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social que permiten a los sujetos hacer una idea de la identidad del grupo y de quiénes somos nosotros y quiénes son los otros (Rothstein, 2000, 2005).

De especial relevancia son las políticas de bienestar. El modo en que: se abre o cierra el acceso a una educación, se distribuyen los bienes básicos de subsistencia como la vivienda, la salud e ingresos, se suministran servicios públicos, se garantizan las pensiones o se regula el uso del espacio generan (o no) una conciencia de la generalización y de interdependencia que vincula a todos los miembros de una colectividad nacional y que va unida a un sentido abstracto de la responsabilidad y una preocupación por hallar remedios para las adversidades y deficiencias que nos afectan como sociedad (De Swaan, 1992).

Políticas públicas de bienestar universalistas son más favorables al desarrollo de la confianza, en tanto que contribuyen a que todos los actores sociales se sientan parte de la sociedad y beneficiarios de los frutos del desarrollo. Por el contrario, las políticas que apelan a la individualización y privatización del bienestar, mercantilizando las prestaciones sociales y dejando la atención de las contingencias sociales a la responsabilidad individual de los sujetos, envían un mensaje diferente. Transmiten la idea de que la sociedad como tal no existe, de que cada uno merece lo que tiene, y conduce al desarrollo de imaginarios segmentados, siendo el Estado responsable en última instancia de los pobres o quienes sean incapaces de cuidarse a sí mismos. Cada uno es responsable a título privado e individual de su mala suerte sin posibilidad de identificar aquellos acontecimientos que escapan a su control o de elaborar una narrativa compartida de la dificultad (Sennet, 2006).

Lo crítico y preocupante es que, tales imaginarios, una vez que son sembrados son difíciles de revertir y se vuelven resistentes al cambio de políticas públicas. Aunque se impugne la retórica neoliberal, resulta extremadamente difícil discutir nuevas propuestas políticas sin primero explicarse y legitimarse en los términos de los mismos.

El tercer escenario al que cabe prestar atención es el de los espacios públicos de socialización informal como parques, plazas, calles o en el patio de una escuela pública.

Los espacios públicos son lugares de copresencia donde el encuentro o conectividad entre sujetos es posible, donde se visualizan tanto aquello que une como aquello que divide. Lo que en términos de confianza social interesa, es que el espacio público hace posible que se forje

un sentimiento afectivo del nosotros y, a la vez que permite a los sujetos pensarse en términos colectivos. No se invisibilizan nuestras diferencias y se nos permite trabajar en ellas (Frykman, 2009; Uslander, 2009; Lechner, 2000).

La relación y encuentro que ocurre con el otro permiten introducir la experiencia de la limitación vivida en condiciones simultáneas de libertad y constreñimiento a través de la observación, de la repetición automática de comportamientos y de las experiencias que viven los sujetos, estos forman su identidad personal y social desarrollando empatía y sensibilización con el dolor y la humillación ajena y, por tanto, predisposiciones sociales que conduzcan a la corresponsabilización social, a la emergencia de una conciencia solidaria y al desarrollo de una cultura cívica que refuerce lazos sociales (Rorty, 1991).

Por lo anterior, el modo en que se regula el acceso y el uso del espacio público impacta directamente en la oportunidad y calidad de las relaciones sociales. Si desde el Estado se deja en manos de los operadores privados el territorio y hacer ciudad en la ciudad, si la segmentación y segregación escolar y urbana se extienden, la confianza es difícil, que se desarrolle en tanto en cuanto se crean fronteras sociales más rígidas, la desigualdad se convierte en exclusión, las experiencias de socialización refuerzan las tendencias hacia el cierre social, la estigmatización y la violencia, los valores privatistas implican un avance de una sociabilidad íntima, homogénea, endogámica, entre pares (Borja, 2005).

Imagen 1. Escenarios de reproducción social de la confianza.

Instancias estructurales	Instancias simbólicas de creación de imaginarios sociales	Instancias interactivas de experiencia y aprendizaje práctico
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras productivas y clases sociales</li> <li>• Desigualdad y solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retórica y discursos políticos</li> <li>• Herramientas e instrumentos políticos de políticas de bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios públicos de socialización informal</li> <li>• La escuela y la ciudad como escenarios privilegiados de encuentro</li> </ul>

Fuente: Güemes, 2016

Las reflexiones previas indican un margen de acción para los Estados y áreas de políticos a las que conviene prestar atención si de verdad se quiere cultivar la confianza. En el próximo apartado nos preguntamos qué más se puede hacer desde las políticas públicas para crear confianza o recuperarla cuando se trata de instituciones.

#### **4. Reconstruir o crear confianza**

Creemos que existen dos escenarios diferentes cuando de lo que se trata es de pensar acciones para construir confianza. El primero se refiere a la pérdida de confianza. La confianza existía pero por alguna razón se fue deteriorando, desgastando o perdiendo. Los casos europeos son muy característicos de este tipo, donde la crisis económica y la emergencia de escándalos flagrantes de corrupción han sido determinantes en la pérdida de confianza en las instituciones y en el enojo ciudadano.

En el segundo hay ausencia crónica de confianza, nunca existió. Lo que hay detrás de cada tipo es diferente y su diferenciación nos permite desarrollar un diagnóstico más ajustado y soluciones más eficaces.

Trabajos como el de Gillespie, Dietz y Lockey (2014) y el de Kramer y Lewicki (2010) son interesantes para pensar en el primero de los escenarios ya que aborda el problema de recomposición de la legitimidad de una organización cuando ha ocurrido algún escándalo de corrupción o acto no ético.

Lo importante es centrarse en los grupos afectados más evidentes y en: 1) descubrimiento/investigación de lo sucedido recurriendo a la colaboración voluntaria de los implicados, de modo directo e indirecto, y del público en general; 2) explicación y comunicación que debe ser adecuada, honesta, sincera y libre de engaño; 3) penalización de los actos deshonestos y oportunistas, lo que requiere aceptación del veredicto, de la pena y del castigo como equitativo; 4) reformas en aspectos técnicos, infraestructurales, humanos y sociales de la estructura interna de la organización y consistencia entre las acciones externas y su imagen externa.



Tras una violación de la confianza o escándalo ético, las aproximaciones defensivas caracterizadas por la negación y o defensa agresiva de la reputación de la organización puede tener un efecto contrario al esperado. Por el contrario, un acercamiento abierto y cooperativo que busca descubrir y explicar lo sucedido y castigar, facilita la reintegración de la confianza y contribuye a restaurar el equilibrio en la relación dañada. Es importante pedir disculpas a tiempo y cuanto antes y que estas vayan acompañadas de asunción de responsabilidades, sean creíbles e incorporen un compromiso a futuro de no repetición. Cuando se combinan la compensación (buscando salvar daño objetivo) con las disculpas (tratamiento del daño subjetivo) se incrementa la reparación a largo plazo y se evita que la reparación sea una retórica vacía. Claro que a esto hay que sumar cambios en el ambiente de las relaciones. Las soluciones estructurales son claves para minimizar el riesgo de violaciones de la confianza a futuro. En estos casos, el cambio de guardia de los directivos aceleran la reintegración.

En escenarios como el latinoamericano, la falta de confianza está asociada históricamente a un fracaso del Estado y de la institucionalidad formal, y a la pervivencia de otros órdenes e instituciones informales como reguladores eficientes de la convivencia. Los ciudadanos no se sienten parte de un colectivo social o creen que el Estado los ignora o se desentiende de ellos. Las soluciones a este tipo de desconfianza no han sido cabalmente desarrolladas en la literatura. Probablemente existe una especie de derrotismo, un convencimiento de que nada se puede hacer en el corto o mediano plazo.

El trabajo de Berman (1997) analiza tres estrategias que implementan los gobiernos para luchar contra el cinismo: información, participación y reputación, destacando la importancia de las participativas como las más efectivas. Es importante en este punto recordar que la participación es potencial creadora de confianza solo bajo ciertas condiciones.

Hay al menos seis factores que intervienen y son relevantes para que la participación cree confianza. El primero de ellos es el tiempo, la participación ciudadana y con el otro (el diferente) si es episódica, esporádica o breve sirve no solo para ver al otro, sino para conocer su existencia y aproximarse a su realidad. No sirve para desarrollar un lenguaje común, complicidad, emocionalidades profundas y desarrollo de

empatía que permita cuestionar los estereotipos sobre ese otro, a la par que prefigurar un sentido del nosotros.

El segundo factor es que existan reglas claras, es decir, que quienes se involucran y comparten su tiempo, energía, conocimiento y proyectos en un proceso de participación sepan quién coordina el proceso, quién lo financia, qué objetivos tiene, qué resultados se esperan, cómo se gestionarán las desavenencias que surjan, qué se hará con los productos que emerjan del proceso, cómo continuará en el futuro. Esto permite a quienes participan gestionar sus expectativas desde el inicio y no sentirse defraudados a lo largo del mismo o al finalizar, hechos que contribuirían a reforzar la desconfianza.

El tercer factor es la diversidad. Para que el encuentro, la escucha y la colaboración con el otro genere confianza social es preciso que estén presentes los invisibles, los ausentes, los que no suelen estar, los que no se nos parecen. Si la participación sirve de encuentro entre los mismos de siempre es poco probable que se desafien las inercias, estereotipos e imaginarios sociales.

Relacionado con lo anterior, el cuarto factor es la mediación y dinamización del conflicto entre quienes participan. Está claro que la diversidad es favorable a la inteligencia colectiva, pero también explicita diferencias, conflictos y tensiones. Es conveniente que estas sepan gestionarse, encauzarse, y conducirse a buen puerto. Para ello es importante que exista personal con habilidades sociales y de mediación que puedan resolver eficazmente y de modo justo los conflictos y diferencias que se vayan generando. No se aspira a conseguir consensos, pero sí a gestionar adecuadamente los disensos.

El quinto factor es el desarrollo y promoción de canales informales de interacción. Normalmente, cuando se pone en marcha un proceso de participación, quien lo coordina crea o pone a disposición de los participantes una serie de canales formales para comunicarse e interactuar. Por ejemplo un correo electrónico, o una pizarra o canal de Telegram o WhatsApp. Es importante que, además de estas vías más institucionalizadas y coordinadas, florezcan espacios entre los participantes sin intervención de los coordinadores. Allí las reglas de interacción son más directas y menos estructuradas y eso va generando complicidad entre los participantes y la posibilidad de un relato común.

Por último, es importante que la participación se desarrolle en un escenario físico que ningún actor considere propio o ajeno, donde las reglas del juego y pautas de interacción le pertenecen al otro o a mí. Un campo de juego neutral hace que nadie se sienta del todo cómodo, pero tampoco incómodo, las pautas de interacción informal (cómo debo dirigirme al otro, dónde debo sentarme, quién debe intervenir primero, etc.) puedan crearse colectivamente y de modo horizontal, sin que nadie tenga que seguir las normas sociales ya establecidas. Por ejemplo, si se invita a la ciudadanía a un proceso participativo dentro de una oficina pública, la estructura del propio edificio, la disposición del mobiliario y la historia de interacciones que allí se dan marcan el pulso y tipo de interacción, haciendo que algunos se sientan locales y otros visitantes.

La propuesta que presentamos en la tabla que sigue a continuación tiene como objetivo eludir remedios generalizados, así como la copia mimética de otras experiencias.

Tabla 1: Hoja de ruta para crear confianza

DIAGNOSTICAR	RESPUESTA INTEGRAL	CLAVES CAMBIO CULTURAL
<b>Conocer y comprender</b> la historia y actualidad de la AP del lugar	Dimensión <b>racional</b> : información, transparencia, comunicación	Promover herramientas y procesos <b>deliberativos</b> entre funcionarios y ciudadanos
<b>Identificar y definir</b> cuál es la organización de la AP sobre la que trabajaremos	Dimensión <b>afectiva</b> : propuestas de participación ciudadana y encuentro	<b>Crear ambientes</b> que promuevan la creatividad y rompan el pensamiento de grupo
<b>Diferenciar y caracterizar</b> las principales causas de la desconfianza	Dimensión <b>social</b> : trabajar estereotipos negativos y desarrollar imaginarios colectivos	Institucionalizar comunidades de prácticas, <b>labs</b> y <b>espacios de experimentación</b>

Fuente: Elaboración propia

La hoja de ruta es una guía de viaje que será completada y detallada por aquellos que se embarcan en ella. Esta hoja solo indica pasos

relevantes, puntos calientes y tareas que deben acometerse, pero no define ni caracteriza las mismas en tanto que no existe una talla única ni un camino unívoco. Es una guía que se debe construir y definir por aquellos actores que se lancen a la tarea y que tendría mucho sentido que se definiera y precisara en colaboración con los afectados e interesados, sean estos usuarios o ciudadanía en general.

Está claro que tiene poder limitado donde las condiciones estructurales del sistema son adversas, pero lo mismo sucede con la lucha anticorrupción en países corruptos y, a pesar de que parece imposible cambiarlo, los esfuerzos y hojas de ruta no se detienen.

La primera columna destaca el valor de leer y entender la realidad sobre la que se espera trabajar. Diagnosticar correctamente supone indagar en los contextos y entornos de una organización hacia dentro de la misma y observar su modo de vincularse y relacionarse con el afuera para identificar causas del malestar hacia una institución, mapear factores y definir los rasgos y dimensiones de la desconfianza. Cartografiar desde el inicio de modo adecuado será clave para poder definir una estrategia completa y seleccionar las mejores herramientas para arribar a la meta.

La segunda columna llama la atención sobre el diseño de soluciones que asuman la complejidad de la confianza y en vez de centrarse en un solo asunto busquen integrar sus dimensiones. La simplificación y el deseo de ir rápido suele conducir a bienintencionados actores a seleccionar vías que son útiles para crear confianza como la transparencia de datos en un portal institucional, por ejemplo, pero que por sí sola no alcanzan. Es preciso trabajar multidimensionalmente y pensar en los diferentes públicos destinatarios para ajustar y calibrar mejor las respuestas.

La tercera de las columnas quiere destacar cómo crear confianza debe ser una apuesta a largo plazo, sostenible y capaz de alterar las estructuras profundas que subyacen a la desconfianza. Para ello es preciso cambiar modos de interacción e intercambio, más horizontales y abiertos. Es más una maratón que una carrera de corto (*sprint*) y, cuando pensamos en crear confianza en instituciones públicas, las sugerencias son:

- a) Promover herramientas y procesos de democracia deliberativa que reúnan funcionarios y ciudadanos, les permitan verse y escucharse, y aprender a trabajar juntos. Esto permite desarrollar perfiles de funcionarios con nuevas lógicas, actitudes, y maneras de hacer dentro del Gobierno que contribuyan a reprogramar la AP (Yang, 2006; Brugué *et al.*, 2018).
- b) Alentar estrategias que alteren el pensamiento grupal y/o de enjambre que conduce a la uniformidad de ideas y comportamientos que refuerza el conformismo. Crear ambientes que promuevan la creatividad y un nuevo *back office* siempre teniendo como referencia los valores y garantías de lo público (Ramió, 2017).
- c) Potenciar el desarrollo de las comunidades de prácticas, los *labs*, y demás espacios de experimentación. En estos escenarios es donde se generan prácticas informales proclives a innovar y desarrollar nuevas formas de pensar que sirven para devolver el sentido y placer de hacer cosas por el bien común que los funcionarios públicos, agobiados y extenuados, han ido perdiendo (Mulgan, 2014).

## Conclusiones

Los componentes clave para la convivencia social, la confianza social e institucional son, sin embargo, frágiles y esquivos, no suelen abundar en sociedades latinoamericanas y son muy difíciles de promover de modo explícito.

A pesar de su compleja naturaleza, sabemos que en la conformación de esta expectativa se conjugan la razón, las emociones y lo social: información, sensaciones e imaginarios sociales. En este sentido, sabemos que es muy relevante la eficacia con que el Estado aplica las leyes y castiga a quienes violan la confianza, la igualdad social y la imparcialidad en el trato. No sentirse despreciados, la presencia de solidaridades y la desmercantilización de las prestaciones de bienestar son claves.

Los estudios comparados demuestran que las condiciones estructurales y el tipo de paradigma de política pública que se aplique no son indiferentes al desarrollo de la confianza. La precarización laboral, el incremento de la desigualdad, la segmentación y segregación social van deteriorando los escenarios de reproducción y haciendo improbable que se configuren relatos compartidos y encuentros casuales con quienes se consideran otros. Su reconstrucción no es tarea sencilla pero tampoco imposible y existen diversas propuestas para repararla cuando se ha dañado.

Investigaciones actuales también demuestran que iniciativas de participación ciudadana pueden ser aptas para potenciar la confianza incluso cuando ella no existe y en entornos donde reina la apatía y el cinismo. Ahora bien, cuando se trata de crear confianzas mutuas entre ciudadanía e instituciones públicas, sabemos que no todo vale: se necesita tiempo, mediación, mecanismos de gestión del conflicto, comunicación horizontal que permita desarrollar complicidad, poner en cuestión estereotipos y desarrollar sentidos compartidos.

Dotar a nuestras sociedades de confianza social e institucional nos conduce a una reflexión profunda acerca de los cimientos sobre los cuales estamos construyendo y/o reproduciendo la convivencia social. En base a este conocimiento podemos, o bien continuar en la misma dirección y resignadamente ver cómo la ausencia de confianza lastra la cooperación y colaboración, o bien diseñar estrategias de reparación y creación de confianza sabiendo que las políticas públicas tienen poder prefigurativo y performador.

No estamos condenados a seguir siendo los mismos, el futuro no debe ser destino inexorable. Por ello, poner en práctica iniciativas de encuentro con los otros que nos permitan configurar sentidos compartidos y reajustar la dirección hacia futuros diferentes y más esperanzadores debería formar parte de las agendas sociales y de gobierno en los próximos años.

## **Bibliografía**

- BORJA, J. (2005), *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- BRUGUÉ, Q. y J. G. FEU (2018), «Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática». *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26 (67), 129-152.
- DE GREIFF, P. (2009), «El esclarecimiento de la verdad, confianza y la norma de derecho». En M. BERGMAN y C. ROSENKRANTZ, *Confianza y Derecho en América Latina*, pp. 217-236. México: CIDE-FCE.
- DE SWAAN, A. (1992), *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomares Corredor.
- DÍAZ, R., M. PORTELA e I. NEIRA (2011), «Bienestar y felicidad: relación con la renta y el capital social en países europeos». *Revista Galega de Economía*, pp. 1-29.
- ECK, D. y B. ROTHSTEIN (2005), «Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust». Obtenido de *QOG Working Paper Series*, 4.
- EVANS, P. (1996), «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy». *World Development*, 24(6), pp. 1119-1132.
- FAIRCLOUGH, N. (1992), *Discourse and Social Change*. Great Britain: Polity Press.
- FRYKMAN, J. E. (2009), «Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State». *Ethnologica Europaea*, 39(1), pp. 7-46.
- GILLESPIE, N., G. DIETZ y S. LOCKEY (2014), «Organizational Reintegration and Trust Repair after an Integrity Violation: A Case Study». *Business Ethics Quarterly*, 24 (3), 371-410.
- GRANOVETTER, M. (1973), «The Strength of Weak Ties». *American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360-1380.
- GÜEMES, C. (2016), *Trátame suavemente. Confianza social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: FLACSO, Secretaría General. Obtenido de <http://www.flacso.org/sites/default/files/Tra%CC%81tame%20suavemente.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2019), «Marco conceptual: confianza y cohesión social». En VV. AA. EUROsocial, *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina* (pp. 7-29). Madrid: EUROSOCIAL. Obtenido de [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/07\\_tejiendo-confianzafinal.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/07_tejiendo-confianzafinal.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2020), «Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza». *Estudios Políticos*, 190. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08>
- HARDIN, R. (1992), «The Street-Level Epistemology of Trust». *Analyse & Kritik*, 14, pp. 152-176.
- HERREROS, F. (2002), «Republicanism, Capital Social y Democracia». *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, 117, pp. 293-312.
- KRAMER, R. M. y R. J. LEWICKI (2010), «Repairing and Enhancing Trust: Approaches to Reducing Organizational Trust Deficits». *Academy of Management Annals* 4, pp. 245-277.
- LECHNER, N. (2002), «La recomposición del Nosotros: un desafío cultural». *PNUD, Desarrollo Humano Chile*.
- LEVI, M. y L. STOKES (2000), «Political Trust and Trustworthiness». *Annual Review of Political Science*, 3(1), pp. 475-507.
- LEWIS, D. y A. WEIGERT (1985), «Trust as a Social Reality». *Social Force*, 63(4), pp. 967-985.
- MÖLLERING, G. (2006), *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
- MULGAN, G. (2014), *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. Recuperado el 12 del 11 de 2017, de NESTA: [https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/social\\_and\\_public\\_labs\\_-\\_and\\_the\\_radicals\\_dilemma.pdf](https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf)
- NORRIS, P. (2011), *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RAMIÓ, C. (2017), *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.
- RODRÍGUEZ MODROÑO, P. y C. ROMÁN DEL RÍO (2005), «El capital social como factor de competitividad y desarrollo empresarial». *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 59 (02), pp. 214-231.
- RORTY, R. (1991), *Contingencia, ironía y solidaridad*. Barcelona: Paidós.
- ROTHSTEIN, B. (2000), «Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories». *Journal of Theoretical Politics*, 12, pp. 477-501.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.



- ROTHSTEIN, B. y D. STOLLE (2008), «How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust». *Comparative Politics*, 40 (4), pp. 441-467.
- SENNET, R. (2006), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SIDES, J. (1999), «It Takes Two: The Reciprocal Relationship between Social Capital and Democracy». *Working Papers*. Institute of Governmental Studies. University of California.
- SYLVESTER, R. (2013), «Geeks in jeans are the Treasury's new heroes». *The Times*. En <https://www.thetimes.co.uk/article/geeks-in-jeans-are-the-treasurys-new-heroes-2vzqxq3lk9f>
- USLANER, E. (2002), *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- YANG, K. (2005), «Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts». *Public Administration Review*, 65 (3), pp. 273-285.
- \_\_\_\_\_ (2006), «Trust and Citizen involvement decision. Trust in Citizen, Trust in Institutions, and Propensity to Trust». *Administration & Society*, 38 (5), pp. 573-595.



# LA OEA EN LAS CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS AMERICANAS: VENEZUELA Y NICARAGUA

COMUNICACIÓN

**FERNANDO ARLETTAZ**

CONICET/UBA/SEIPAZ



## **1. Introducción**

Uno de los propósitos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es el de promover la democracia representativa en América. Así, siguiendo el mandato de su Carta constitutiva, la Organización ha intervenido en las recientes crisis políticas interamericanas, esforzándose por mantener o restaurar la institucionalidad frente a amenazas o rupturas del orden democrático.

Esta comunicación aborda primeramente, en términos generales, la relación de la OEA con el concepto de democracia representativa (apartado 2). Después (apartados 3 y 4), se detiene en el estudio de dos ejemplos contemporáneos de alteración del orden constitucional: Venezuela y Nicaragua. El trabajo concluye (apartado 5) que la OEA ha tenido una participación activa en las crisis políticas en los dos Estados, interviniendo en defensa de la democracia, pero que sus medios son limitados y que, por ello, sus resultados no han sido totalmente satisfactorios.

## **2. La OEA y la democracia**

Uno de los principios que rigen el funcionamiento de la Organización de Estados Americanos, según establece su Carta adoptada en 1948, es aquel según el cual «la solidaridad de los Estados americanos» requiere «la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa» (artículo 5). La democracia representativa es, en efecto, un pilar fundamental de la Organización regional desde su mismo nacimiento. Sin embargo, la Carta adoptada en 1948 no especificó qué se entendía exactamente por democracia representativa ni estableció cómo la Organización haría efectivo el principio de la democracia representativa al interior de los Estados que la forman.

La Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en 1959, adoptó una enunciación de los «principios y atributos» del sistema democrático<sup>1</sup>. En esta perspectiva, un régimen democrático requiere los siguientes elementos: 1) la independencia de poderes y la fiscalización de los actos de gobierno por los órganos jurisdiccionales; 2) elecciones libres; 3) la no perpetuación en el poder de los gobernantes; 4) un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana; 5) medios judiciales eficaces para la protección de los derechos humanos; 6) la ausencia de proscripciones políticas; 7) la libertad de prensa, de información y de expresión; y 8) la cooperación con los demás Estados americanos para fortalecer la democracia y las condiciones de vida justas y humanas. La misma Reunión de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (que fue incorporada a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967) y encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de lo que luego sería la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La reforma de la Carta de la OEA por el Protocolo de Cartagena de 1985 incluyó entre los propósitos de la Organización el de «promover y consolidar la democracia representativa» (artículo 2). De esta manera, se dotó a la Organización de competencia para emprender acciones en relación con el fortalecimiento de la democracia representativa<sup>2</sup>. Ahora bien, el mismo artículo que menciona la promoción de la democracia como un objetivo de la OEA aclara que este objetivo ha de lograrse «dentro del respeto al principio de no intervención». Este principio se repite en el artículo 17 (que aparecía ya en la versión original de la Carta de 1948), que establece el derecho de cada Estado a desenvolver libre y

---

1 Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, *Acta Final*, Santiago de Chile, 18/08/1959, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>

2 ARRIGHI, J.-M., «Democracia y derechos humanos en la Carta Democrática Interamericana», *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 12 (2012), p. 202.

espontáneamente su vida cultural, política y económica; y en el artículo 19 (también original), según el cual ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir en los asuntos internos de cualquier otro.

La relación entre el propósito de la promoción de la democracia y el principio de no intervención no es fácil de calibrar. El principio de no intervención tiene raigambre clásica y proviene de una época en la que la organización política interna era un asunto privativo de cada Estado, fuera del alcance de la comunidad internacional. Esto hoy es inaceptable. El desarrollo del Derecho Internacional de los derechos humanos, por ejemplo, ha llevado a la arena internacional la cuestión del trato que un Estado da a sus propios nacionales. Ya no es posible alegar que las críticas internacionales a la situación de los derechos humanos en un Estado constituyen una vulneración del principio de no injerencia en los asuntos internos.

En el mismo sentido, al manifestar su consentimiento a la Carta de la OEA, los Estados han aceptado que la Organización puede realizar las actividades que sean necesarias para promover y consolidar la democracia representativa y que, por ello, cuando la OEA se manifiesta sobre el estado de las democracias en el continente no se está inmiscuyendo en asuntos internos de los Estados. En otras palabras, la Carta de la OEA ha retirado del ámbito puramente interno la cuestión de la democracia.

El principio de no intervención sigue siendo de aplicación para toda aquella cuestión política interna que vaya más allá de la institucionalidad democrática en sí misma. El debate político cotidiano y las discusiones sobre políticas públicas al interior de los Estados, en la medida en que no afecten la salud del sistema democrático en sí mismo, están más allá del ámbito de competencia de la OEA. Pero cuando está en juego el propio sistema democrático, un Estado no puede escudarse en el principio de no injerencia para frenar la acción de la OEA.

En 1991, la Asamblea General de la OEA adoptó una resolución sobre la democracia representativa. En ella, la Asamblea instruyó al secretario general para que en el caso de que «se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros

de la Organización» convoque al Consejo Permanente para examinar la situación. El Consejo Permanente, a su vez, debe convocar una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea para que analicen colectivamente los hechos y adopten las decisiones apropiadas<sup>3</sup>.

La resolución tuvo una aplicación inmediata, ya que ese mismo año el presidente Aristide de Haití fue derrocado por una junta militar. La OEA adoptó medidas contra el régimen de facto y mantuvo el reconocimiento de Aristide como autoridad legítima. Aristide regresó a Haití en 1994 y completó su mandato. Al año siguiente de la resolución de la Asamblea de la OEA, el presidente peruano Fujimori, que había sido elegido democráticamente, dio un autogolpe de Estado con la finalidad de perpetuarse en el poder. Los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA realizaron gestiones ante el gobierno peruano y este convocó a una Asamblea Constituyente.

El Protocolo de Washington, adoptado en 1992, reformó la Carta de la OEA previendo expresamente la posibilidad de derrocamiento de un gobierno democrático. La primera parte del nuevo artículo 9 tiene el siguiente texto: «Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado». La reforma incorporó, pues, un mecanismo concreto de actuación para el caso de derrocamiento de un gobierno democrático. El Protocolo es más restrictivo que la resolución de 1991, ya que solo se refiere al derrocamiento de un gobierno democrático, pero no a otras formas de alteración del orden constitucional como la producida en Perú en 1992.

---

3 Asamblea General de la OEA, Democracia representativa, 05/06/1991, AG/RES. 1080 (XXI-O/91), <https://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

Según el mismo artículo 9 de la Carta, la suspensión solo puede ejercerse cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas emprendidas para restablecer la democracia representativa y debe ser adoptada en un periodo extraordinario de la Asamblea General por el voto de dos tercios de los Estados miembros. La suspensión entra en vigor inmediatamente, aunque la Organización debe continuar sus gestiones diplomáticas en favor del restablecimiento de la democracia y el Estado suspendido debe continuar cumpliendo con sus obligaciones. La Asamblea General puede levantar la suspensión, también con el voto de dos tercios de los Estados.

El 11 de septiembre de 2001, el mismo día de los atentados terroristas en los EE. UU., la Asamblea General de la OEA adoptó por aclamación la Carta Democrática Interamericana<sup>4</sup>. La Carta, que había sido encomendada por los jefes de Estado y de gobierno a sus ministros de Relaciones Exteriores en la III Cumbre de las Américas<sup>5</sup>, expresa los principios básicos de la relación de la institución con la idea de democracia. Según la Carta Democrática, los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla (artículo 1) y el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA (artículo 2).

La Carta Democrática contiene un mecanismo para ayudar a preservar la institucionalidad democrática y para hacer frente a alteraciones del orden constitucional más amplio que el de la resolución de 1991 y que el del Protocolo de Washington. En primer lugar, y a diferencia de los dos instrumentos previos, la Carta Democrática prevé la adopción

---

4 Asamblea General de la OEA, Carta Democrática Interamericana, 11/09/2001, [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm). Ver Dante M. Negro Alvarado, «La democracia en el Sistema Interamericano: una aproximación a la Carta Democrática Interamericana a dieciséis años de su adopción», *Derecho y Sociedad*, 50 (2018), pp. 277-293.

5 Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de Québec, Québec, 22/04/2001, [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html)



de medidas preventivas, es decir, anteriores a la alteración del orden democrático. En efecto, cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, puede recurrir al secretario general o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática (artículo 17). Además, cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar al desarrollo del proceso político institucional democrático o al legítimo ejercicio del poder, el secretario general o el Consejo Permanente pueden, con el consentimiento previo del Gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación (artículo 18). El secretario general debe elevar un informe al Consejo Permanente para que este realice una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, adopte decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento (artículo 18).

En segundo lugar, en lo que se refiere a la alteración del orden constitucional ya producida, la Carta Democrática toma como supuesto de hecho la «ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático» (artículo 19), concepto parecido al de la resolución de 1991 y por ello más amplio que el de gobierno «derrocado» de la Carta de la OEA. En la situación prevista por la Carta Democrática, cualquier Estado miembro o el secretario general pueden solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente; y el Consejo Permanente puede disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática (artículo 20).

Si las gestiones diplomáticas resultan infructuosas o si la urgencia del caso lo aconseja, el Consejo Permanente debe convocar de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que esta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas (artículo 20 de la Carta Democrática). Si la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constata que se ha producido la ruptura del orden democrático del Estado miem-

bro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, debe tomar la decisión de suspender a dicho Estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros (artículo 21). Como se ve, se trata de la misma solución prevista en la Carta de la OEA, aunque el supuesto que la habilita esté redactado en términos más amplios.

La suspensión entra en vigor de inmediato, pero el Estado suspendido debe continuar cumpliendo sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos (artículo 21 de la Carta Democrática). Adoptada la decisión de suspender a un Gobierno, la Organización debe mantener sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado (artículo 21). Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado miembro o el secretario general pueden proponer a la Asamblea General su levantamiento; esta decisión debe adoptarse por el voto de los dos tercios de los Estados miembros (artículo 22).

El mecanismo descrito en los párrafos anteriores, que la Carta Democrática llama *mecanismo para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática*, ha sido invocado en varias oportunidades. Aparte de las mencionadas en los dos apartados siguientes, las más significativas fueron los golpes de Estado de Venezuela en 2002 y de Honduras en 2009. En el primer caso, el presidente Chávez fue separado del poder por un muy breve lapso (ver más abajo). En el segundo caso, el presidente Zelaya fue derrocado y expulsado del país. Honduras fue suspendida de la participación en los órganos de la OEA (único caso de suspensión adoptada bajo la Carta Interamericana y el segundo en la historia de la OEA, tras el de Cuba entre 1962 y 2009). En 2010 se celebraron elecciones en las que fue elegido el presidente Lobo, Zelaya pudo regresar al país y se levantó la suspensión contra Honduras.

### 3. Venezuela

Hugo Chávez ganó las elecciones de 1998 y asumió la presidencia de Venezuela al año siguiente<sup>6</sup>. En diciembre de 1999, en una Asamblea Constituyente ampliamente dominada por el partido oficialista, se aprobó una nueva Constitución que cambió el nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela. El pregonado socialismo del siglo XXI se construyó en fuerte oposición a la tradición democrática liberal, marcando una ruptura con los EE. UU. y un acercamiento a Rusia, Cuba e Irán. Internamente, las políticas bolivarianas llevaron a una profunda crisis económica al tiempo que se incrementaba progresivamente el autoritarismo del régimen, como lo constató la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>.

La oposición al régimen cristalizó en el golpe de estado de 2002 que proclamó presidente a Pedro Carmona, aunque este tuvo un éxito efímero de unas pocas horas. En 2004 se celebró un referéndum revocatorio en el que Chávez resultó triunfador. Chávez fue reelecto en 2006 e impulsó inmediatamente una nueva reforma a la Constitución que le permitiera la reelección indefinida. Sin embargo, esta idea fue derrotada en el referéndum de 2007. Chávez insistió y la propuesta fue aprobada en el referéndum de 2009. Ese mismo año la Comisión Interamericana publicó su segundo informe sobre la situación de los derechos humanos

---

6 Sobre la situación de la democracia en Venezuela durante el periodo bolivariano ver BREWER-CARÍAS, A. R., *The collapse of the rule of law and the struggle for democracy in Venezuela*, Miami Dade College, Miami, 2020. BREWER-CARÍAS, A. R., «La crisis de la democracia venezolana, la Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002». *El Nacional*, Caracas, 2002.

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, informe de país, 24/10/2003, OEA/Ser.L/V/II.118, <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2003sp/indice.htm>

en Venezuela, con conclusiones nada alentadoras<sup>8</sup>. Chávez ganó las elecciones presidenciales de 2012, lo que le habría permitido permanecer en la presidencia durante el periodo 2013-2019. Su repentino fallecimiento en 2013 obligó a celebrar nuevas elecciones en las que su vicepresidente, Nicolás Maduro, fue electo por un estrecho margen.

El deterioro de la situación económica<sup>9</sup> y el autoritarismo del régimen han crecido en paralelo durante el periodo de Maduro. El año 2014 estuvo marcado por grandes manifestaciones contra el gobierno motivadas por la persistente crisis económica, la corrupción y el aumento de la criminalidad<sup>10</sup>. Las elecciones parlamentarias de 2015 dieron la victoria a la oposición, nucleada en la Mesa de la Unidad Democrática. Sin embargo, las leyes aprobadas por la Asamblea eran sistemáticamente invalidadas por el Tribunal Supremo, que terminó declarando en desacato a la propia Asamblea a mediados de 2016<sup>11</sup>.

El Consejo Permanente de la OEA declaró en abril de 2017 que las decisiones del Tribunal Supremo de suspender los poderes de la Asamblea Nacional y de arrogárselos a sí mismo eran «incompatibles con la práctica democrática» y constituían «una violación del orden constitucional» venezolano. En consecuencia, urgió al gobierno a garantizar la separación de poderes y restaurar la autoridad de la Asamblea Nacional y decidió emprender gestiones diplomáticas para normalizar la situa-

---

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, informe de país, 30/12/2009, OEA/Ser.L/V/II, <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

9 KURMANAEV, A., «Venezuela's Collapse Is the Worst Outside of War in Decades, Economists Say». *New York Times*, 17/05/2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/17/world/americas/venezuela-economy.html>

10 «What Lies Behind the Protests in Venezuela», *BBC News*, 27/03/2014, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-26335287>

11 SCARFENBERG, E., «El Supremo de Venezuela declara en desacato al Parlamento». *El País*, 02/08/2016, [https://elpais.com/internacional/2016/08/02/actualidad/1470162475\\_930345.html](https://elpais.com/internacional/2016/08/02/actualidad/1470162475_930345.html)

ción, de conformidad con la Carta de la OEA y la Carta Democrática<sup>12</sup>. El representante de Venezuela calificó el hecho como un golpe de estado dado por la OEA y una injerencia en los asuntos internos de Venezuela<sup>13</sup>.

El Consejo Permanente decidió convocar una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Venezuela reaccionó comunicando oficialmente su intención de retirarse de la OEA<sup>14</sup>, con el argumento nuevamente de que esta convocatoria, a la que se había opuesto, era una injerencia en sus asuntos internos<sup>15</sup>. De acuerdo con las reglas de la OEA, la denuncia debía hacerse efectiva dos años después, es decir, en 2019. Se trata del primer y único caso de un Estado que decide salir de la Organización. En mayo, tuvo lugar la Reunión de Consulta convocada por el Consejo Permanente. A pesar de la existencia de varios proyectos de declaración, ninguna fue aprobada por falta de consenso<sup>16</sup>.

En 2017 hubo nuevas protestas populares, que fueron duramente reprimidas. La Comisión Interamericana constató un progresivo de-

- 
- 12 Consejo Permanente de la OEA, Resolución sobre los sucesos recientes en Venezuela, 03/04/2017, CP/RES. 1078 (2108/17), [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-022/17](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-022/17)
  - 13 MATHUS RUIZ, R., «Más dura, la OEA le exige a Maduro volver a la vía democrática», *La Nación*, 04/04/2017, <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/mas-dura-la-oea-le-exige-a-maduro-volver-a-la-via-democratica-nid2004183/>
  - 14 Carta del presidente Maduro al Secretario General de la OEA, 27/04/2017, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41\\_nota\\_venezuela\\_04-28-2017.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41_nota_venezuela_04-28-2017.pdf)
  - 15 «Venezuela anuncia su retirada de la OEA», *Huffington Post*, 27/04/2017, [https://www.huffingtonpost.es/2017/04/27/venezuela-anuncia-su-retirada-de-la-oea\\_a\\_22058099/](https://www.huffingtonpost.es/2017/04/27/venezuela-anuncia-su-retirada-de-la-oea_a_22058099/)
  - 16 Vigésimo novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Washington, 31/05/2017, Orden del día, documentos y resoluciones, <https://www.oas.org/es/council/RC/XXIX.asp#RES>

terioro de la situación de los derechos humanos, en particular desde 2015<sup>17</sup>. El régimen intentó entonces reemplazar la Asamblea Nacional por una Asamblea Constituyente leal. La Asamblea Constituyente, que fue desconocida por el Grupo de Lima (un grupo de Estados americanos que busca una salida a la crisis venezolana), estuvo en funcionamiento hasta finales de 2020, cuando se disolvió sin haber aprobado una Constitución.

Ante el progresivo deterioro de la situación, la Secretaría General de la OEA encomendó a un Panel de Expertos Internacionales Independientes un estudio sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en el país. El informe de 2018 concluyó que el régimen de Maduro había desmantelado las instituciones democráticas y cometido crímenes de lesa humanidad tales como torturas, desapariciones forzadas y asesinatos. Consecuentemente, la Secretaría General de la OEA sometió el informe a la fiscalía de la Corte Penal Internacional, invitó a los Estados partes en el Estatuto de Roma a remitir la situación a esta fiscalía e instó a la fiscalía a abrir una investigación<sup>18</sup>.

Las elecciones presidenciales de mayo de 2018, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>19</sup>, carecían de las garantías míni-

---

17 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela», informe de país, 31/12/2017, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 20931, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Ver también, sobre la continuidad de las violaciones en los años siguientes, Consejo Permanente de la OEA, Resolución sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 28/08/2019, CP/RES. 1133 (2244/19), [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-058/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-058/19).

18 Secretaría General de la OEA, «Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela», 29/05/2018, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-ES.pdf>.

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «La CIDH advierte sobre la falta de condiciones para la realización de elecciones libres y justas

mas necesarias. Maduro fue reelecto y prestó juramento para un segundo mandato en 2019, aunque la Asamblea Nacional venezolana y más de cincuenta países desconocieron los resultados. La Asamblea Nacional venezolana declaró que Maduro usurpaba el cargo de presidente y nombró al propio presidente de la Asamblea, Juan Guaidó, como presidente interino hasta la celebración de elecciones<sup>20</sup>. Guaidó fue reconocido en este carácter por unos cincuenta países, incluidos los del Grupo de Lima, así como por el Parlamento Europeo. Sin embargo, Maduro sigue teniendo el control efectivo del gobierno.

La Asamblea General de la OEA declaró que las elecciones habían sido ilegítimas, lo que suponía una alteración del orden constitucional en los términos de la Carta Democrática<sup>21</sup>. Este acto de la Asamblea fue interpretado como el primer paso para la suspensión de Venezuela<sup>22</sup> (la retirada solicitada por el país solo resultaría efectiva en 2019). El Consejo Permanente de la OEA también desconoció el segundo mandato de Maduro<sup>23</sup> y aceptó como representante ante la Organización a la

---

en Venezuela», informe de prensa, 18/05/2018, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2018/112.asp>

- 20 Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución, 15/01/2019, <https://www.asambleanacionalvenezuela.org/actos/detalle/acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacionde-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion-331>
- 21 Asamblea General de la OEA, Resolución sobre la situación en Venezuela, 05/06/2018, AG/RES. 2929, [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-032/18](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-032/18)
- 22 LABORDE, A., «La OEA acuerda iniciar el proceso de suspensión de Venezuela». *El País*, 06/06/2018, [https://elpais.com/internacional/2018/06/06/actualidad/1528243386\\_148729.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/06/actualidad/1528243386_148729.html)
- 23 Consejo Permanente de la OEA, Resolución sobre la situación en Venezuela, 10/01/2019, CP/RES. 1117 (2200/19), <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c38dfb74.pdf>

persona designada por la Asamblea Nacional<sup>24</sup>. Poco antes, el gobierno encargado designado por la Asamblea Nacional, liderado por Guaidó, había manifestado su voluntad de permanecer en la OEA<sup>25</sup>. El Consejo Permanente condenó igualmente la violación de la inmunidad parlamentaria de miembros de la Asamblea<sup>26</sup>.

Considerando que la situación en Venezuela tenía un carácter desestabilizador en el contexto regional, el Consejo Permanente de la OEA activó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), se constituyó provisionalmente en órgano de consulta de ese Tratado y convocó a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (que es el órgano ordinario de consulta del Tratado)<sup>27</sup>. La Reunión de Consulta constató «la participación de autoridades y entidades vinculadas al régimen de Nicolás Maduro en actividades ilegales, en particular el tráfico de drogas, el lavado de activos, el terrorismo y su financiación, la corrupción y la violación de derechos humanos» y «que el territorio venezolano se ha convertido en refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales». En consecuencia, encomendó a las unidades de inteligencia financiera de los Estados partes del TIAR elaborar un listado de personas y entidades asociadas al régimen de Maduro involucradas en actividades de lavado de activos, tráfico ilegal de drogas, terrorismo y su financiación y vinculadas a redes de delincuencia organizada transnacional, así como que hayan participado en hechos de corrupción o violaciones graves a

---

24 Consejo Permanente de la OEA, Resolución sobre la situación en Venezuela, 22/04/2019, CP/RES. 1124 (2217/19), <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CP40651S03.pdf>

25 Carta del presidente encargado Guaidó al Secretario General de la OEA, 08/02/2019, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41\\_notas\\_Juan\\_Guaido\\_03-7-2019.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41_notas_Juan_Guaido_03-7-2019.pdf)

26 Consejo Permanente de la OEA, Violación de la inmunidad parlamentaria en Venezuela, 13/05/2019, CP/RES. 1127 (2228/19)

27 Consejo Permanente de la OEA, Convocatoria a la reunión del órgano de consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), 17/09/2019, CP/RES. 1137 (2245/19)



los derechos humanos, con la finalidad de investigar y sancionar estos hechos<sup>28</sup>. Con posterioridad, la misma Reunión de Consulta activó los mecanismos de cooperación necesarios para aplicar medidas de restricción de ingreso y tránsito en el territorio de los Estados partes del TIAR de las personas incluidas en la lista<sup>29</sup>.

En 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE)<sup>30</sup>. Ese año, la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos señaló el incremento de la represión de la oposición y la militarización del régimen<sup>31</sup>. Esta apreciación fue corroborada por la Misión Independiente de las Naciones Unidas para Venezuela<sup>32</sup>. También

- 
- 28 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Resolución de la trigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Washington, 23/09/2019, RC.30/RES. 1/19.
- 29 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, «La crisis en la República Bolivariana de Venezuela y sus impactos desestabilizadores para el hemisferio», Washington, 03/12/2019, RC.30/RES.2/19, <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/rc-30res-219-crisis-bolivarian-republic-venezuela-and-its>
- 30 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/meseve/default.asp>
- 31 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, «Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos», 04/07/2019, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- 32 Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas, «Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Bolivariana de Venezuela», 16/09/2020, A/HRC/45/33, <https://undocs.org/es/A/HRC/45/33>

por la Secretaría General de la OEA, que insiste en que se mantiene la grave crisis económica y política en Venezuela así como las medidas represivas del gobierno y lamenta la lentitud en el avance del examen preliminar de la fiscalía de la Corte Penal Internacional<sup>33</sup>. En diciembre de 2020 se celebraron elecciones legislativas, nuevamente calificadas de fraudulentas por la UE<sup>34</sup> y por la Asamblea General de la OEA<sup>35</sup>.

#### 4. Nicaragua

Daniel Ortega, expresidente y candidato del Frente Sandinista, ganó las elecciones en Nicaragua en 2006 y asumió su cargo de presidente en 2007. El texto constitucional prohibía la reelección del presidente en ejercicio y de quien hubiese ejercido la presidencia durante dos mandatos, ambos supuestos aplicables a Ortega, pero la Corte Suprema lo autorizó a presentarse nuevamente en las elecciones de 2011. Ortega fue reelecto para el periodo 2012-2017 en unas elecciones que observadores

---

33 Secretaría General de la OEA y Asesor Especial de la OEA sobre la Responsabilidad de Proteger, «Fomentando la impunidad: el impacto de la ausencia de una investigación de la fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela. Seguimiento al Informe de la SGOEA y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela», 02/12/2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Crimes-Against-Humanity-II-in-Venezuela-SPA.pdf>

34 Servicio de Acción Exterior de la UE, «Venezuela: Press Release on EU Dialogue with Stakeholders in Caracas», comunicado de prensa, 30/09/2020, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86152/venezuela-press-release-eu-dialogue-stakeholders-caracas\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86152/venezuela-press-release-eu-dialogue-stakeholders-caracas_en)

35 Asamblea General de la OEA, «Carencia de condiciones democráticas mínimas para garantizar elecciones libres, justas y transparentes en la República Bolivariana de Venezuela», 21/10/2020, AG/doc.5712/20 rev. 1, [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-018/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-018/20)

internacionales consideraron viciadas<sup>36</sup>. En las elecciones de finales de 2016, en las que no participó la oposición tras la anulación judicial de la candidatura del opositor Luis Callejas de la Coalición Nacional por la Democracia<sup>37</sup>, Ortega fue nuevamente electo presidente, para el periodo 2017-2022.

En abril y mayo de 2018, la reforma del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social desencadenó fuertes protestas contra el gobierno de Ortega, que fueron duramente reprimidas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reportó un gran número de muertos y presos políticos, así como el cierre de medios de comunicación y otras medidas contra la oposición<sup>38</sup>. La Comisión creó un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para investigar los hechos violentos de 2018<sup>39</sup> e instaló en Managua el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI), con la finalidad de dar seguimiento a las recomendaciones del informe de la propia Comisión<sup>40</sup>. Sin embargo, seis meses

---

36 The Carter Center, «Las elecciones de 2011 en Nicaragua. Informe de una misión de estudio», 2012, [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/nicaragua\\_2011\\_report\\_span2\\_post.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/nicaragua_2011_report_span2_post.pdf)

37 Carlos Salinas, «La oposición se retira de las elecciones en Nicaragua», *El País*, 16/06/2016, [https://elpais.com/internacional/2016/06/16/america/1466037877\\_316022.html](https://elpais.com/internacional/2016/06/16/america/1466037877_316022.html)

38 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua», informe de país, 21/06/2018, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, <http://www.oas.org/es/cidh/MESENI/informePais/default.html>

39 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes sobre Nicaragua, «Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018», <http://www.oas.org/es/cidh/meseni/GIEI/default.html>

40 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/meseni/default.asp>

después, Nicaragua suspendió la presencia del MESENI en el país, lo que lo obligó a continuar sus actividades desde Washington<sup>41</sup>.

El Consejo Permanente de la OEA adoptó una resolución lamentando la situación<sup>42</sup> y creó un Grupo de Trabajo para favorecer el diálogo en el país<sup>43</sup>. La Asamblea General condenó los actos de violencia<sup>44</sup>. En 2019 la represión gubernamental recrudeció, incluyendo asesinatos y detenciones arbitrarias<sup>45</sup>. El Consejo Permanente de la OEA volvió a lamentar la situación<sup>46</sup> y la Asamblea General, a iniciativa del Grupo de Lima, decidió aplicar la Carta Democrática. La Asamblea reiteró su preocupación por el deterioro de las instituciones democráticas y los derechos humanos y declaró que las violaciones graves a los derechos humanos producidas a partir de abril de 2018 y la falta de avance en reformas electorales que garanticen elecciones libres conducían a una alteración del orden constitucional en los términos de la Carta Democrática Interamericana. Por ello, instó a la reanudación de las negocia-

- 
- 41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, «Balance preliminar de resultados», 24/06/2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/160A.pdf>
  - 42 Consejo Permanente de la OEA, «La situación en Nicaragua», 18/07/2018, CP/RES. 1108 (2172/18), <https://minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20180718/20180718174907/cp39517s03.pdf>
  - 43 Consejo Permanente de la OEA, Grupo de Trabajo para Nicaragua, 02/08/2018, CP/RES. 1109 (2175/18), <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b64c8bc4.pdf>
  - 44 Asamblea General de la OEA, Declaración de apoyo al pueblo de Nicaragua, 05/06/2018, AG/DEC. 97 (XLVIII-O/18), <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b1816614.pdf>
  - 45 Amnistía Internacional, «Nicaragua 2019», <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/nicaragua/>
  - 46 Consejo Permanente de la OEA, «La situación en Nicaragua», 21/05/2019, CP/RES. 1128 (2231/19), <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ce6f9554.pdf>

ciones entre el gobierno y la opositora Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia<sup>47</sup>.

La crisis democrática en Nicaragua ha provocado la migración forzada de miles de personas a países vecinos<sup>48</sup>. La Comisión Interamericana señaló en 2020 la persistencia del quebrantamiento de las reglas básicas del estado de derecho y el incremento de la represión estatal contra los grupos opositores<sup>49</sup>. A finales de 2020, la UE manifestó su preocupación por el continuo deterioro de la democracia en el país<sup>50</sup>.

## 5. Conclusiones

La OEA tiene un fuerte compromiso con la democracia representativa en el continente americano. Tal como surge de su propia Carta, la Organización debe promover la democracia representativa en la región. Por ello, la estructura institucional fundamental de los Estados miembros no puede considerarse una cuestión puramente interna y estos no

---

47 Asamblea General de la OEA, «La situación en Nicaragua», 28/06/2019, [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-014/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-014/19)

48 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Migración forzada de personas Nicaragüenses a Costa Rica», 08/09/2019, OAS/Ser.L/V/II.Doc. 150, <https://www.oas.org/es/cidh/meseni/migracionforzada/default.html>

49 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «A dos años de iniciada la crisis de derechos humanos en Nicaragua, la CIDH reitera su compromiso permanente con las víctimas y constata consolidación de una quinta etapa de represión», comunicado de prensa, 18/04/2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/080.asp>

50 Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, Nicaragua: Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell, 22/12/2020, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/90969/Nicaragua:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/90969/Nicaragua:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell)

pueden escudarse en el principio de no injerencia en los asuntos internos para rechazar las acciones de fortalecimiento o restauración de la democracia que emprenda la Organización.

En los dos países en que se ha abordado este trabajo, Venezuela y Nicaragua, se ha producido en años recientes un progresivo deterioro de las estructuras democráticas que ha llevado a la implantación de regímenes personalistas y autoritarios. La OEA ha sido insistente en condenar el deterioro de la democracia en ambos contextos como puede verse en el gran número de declaraciones emitidas por la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha jugado un papel de gran relevancia a través de la elaboración de informes detallados sobre la situación de los derechos humanos en ambos contextos.

Sin embargo, no parece que la situación haya mejorado a partir de las intervenciones de los órganos del sistema americano. Por supuesto, no puede cargarse toda la responsabilidad en la OEA, ya que los procesos políticos nacionales mencionados están engarzados en sus propias y complejas dinámicas internas e internacionales. En cualquier caso, los ejemplos venezolano y nicaragüense ponen de manifiesto los límites de las capacidades interamericanas para lidiar con las situaciones de quebrantamiento del orden democrático.

Los medios a disposición de la OEA son reducidos. Ellos se limitan, principalmente, a las declaraciones públicas de sus órganos y a las gestiones diplomáticas. Las acciones concretas contra individuos decididas por la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores fueron tomadas en el contexto del TIAR, no de la OEA (aunque la Reunión de Consulta funcione como órgano de ambas). La sanción más severa que puede adoptar la Organización es la suspensión del miembro que se encuentra en falta en relación con los estándares democráticos. La solución puede resultar completamente insatisfactoria si se tiene en cuenta que lo que el Estado infractor puede desear es, precisamente, salir de la esfera de la Organización.

El caso venezolano lo muestra claramente: Venezuela se retiró completamente del sistema interamericano como reacción a las críticas de

la OEA. Hubo un intento de suspender su participación mientras transcurría el plazo hasta que el retiro se hiciera efectivo. Esta suspensión no prosperó, pero, aunque lo hubiese hecho, solo habría servido para adelantar el efecto que la propia Venezuela buscaba: salir del ámbito de la OEA. Es verdad que habría supuesto una suspensión de los derechos pero no de las obligaciones de Venezuela como miembro, pero no parece que esto pueda servir mucho como medida de presión contra un Estado que quiere desvincularse de la Organización y al que no le importa, mientras tanto, incumplir las obligaciones que esta le impone.

### 3. CLAVES DE LA CONTESTACIÓN SOCIAL









## **SE VIENE EL ESTALLIDO\*. ENOJO Y MOVILIZACIONES EN AMÉRICA LATINA**

**JORGE RESINA**

Profesor de Ciencia Política y de la Administración  
de la Universidad Complutense de Madrid



\* En referencia a la letra de la popular canción *Se viene*, del grupo argentino Bersuit Vergarabat.



## Introducción

Si por convulsión entendemos una agitación o sacudida violenta, entonces podemos afirmar que América Latina es hoy una región convulsa. La evidencia está en los acontecimientos, ya que desde finales de 2019 se han ido encadenando, casi sin interrupción, expresiones de malestar en distintos países. En común tienen altas dosis de enojo ciudadano y el desenlace virulento en las calles, lo que ha llevado a hablar de una ola generalizada de indignación. Sin embargo, atendiendo a la historia reciente, movilizaciones y protesta social no son un fenómeno novedoso en la región, más bien al contrario, se han considerado un medio habitual de canalización de demandas y reivindicaciones. Esto plantea interrogantes sobre por qué emergen ahora estas manifestaciones, qué tienen de genuino y a qué responden. Basándonos en estas preguntas, el objetivo del presente artículo es aproximarse a las raíces de dicho malestar, indagar en sus causas, identificar los rasgos que lo hacen diferente y caracterizar cómo se está procesando.

### 1. El contexto del estallido

En 2018, antes de la irrupción del nuevo ciclo de movilizaciones, el informe anual del Latinobarómetro alertaba sobre la peligrosa tendencia hacia la que se dirigía la región: el escepticismo hacia la democracia se estaba generalizando entre la ciudadanía. En tan solo una década, el grado de satisfacción con la democracia había caído veinte puntos (71 % en 2018 frente al 51 % de 2008), ocho de cada diez latinoamericanos consideraban que se gobierna «para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio» y, lo que es más preocupante, el apoyo a la democracia descendía hasta alcanzar el mínimo histórico de 2001, situado en el 48 %, tras un declive continuado de siete años. Datos que llevaron a la corporación a calificar a la región enferma crónica de «diabetes

democrática» (Latinobarómetro, 2018). Por su parte, en el análisis del informe, su directora, Marta Lagos, parafraseando a Isabel II, consideraba 2018 como el *annus horribilis* de la región, al tener como resultado global los peores datos en la historia del barómetro (Lagos, 2018). Lo que no previó la directora de la corporación es que ese año horrible iba a quedar pronto reducido a un sismo precursor del terremoto que vendría después.

A finales de 2019 se prendía la mecha de los estallidos sociales, el primero fue en Ecuador, pronto seguido por Chile y Colombia. En los tres casos, comienza a vislumbrarse un rasgo común que se mantiene hasta la actualidad: la sensación de agravio en los movilizados. Si bien, fue apenas unos meses después, cuando sucedería el acontecimiento que cambiaría el devenir no solo de la región, sino de todo el mundo: la crisis desatada por el COVID-19. En el caso concreto de América Latina, la pandemia apuntala, evidencia y, probablemente, acelera las tendencias iniciadas con las movilizaciones, acrecentando el descontento social, convirtiendo el malestar en clima persistente y el enojo, en la emoción política permanente. Como apunta un informe de Idea Internacional, cuando el coronavirus llega a la región, esta «presentaba una combinación letal de Estados débiles, sistemas de salud frágiles, baja calidad institucional y altos niveles de desigualdad, informalidad y pobreza» (Bitar y Zovatto, 2021). Combinación que ha tenido un efecto inmediato: la peor contracción económica en más de un siglo (CEPAL, 2021).

La debacle económica no ha sido una consecuencia aislada de la pandemia. Se agudiza la desigualdad social, aumentan los vulnerables y quienes ya lo son, se vuelven aún más vulnerables. La inequidad es creciente, así como la falta de expectativas y el bloqueo a la movilidad social. Acorde a Cepal, 78 millones de latinoamericanos se encuentran en situación de pobreza extrema (8 millones más que en 2019), lo que supone una tasa del 12,55 %; 209 son pobres (22 millones más), el 33,7 %; y el 40 % está en posición de inseguridad alimentaria, cifras que se acompañan con una importante caída en la cobertura de los sistemas de pensiones y el riesgo de estar ante una «generación perdida» (CEPAL, 2021). En una línea similar, el Banco Mundial advierte de que se están revirtiendo los logros de varias décadas. En 2020, la clase media

se redujo en más de cuatro millones (que podrían haber sido 20, de no ser por las transferencias de emergencias puestas en marcha por algunos países), crece del 37 al 38,5 % el porcentaje de personas en riesgo de caída y sectores de población en riesgo de exclusión, como indígenas y comunidad LGTBI, se encuentran al límite. Mención aparte merece la situación de urgencia de las mujeres: la violencia machista se hace fuerte en pandemia, incrementa el número de agresiones<sup>1</sup> y aumenta la explotación laboral, con sobrecarga de trabajo<sup>2</sup>. En definitiva, las primeras conclusiones apuntan a que la crisis golpea a todos, aunque no de la misma forma: los efectos de la pandemia en sociedades desiguales implican impactos desiguales (Banco Mundial, 2021).

Junto a estos efectos socioeconómicos se producen también inquietantes perturbaciones en el ámbito político. A la incapacidad estructural que muestran gobiernos y administraciones para responder con agilidad y eficacia a los urgentes retos planteados por el virus, se une la aprobación de medidas de excepción que suponen serias dudas a las garantías de los derechos humanos y libertades civiles. En su Informe *In Focus*, Idea Internacional señala que casi dos tercios de los países de la región, el 65 %, han implementado desde la declaración de la pandemia medidas que podrían considerarse preocupantes para la democracia, ya sea porque son desproporcionadas, porque son innecesarias o, directamente, porque son ilegales o violan derechos (IDEA, 2020). También se han producido aplazamientos electorales (como las elecciones presiden-

---

1 Al respecto, puede consultarse ONU Mujeres (2020): *Strategies for the prevention of violence against women in the context of COVID-19 in Latin America and the Caribbean*. Disponible en línea: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/un%20women%20violence%20prevention%20brief%20ingles.pdf?la=en&vs=251> [última visita: 20/08/2021]

2 Los datos pueden consultarse en ONU Mujeres (2020): *Domestic workers in Latin America and the Caribbean during the COVID-19 Crisis*. Disponible en línea: <https://www.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/07/brief%20%20trabajadoras%20del%20hogar%20ingles%201 comprimido.pdf> [última visita: 20/08/2021]

ciales en República Dominicana y en Bolivia o la votación del plebiscito en Chile), se ha suspendido la actividad parlamentaria y se ha restringido el acceso a la justicia.

Aspectos que han supuesto en conjunto un retroceso generalizado de la calidad de la democracia en la región, como recoge el índice anual de 2020 elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, en el que solo tres países latinoamericanos son considerados democracias plenas: Uruguay (15º con 8,61 sobre 10 puntos), Chile (17º con 8,28) y Costa Rica (18º con 8,16). Aunque se trata de un regresión a nivel mundial, debido a que las medidas de excepción se extendieron por todo el globo (el informe registró su peor puntuación desde que empezó a hacerse la medición, en 2006), en el caso de América Latina se trata más bien de una tendencia sostenida en el tiempo, con un retroceso continuo en los cinco últimos años<sup>3</sup>. Por su parte, otro organismo, Transparencia Internacional, califica como «frustrante» la transparencia y la lucha contra la corrupción en la región, en la que solo tres países (los mismos señalados como democracias plenas) obtienen niveles aceptables: Uruguay (71 sobre 100), Chile (67) y Costa Rica (57), con una puntuación media de 43/100<sup>4</sup>.

## 2. Las distintas expresiones de malestar

Como hemos visto en el epígrafe anterior, dos son las variables contextuales a atender: una fuerte desafección ciudadana que venía gestándose durante los últimos años y la irrupción de la pandemia, que opera como *shock* y acelera procesos, agudizando el desánimo que la

---

3 Al respecto, puede consultarse BBC (2021): *Por qué solo hay 3 «democracias plenas» en América Latina, según “The Economist” (y por qué empeoró la situación en 2020)*. Disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55913877> [última visita: 20/08/2021]

4 Datos disponibles en el Índice de Percepción de la Corrupción 2020. Disponible en línea: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/swe> [última visita: 20/08/2021]

precedía. También, como se señalaba, las muestras de malestar que se han sucedido desde finales de 2019, aun manifestadas bajo distintas formas, tienen en común un fuerte enojo emparentado con el estatus de agraviados de quienes se movilizan. Mientras que si atendemos al motivo principal que sirve de causa detonante para la acción de protesta, estas expresiones podrían agruparse y caracterizarse de forma sintética en tres tipos:

### **A) Agravios socioeconómicos**

Fue el caso de los estallidos sociales ocurridos en Ecuador y Chile a finales de 2019, y que tienen su origen en un hecho que es vivido como un agravio por la ciudadanía. En el caso ecuatoriano, se debió a la aprobación del Decreto 883 por parte del entonces presidente Lenín Moreno, que eliminaba el subsidio a los combustibles, como parte del plan de ahorro y reestructuración económica del país para cumplir con los compromisos financieros con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por su parte, el caso chileno comenzó tras el alza de la tarifa del sistema de transporte público en Santiago. En ambos casos, las medidas —que afectaban directamente al bolsillo y las condiciones de vida de clases medias y populares— fueron vistas como un agravio por los movilizadados: en una situación económica crítica son los más vulnerables quienes, de nuevo, han de asumir el coste de las reformas, mientras que las clases más pudientes y los cargos políticos e institucionales son percibidos como privilegiados. El recuerdo de las reformas de la década de los años noventa y la acuciante desigualdad social hicieron el resto.

En la misma línea pueden entenderse otras movilizaciones, como la sucedida un año después, en noviembre de 2020, con la quema del edificio del Congreso en Guatemala, tras la aprobación de los presupuestos del país para 2021, que preveían recortes de programas sociales, al tiempo que un aumento de las dietas de los diputadas y la compra de nuevos coches oficiales. O el caso de Colombia, cuyas últimas movilizaciones se reactivaron a partir de abril de 2021, con la convocatoria del paro nacional, después del anuncio de reforma fiscal por parte del presidente Iván Duque, con una subida del IVA en productos básicos y de impuestos directos que afectaban sobre todo a las clases medias.



## B) Tensiones democráticas

El fantasma del fraude electoral y la falta de transparencia en los procedimientos democráticos han retornado al primer plano del panorama político regional en los últimos tiempos. A los hechos sucedidos en Bolivia a finales de 2019, que concluyeron que un golpe de Estado, le siguió un más que cuestionable gobierno interino, presidido por Janine Áñez, líder de una fuerza parlamentaria irrelevante, y que albergaba una alianza de intereses económicos, militares y religiosos dispares que tenían en común su falta de legitimidad democrática<sup>5</sup>. Dicho gobierno, considerado de transición, permaneció en el poder un año, debido a las sucesivas postergaciones de la fecha electoral por razón de la pandemia. Solo nuevas movilizaciones consiguieron establecer finalmente la cita con los comicios en octubre de 2020.

Apenas un mes después, en Perú, la ciudadanía salía a la calle tras la destitución por el Congreso del presidente Martín Vizcarra por «incapacidad moral permanente» por acusaciones de corrupción, sin esperar a que el Tribunal Constitucional del país resolviera el proceso pendiente. El cese del presidente y la elección inmediata de Manuel Merino como sucesor provocó días convulsos que terminaron con la caída de Merino y el nombramiento de Francisco Sagasti como presidente hasta las elecciones de 2021. Precisamente en esas elecciones, volvieron a asomar acusaciones de fraude, en este caso desde el fujimorismo, aunque finalmente reconocieron la victoria en segunda vuelta de Pedro Castillo. Por último, también en Ecuador, tras la celebración de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el candidato del partido indígena Pachakutik, Yaku Pérez, denunció fraude, tras quedar apeado de la segunda vuelta por tan solo unas décimas después de varios días de recuento de votos e incertidumbre alrededor del proceso.

---

5 Al respecto del golpe de Estado, véase referencia sobre el Informe del MIT. Disponible en línea: [https://www.eldiario.es/internacional/mit-probabilidad-evo-morales-bolivia\\_1\\_1111726.html](https://www.eldiario.es/internacional/mit-probabilidad-evo-morales-bolivia_1_1111726.html) [última visita: 20/08/2021]

### C) Laberintos autoritarios

La situación de Venezuela dista de ser la de un país que vive cierta normalidad democrática. La fractura política de los últimos años ha conducido al país a un laberinto sin aparente retorno y del que solo parece poder salir con mediación internacional. La situación económica, social y humanitaria se ha agudizado con la salida de miles de personas del país y con la ausencia total de diálogo entre el chavismo y la oposición. Sin embargo, Venezuela no es el único país de la región que se encuentra en una suerte de *stand-by* democrático. Nicaragua parece encaminarse a una situación igualmente compleja, especialmente tras las protestas iniciadas en abril de 2018 contra la reforma del sistema de seguro social y que supusieron el arranque de un ciclo inacabado de movilizaciones contra el tándem formado por el presidente Daniel Ortega y su mujer, Rosario Murillo. Protestas que también se iniciaron en Cuba en julio de 2021 contra el gobierno, como consecuencia de la pandemia y la crisis económica por la pérdida de turismo, la carestía de alimentos o los cortes de electricidad.

Otros casos que también parecen avanzar con pie firme hacia un horizonte poco democrático son Honduras y El Salvador. En el primer caso, las protestas tomaron cuerpo en agosto de 2019, después de que un tribunal estadounidense vinculara al presidente Juan Orlando Hernández con el narcotráfico, al haber, supuestamente, financiado su campaña electoral con dinero proveniente de dicha actividad ilícita<sup>6</sup>. Si bien, las manifestaciones era también la respuesta a una serie de antecedentes contra el presidente: la postulación a la reelección de Hernández (no permitida en la Constitución) en las elecciones de 2017, el presunto fraude electoral en las mismas, y la vinculación de su hermano con varios cárteles de drogas, entre ellos, el encabezado por el Chapo Guzmán. En el segundo caso, aunque se trata todavía de protestas de

---

6 Al respecto, véase BBC (2019): *Protestas en Honduras: el caso que reavivó las masivas y violentas manifestaciones en contra del presidente Juan Orlando Hernández*. Disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49268318> [última visita: 20/08/2021].

menor intensidad, se empieza a esbozar un panorama político de regresión democrática. La paulatina concentración de poder en manos del presidente Nayib Bukele, quien en febrero de 2020 irrumpió con militares en el Parlamento para exigir a los diputados que aprobaran un préstamo para financiar su plan contra las maras, se ha convertido en una tendencia creciente, sobre todo tras la victoria en las elecciones legislativas de su partido, Nuevas Ideas, que pasa a controlar la Cámara, y la inmediata destitución por parte de la Asamblea de los jueces de la Sala Constitucional de la Corte Suprema del País<sup>7</sup>.

### 3. El enojo tras la protesta

El elemento común que pervive en las distintas muestras de males-tar es el notorio enojo ciudadano que reflejan las personas movilizadas. Si bien, se trata de un atributo que no es nuevo y que puede considerarse normal en contextos de movilización, lo singular se encuentra en la sensación generalizada de agravio que lo sostiene y en su permanencia, yendo más allá del fin de las protestas. Como hemos analizado en un trabajo anterior (Resina, 2020), una aproximación al estudio del enojo nos revela que se trata de una emoción política portentosa, que expresa un sentimiento profundo de injusticia y que tiene una gran capacidad para movilizar y generar identidades colectivas. Más en concreto, nos informa sobre cómo las personas viven la brecha entre los discursos igualitarios que se pronuncian en una sociedad y contexto determinados y sus condiciones reales de existencia. El enojo implica, por tanto, un juicio o evaluación negativa sobre lo que es considerado un daño o maltrato que alguien inflige sobre los otros, así como una reclamación para restituir la situación que se deriva y que es considerada injusta (García Ruiz, 2017; Shklar, 2013).

---

7 Al respecto, véase BBC (2021): *La Asamblea de Bukele destituye a los jueces del Constitucional: qué supone para El Salvador la acción del nuevo congreso*. Disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56974280> [última visita: 20/08/2021]

Sin embargo, aunque se trata de una emoción activa que permite dar forma y encauzar conflictos, no siempre el enojo se termina expresando de forma pública. El miedo a las consecuencias o incluso el hecho de considerar su manifestación una prerrogativa de quienes ocupan los escalones más altos de la sociedad puede paralizar a los enojados. En esos casos, el enojo es reprimido y se canaliza por lo general a través de actitudes que oscilan entre el cinismo y la apatía, lo que provoca que el conflicto sobreviva latente y se produzca un efecto de desgaste en términos de apoyo hacia la democracia. En ese sentido, podemos interpretar los datos del Latinobarómetro de 2018 antes señalados como preludio de una situación de enojo que empieza a manifestarse apenas unos meses después.

Para que se produzca ese salto a la arena pública, el enojo requiere que las personas adquieran conciencia subjetiva de injusticia, es decir, que no solo reconozcan la situación objetiva, sino que la experimenten como tal, mediante un «pensamiento caliente» que les provoque indignación moral (Gamson, 1992; Kemper, 2001). La expresión pública del enojo en forma de movilizaciones, en sentido contrario a lo que implica su contención, puede tener un efecto revitalizador de la democracia, al plantear alternativas de acción y nuevas propuestas de organización social, además de favorecer la solidaridad y la articulación de comunidades afectivas que vayan más allá de quienes se manifiestan, al crear nuevos significados compartidos que surgen de la sensación de adquirir poder frente a las élites (Flam, 2007; Goodwin y Pfaff, 2001; Ost, 2004; White, 2012).

Interpretar el enojo no es un ejercicio sencillo. Aunque nos informa de las reivindicaciones de quienes se movilizan, las causas más estructurales no siempre emergen de forma clara, ya sea porque aparecen mezcladas junto a otras demandas más coyunturales, ya sea porque los manifestantes no lo definen con claridad, o ya sea por la intervención de los medios de comunicación. Ni, por otro lado, tampoco instituciones y autoridades son siempre capaces de comprender a qué responden dichas manifestaciones y terminan recurriendo a esquemas simplistas de interpretación.

Como antes se señalaba, el enojo no es una emoción política nueva en la región, como tampoco lo es el intento por interpretar cuáles

son las causas que lo generan. En las últimas décadas, de forma general, pueden diferenciarse dos grandes diagnósticos que han tendido a predominar. El primero responde a una lectura institucional que considera que el problema son las instituciones y el predominio de prácticas informales, procedimientos opacos y un proceso arbitrario de toma de decisiones. Acorde a esta interpretación, el enojo es producto de la debilidad institucional, origen de la corrupción y la falta de participación en los asuntos públicos. El segundo diagnóstico apunta a causas estructurales y sitúa el origen del enojo en el incumplimiento de las bases del pacto social, esto es, en asegurar condiciones de igualdad y seguridad.

Estas lecturas han dado lugar a distintas políticas que han buscado amortiguar las causas del enojo. En el primer caso, los esfuerzos se han centrado en la reforma institucional y se han concretado en la aprobación de nuevas normativas, planes de modernización de la administración pública, la socialización de los funcionarios en una ética pública o la introducción de nuevas tecnologías y formas *heteráquicas* de gobernanza. Mientras que en el segundo, se han puesto en marcha nuevas agendas sociales con políticas focalizadas en los sectores más vulnerables, por un lado, y por el otro se ha reforzado la agenda de seguridad con la creación de nuevos cuerpos policiales y, en algunos casos, la militarización del espacio público.

Sin embargo, la falta de continuidad en algunas políticas (como sucede con la agenda social), los efectos no deseados en otras (como la *securitización* de la sociedad) o la ausencia de verdadera voluntad política (como en la lucha contra la corrupción o los procesos de participación) propiciaron que estos intentos, lejos de aplacar el enojo, lo hayan avivado, provocando así nuevas razones para movilizarse. Como veremos en el próximo epígrafe, el fracaso en la respuesta, junto a la falta de expectativas sobre horizontes futuros, se encuentran en las raíces del enojo actual, para cuyo diagnóstico de ahora en adelante es necesario incorporar el componente subjetivo de agravio de quienes se sienten inevitablemente perdedores.

## 4. Las promesas incumplidas como causa

La combinación de intentos fallidos de reforma con la falta de expectativas futuras ha provocado un callejón sin salida para muchos ciudadanos, que viven como una humillación el anuncio de nuevas medidas en las que los principales esfuerzos recaen nuevamente sobre ellos. Sienten que no son los responsables de las crisis, pero que tienen que pagar sus costes, mientras que aquellos que las generaron o que, teniendo la posibilidad, no supieron o no tuvieron la voluntad de darle respuesta terminan por salir indemnes, cuando no más fortalecidos. Esta sensación es resultado de un proceso de desconexiones, frustración y agravios alimentado durante décadas por las promesas de cambio incumplidas en la región. Comprender qué factores han llevado a ello es clave para desentrañar las raíces del enojo actual.

El primer factor está relacionado con la noción de «secesión de las élites» (Guilluy, 2019). Se trata de un proceso paulatino de separación de las élites de sus contextos nacionales, por el que cada vez se distancian más de la realidad y los problemas de sus países, a los que comienzan a percibir como algo extraño e incluso peligroso. El efecto más inmediato que se produce es la disociación entre los intereses del país y los suyos propios, de forma que sus actuaciones dejan de estar guiadas por el interés público, que es sustituido por el privado. Este proceso se representa y concreta en varios niveles: geográfico, en tanto que las élites inician un éxodo hacia otros países de fuera de la región (principalmente en Europa o EE. UU.) en donde o bien adquieren segundas residencias, o bien se instalan definitivamente o, en su defecto, recurren al éxodo interno, mediante la construcción de *countries* y zonas casi fortificadas que les permite huir de la realidad social que les rodea. Económico, en la medida en que no contribuyen al desarrollo del país ni fiscal ni patrimonialmente, al menos de forma proporcionada, falta de recursos que, entre otros efectos, repercute en el desarrollo de la educación y la sanidad públicas, relegada a una visión asistencialista y de baja calidad para los estratos más bajos. Y cultural, por el que se van adquiriendo otras costumbres, modulan sus gustos como elemento de distinción y diferenciación social y, en contraposición, se avergüenzan de sus propias raíces

y tradiciones, que solo reivindican en caso de revalorizarse como bien exclusivo de mercado (por ejemplo, la cocina del país o sus bordados).

Esta secesión encuentra su correlato en términos políticos en el bloqueo de aquellas reformas que puedan poner en riesgo su estatus. Como describe Gargarella (2018), la política latinoamericana puede caracterizarse por tener una suerte de «tejidos de red» que se desenvuelven en contextos no igualitarios. La existencia de estos tejidos supone la constitución de un entramado de intereses difícil de romper, incluso en los casos en los que políticos de origen popular con aspiración igualitarista intenten llevar adelante reformas de calado en ese sentido. En estos supuestos, el reformista termina inserto en nuevos círculos de socialización formados por élites de los que, poco a poco, va formando parte, a la vez que alejándose de sus bases. Este cambio provoca que también cambien su percepción sobre las reformas y sus condiciones de posibilidad para llevarlas adelante.

En el ámbito social, otro factor ha desempeñado un papel clave: la instauración del discurso de la meritocracia como valor preeminente de organización social. Una idea que se asentó sobre todo durante la década de los años 90, con el auge de las reformas de corte neoliberal, y que se asoció a cierta idea de libertad individual, oportunidad de ascenso y movilidad social. Sin embargo, tres décadas después, este discurso, lejos de cumplir con la promesa, ha acrecentado la frustración, en especial, entre las capas medias y medias-bajas. Ello se debe, primero, a los efectos que genera la propia naturaleza de la meritocracia cuando se convierte en principio articulador de la sociedad, al estar basada en un criterio de diferenciación (Dubet, 2020; Sandel, 2020). Y segundo a que la meritocracia parte de un presupuesto de igualdad de oportunidades, algo de lo que dista mucho de darse en la región. El efecto es que, bajo este discurso, lejos de lograrse cierta equidad o sentimiento de justicia, se genera justo lo contrario, una cristalización de las desigualdades, que encuentra además ahora una legitimación.

Este discurso meritocrático va a producir además un efecto de ganadores y perdedores en el que estos últimos son presentados como responsables de su propio destino, ya que merecen su posición social por no haber acreditado méritos suficientes para ascender, frente a quienes

sí lo han logrado y ascendieron. Esto provoca un juego de subjetividades en el que, por un lado, se generan actitudes de prepotencia e, incluso, desprecio de quienes ascienden, frente a la sensación de humillación de quienes no, que termina por convertirse en resentimiento hacia los primeros. Este proceso ha llevado a la creación de círculos de tecnócratas que alcanzan y ocupan posiciones clave en el Estado, y que van a ser quienes están encargados de diseñar y poner en marcha las reformas. Como se ha estudiado en otros contextos (Cramer, 2016; Davies, 2019), esta dinámica termina por generar una desconexión entre quienes toman las decisiones y quienes son destinatarios de las mismas lo que, en última instancia, provoca que una parte importante de la ciudadanía perciba a esos técnicos como tecnócratas privilegiados, que no sufren las consecuencias de sus propias reformas.

## 5. Las respuestas a las movilizaciones

El resultado conjunto de los factores antes descritos ha sido el bloqueo sistemático de reformas de gran calado en la región. Una circunstancia que explica parte de la incapacidad de los países en lograr sociedades más justas. Una desigualdad que solo ha podido aplacarse en coyunturas concretas de bonanza económica, por lo general gracias al alza del precio de las materias primas en los mercados internacionales, lo que ha condicionado también el tipo de respuesta, con políticas focalizadas en los sectores más vulnerables, bajo la forma de bonos y transferencias monetarias directas. Esta dependencia de las *commodities* ha provocado la interrupción de las respuestas, además de su fragilidad. A la creación de las expectativas que surgen en épocas expansivas le sigue, inevitablemente, la frustración posterior, cuando los precios caen, y se produce la conversión de las clases medias emergentes en, de nuevo, vulnerables. Esta dinámica marca también el curso y la respuesta que desde el Estado se da a las movilizaciones sociales, ya que si en periodos expansivos la protesta sirve para canalizar las demandas sociales que las instituciones formales no logran procesar y que, en ocasiones, tienen como resultado nuevas políticas, en momentos de contracción, son percibidas como un problema de orden público que hay que solventar. En



ese sentido, la represión social no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es la arquitectura de respuesta, que incluye varios niveles, como veremos a continuación.

El primer nivel de respuesta se encuentra en el plano discursivo, en el que los propios gobiernos y presidentes adquieren una posición activa con la que buscan disputar el sentido de la protesta a los movilizadores. Para ello, intentan marcar el terreno y definir el escenario, así como la naturaleza de los contendientes y los términos de las manifestaciones. Con este propósito, una práctica habitual ha sido la de recurrir a marcos bélicos como estrategia para encuadrar los hechos, como hizo el presidente chileno Sebastián Piñera tras el estallido social en el país: «Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie, que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite»<sup>8</sup>. Otra estrategia habitual ha sido etiquetar a los manifestantes como terroristas, como sucedió en Ecuador, Colombia o en Guatemala, de forma que las protestas quedan encuadradas en términos de seguridad pública, como una alteración y/o amenaza del orden público.

El segundo nivel de respuesta se sitúa en las calles y está relacionado con el nivel de violencia con el que la policía ha respondido a las movilizaciones. Esta reacción, calificada por distintos organismos y ONG como totalmente desmesurada e inaceptable en términos de derechos humanos<sup>9</sup>, ha incluido distintos tipos de abuso que han sido denunciados por los manifestantes, y que van desde violaciones y detenciones ar-

---

8 Véase: BBC (2019): *Protestas en Chile: «Estamos en guerra», la frase de Piñera que se le volvió en contra en medio de las fuertes manifestaciones*. Disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50139270> [última visita: 20/08/2021].

9 Al respecto puede consultarse el informe de Amnistía Internacional. En relación a ello, véase la noticia: *El País* (2020): «La represión de las protestas en América Latina dejó 210 muertos en 2019». Disponible en línea: [https://elpais.com/internacional/2020/02/27/america/1582818850\\_205482.html](https://elpais.com/internacional/2020/02/27/america/1582818850_205482.html) [última visita: 20/08/2021].

bitrarias hasta desapariciones y asesinatos<sup>10</sup>. Esto ha provocado además una escalada en el número de participantes, que se iban sumando en repulsa a estas actuaciones y a la impunidad con la que, habitualmente, gozan cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

El tercer nivel se relaciona con la situación de excepcionalidad que se crea con las movilizaciones, ante las que cada vez más los gobiernos recurren al uso de medidas de excepción que, en la práctica, suponen por un lado, una concentración de poder y prerrogativas en la figura presidencial y, por el otro, la suspensión de garantías en términos de derechos y libertades para los movilizados. Como antes referíamos, durante la pandemia, esta tendencia se ha consolidado y el uso de estados de excepción se ha convertido en una práctica habitual, aun siendo lesiva para los derechos humanos. Junto a ello, se ha generalizado también la militarización del espacio público. En los últimos años, los militares han recobrado importancia en la región, con mayor presencia en la toma de decisiones, y se han producido reformas legales que les permiten una mayor intervención en las calles<sup>11</sup>.

En términos democráticos, la combinación de estas respuestas tiene como saldo un efecto regresivo en, al menos, tres esferas. La primera es la esfera pública, en la que se produce un proceso discursivo de criminalización de la protesta y de estigmatización de quienes se movilizan, debido a los mensajes lanzados tanto por gobiernos como por otros actores institucionales (como parlamentarios o empresarios) y que, en algunos casos, encuentran refuerzo en grandes medios de comunicación y líderes de opinión nacionales. La segunda es la esfera jurídica, en la que, por un lado, se amplían los tipos penales, como sabotaje, terroris-

---

10 Sobre la brutalidad policial, puede consultarse: Human Rights Watch (2021): *Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes*. Disponible en línea: <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes> [última visita: 20/08/2021].

11 Un caso paradigmático al respecto ha sido México, con las sucesivas reformas en los mandatos de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador que, independientemente del color político, han reforzado la capacidad de acción del Ejército al interior del país.

mo o rebelión, que sirven para enjuiciar a los movilizados, y por el otro, se dificulta el acceso a la justicia del ciudadano común. La tercera esfera tiene que ver con la integridad física y personal de los manifestantes, bajo la amenaza, como antes señalábamos, de sufrir detenciones arbitrarias, abusos o, incluso, de poner en peligro la propia vida por expresar sus demandas.

## 6. El futuro o la moneda al aire

¿Qué futuro cabe esperar en la región? El panorama que hemos descrito a lo largo de este trabajo está lejos de ser alentador. Todo parece indicar que América Latina se encamina hacia un horizonte complejo, marcado por la crisis económica y social, la inestabilidad política y, probablemente, una dinámica de confrontación que, con casi toda probabilidad, seguirá alimentando el enojo ciudadano y el sentimiento de frustración. Tampoco parece que el deterioro de las condiciones de vida de millones de latinoamericanos vaya a ser compensado por la promesa de mejores expectativas. El futuro aparece así nuboso, aunque no por ello todo es oscuro, puesto que también se traslucen motivos para la esperanza.

El principal contrapunto puede encontrarse en el caso chileno. Apenas unos meses después del inicio del estallido social, el conflicto se canalizó en un Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, que conducía a la convocatoria de un plebiscito sobre la apertura de un proceso constituyente en el país. Celebrado el plebiscito (25/10/2020), el 78,28 % de los ciudadanos votó a favor de una nueva constitución y el 79 %, apoyó la creación de una convención constitucional elegida en su totalidad en las urnas. Las elecciones a los integrantes de la nueva cámara dejaron además otro resultado significativo: el 64 % de sus miembros eran independientes, frente al control tradicional de los partidos<sup>12</sup>.

---

12 Sobre la Convención Constitucional, puede consultarse la siguiente información: *El País* (2021): «Vuelco en Chile: los independientes controlarán el 64 % de la convención constitucional». Disponible en línea:

Otros hechos relevantes en la configuración de la asamblea fueron la paridad de género (78 hombres, 77 mujeres) y la reserva de 17 escaños (del total de 155) para pueblos originarios.

Si ampliamos la perspectiva, varios son los pasos que pueden permitir en los próximos años canalizar el enojo y transformarlo en procesos plenamente democráticos: como primer paso, reconocer el enojo y a los movilizadores, así como la legitimidad de sus demandas; segundo, iniciar un diálogo genuino, con todas las partes involucradas, en el que se equilibren las voces, si es necesario, limitando a los más fuertes y fortaleciendo a los más débiles; tercero, construir un diagnóstico conjunto de la situación y plantear escenarios futuros con valores compartidos por las partes; cuarto, consensuar una serie de acuerdos que sean creíbles y que vayan a ser respetados por todos; y quinto, asumir compromisos concretos, con capacidad de monitorear y evaluar su cumplimiento (Resina, 2020).

Por otro lado, ha de destacarse el dinamismo de la movilización social en la región, lo que está permitiendo que nuevos actores tengan capacidad de expresar sus demandas, ser visibles y generar identidades compartidas. Además, a pesar de los abusos frecuentes que hemos descrito, son muchos los ojos que vigilan los procesos de protesta social y denuncian las violaciones de derechos humanos y la necesidad de que se acabe con la impunidad de quien agrede. Como ha sucedido con buena parte de las movilizaciones de los últimos dos años, ante las muestras de brutalidad policial, lejos de aplacarse y disolverse, tienden a multiplicarse añadiendo más ciudadanos que participan de ellas y levantan la voz reclamando su derecho a la protesta.

Es probable que en los próximos años se alternen dos tipos de movilizaciones. Las primeras de carácter más desarticulado y atomizadas, donde las redes digitales tengan un importante rol como medio transmisor de mensajes y de comunicación entre los enojados, y que

---

<https://elpais.com/internacional/2021-05-18/los-independientes-controlaran-el-64-de-la-convencion-constitucional-en-chile.html> [última visita: 20/08/2021].

respondan a episodios concretos de descontento, como una suerte de estallido emocional. Entre estas muestras de malestar es posible que encontremos desde manifestaciones contra la corrupción o la aprobación de nuevas medidas de ajuste estructural hasta protestas centradas contra determinados actores políticos, provocadas por un hecho específico que se considere un agravio o, simplemente, la expresión acumulada de insatisfacción.

Las segundas, por el contrario, tendrán un carácter articulado, basado en las características propias de la acción colectiva y con capacidad para generar nuevos relatos y subjetividades. En ese sentido, como hemos destacado en otro trabajo (Resina, 2021), pueden destacarse dos actores que son y serán clave en el futuro de la región: los movimientos feministas y los movimientos ecosociales. Los primeros han conseguido coordinar distintas desigualdades bajo significantes comunes y han logrado articular movimientos que claman por la justicia y la transformación estructural de las relaciones sociales (Güemes, 2021), mientras que los segundos adquieren una renovada importancia con la irrupción de la pandemia, al colocar en el centro y visibilizar riesgos globales y la idea de colapso (Svampa, 2021).

Al comienzo de este artículo señalábamos que América Latina es hoy una región convulsa, algo que no es novedoso, como tampoco lo es que se encuentra, y vuelve a estar, en una encrucijada. Qué fuerzas se acaben imponiendo marcarán el rumbo de la región, que puede oscilar entre reproducir y sedimentar los males que tradicionalmente la aquejan, o dejar espacio a nuevos procesos de democratización, que posibiliten el impulso necesario para una reforma política sustanciosa. Por los factores descritos, no será fácil que se imponga la segunda sobre la primera, sobre todo, cuando el poder fáctico y los recursos están del lado de la última. Sin embargo, el ciclo de movilizaciones iniciado en 2019 abre una nueva oportunidad para la esperanza, aunque su materialización dependerá tanto de la capacidad de imaginación democrática y de construcción de horizontes deseables de los movilizadores, como de su habilidad para transformar desde las calles las instituciones, sin quedar atrapados en ellas.

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2021), *The gradual rise and rapid decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*.
- BITAR, S. y D. ZOVATTO (2021), *América Latina. Los cambios postpandemia*. IDEA Internacional.
- CEPAL (2021), *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*.
- CRAMER, K. J. (2016), *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press.
- DAVIES, W. (2019), *Estados nerviosos: cómo las emociones se han adueñado de la sociedad*. México D. F.: Sexto Piso.
- DUBET, F. (2020), *La época de las pasiones tristes: de cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- FLAM, H. (2007), «Emotions' map: A research agenda». En *Emotions and social movements*, pp. 29-50, Londres: Routledge.
- GAMSON, W. (1992), *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GARCÍA RUIZ, A. (2017), «Ira, política y sentido de la injusticia». *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, 7, pp. 54-71.
- GARGARELLA, R. (2018), «“Si eres igualitario, cómo puedes ser tan rico”: Las bases morales del igualitarismo». *Nueva Sociedad*, 276, pp. 91-101.
- GOODWIN, J. y S. PFAFF (2001), «Emotion work in high-risk social movements: Managing fear in the US and East German civil rights movements». *Passionate politics: emotions and social movements*, pp. 282-302.
- GÜEMES, C. (2021), «Demandas, reivindicaciones y luchas feministas en Latinoamérica». *Análisis Carolina*, 7, 1.
- GUILLY, C. (2019), *No society: El fin de la clase media occidental*. Barcelona: Taurus.
- IDEA (2020), *El estado de la democracia en el mundo*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- KEMPER, T. (2001), «A structural approach to social movement emotions». *Passionate politics: emotions and social movements*, pp. 58-73.
- LAGOS, M. (2018), «El fin de la tercera ola de democracias». *Latinobarómetro*.

- LATINOBARÓMETRO (2018), *Informe Latinobarómetro 2018*.
- OST, D. (2004), «Politics as the Mobilization of Anger: Emotions in Movements and in Power». *European Journal of Social Theory*, 7 (2), pp. 229-244.
- RESINA, J. (2020), «Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina». *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 31, 1.
- \_\_\_\_\_ (2021), «Del enojo a la imaginación democrática». En E. R. PINZÓN (ed.), *Perspectivas de América Latina. Hacia un nuevo contrato social tras la COVID*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, pp. 149-165.
- SANDEL, M. (2020), *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Madrid: Debate.
- SHKLAR, J. (2013), *Los rostros de la injusticia*. Barcelona: Herder.
- SVAMPA, M. (2021), «La pandemia desde América Latina: Nueve tesis para un balance provisorio». *Nueva Sociedad*, 291, pp. 80-100.
- WHITE, P. (2012), «Making political anger possible: A task for civic education». *Journal of Philosophy of Education*, 46 (1), pp. 1-13.



# CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA: UNA ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO (PARA LOS ACTIVISTAS)

**SALVADOR MARTÍ I PUIG**

Catedrático de Ciencias Políticas en la Universitat de Girona







Reflexionar e interpretar las razones y los protagonistas de la conflictividad y la violencia asociada a los recursos naturales se ha convertido en uno de los retos más importantes para la gobernabilidad democrática en América Latina, ya que este tipo de conflictos se incrementaron notablemente en la última década y media y se han convertido en una preocupación central para gobiernos y sociedades.

El medio ambiente y el territorio son elementos que aparecen de forma recurrente en muchos conflictos. El incremento global de la demanda de materias primas vinculado al surgimiento de nuevos mercados de consumidores en los países en vías de desarrollo ha sido un factor clave, pero no el único. También lo han sido la progresiva desaparición de barreras espaciales y físicas fruto de las nuevas tecnologías de la comunicación, información y transporte; y el crecimiento de los flujos económicos internacionales por la caída de barreras arancelarias, entre otros.

Pero no todos los elementos relacionados con el incremento de la conflictividad medioambiental se relacionan con una mayor presión y un mejor acceso a los recursos naturales. También hay elementos de carácter subjetivo, como la aparición de una nueva forma de percibir la realidad, donde la naturaleza y el medio ambiente toman una especial consideración, fruto de la aparición de una nueva sensibilidad ecológica por parte de una porción cada vez mayor de ciudadanos.

Esta nueva sensibilidad ecológica emergente ha ido creando nuevos significados sobre el territorio y el entorno. Ejemplos de ello es la importancia que se ha dado durante los últimos años a la singularidad de los espacios, a las identidades relacionadas con ellos y al sentido de pertenencia local como algo bueno y a preservar (Neveu, 2002; Yáñez, 2013).

En relación a lo anterior cabe señalar también el creciente proceso de *etnificación* del conflicto ambiental, dinámica que se ha acelerado a partir de la suscripción del Convenio 169/89 de la OIT y del desarrollo legislativo posterior sobre la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (Aylwin *et al.*, 2013; Brysk y Wise, 1997). Esta legislación, que protege la

relación entre los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales otorgándoles derechos específicos de uso o explotación, ha supuesto que grupos locales subalternos experimenten procesos de *etnogénesis* como estrategia para obtener derechos frente a actores económicos con mucho más poder que ellos. Este proceso ha permitido a muchos colectivos no solo negociar y obtener derechos de los Estados, sino también recurrir a foros transnacionales, como la Corte Interamericana de Justicia, conferencias ambientales internacionales o foros en Naciones Unidas.

La conflictividad asociada a los recursos naturales, si bien ha sido universal, en América Latina se ha manifestado de una forma especialmente intensa durante la última década, debido a cuatro fenómenos que a continuación se señalan.

## **Un ciclo económico basado en la exportación de *commodities***

América Latina es un subcontinente extremadamente rico, a pesar de que grandes sectores de la población viven en la pobreza. Esta combinación de riqueza y pobreza se ha entrelazado también con los conflictos socioambientales durante la última década, donde el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) se ha basado principalmente en el *boom* de las *commodities* (Hinojosa y Bebbington, 2008), fruto del crecimiento de la demanda de materias primas y el alza de los precios de las mismas —alrededor del 54% de las exportaciones regionales en la década de 2002-2012 han estado vinculadas a los recursos naturales (Grasa y Serra, 2011)—. Además, este tipo de especialización económica, característica de la inserción de América Latina en la economía global (Robinson, 2008), ha supuesto una mayor conflictividad que antes, debido a dos elementos. El primero es que los nuevos proyectos extractivos, al ser intensivos en capital y tecnología, no lo han sido en empleo y, por lo tanto, no se han percibido como beneficiosos a corto plazo en las comunidades donde se han llevado a cabo. El segundo es que la distribución de ingresos y costos derivados de estas actividades han generado muchos conflictos entre actores de muy diversa naturaleza:

privados y públicos (empresas, administraciones locales, regionales, nacionales, comunidades y propietarios locales), cuyos intereses muchas veces son irreconciliables y difíciles de gestionar por la vía del consenso (Grasa y Serra, 2011).

A pesar de lo expuesto y de las externalidades negativas que ha supuesto esta forma de inserción internacional para las comunidades que habitan en los territorios donde están las materias primas, en la región se ha acuñado el término de «Consenso de las *Commodities*» (Svampa, 2013) para definir el acuerdo tácito por parte de la mayoría de los ciudadanos y de los políticos —independientemente de su adscripción ideológica— en aceptar este modelo de beneficios fiscales que han permitido desplegar una amplia cobertura de políticas sociales de carácter focalizado, generando una amplia base de legitimación política y social.

## **El cambio climático**

Hasta los primeros años del siglo XXI, el cambio climático era visto como un problema ambiental y de desarrollo. Sin embargo, en la última década y media, empieza a identificarse como un serio desafío con amplias repercusiones internacionales en temas de seguridad y conflictos de diversa índole (Stein, 2011). La atención creciente sobre el nexo entre calentamiento global, inestabilidad y paz surge por la preocupación de las disputas potenciales y los conflictos violentos entre naciones, regiones y colectivos que puedan resultar por la escasez, la falta y/o el limitado acceso a recursos renovables y alimentos, al igual que por los desplazamientos internos masivos de poblaciones y las migraciones transnacionales que pueden darse como consecuencia de variaciones significativas en el régimen de precipitaciones y desastres naturales asociados, tales como prolongadas sequías, tormentas e inundaciones (Scheffran y Battaglini, 2011). En varias ocasiones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha dado alta prioridad a los vínculos estratégicos entre cambio climático, inseguridad y conflicto (UN, 2007; UN, 2011).

En América Latina se espera que el incremento en los procesos de desertificación y de reemplazo de bosques tropicales por sabanas semiáridas o áridas en curso tendrá impactos severos sobre la generación de los recursos hídricos (Agnew y Woodhouse, 2011). Igualmente, el cambio de patrón de lluvias y el deshielo de los glaciares en la región está ocasionando una menor disponibilidad de agua fresca para una mayor población. A la vez, las tensiones que se generarán por los diversos usos del agua, y la forma en que diferentes intereses y grupos sociales tengan acceso a ella, serán claves para entender los conflictos futuros entre países, y también al interior de los mismos, y entre regiones rurales y urbanas (Moser y Stein, 2011; Moser *et al.*, 2010).

Nadie duda de que los impactos del cambio climático pueden generar intensos conflictos. La razón de ello tiene que ver con los altos índices de pobreza, y sobre todo, con la exclusión y las desigualdades. A ello se suma la existencia de estructuras institucionales de poder —tanto públicas como privadas— que producen y reproducen estas desigualdades, impidiendo que los costos del impacto de los fenómenos climáticos sean distribuidos equitativamente y que las soluciones técnicas y financieras para la adaptación sean accesibles para todos sin exclusión alguna (Stein, 2014).

Es evidente que las condiciones climáticas por sí mismas no son las causantes de los conflictos, sino que lo son la alteración de las condiciones en las cuales se dan las relaciones sociales, que pueden potenciar situaciones de tensión, desigualdad y violencia (Burke *et al.*, 2014).

## **La naturaleza y las características del Estado**

El Estado apareció en América Latina a raíz de un proyecto colonial en manos de una élite que tenía como objetivo extraer el máximo rendimiento de las riquezas locales, aprovechar la fuerza de trabajo de los habitantes originarios y otros desplazados forzosamente y asegurar el mantenimiento de un orden desigual, en muchas ocasiones a través de la violencia. Posteriormente, con las independencias, la creación de Estados Nacionales no significó la emancipación de sectores sociales subordinados ni la creación de instituciones para garantizar derechos

y libertades que nominalmente estaban en las constituciones. Los Estados latinoamericanos, a diferencia de los de Europa noroccidental, no expandieron su poder ni autoridad en el territorio para ofrecer educación universal o administrar justicia, sino que las autoridades prefirieron pactar con los poderes ya existentes (caciques, iglesias, terratenientes...) forjando una alianza de lealtad a cambio de estabilidad (Centeno, 2008). En base a esta matriz de origen, en muchos países de América Latina, la formación territorial del Estado tuvo lugar a través de una implantación desigual en el territorio, observándose mayor presencia en los centros urbanos y menor en las zonas rurales, donde a menudo se delegaba el ejercicio del poder a los caciques locales. Estos problemas fundacionales han tenido consecuencias muy visibles posteriormente, debido a la ausencia crónica de autoridad pública en el territorio (O'Donnell y Pinheiro, 2002).

La débil presencia del Estado también ha significado una ciudadanía de baja intensidad y una implantación desigual y a veces aleatoria de la ley (O'Donnell, 2010). Con estos antecedentes, no es de extrañar que a lo largo de las décadas se haya afianzado entre algunos sectores una cultura política de clientelismo que percibe al Estado como una máquina que distribuye prebendas y castigos, más que una entidad que ofrece servicios públicos a ciudadanos iguales. Esta lógica se ha visto reforzada en las dos últimas décadas por tres fenómenos: el *boom* de las *commodities*, que ha supuesto un *revival* predador por parte del Estado y de grandes empresas transnacionales vía concesiones y regalías (Robinson, 2008); el crecimiento de la informalidad y la desregulación en la mayoría de países; y la privatización de los activos y servicios que antes tenían los Estados. En este contexto, con la aparición de redes ilegales (que se lucran con el tráfico de drogas, el comercio de armas y la trata de personas), la presencia del Estado se ha atenuado en algunos territorios. No es azaroso, pues, que hoy en la región, si bien no hay ninguna guerra declarada, el índice de homicidios sea mayor al registrado en períodos bélicos. En esta dinámica de violencia y falta de control estatal en algunos territorios se solapan las operaciones violentas vinculadas al negocio del narcotráfico con otras relacionadas al desalojo de territorios cotizados por su riqueza mineral, forestal o el subsuelo.

## **La persistencia de regímenes poliárquicos y la presencia de una ciudadanía activa**

Los procesos de transición desde regímenes autoritarios hacia la democracia concentraron el interés de los analistas a partir de la década de 1980. Sin embargo, hoy el tema crucial es el de la calidad de las democracias realmente existentes y el de los regímenes híbridos (Morlino, 2014). Desde la quiebra y mutación de los regímenes autoritarios en la década de 1980 hasta hoy, la mayoría de los países de la región han consolidado instituciones democráticas, si bien con una calidad desigual.

Las democracias actuales en América Latina muestran una notable capacidad de persistencia institucional, operativa y con una ciudadanía notablemente activa. Este último elemento es importante: se puede afirmar que hoy en América Latina existe una ciudadanía que ejerce su derecho a voto y que sale a la calle a protestar contra la corrupción o la impunidad, y que se confronta con las autoridades (públicas o privadas) haciendo uso de su derecho de apelación y de su libertad de expresión. Para esta ciudadanía, el tiempo de aprendizaje democrático no ha pasado en vano en cuanto al conocimiento y reclamo de sus derechos. Esto ha sido así tanto para los ciudadanos que residen en las ciudades como para aquellos que provienen de zonas rurales, e incluso para los miembros de colectivos que históricamente estuvieron más marginados, como son los pueblos indígenas o comunidades de afrodescendientes. Sobre estos colectivos cabe señalar que desde hace algo más de dos décadas se ha ido generando una conciencia de reivindicación y orgullo sobre su identidad, capacidades y recursos (Calderón, 2012).

El proceso de empoderamiento de estos colectivos históricamente marginados ha sido causa y consecuencia de la aparición de comunidades letradas indígenas que, a diferencia de décadas anteriores, no son ni minoritarias ni representan intereses de un pequeño grupo acaudalado. Hoy, en muchas comunidades existen jóvenes que se han formado en su lengua e identidad, a la vez que han adquirido destrezas y habilidades en nuevas tecnologías, en el manejo de sus recursos y en

la defensa de sus derechos (Bengoa, 2000; Martí i Puig y Dietz, 2014; Yashar, 2005). Lo expuesto respecto a los pueblos indígenas y afrodescendientes no es baladí, ya que muchos de los recursos naturales en disputa en los conflictos ambientales se localizan en espacios donde se han asentado durante siglos comunidades indígenas. Y si bien este fenómeno (la localización de estos recursos) se ha considerado por algunos como una fatal casualidad, lo cierto es que a veces la lógica es inversa: los recursos forestales, el agua o la biodiversidad existen precisamente porque estos pueblos han tenido la capacidad de conservarlos a lo largo de los siglos gracias al despliegue de formas de vida respetuosas con su entorno.

## **La politización de los conflictos y la política no convencional**

Uno de los temas más relevantes ocurridos durante la última década en la región ha sido la explosión de la participación política no convencional y la conflictividad política en el marco de regímenes que garantizan (como mínimo nominalmente) derechos y libertades. Como es sabido, la acción política puede ajustarse a formas convencionales o a formas no convencionales. Suele calificarse como convencional una acción política acorde con la legalidad y que es generalmente aceptada por la comunidad porque se considera adecuada y ajustada a los valores dominantes. Por su parte, las formas no convencionales son aquellas que —con independencia de su objetivo— transgreden o están al borde de la legalidad, como es el caso de ocupaciones de locales, sentadas, interrupciones de tráfico, etc. Estas acciones no convencionales (que se califican también como acciones políticas de protesta) generalmente expresan demandas sociales que difícilmente se satisfacen a partir de las formas convencionales.

A la pregunta de qué lleva a los individuos a realizar acciones de protesta, algunos sostienen que si la participación convencional se basa en una valoración positiva del sistema y supone una adhesión a las reglas establecidas, se puede inferir que la participación no convencional



puede asociarse a la insatisfacción y al rechazo al sistema, abarcando desde una voluntad reformadora hasta la pretensión rupturista y revolucionaria (Vallès y Martí i Puig, 2015). De este modo, se configurarían dos colectivos diferentes según su inclinación a una u otra forma de intervención. Sin embargo esta distinción se ha hecho menos tajante en los últimos años y actualmente son muchas las personas que recurren a formas no convencionales de acción política, sin que ello signifique necesariamente una oposición al sistema.

Una cuestión relevante es saber por qué se ha incrementado la presencia de este tipo de manifestaciones —de la política no convencional— en el marco de regímenes que garantizan derechos y libertades de los ciudadanos, y que ofrecen canales normados para vehicular demandas, elegir representantes y fiscalizar políticos.

En América Latina, las marchas, manifestaciones, piquetes, puebladas, cacerolazos, cortes de ruta, ocupaciones, sentadas y bloqueos se han generalizado por toda su geografía. Pero muchas de estas formas de participar no son novedad: desde los años setenta hasta hoy se ha prestado mucha atención a la política en la calle. Además, a día de hoy la protesta ya no es patrimonio de ningún reclamo ni colectivo en particular, sino que se ha convertido en una forma de participar utilizada por todo tipo de grupos independientemente de su condición y abandonando todo tipo de temáticas.

De estas manifestaciones de política no convencional, los conflictos socioambientales destacan por ser unos de los que mayor cobertura mediática y tensiones políticas han generado. La protesta y el enfrentamiento han sido muchas veces la vía en que muchos ciudadanos han manifestado no solo su descontento, sino también su voluntad de desobedecer y enfrentarse a instituciones públicas y privadas cuando estas han llevado a cabo acciones en contra de lo que muchos ciudadanos consideran sus derechos o su patrimonio medioambiental.

A la vez, fenómenos de protesta que hace unos años tenían solo una lógica doméstica, hoy han adquirido una dimensión global a través de dinámicas de difusión y contagio informativo (conocidas como dinámicas virales), consolidando la emergencia de un nuevo patrón de comportamiento político colectivo en nuestras sociedades. Un patrón que

ha generado una nueva forma de denominar los movimientos sociales actuales como los *new-new*<sup>1</sup>. También el estudio de las redes transnacionales y las multitudes conectadas (Rovira, 2017) nos aporta hallazgos interesantes. Por un lado, las redes nos muestran que estas son globales, y por otro, nos señalan que hay una gran pluralidad de temas tratados, si bien muchos de ellos están relacionados con la defensa de derechos entrelazados —como pueden ser los de las mujeres, campesinos, trabajadores, indígenas o de colectivos vulnerables en contextos postconflicto—. Este nuevo fenómeno ha posibilitado dinámicas simbióticas entre las campañas, las redes transnacionales y las comunidades. ¿Cuál ha sido la clave de esta relación? Esto ha sido posible porque las redes transnacionales han aportado a las comunidades indígenas las llamadas «5 Cs», a saber: el contacto, la consciencia, el coraje, el *cash* y las campañas (Brysk, 2009).

El contacto es el papel intermediario que han jugado las nuevas tecnologías al relacionar ONG, iglesias o movimientos de solidaridad con redes ambientalistas y/o indigenistas. Es preciso señalar que en sus inicios el contacto tuvo mucha importancia debido a la lejanía geográfica y social de los afectados sociambientales, si bien aún hoy siguen teniendo un rol vital a la hora de crear nodos que supongan espacios de protección o interlocución que abren (o cierran) las puertas a otros ámbitos relacionales como son el acceso a organismos internacionales o a medios de comunicación. La consciencia tiene que ver con la creación de nuevas formas de entender determinadas situaciones, elaborar relatos, interpretar la realidad y hacer diagnósticos diferentes y críticos. Obviamente la construcción de las demandas es siempre un diálogo entre las comunidades, y en ese diálogo pueden generarse cambios en la naturaleza de los actores, nuevas alianzas y cambios en las correlaciones de poder. El coraje es la fuerza que ha dado el monitoreo global, gracias al cual muchas veces se ha podido frenar, o al menos suavizar, la represión

---

1 El sociólogo Manuel Castells califica este nuevo tipo de movilización como el de los «New New Social Movements», tal como lo expone en la siguiente entrevista: <http://thecrankysociologists.com/2013/03/25/manuel-castells-on-new-new-social-movements/> [consultado el 19.02.2014].

del Estado. El *cash* se refiere a la prestación de recursos materiales, que son de gran ayuda cuando se suman a recursos organizativos. Es importante subrayar que la gran mayoría de las comunidades indígenas no pueden sostener un contacto permanente con sus aliados sin una asistencia externa. Finalmente cabe nombrar a las campañas, que, impulsadas por redes transnacionales, han tenido la capacidad de influir en los Estados, ya que los ha puesto en el punto de mira de la comunidad internacional (Brysk, 2007).

Es por ello que el análisis del activismo transnacional involucra tanto la esfera nacional como la internacional y, por lo tanto, la interacción de estos niveles es la que condiciona el contexto en el que se mueven los activistas y sus organizaciones. Esta interacción incide en la estructura de las oportunidades y de las amenazas a las que se enfrentan los movimientos, a la vez que influyen en su desarrollo (Sikkink, 2005; Martí i Puig y Silva, 2014).

Pero la conflictividad social solo se traduce en la aparición de conflictos políticos algunas veces. Para que haya una traslación del conflicto social al conflicto político es necesario que exista un proceso de politización y para ello es necesario activar una serie de valores y significados que generen conciencia política entre los actores presentes con el fin de demandar y proponer iniciativas para transformar una situación de hecho. Para ello es preciso que el conflicto aparezca en la arena pública, exigiendo a las autoridades que tomen partido y activen decisiones administrativas. Sin embargo, el conflicto y el poder político no siempre se manifiestan de forma abierta con un debate público, a menudo muchos conflictos se abordan desde criterios supuestamente técnicos, de eficiencia o de un supuesto interés nacional, admitiendo como naturales e inevitables los efectos negativos que pueda acarrear (Vallès y Martí i Puig, 2015). Esto es lo que ocurre a menudo con conflictos medioambientales en América Latina, sobre todo con las actividades extractivas. Sin embargo, desde hace algo más de dos décadas estas actividades se han ido problematizando y con ello ha emergido el tema de la conflictividad socioambiental.

## La especificidad del conflicto socioambiental y el activismo de mediana intensidad

¿Qué tienen los conflictos socioambientales de singular o específico respecto a otros conflictos o reivindicaciones? ¿Hay alguna definición específica que pueda distinguirlos respecto de otro tipo de conflictos y protestas presentes en la sociedad actual? La definición de conflicto socioambiental que propone el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile en su «mapa de conflictos socioambientales de Chile» es acertada, si bien hay muchas posibles (Tanaka *et al.*, 2011). La definición es la siguiente: «aquellas disputas entre diversos actores (personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o públicas o el estado en sus múltiples acepciones, ya sea por acción u omisión) manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opinión, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (de facto o potencial) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas».

Este tipo de conflictos, por tanto, se caracterizan por cinco elementos muy significativos:

- Enfrentan actores con una base de intereses, valores, percepciones y significados diferentes sobre circunstancias que afectan (en verdad o por amenaza) al medioambiente.
- Ocurren en la esfera pública y son visibles para un grupo de personas mayor que el de las estrictas y directamente afectadas.
- Tienen una base territorial y/o espacial (subsuelo o atmósfera) que puede tener trascendencia local, regional, nacional o transnacional.
- Involucran acciones colectivas con un repertorio de acción de tipo no convencional y de contienda transgresiva, con una amplia capacidad de confrontación y de amenaza.
- Generan conflictos con un componente de *multiescalaridad* y transnacionalidad.

Pero más allá de la definición de conflictividad socioambiental es necesario señalar que esta se ha convertido en un fenómeno que ha

adquirido, progresivamente, una mayor complejidad a la hora de gestionarse. La complejidad es tal que es preciso asociar este tema al debate creado en torno al término *wicked problems* (problemas malditos)<sup>2</sup>. La creación del concepto de problemas malditos sirve para expresar gráficamente las situaciones que parecen desbordar las capacidades de la administración del Estado y de las políticas públicas que impulsa (Couklin, 2006; Weber y Khademian, 2008). Un desbordamiento que no solo presiona sobre el Estado y a la propia administración sino que, simultáneamente, se convierte en el motor de una creciente insatisfacción de los actores implicados, públicos y privados, y de la ciudadana en general (Brugué *et al.*, 2015).

Hasta hace poco, el *modus operandi* clásico de los Estados ante este tipo de problemas consistía en simplificarlos reduciéndolos a un ámbito especializado capaz de abordarlos desde un conocimiento sectorial, generalmente apegados a criterios de crecimiento económico, y con un discurso que apelaba al interés nacional. En la actualidad estas simplificaciones ya no son posibles. Los conflictos socioambientales son demasiado complejos, sofisticados y diversos como para que el Estado los resuelva de forma restrictiva y unilateral. Y es aquí donde radica el principal reto para las agencias públicas: es necesario abandonar intervenciones a partir de lógicas sectoriales y unidimensionales para pasar a ofrecer respuestas multisectoriales a asuntos multidimensionales (Brugué *et al.*, 2015).

Los problemas son malditos precisamente por su irreductible complejidad. Según Head (2008), el grado de maldad —*wickedness*— de problemas sociales varía en función de su complejidad (expresada en términos de incertidumbre e interdependencia) y del número y la diversidad de los actores involucrados. En base a estas características, los problemas socioambientales serían unos *very wicked problems* debido, por un lado, a la presencia de múltiples actores con valores e intereses

---

2 El término *wicked problems* fue utilizado por primera vez por Rittel y Webber (1973), señalando que, a partir de la década de los setenta, muchos problemas ya no eran abordables a través de soluciones tecnorracionales.

disímiles y en conflicto, y por otro lado por presentar soluciones que no son regulares ni *estandarizables*, sino que cada uno de ellos es original y singular (Brugué *et al.*, 2015).

Una vez establecida una definición de conflicto socioambiental es relevante mostrar las evidencias obtenidas de las bases de datos de Ejolt sobre conflictos medioambientales, donde destacan algunos elementos que pueden ayudarnos a comprender los mismos, así como darnos algunas pautas para su análisis<sup>3</sup>. La información que sigue se centra en el grupo destinatario de las protestas, el grupo movilizador, el tipo de repertorio de acción colectiva utilizado y la categoría del conflicto ambiental. A partir de dichos datos podremos completar la definición de este tipo de fenómeno.

Respecto del grupo destinatario de las protestas, de la figura 1 (en la página siguiente) se infiere que una vez generado el conflicto, los grupos destinatarios de las protestas son básicamente las empresas, con 461 casos registrados frente a los 39 que se refieren al gobierno, los 14 de otras organizaciones y los 7 de grupos locales. De hecho, cuando los conflictos acumulan dos *targets* (figura 2), estos son las empresas y los gobiernos, por lo que de estos datos se deduce que los reclamos a las empresas rara vez son exclusivos, ya que casi siempre involucran de una manera u otra a entidades del gobierno, si bien los reclamos exclusivos a los organismos públicos apenas representan el 7 % de la muestra. Si se observa qué tipo de empresas son las involucradas en conflictos socioambientales, estas son —según los datos de la figura 3— mayoritariamente privadas (nacionales o internacionales), mientras que solo una minoría son públicas, representando estas últimas apenas el 6 %. También destaca la importante presencia de las empresas nacionales, que representan casi el 40 % de las implicadas en conflictos, si bien en bastantes casos las empresas locales suelen tener participación importante de accionistas internacionales.

---

3 Hay muchas fuentes, con gran diversidad en cuanto a cobertura, énfasis, marco conceptual, etc., y que al no haber una base de datos única, hemos optado por codificar la de EJOLT, por ser la más completa en lo regional.

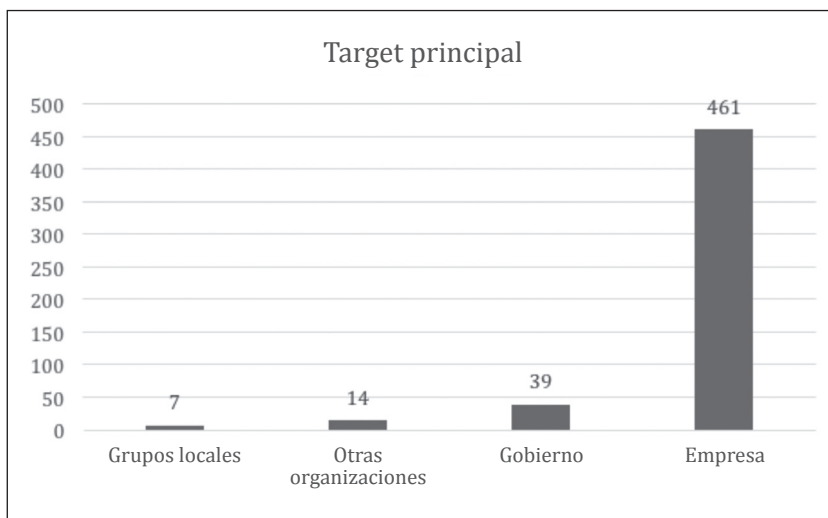


Figura 1. Principal grupo destinatario de la protesta socioambiental

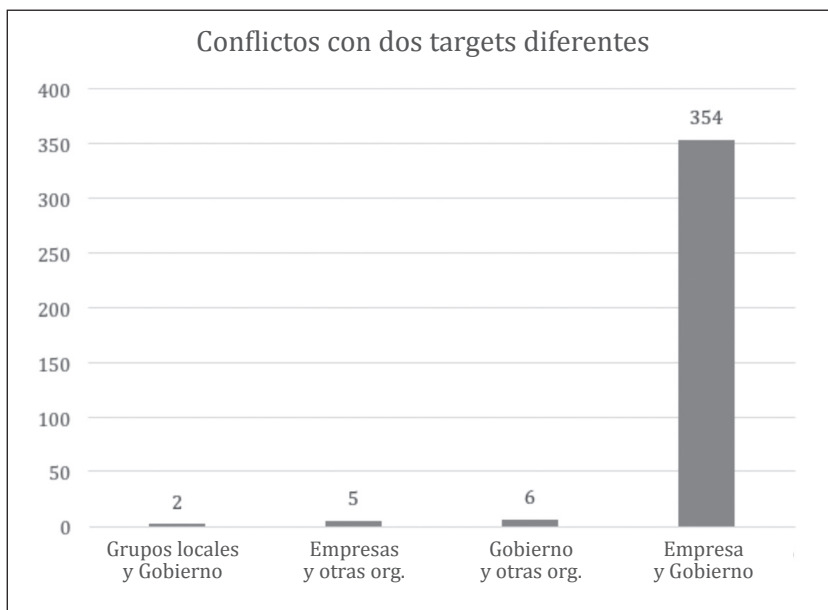


Figura 2. Combinación de dos grupos destinatarios de la protesta socioambiental

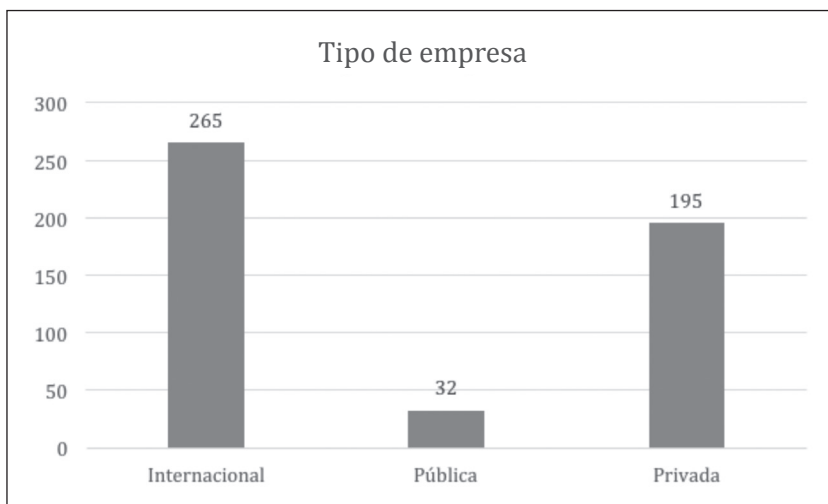


Figura 3. Tipo de empresa implicada

En cuanto al grupo movilizador de la figura 4 (página siguiente) se desprende que los actores que impulsan las protestas son mayoritariamente actores locales que residen en el espacio donde se genera el conflicto (campesinos/pescadores, organizaciones indígenas, comunidad/residentes), si bien también tienen un rol muy relevante las ONG medioambientales. En cambio, otro tipo de organizaciones, como son las ONG no medioambientales, partidos, sindicatos, organizaciones de investigación u organizaciones gubernamentales tienen una presencia muy limitada. Esta dicotomía queda reflejada en la figura 5, en la que se señala cuáles son los emparejamientos de grupos movilizados más comunes, quedando en primer lugar el tándem de campesinos e indígenas, y en segundo y tercer lugar aparecen estos dos mismos actores emparejados con las ONG medioambientales. Este dato es importante, ya que señala el importante rol de acompañamiento que realizan las ONG medioambientales como aliados de comunidades indígenas y campesinas y, por otro lado, la desvinculación de los actores tradicionales (como los partidos y los sindicatos) respecto a este tipo de eventos. De la figura 5 vale destacar la minimización del actor mujeres, que solo aparece con una baja frecuencia; a la hora de la verdad, en el resto de categorías hay muchas mujeres movilizadas.



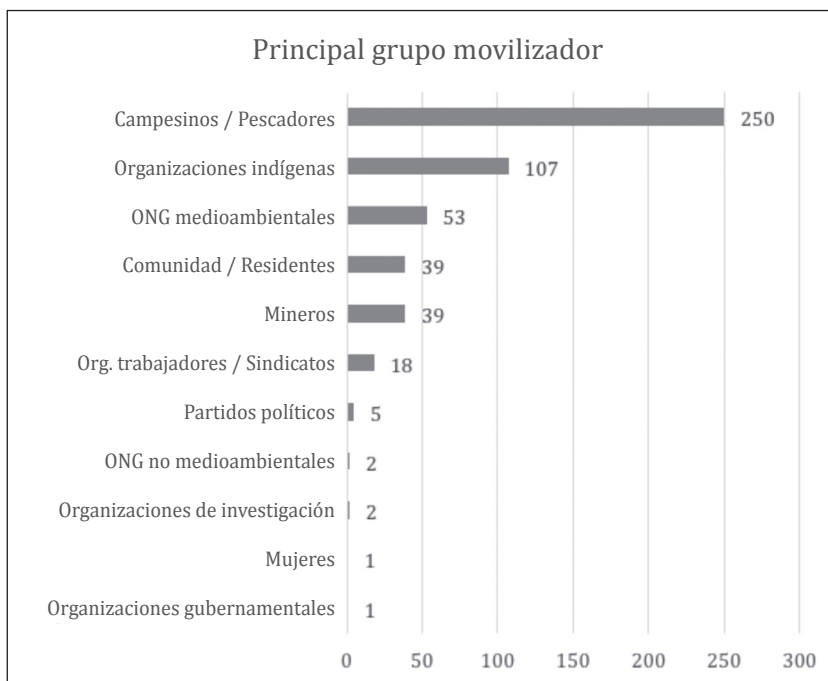


Figura 4. Grupo movilizador

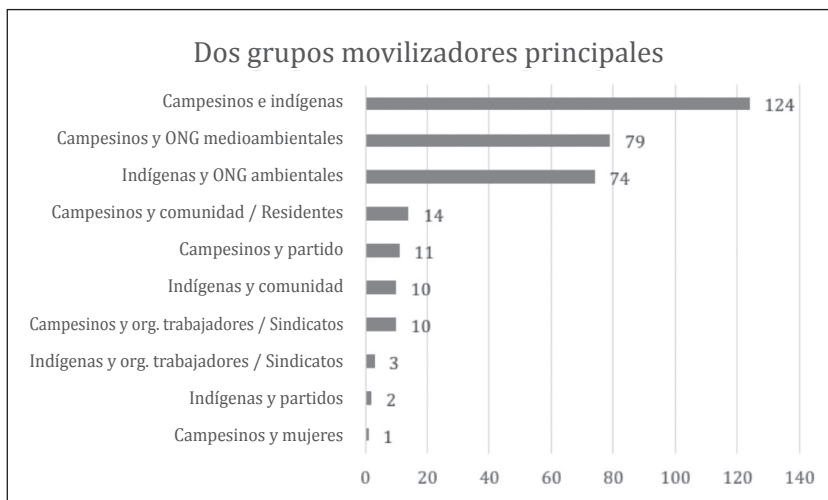


Figura 5. Dos grupos movilizadores principales

En cuanto al tipo de repertorio de acción colectiva utilizado por quienes se movilizan, según la figura 6, las acciones más recurrentes no son especialmente disruptivas, ya que las acciones más pacíficas (como son las declaraciones/campañas, asambleas/ desarrollo de redes, el activismo judicial, las creaciones artísticas, las cartas de reclamación y los informes alternativos) representan casi el 70% del repertorio, relegando las acciones más disruptivas (como son los bloqueos, las ocupaciones, las marchas, los sabotajes y las huelgas) a menos de un tercio del total. Esta información se refuerza con los datos que se presentan en la figura 7, en la que se suman dos acciones de protesta que se dan a la vez y donde los bloqueos (asociados con el activismo judicial) quedan relegados a una cuarta posición. De todas formas, los bloqueos —y no otros tipos de acciones más violentas— parecen ser el repertorio de acción colectiva disruptiva más común de quienes impulsan el conflicto, muy por encima de otro tipo de acciones más problemáticas, como el sabotaje, los daños a la propiedad, o las ocupaciones. Así pues, según estos datos, las acciones violentas son repertorios muy excepcionales y solo se llevan a cabo muy puntualmente por parte de quienes protestan. Este hallazgo es de gran interés, ya que

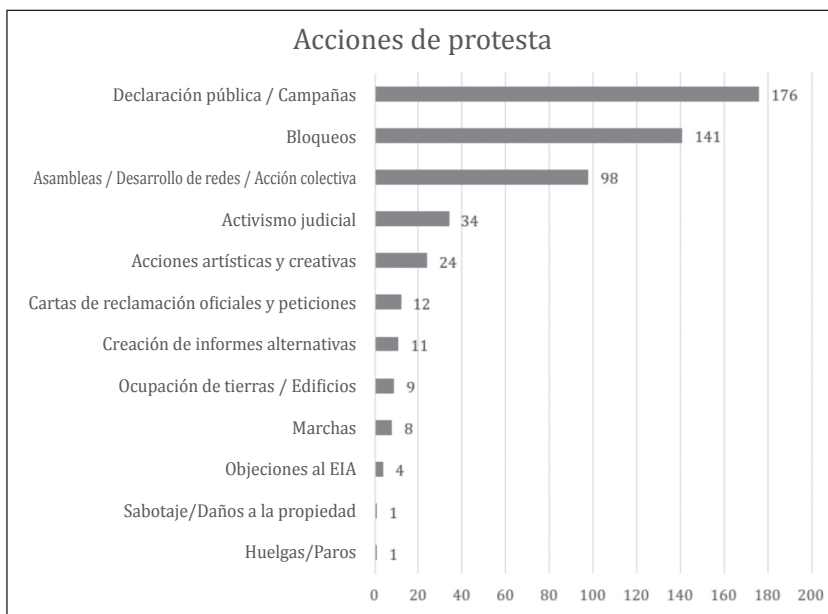


Figura 6. Acciones de protesta principal

contrasta con la imagen de violencia y revuelta que se ha construido de los activistas medioambientales por parte de los medios<sup>4</sup>.



Figura 7. Dos acciones de protesta principal

Por otro lado, también llama la atención la limitada presencia del activismo judicial por parte de los impulsores de la protesta (6,5%), dato que debe tenerse en cuenta debido a la tendencia a la judicialización de los conflictos por parte de algunos gobiernos y empresas a la hora

4 Sobre este tema de los activistas medioambientales victimizados, véase: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/how-many-more/>

de enfrentar a los activistas y sus demandas. De los datos observados en las figuras 6, 7 y 8 se deduce que la intensidad de los conflictos sea calificada como media en 231 casos, alta en 169 y baja en 95 casos. En este sentido cabe enfatizar que la violencia impulsada por los activistas es la excepción, a pesar de que a menudo el gobierno y los medios de comunicación hagan énfasis en ella e intenten provocar alarma social cuando ocurren.

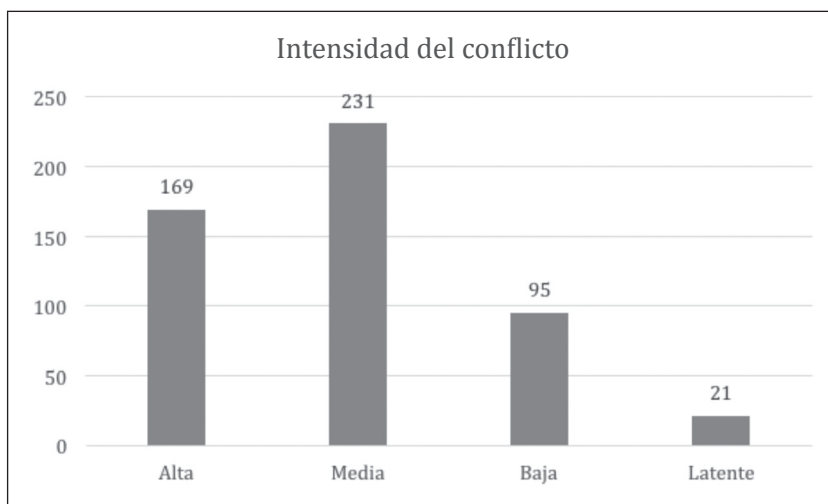


Figura 8. Intensidad del conflicto

En cuanto a la temática que activa el conflicto, tal como muestra la figura 9 (página siguiente) y tal como es de suponer, esta suele tener como objetivo la defensa del medio ambiente. Sin embargo, muchas veces esta no es la única preocupación, pues suele estar acompañada de demandas vinculadas a otros temas como la salud y la participación en la toma de decisiones o en los beneficios. La figura 10 muestra la tipología de los conflictos según el tipo de recurso y actividad, donde destaca la preeminencia que tienen los conflictos vinculados a las actividades extractivas, siguiéndoles los que están relacionados con biomasa y tierra, y aquellos relacionados con el agua<sup>5</sup>.

5 Cruzando las categorías del conflicto con la de los países, se observa que los conflictos extractivos son más significativos en México, Colombia,

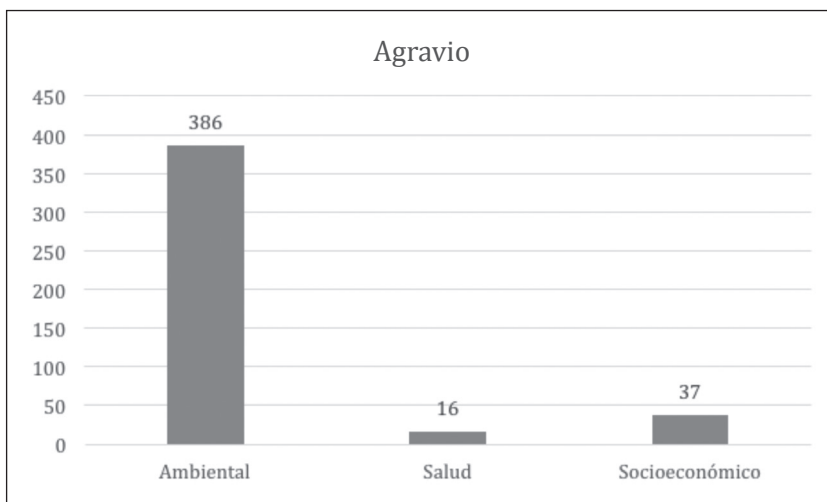


Figura 9. Tipo de agravio de los conflictos

Finalmente, la figura 11 muestra la tipología de los conflictos según el tipo de recurso natural o asociado. Como se ve, el recurso tierra es el que predomina en la mayoría de los conflictos (concretamente en alrededor del 25 % de los registrados), ya estén estos relacionados con actividades mineras, infraestructura de generación o transmisión eléctrica, plantaciones, infraestructura turística, etc. En otras palabras, el recurso tierra no es exclusivo de un cierto tipo de conflicto sino que aparece asociado a las principales tipologías presentes en la región, aunque aparece más frecuentemente vinculado a conflictos relacionados con la gestión de recursos hídricos. El segundo recurso motivo de conflicto es el oro y en tercer lugar aparecería el agua, vinculado a la construcción de represas.

De lo expuesto se puede colegir que los conflictos siguen algunos patrones y regularidades, si bien es necesario tener presente que existe una alta contingencia de casos y que en cada uno de ellos la política

---

Chile, Bolivia y Argentina, mientras que en Brasil son los de biomasa y conflicto de tierra.

local, regional y nacional —con sus constricciones institucionales y sus coyunturas— inciden fuertemente. A la vez es preciso exponer que la conflictividad es diferente si en la contienda están presentes grandes jugadores e inversiones a gran escala, pues si eso acontece, la negociación se establece a partir de grandes asimetrías.

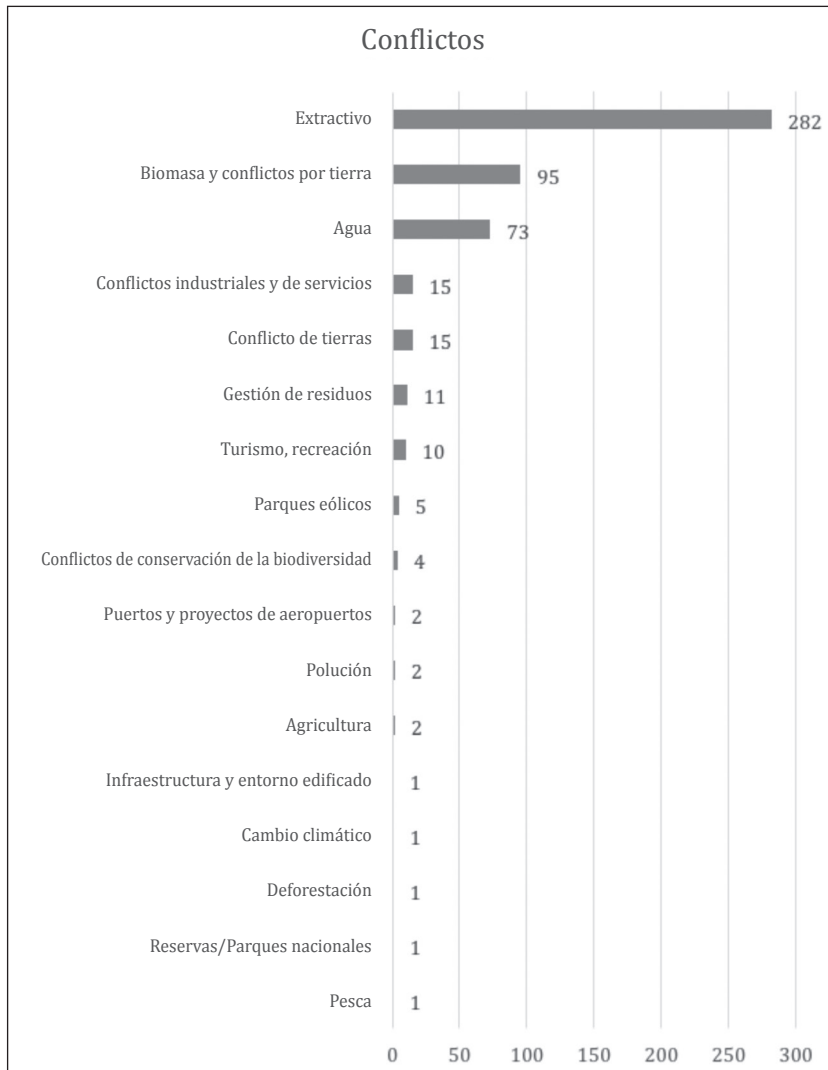


Figura 10. Categoría del conflicto (categorías agrupadas)

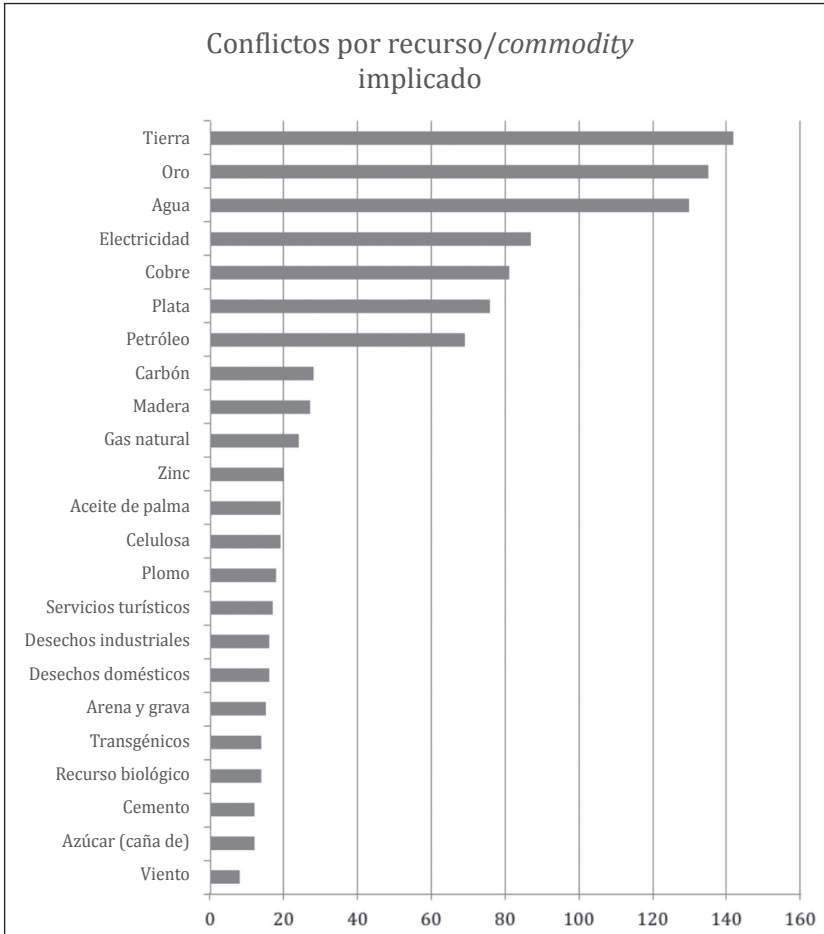


Figura 11. Conflicto por recurso implicado

## **El perfil de los activistas ambientalistas y su creciente victimización**

La pretensión de este epígrafe es mostrar, a partir de los datos de opinión de LAPOP y de datos sociodemográficos, cuáles son los determinantes de la protesta y, con ello, elaborar un individuo tipo de las personas que han participado en actividades políticas no convencionales, tanto a nivel latinoamericano como por países.

Respecto a los determinantes sociodemográficos o políticos de la protesta en manifestaciones autorizadas para América Latina, nos remitimos a los datos de la figura 12<sup>6</sup>, que muestra los determinantes de la participación en protestas autorizadas para toda la región. En ella se observa que las poblaciones indígenas, en comparación con el resto de grupos, tienen una probabilidad mayor de haberse manifestado. A la vez, también señala que a mayor nivel de educación, mayor probabilidad de movilizarse; que los más jóvenes y los que más usan Internet también presentan mayor tendencia a manifestarse. Lo mismo ocurre con quienes defienden políticas de izquierdas y un rol activo del Estado en la economía, o quienes están a favor de proteger el medio ambiente, los que han sido víctimas de la delincuencia y los que tienen interés en la política y participan en reuniones de partidos y movimientos. También los que menos aprueban la labor del Ejecutivo tienden a participar más en protestas. En definitiva, las variables más significativas que inciden en un aumento en la participación social en la protesta son, en orden de intensidad: la participación política en reuniones o mítines políticos o en movimientos sociales, el interés por la política, la pertenencia a un pueblo indígena, la educación, la participación en las redes sociales, y el ser víctima de algún delito en un sentido amplio. También con una relación positiva, pero más débil, está vivir en un entorno urbano, votar, pertenecer a un quintil económico por encima de la media, preferir que sea el Estado el titular de las industrias más importantes y proteger el

---

6 En la tabla 1 se presentan los datos de la regresión que relaciona variables sociodemográficas y políticas con la participación en protestas. Por otro lado, en la figura 12 se presenta una gráfica que muestra los resultados de una regresión logística donde los puntos representan los coeficientes estimados y las líneas y los intervalos de confianza. Cuando los intervalos no tocan la línea 0, significa que esa variable tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de haber participado en una manifestación. Los puntos a la derecha indican una relación positiva, mientras que a la izquierda una relación negativa, con la excepción de la variable «ideología», donde la variación del coeficiente hacia la izquierda significa simpatía hacia la izquierda política y hacia la derecha simpatía por la derecha.



medio ambiente. Así las cosas, se podría inferir una especie de retrato robot del activista latinoamericano. Este sería un (o una) joven, vinculado a organizaciones sociales y partidarias, con interés en la política, con educación formal por encima de la media, conectado en las redes sociales y con preferencias políticas de izquierda. A este perfil, si se le suma la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, la probabilidad de protestar es mucho mayor.

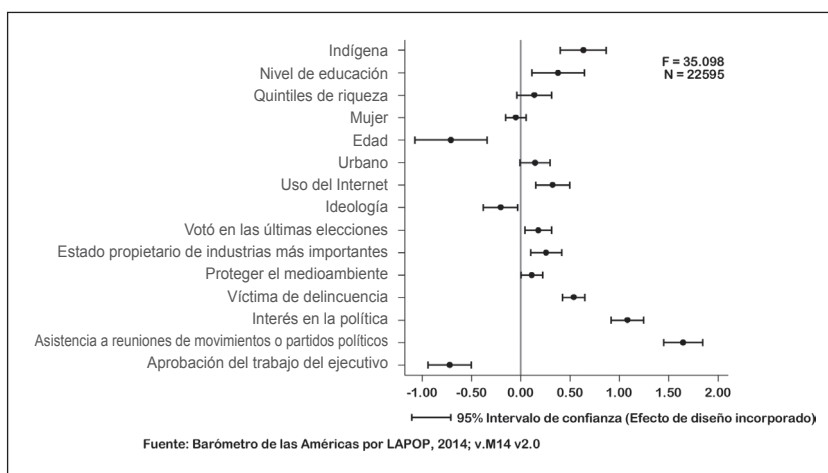


Figura 12. Determinantes de la participación en protestas autorizadas.  
Modelo para toda la región con efectos fijos por país

No obstante, la información por países difiere de los datos mostrados a nivel regional. En Colombia solo hay siete variables que son estadísticamente significativas. Estas son: pertenencia a un pueblo indígena, creencia de que el Estado debe ser propietario de industrias, ser varón, ser joven, haber sido víctima de la delincuencia, tener interés en la política y asistir a reuniones/mítines políticos y participar en movimientos sociales. En Perú hay seis variables estadísticamente significativas. Los factores explicativos de la participación que son predictivos son: ser indígena, ser víctima de la delincuencia, tener interés en la política, asistir a reuniones de partidos y movimientos sociales, y desaprobación de la gestión del Gobierno. En el caso de Bolivia, la mayoría de las características que aparecen no son significativas y por lo tanto no influyen en la



Características sociodemográficas	Col	Pe	Bol	Bra	Mx	Chile	Arg	RD
Uso Internet					+			
Ideología (izquierdas con -, derechas con +)						+		
Voto en elecciones								
Estado propietario	+	+		+		+		+
Protección medioambiente						+		
Victimización	+	+	+	+			+	+
Interés por la política	+	+	+	+	+	+	+	
Participación en partidos y movimientos	+	+	+	+	+		+	+
Aprueba ejecutivo		-						-

En la tabla 1 se observa que las tres variables muy significativas que influyen en mayor medida en la participación en protestas son: la asistencia a reuniones partidarias y de movimientos sociales, el interés en la política y el haber sido víctima de violencia. Destaca también que es significativo ser indígena en países con alto porcentaje de población indígena como Colombia, Perú y Bolivia; ser joven; y estar a favor de que el Estado sea el propietario de las empresas extractivas. Sorprende, por otro lado, que la variable protección del medioambiente solo sea significativa en Chile.

Respecto a los factores que influyen en la participación en acciones políticas no convencionales más disruptivas (como son los cierres o bloqueos de calles), y tal como se observa en la figura 13, son ser joven, desaprobar la acción de gobierno, tener interés en la política, participar en reuniones de partidos o movimientos sociales, estar interesado en la política, estar conectado a Internet, creer que el Estado debe ser el titular de las industrias más importantes y tener un nivel de renta por debajo de la media.

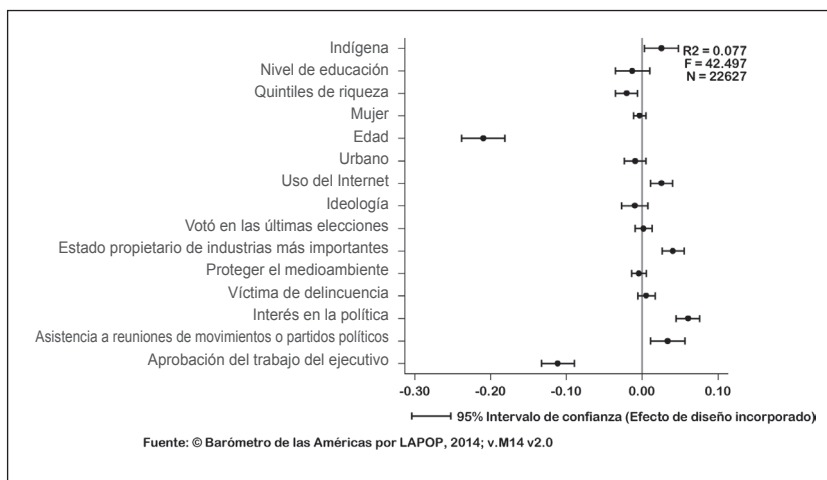


Figura 13. Factores determinantes de las personas que aprueban que las personas participen en bloqueos de calles o carreteras como forma de protesta (datos de 2014)

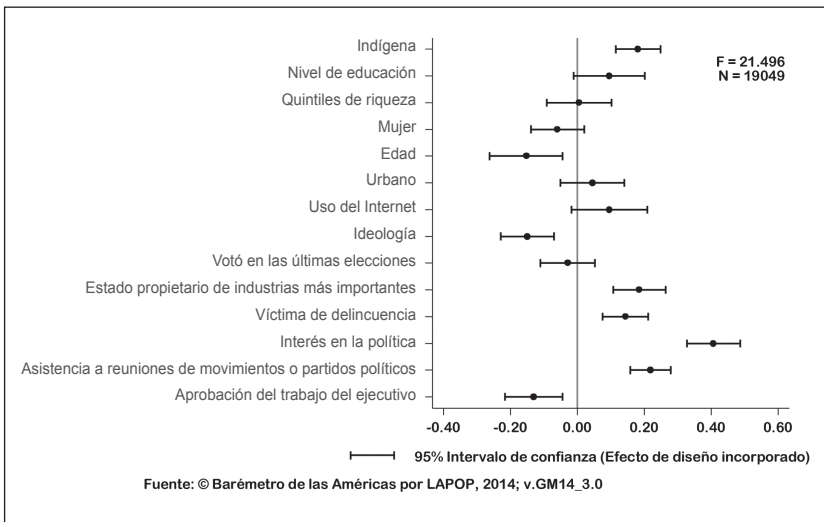
Finalmente se muestran tres figuras que dan cuenta de cuáles son las variables determinantes que se relacionan con la disposición a protestar por la explotación de recursos naturales (figura 14), las que se relacionan con aquellas personas que aprueban que otros protesten por el medio ambiente (figura 15), y finalmente las que se relacionan con las personas que aprueban la defensa del medio ambiente pero sin aprobar las protestas medioambientales (figura 16).

De los datos de la figura 14 se observa que las variables que correlacionan positivamente con la disposición a protestar por la explotación de recursos naturales son el interés por la política, la asistencia a reuniones de movimientos o partidos políticos, creer que el Estado debe ser el propietario de las industrias importantes, ser indígena, ser víctima de la delincuencia y ser de izquierdas; mientras que las que correlacionan negativamente son la edad y la aprobación del trabajo del Ejecutivo. En este sentido, quienes participan en protestas medioambientales tienen unas características muy semejantes a los que participan en protestas autorizadas, y el retrato tipo es el de ser joven, de izquierdas, interesado en la política, creer que el Estado debe ser propietario de sectores importantes de la economía (no liberal), estar

insertado en partidos o movimientos políticos, y que rechazan la labor del Ejecutivo.

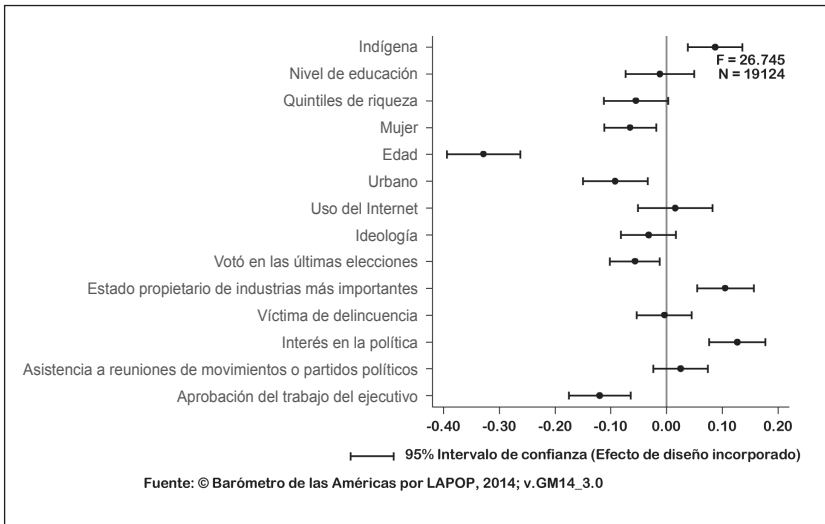
Por otro lado, como se muestra en la figura 15, los factores determinantes para la aprobación de terceros en protestas por el medio ambiente son los mismos que se presentan entre las personas que protestan, con la diferencia de que entre quienes aprueban (y no protestan) están las variables de vivir en un ámbito urbano, no ser víctimas de la delincuencia, y no participar en reuniones de movimientos ni partidos. En cambio, los determinantes que correlacionan positivamente con la defensa del medioambiente pero sin aprobar que otros protesten son, como se ve en la figura 16, la edad, la riqueza, la aprobación del Ejecutivo y ser indígena; mientras que las variables que se correlacionan negativamente son la asistencia a reuniones de movimientos o partidos, creer que el Estado debe ser propietario de las industrias más importantes, ser mujer y tener un nivel educativo por debajo de la media.

Figura 14. Variables/factores determinantes en la participación en protestas



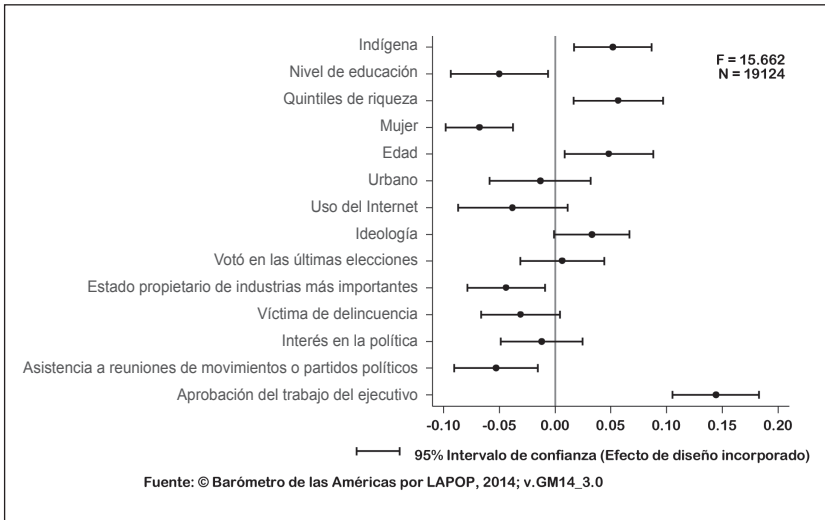
para la defensa del medioambiente

Figura 15. Variables/factores determinantes para la aprobación de terceros



en protestas en defensa del medioambiente

Figura 16. Variables/factores determinantes en las personas que defienden el medio ambiente pero que no aprueban que otros protesten



Pero más allá del perfil de los activistas es importante señalar un tema clave relacionado con los activistas medioambientales, a saber, el acoso y criminalización que sufren en la región por parte de múltiples

actores. Según varios observatorios y organizaciones de monitoreo de derechos humanos<sup>7</sup>, en 2015 más de tres personas a la semana murieron asesinadas por defender su tierra, sus bosques y sus ríos frente a industrias relacionadas con el uso de recursos naturales en el mundo, siendo América Latina la región más afectada. En el informe *En terreno peligroso* publicado en junio de 2016 por Global Witness, se documentan 185 muertes de activistas medioambientales latinoamericanos acaecidos en 2015, la mayor cifra registrada hasta la fecha y que multiplica por dos a la de los periodistas asesinados<sup>8</sup>. Según dicho informe, el país con mayor número de víctimas durante dicho lustro (2010-2015) fue Brasil con 207, seguido de Honduras con 109, Colombia con 105, Perú con 50, México y Guatemala con 32, Paraguay con 13, Nicaragua con 15, Argentina con 6, Ecuador, Costa Rica y Panamá con 2 y Venezuela con 1. Así las cosas, Brasil se ha señalado como el país más inseguro para los que se oponen a proyectos relacionados con el medio ambiente y el derecho a la tierra<sup>9</sup>. A la vez, el último año monitoreado (2015) fue el más sangriento del lustro.

El mismo informe expuso que el 40 % de las víctimas fueron miembros de comunidades indígenas, la mayor parte de ellos residentes en espacios alejados de centros urbanos, con poca presencia de las instituciones del Estado. En estos espacios es fácil para los actores que quieren extraer recursos sin las garantías ni los procedimientos pertinentes poder cooptar, reprimir, criminalizar o silenciar a quienes se resisten a sus demandas. Así, en palabras del Observatorio para la Protección de Defensores de los Derechos Humanos<sup>10</sup>, «criminalizar y hostigar a quienes defienden los derechos humanos y los derechos de la tierra se

---

7 Entre estas organizaciones destacan los informes realizados recientemente por <https://www.globalwitness.org>

8 Véase: <https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/>

9 Así lo expuso la relatora especial de la ONU para los derechos humanos, Victoria Tauli-Corpuz, en una reciente visita a Brasil. Véase: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php>

10 Véase: <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/>

está convirtiéndose en una conducta recurrente en América Latina, y no se trata de un fenómeno aislado». Es más, la tercera relatora especial de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, expuso que el acoso a los activistas medioambientales en América Latina se estaba convirtiendo en una epidemia<sup>11</sup>.

El origen de las agresiones contra los defensores del medio ambiente es diverso. Según el mismo informe de Global Witness, los victimarios más recurrentes son los grupos paramilitares, seguidos de miembros de las Fuerzas Armadas, la policía y grupos de guardas privados, todos ellos motivados por intereses de carácter económico y/o político. Respecto al tipo de conflictos que generan mayor conflictividad, destacan los relacionados con actividades extractivas, si bien los conflictos relacionados con el agua, la agroindustria y con la tala también son críticos. En el caso del Perú, por ejemplo, el 80 % de los asesinatos perpetrados en el país en 2015 estaban relacionados con conflictos vinculados a industrias extractivas.

Frente a esta situación, es necesario que las autoridades públicas apoyen el derecho de los defensores medioambientales en sus denuncias y los protejan, exijan que los planes de desarrollo que se implementen estén en conformidad con los derechos humanos, que investiguen los delitos perpetrados en su contra con el objetivo de reparar el daño causado y se juzgue a quienes hayan causado el mal; en caso contrario se puede cronificar la situación de indefensión que existe en el presente.

## Conclusiones tentativas

De lo expuesto en el texto se desprenden algunas evidencias. La primera es que la conflictividad medioambiental se ha incrementado en América Latina en los últimos años por múltiples factores, destacando una mayor presión sobre los recursos naturales a causa de un aumento

---

11 Véase: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es>



en su demanda y las mejoras técnicas y el surgimiento de una nueva sensibilidad ecológica.

Con ello, la politización y expansión de los conflictos medioambientales ha sido notable, en parte por el impacto de las campañas y redes transnacionales que han abordado la lucha desde una perspectiva multinivel, vinculando las comunidades locales afectadas con oportunidades de cambio e influencia en esferas de decisión.

La activación de dichos conflictos ha tenido su origen, sobre todo, en la disputa de tierras y agua vinculadas a actividades extractivas. En estas contiendas, los actores que se han movilizado han sido mayoritariamente comunidades locales, si bien a menudo han conseguido el apoyo de redes ambientalistas. Destaca en este punto que los repertorios de acción y confrontación impulsados por los activistas han sido —sobre todo— pacíficos y la intensidad del conflicto ha sido mediana. Sin embargo, los activistas movilizados —cuyas características sociodemográficas se han descrito— han sido crecientemente victimizados, pues la violencia desplegada contra ellos (generalmente por parte de actores vinculados a intereses económicos) da cuenta de una confrontación desleal y asimétrica. En esta lógica, y a modo de conclusión, es preciso señalar que la violencia generada por los conflictos socioambientales en América Latina ha sido sobre todo destinada a los activistas.

## Referencias bibliográficas

- AYLWIN, J., S. MARTÍ I PUIG, C. WRIGHT y N. YÁÑEZ (eds.) (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir: recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BENGOA, J. (2000), *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: FCE Chile.
- BRUGUÉ, Q. *et al.* (2015), «¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales». *Gestión y Política Pública*, 24, pp. 85-130.
- BRYSK, A. y C. WISE (1997), «Liberalization and Ethnic Conflict in Latin America». *Studies in Comparative International Development*, pp. 76-104.

- BRYSK, A. (2009), *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*. Barcelona: Bellaterra.
- BRYSK, A. (2007), «Globalización y pueblos indígenas. El rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI». En S. MARTÍ I PUIG (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Barcelona: Editorial Bellaterra-CIDOB.
- BURKE, M., S. M. HSIANG y E. MIGUEL (2014), «Climate and Conflict». *NBER Working Paper 20958*, Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper Series.
- CALDERÓN, F. (coord.) (2012), *La protesta social en América Latina*, Cuaderno de Prospectiva Política 1. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CASTELLS, M. (2012), *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza.
- CENTENO, M. A. (2008), *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. Princeton: Penn State University Press.
- COUKLIN, J. (2006), *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Londres: John Wiley & Sons.
- GARRETÓN, A. (ed.) (2003), *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North/South Center Press.
- GRASA, R. y L. SERRA (2011), «Conflictos socioambientales: la gestión y apropiación de los recursos naturales. Diagnóstico y propuesta para el pronóstico y la terapia». Paper expuesto en el Seminario *Polarización y conflicto en América Latina. Retos para la transformación de conflictos y la seguridad humana*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- HINOJOSA, L. y A. BEBBINGTON (2008), *Struggles over territory and livelihood in neoliberalized environments*. Working Paper, School of Environment and Development, University of Manchester.
- MARTÍ I PUIG, S. (2010), «The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene». *Latin American Perspectives*, 37 (6), pp. 74-92.
- MARTÍ I PUIG, S. y G. DIETZ (coords.) (2014), *Empoderamiento y educación superior en contextos interculturales en México*. Barcelona: Bellaterra.
- MARTÍ I PUIG, S. y E. SILVA (2014), «Introducción: movilización y protesta en el mundo global e Interconectado». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2014, 105, pp. 7-18.
- MORLINO, L. (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Estocolmo/San José: IDEA Internacional.

- MOSER, C. y A. STEIN (2011), «Implementing urban participatory climate change adaptation appraisals: a methodological guideline». *Environment and Urbanization*, 23 (2), pp. 463-485.
- MOSER, C. et al. (2010), *Pro-Poor Adaptation to Climate Change in Urban Centers: Case Studies of Vulnerability and Resilience in Kenya and Nicaragua*. Report 54947. Washington D. C.: World Bank.
- NEVEU, C. (2002), «Nimbys as citizens: (re)defining the “general interest”». *European Journal of Anthropology*, 40, pp. 51-66.
- O'DONNELL, G. (2010), *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'DONNELL, G y S. PINHEIRO (2002), *La (in)efectividad de la ley y la exclusion en America Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- PIERRE, J. y G. PETERS (2000), *Governance, Politics and the State*. Nueva York: McMillan.
- RITTEL, H. y M. WEBBER (1973), «Dilemmas in General Theory of Planning». *Policy Sciences*, 4 (2), pp. 155-169.
- ROBINSON, W. (2008), *Latin America and Global Capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ROVIRA, G. (2017), *Activismo en red y multitudes conectadas*. Barcelona: Icaria.
- SIKKINK, K. (2005), «Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition». En: D. DELLA PORTA y S. TARROW (eds.), *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- STEIN, A. (2011), «Cambio climático: ¿la nueva variable de conflictividad en América Latina?». Paper expuesto en el seminario *Polarización y conflicto en América Latina. Retos para la transformación de conflictos y la seguridad humana*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- STEIN, A. (2014), «Natural disasters, climate changes and environmental challenges in Central America». En D. SÁNCHEZ-ANCOCHEA y S. MARTÍ I PUIG (eds.) (2014), *Handbook of Central American Governance*, Nueva York: Routledge Internatioanl.
- SVAMPA, M. (2013), «“Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina». *Nueva Sociedad*, 244. Disponible en <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- TANAKA, M., P. ZÁRATE y L. HUBER (2011), *Mapa de conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. La Paz: PrevCom-PCM.

- TARROW, S. (2009), *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_ (2010), *El nuevo activismo transnacional*. Barcelona: Hacer.
- VALLÈS, J. M. y S. MARTÍ I PUIG (2015), *Ciencia Política. Un manual*. Barcelona: Ariel.
- YASHAR, D. J. (2005), *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.



## 4. SEGURIDAD HUMANA Y FRACTURAS DE LA VIOLENCIA







# ESTADOS VIOLENCIA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

**ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN**

Doctora en Relaciones Internacionales,  
investigadora asociada  
al Instituto Complutense de Estudios Internacionales







## Introducción: democracia y violencia

De acuerdo a Arias y Goldstein (2010), a lo largo de la historia latinoamericana la violencia ha actuado como un método de regulación social y se ha convertido en una parte constitutiva del sostenimiento y reproducción de la democracia formal emergida después del fin de los regímenes autoritarios (como por ejemplo ocurrió en Brasil y México) y de situaciones de guerra civil y/o conflictividad sostenida (Guatemala y Colombia). Las violencias del Estado no son una desviación del modelo democrático, sostienen Arias y Goldstein, sino que «son parte central de la naturaleza misma de unas democracias violentamente plurales, con Estados, élites sociales y grupos subalternos aplicando la violencia en la búsqueda por establecer o por contestar regímenes de ciudadanía, justicia, derechos y un orden social democrático» (Arias y Goldstein, 2010: 4-5).

Una vez asegurado el monopolio del uso de la fuerza —y el control o gestión de los recursos presentes en el territorio— se supone que habría una disminución de las tensiones violentas, bien por la existencia de vías para la superación del conflicto pacíficamente, o bien por que el monopolio de la fuerza y la justicia disuaden los comportamientos violentos. Sin embargo, este monopolio también vale para sistemas democráticos imperfectos en los que uno de los principales objetivos de las élites políticas es establecer un sistema político-institucional con el fin de preservar el *statu quo* y así resguardar sus intereses sectoriales. En lugar de transitar hacia una gestión institucionalizada y pacífica del sistema social en Latinoamérica, la coerción violenta y su gestión desinstitucionalizada, se articularon a la construcción del Estado. La presencia de distintos tipos de violencia clasificados por

Galtung (2016: 149), directa, estructural y cultural es, por tanto, una constante histórica<sup>1</sup>.

Uno de los objetivos principales del Estado es garantizar una adecuada gestión de los conflictos sociales para, de esta forma, evitar que los mismos pongan en riesgo la estabilidad hegemónica. «El conflicto no puede resolverse en el sentido de liberarse de él. [La gestión] no recoge el sentido amplio de la pacificación y se limita a aspectos técnicos y prácticos (...) Intenta realinear las divergencias» (Fisas, 2004). Sin embargo, en algunos de los casos anómalos que se pueden ejemplificar en América Latina, la gestión no se construye sobre la idea de bien común, sino de protección de intereses o de formas particulares y particularizadas de entender el orden social.

La visión cortoplacista y conservadora de las élites ha llevado a que los gobiernos, históricamente, prioricen la paz negativa (entendida como la ausencia de violencia directa, lo que en la práctica implica la cesación de las hostilidades y la construcción de instituciones, capacidades y equilibrios macroeconómicos sostenibles en el tiempo (Pugh,

---

1 La violencia directa se evidencia a través del comportamiento y por eso resulta de fácil identificación. No obstante, es necesario tener en cuenta que la decisión de infligir un daño deliberado a otra persona o colectivo social no surge de la nada, sostiene el autor, sino que tiene sus raíces en la cultura de la violencia y en la violencia estructural (Galtung, 2004: 5).

Galtung por su parte define a la violencia estructural como: «una forma indirecta de violencia que se aferra a las estructuras sociales y que tiene una naturaleza política, económica, militar, cultural o comunicativa». Dentro de esta categoría «se encuentra un tipo de violencia vertical basada en la represión política o la explotación económica, que atenta contra las necesidades de libertad, bienestar e identidad» (Galtung, 2004: 5).

Por último, por violencia cultural Galtung se refiere a «aquellos aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia —materializado en la religión y la ideología, en el lenguaje y el arte, en la ciencia empírica y la ciencia formal (la lógica, las matemáticas)— que puede ser utilizada para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural» (Galtung, 2016: 149).

2009: 78-96, Richmond, 2009: 54-75) y, por ende, concentren sus esfuerzos en encontrar mecanismos eficaces de gestión de los conflictos siendo, como veremos, la militarización el método más utilizado. Esto ha ido en detrimento de la consolidación de una paz positiva, caracterizada por la ausencia de todo tipo de violencia —directa, estructural, cultural y de género—, y de la transformación de los conflictos sociales estructurales que aquejan a las sociedades latinoamericanas.

Para conseguir una paz positiva es necesario, por tanto, lograr una redistribución económica, así como la generación de un bienestar que pueda generar cohesión social y forjar un contrato social legítimo (Newman, Paris, Richmond, 2009). Este escenario está lejos de alcanzarse en un subcontinente que se caracteriza por ser el más desigual del mundo, lo que, a su vez, atenta contra la reducción de los niveles de violencia imperantes, ya que, como sostiene Galtung (1988), el fracaso en la transformación del conflicto es lo que conduce al aumento de la violencia.

## Características de la violencia en América Latina

La violencia es un fenómeno multidimensional y que muta a lo largo del tiempo. En el caso de Latinoamérica presenta ciertas características particulares según se analicen diferentes dimensiones del fenómeno.

En primer lugar, se trata de un fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad en los enclaves urbanos. Países como Brasil (16 ciudades), México (13 ciudades) y Venezuela (5 ciudades) actualmente acaparan los primeros lugares del *ranking* que aglutina a las cincuenta ciudades más violentas del mundo (Rodrigues, 2020). En esta violencia tiene un importante nivel de vinculación con el crimen organizado, a tal punto que mientras el 19% de los homicidios a nivel mundial están relacionados con estas estructuras ilegales<sup>2</sup>, en América Latina estos

---

2 Siguiendo a la definición establecida en su momento por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

actores podrían ser los responsables de hasta el 70 % de los asesinatos (UNODC, 2019: 7).

Uno de los elementos importantes en la expansión y fortalecimiento del crimen organizado ha sido la presencia del narcotráfico y de la forma en la que, históricamente, ha sido estructurada la guerra contra este. La lógica militarista implementada durante las últimas décadas ha demostrado ser funcional a los intereses de ciertos grupos criminales y ha terminado privilegiando algunos comportamientos dentro de la cadena de producción de estupefacientes, es decir que ha favorecido la creación de monopolios a la vez que se ha debilitado la institucionalidad, favoreciendo el accionar violento de los *cárteles* por sus intereses económicos y por su interés de cooptar la mayor parte del territorio, de la cadena de producción y distribución, y también la institucionalidad a través de la amenaza y la corrupción.

Esta situación no siempre significa un estado de guerra para los actores gubernamentales. Es más, en distintas partes del continente este ha entablado una relación simbiótica con los grupos criminales organizados —sobre todo en aquellas zonas donde su presencia es más intermitente— ya sea para asegurarse que los conflictos sociales no pongan en jaque sus intereses electorales o para gestionar los niveles de violencia en el territorio, un fenómeno que en la literatura especializada ha recibido el nombre de «gobierno criminal» (Blattman, 2020; Lessing, 2019) o «Estado paralelo» (Briscoe, 2008).

Estos pactos funcionaron como reglas no escritas que permitieron durante décadas regular el impacto del narcotráfico a nivel nacional en países como México y también en Centroamérica (Mongan, 2017). Más allá de que este es un fenómeno muy difícil de cuantificar al llevarse a cabo en lo que Auyero (2007) denomina como la zona gris del Estado,

---

(2000), por «grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material» (Naciones Unidas, 2004: 4).

es indudable que el poder territorial del narco ha crecido exponencialmente durante las últimas décadas y que no duda en hacer uso de su monopolio de la violencia para neutralizar todo tipo de amenaza que pongan en riesgo su dominio. Una muestra clara en este sentido es lo que ocurrió es las últimas elecciones intermedias de México, las cuales dejaron un saldo de 102 políticos asesinados, entre ellos 36 candidatos a distintos cargos electivos. Según las estadísticas difundidas por la consultora Etelekt, «Uno de los datos centrales que marcarán a este proceso es que la violencia afectó mayoritariamente a políticos y candidatos opositores a los gobiernos estatales en el 75 % de los casos, pero no menos importante es que el 75 % de los aspirantes y candidatos a puestos municipales agredidos eran al mismo tiempo opositores a los alcaldes de los mismos municipios en donde competían» ([www.etelekt.com](http://www.etelekt.com), consultado en agosto del 2021).

A pesar de que los vínculos entre el Estado y los grupos criminales en ocasiones actúan como sostén de esta *pax mafiosa* (Buscaglia, 2012), la mayoría de las veces la violencia vuelve a emerger, especialmente en aquellos territorios considerados claves para la producción o tráfico de estupefacientes. El inicio de las hostilidades puede deberse a la propia dinámica competitiva de los grupos criminales organizados o a que estos, por diversas razones, se conviertan en un objetivo de seguridad pública (como ocurrió en México a partir del 2006 con los cárteles del narcotráfico).

Otra característica de la violencia en América Latina es su alto nivel de incidencia sobre los jóvenes que habitan en los barrios deprimidos, quienes son las principales víctimas de esta situación, bien sea porque la falta de oportunidades muchas veces los lleva a actuar como mano de obra de las bandas criminales —una mano de obra fácilmente reemplazable dado el alto nivel carencias sociales que actualmente padecen las sociedades latinoamericanas— o porque el simple hecho de residir en esos territorios sirve para estigmatizarlos socialmente y dejarlos expuestos a los criminales o por la represión estatal.

De acuerdo con estadísticas del 2015, los cinco países con las tasas de homicidio más altas entre adolescentes son Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador y Brasil (todos con tasas que superan las 20 muertes por cada 100 000 habitantes). La situación es extremadamente

alarmante en países como Honduras (donde los homicidios de jóvenes varones de entre 10 y 19 años representan el 66% del total), Venezuela (52% del total) y Colombia (51% del total).

La última característica saliente del actual ciclo de violencia latinoamericano es la persistente violencia que existe hacia las mujeres. A pesar de los avances registrados en el campo simbólico y en lo que hace al acceso de sus derechos individuales, siguen siendo víctimas de una violencia de género estructural tal como dejan en evidencia las estadísticas desarrolladas por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal.

Las estadísticas más recientes muestran que más de 4600 mujeres fueron asesinadas por razones de género durante el 2019, lo que representó un alza del 31,5% respecto al año anterior (cuando se registraron 3529 muertes por violencia machista). «Entre las tasas más altas de feminicidios por cada 100 000 mujeres se ubican Honduras (6,2), El Salvador (3,3), Trinidad y Tobago (2,9), República Dominicana (2,7) y Bolivia (2,1), frente a un promedio regional cercano a 2. Mientras que, en números absolutos, para 2019 los países con más feminicidios fueron Brasil (1941), México (983), Honduras (299), Argentina (252) y Colombia (226)» (Tinjacá, [www.efeminista.com](http://www.efeminista.com), consultado en agosto del 2021). A esta difícil situación tenemos que añadir que la pandemia contribuyó a profundizar aún más este flagelo, ya que a pesar de las más de noventa medidas implementadas por los gobiernos para evitar la violencia contra las mujeres, tal como señala la Cepal, «la adaptación a modalidades remotas ha sido muy compleja y limita el acceso a la justicia, lo que aumenta el riesgo de impunidad que afecta a estos delitos» ([www.cepal.org](http://www.cepal.org), consultado en agosto del 2021).

## **La crisis de la democracia fomenta la re-militarización del continente**

A pesar de que la militarización no redujo la violencia estructural y tampoco brindó una respuesta válida al complejo problema del narcotráfico, a lo largo de estos últimos años hemos visto emerger en la región

nuevas propuestas opresivas y de mano dura. A medida que crece la exclusión, y aumenta la criminalidad, aumenta el respaldo social hacia las propuestas políticas represivas, bajo la idea de que las políticas de mano dura derrotarían a las fuerzas criminales, aunque el coste sea la violación de derechos humanos, el asesinato sistemático de personas indeseables por parte de fuerzas policiales, tropas militares o escuadrones de la muerte (Rodrigues y Rodríguez-Pinzón, 2020) o incluso el propio recorte de los derechos individuales.

Con el fin de intentar explicar esta aparente paradoja, a continuación se realiza un somero análisis teórico de la militarización para luego analizar su evolución reciente en Latinoamérica. La militarización es un concepto de largo recorrido en América Latina, ya que como se mencionó anteriormente este ha sido el método de gestión de los conflictos sociales más utilizado por los gobiernos, lo que ha contribuido, siguiendo a Galtung, a institucionalizar la violencia estructural y cultural y a que la región, actualmente, ostente los índices de violencia más altos a nivel mundial. Así por ejemplo durante el 2017 la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes alcanzó el 19,5 % (Rettberg, 2020: 3), seguida luego por África (12,8 %) mientras que en el resto del mundo este índice osciló el 6 %.

Dentro de la literatura especializada, la militarización o el militarismo suele ser entendida de dos formas diferentes. Mientras una parte de los académicos (Zaverucha, 2000; Soares, 2019) entiende a la militarización de la seguridad pública como el despliegue de las fuerzas militares en misiones de seguridad pública o antidrogas, remplazado o muchas veces obteniendo el control sobre las fuerzas policiales; otro sector (Graham, 2010; Balko, 2013; Neocleous, 2014; Rodrigues y Labate, 2019) hace hincapié en la necesidad de entender al concepto de militarización de forma más amplia.

Desde este punto de vista, la «militarización» de una sociedad determinada va más allá del proceso de «policialización de los militares» al incluir la «militarización de la policía» (el uso de tácticas, equipos y doctrinas militarizadas por parte de los policías) y la difusión de «prácticas de control» previamente desarrolladas para los militares y ahora disponibles para el uso civil, como los sistemas de videovigilancia, el



seguimiento por satélite, la vigilancia por GPS, los coches blindados, los chalecos antibalas, los dispositivos de observación nocturna, los códigos en los dispositivos móviles para permitir la entrada o salida de lugares, los condominios residenciales construidos como recintos de seguridad, etc. Además, una noción amplia de «militarización» incluye la proliferación de actores armados, tanto legales como ilegales, que compiten por el control de las zonas urbanas y rurales y que, por ejemplo, ponen en vilo la definición weberiana del Estado como entidad política que monopoliza el uso legítimo del poder coactivo<sup>3</sup> (Rodríguez, Rodríguez-Pinzón, Wæver, 2020: 12-13).

En el pasado, América Latina ya ha experimentado distintas olas militaristas. La primera ocurrió en la década sesenta/setenta cuando bajo la excusa de la amenaza comunista, los militares se valieron de su poder coercitivo para hacerse con el control de los gobiernos en la mayor parte de la región y, en el marco de la doctrina de Seguridad Nacional impulsada en ese momento por EE. UU., llevaron adelante una represión sistemática sobre importantes sectores de la población que dejó un saldo de miles de muertos y desaparecidos. En la década del ochenta la guerra contra el narcotráfico lanzada por el Gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) contribuyó a la militarización de la zona andina y luego de Centroamérica. Una política que a pesar de haber

---

3 Fragmento original: «From this angle, the «militarization» of a given society goes beyond the process of «policialization of the military» by including the «militarization of the police» (the use of militarized tactics, equipment, and doctrine by policemen and policewomen) and the spread of «practices of control» previously developed for the military and now available for civilian use, such as video surveillance systems, satellite monitoring, GPS surveillance, armored cars, bullet proof jackets, devices for nocturnal observations, codes in mobile devices to allow the entrance or exit of places, residential condos built as security compounds etc. Besides that, a broad notion of «militarization» includes the proliferation of armed actors, both legal and illegal, competing for the control of urban and rural areas and, for instance, putting on the edge the Weberian definition of the State as the political entity that monopolizes the legitimate use of coactive power».

fracasado rotundamente continúa en vigencia en la actualidad. En parte como consecuencia de la ausencia de una propuesta superadora que permita solucionar el complejo dilema del narcotráfico.

Cuando parecía que el fin de las dictaduras militares y la consolidación democrática a partir de la década de 1990 había conducido a un repliegue del Ejército y a un fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas de seguridad, durante estos últimos años hemos visto cómo la crisis de representatividad y el desencanto con el funcionamiento de la democracia coadyuvó a la irrupción de un nuevo tipo de líderes políticos que profesan una clara ideología militarista la cual aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad, amparando la progresiva expansión de la esfera militar sobre la civil.

Un presidente entrando en el poder legislativo, rodeado de militares, con la pretensión de forzar la convocatoria de una sesión que adopte una decisión por parte de este órgano. Otros dando ruedas de prensa durante oleadas de protestas, recurriendo también a una escenografía en la que figura la cúpula de los uniformados próxima a ellos. Mandatarios que atraviesan una crisis política cuya legitimidad ya no parece residir en el apoyo mayoritario de las urnas sino en tener de su lado a los militares. Estamos hablando de distintas realidades en Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Perú o Venezuela, entre otros. Distintas caras de un mismo fenómeno en América Latina en los últimos tres años (Verdes-Montenegro, 2021: 1),

Este escenario de crisis permanente abre paso para la irrupción de un nuevo militarismo (Diamint, 2015), en el que la participación de las Fuerzas Armadas en los gobiernos y en la toma de decisiones políticas, principal pero no exclusivamente en temas de seguridad pública, ya no se da por la fuerza sino a través de la invitación de los gobernantes democráticamente electos. «Por lo tanto, a diferencia del militarismo golpista de las dictaduras militares de los años setenta, en esta etapa serían los propios civiles quienes recurrirían al estamento militar como aliados; y ya no serían estos últimos quienes accederían al palacio a través de un golpe de Estado o por medio de la coacción» (Verdes-Montenegro, Rodríguez-Pinzón, 2020: 209).

Esta nueva modalidad de gobernanza genera importantes cambios tanto al interior de las Fuerzas Armadas como en el panorama político regional. Por ejemplo, en referencia a la crítica situación que vive Venezuela, Calatrava Piñerúa (2020) considera que este «nuevo militarismo» fomenta la desprofesionalización de las fuerzas militares. Como consecuencia de su nuevo status, sostiene el autor, el Ejército se asume como parte determinante del hecho político, transmutando en una organización beligerante, politizada y capaz de definir el destino del sistema democrático. «Se acepta como la pieza principal para el desarrollo de las acciones del gobierno y acepta que su alejamiento del ámbito estrictamente militar es un nuevo espacio para demostrar su capacidad como cuerpo élite de la sociedad» (Calatrava Piñerúa, 2020: 143).

Una situación muy preocupante, ya que puede dar paso al establecimiento del gobierno militar, como la administración de Nicolás Maduro, y que a la postre puede poner en jaque el futuro de la democracia.

El gobierno militar es mucho más peligroso para la nación, ya que el Alto Mando Militar se desdibuja con la dirigencia político-partidista del gobierno en la peligrosa comprensión de que Estado, Gobierno y Fuerza Armada significan exactamente lo mismo. En el gobierno militar las relaciones civil-militares están determinadas por la terrible y perversa expresión del hombre de armas como parte del partido, del grupo que posee una sola ideología y forma de comprender el hecho político, como militante de una visión particular de comprender a Venezuela, su realidad y manejo de la ecuación política. Esta cuestión anula e invalida la misión del estamento militar en el Estado y lo convierte en la nueva élite dirigente de la Nación (Calatrava Piñerúa, 2020: 149).

A diferencia de lo que ocurre en Venezuela, en la mayoría de los países latinoamericanos la influencia del Ejército en la cosa pública suele darse a través de métodos indirectos y se estructura a partir de un acuerdo informal, en el marco del cual las fuerzas castrenses les brindan su apoyo político a los gobiernos civiles de turno y como contraprestación reciben respaldo presupuestario, así como, importantes cuotas de poder.

Un ejemplo paradigmático es lo que ocurre en el Brasil de Jair Bolsonaro, donde se estima que actualmente más de 6000 militares ocupan cargos en diferentes áreas de gobierno, como dirección de ministerios y el liderazgo de empresas estatales (Machado, 2021).

En esta alianza entre gobiernos civiles y militares, la disminuida confianza en los políticos encuentra una relación simbiótica con fuerzas armadas mucho mejor valoradas socialmente, lo cual permite lavar o matizar la impopularidad política bajo la idea de la firmeza y efectividad castrense, así, se ha acuñado la noción de *khakiwashing* para hacer alusión a un nuevo rol que se ha atribuido a las Fuerzas Armadas y que implica vincularse políticamente con los cuerpos castrenses por la imagen que estos proyectan entre la ciudadanía —protección, honestidad, abnegación, coraje, sacrificio— y los beneficios que extrae quien se vincula a ellos (Verdes-Montenegro, 2019) (Verdes-Montenegro, Rodríguez-Pinzón, 2020: 2010). Además de la cesión de cuotas de poder, esta dinámica implica una peligrosa tendencia a convertir en asuntos de Seguridad Nacional los desafíos sociales, y la gestión del conflicto, que como ya se mencionó, no tiene un encaje dentro de las vías coercitivas.

## A modo de cierre

A pesar de que suelen presentarse como líderes fuertes y personalistas y que muchas veces se ha alertado desde la academia acerca de los peligros que representa para la democracia la deriva autoritaria de mandatarios como Bolsonaro, detrás de su discurso polarizante se esconde un importante grado de debilidad política. Estos líderes son conscientes de que su legitimidad no deriva de su estatus institucional sino de poder contar con el respaldo de las Fuerzas Armadas, las cuales de esta forma se convierten en un actor clave para definir el futuro de la democracia.

Respondiendo al interrogante inicial podemos decir que la re-militarización representa una amenaza concreta para la democracia pero no en el sentido tradicional, según el cual los militares toman el poder por la fuerza (como ocurrió en la década de los setenta), sino que su

influencia ahora se ejerce en el marco de lo que se conoce como democracias tuteladas, en las cuales las alianzas entre políticos y militares sustituyen a los aparatos políticos tradicionales. «Las democracias tuteladas recurren a las trampas de la democracia (elecciones competitivas y una prensa libre), pero el verdadero poder reside en el aparato militar, que se reserva el derecho de intervenir cuando sus líderes consideran que el país va en la dirección equivocada. Es un regreso del poder militar, sin que los generales se sienten en el sillón presidencial» (Diamint, Tedesco, 2020: 7).

Un ejemplo al respecto es lo que ocurrió en Bolivia en 2019, cuando en medio de las protestas sociales que sacudían el país, el comandante de las Fuerzas Armadas, Williams Kaliman, le sugirió al presidente Evo Morales que renunciara a su cargo para permitir «la pacificación y el mantenimiento de la estabilidad», una declaración que a la postre terminó precipitando la caída del mandatario.

## Referencias bibliográficas

- BLATTMAN, C., G. DUNCAN, B. LESSING, S. TOBÓN y J. MESA-MEJÍA (2020), *Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo*. Recuperado de <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/gobierno-criminal-medellin.pdf>
- CALATRAVA PIÑERÚA, C. (2020), «Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano». *Pensamiento Propio*, 51, pp. 119-158.
- CEPAL (2021), *CEPAL: Preocupa la persistencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región y su máxima expresión, el feminicidio o femicidio*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-preocupa-la-persistencia-la-violencia-mujeres-ninas-la-region-su-maxima-expresion>
- DESMOND ARIAS, E. y D. GOLDSTEIN (2010), «Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America». En E. DESMOND ARIAS y D. GOLDSTEIN (eds.), *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 1-34.
- DIAMINT, R. y L. TEDESCO (2020), «¿América Latina camina hacia el pasado?». Fundación Carolina. *Análisis Carolina*, 4/2020, pp. 1-19.

- DIAMINT, R. (2015), «A new militarism in Latin America». *Journal of Democracy*, 26 (4), pp. 155-168.
- FISAS, V. (2004), *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.
- GALTUNG, J. (2003), *Violencia cultural*. Guernika-Lumo: Gernika Gogoratz.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia*. Bilbao: Gernika Gogoratz.
- \_\_\_\_\_ (2016), «La violencia cultural, estructural y directa». *Cuadernos de estrategia*, 183, pp. 147-168. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797>
- GARZÓN VERGARA, J. (2020), *13 gráficos para entender la violencia organizada en el post-Acuerdo de Paz*. Recuperado de <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1928>
- KOONINGS, K. y D. KRUIJT (2000), *Las sociedades del miedo. El legado de la Guerra civil, la violencia, y el terror en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- LEDERACH, J. (2003), *Little Book of Conflict Transformation: Clear Articulation Of The Guiding Principles By A Pioneer In The Field*. New York: Good Books.
- NEWMAN, E., R. PARIS y O. RICHMOND (2009), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. New York: United Nations University Press.
- MONGAN, M. (2017), *La lógica punitivista allanó el camino a la consolidación del «estado paralelo» en México*. Recuperado de <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/12/bo-alatina-62-art-mongan.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2021), *Feminicidio*. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2019), *Estudio Global de Homicidios 2019*. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2016), «Curso Conflictos y construcción de paz en América Latina». *Programa de las*

- Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia*, Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación (CPR) del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, 7-24. Recuperado de [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic\\_governance/curso\\_conflictos\\_paz.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/curso_conflictos_paz.html)
- PUGH, M. (2009), «Towards life welfare». En E. NEWMAN, R. PARIS y O. RICHMOND (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. New York: United Nations University Press, pp. 78-96.
- RODRIGUES, T. y E. RODRÍGUEZ-PINZÓN (2020), «“Mano Dura” y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de Derecho». *América Latina Hoy*, 84, pp. 1-25.
- RODRIGUES, T., E. RODRÍGUEZ-PINZÓN y O. WÆVER (2020), «The Militarization and Beyon». *Pensamiento Propio*, 51, pp. 11-17.
- TINJACÁ, D. (2021), *Radiografía de la «pandemia en la sombra» por violencia machista en Latinoamérica*. Recuperado de <https://www.efeminista.com/radiografia-pandemia-violencia-machista-latinoamerica/>
- VERDES-MONTENEGRO, F. (2021), «¿Del golpe de estado al golpe visual en América Latina? Remilitarización, *khakiwashing* y la vuelta de los militares a escena». *Boletín de la Academia Yuste*, 4, pp. 1-12.
- VERDES-MONTENEGRO, F. y E. RODRÍGUEZ-PINZÓN (2020), «Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña». *Pensamiento Propio*, 51, pp. 205-232.
- VERDES-MONTENEGRO, F. (2019), «La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región». Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo*, 14 / 2019, pp. 1-36.
- Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021*. Recuperado de <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>
- ¿*Pax mafiosa* y organizar la corrupción?, dos artículos de Buscaglia. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/0612/mexico/pax-mafiosa-y-regular-la-corrupcion-dos-articulos-de-buscaglia/>



**PROPUESTAS PARA UNA CULTURA  
DEMOCRÁTICA DE PAZ EN AMÉRICA LATINA.  
AFRONTANDO LAS VIOLENCIAS  
DESDE LA SEGURIDAD HUMANA**

**KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO\***



\* Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), e investigador de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Investigador principal del grupo de investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (IT1037-16) del sistema universitario vasco.





## 1. Introducción

Este texto reflexiona sobre el impacto que diferentes formas de violencia tienen sobre las sociedades de América Latina. Al mismo tiempo, sugiere algunas propuestas para afrontarlas no desde políticas militarizadas y autoritarias, como ocurre en muchos países, sino desde un enfoque basado en la seguridad humana y en una cultura democrática de paz. Dada la amplitud de dimensiones presentes en las causas, las manifestaciones y las consecuencias de las violencias, así como la multiplicidad de medidas y políticas necesarias para afrontarlas, este trabajo no pretende ser exhaustivo sino una mera aproximación al tema. A ello se añade el hecho de que la formulación de propuestas siempre resulta un ejercicio tentativo, pues todas ellas deben adaptarse a cada contexto preciso.

Estudiar las violencias resulta una tarea ineludible para entender la realidad de América Latina, pues no hay dimensión política, social o económica que no se vea atravesada por ese fenómeno. Como veremos, la región es considerada la más violenta del mundo fuera de escenarios de guerra, por ejemplo si nos atenemos a las tasas de homicidios y otras manifestaciones de la violencia física. Pero esta, en buena medida ligada a la criminalidad, es solo una de las formas de violencia existentes. Por eso, como punto de partida, consideramos necesario hablar no tanto de violencia, sino de violencias, en plural, lo cual nos permitirá realizar un análisis más amplio y transformador. Esta visión nos va a ayudar, en efecto, a comprender mejor no solo la diversidad de formas en que se manifiestan, sino también la fuerte incidencia que tienen en diferentes planos (las relaciones sociales, el sistema político, el desarrollo socioeconómico, el bienestar de las personas, etc.) y las medidas necesarias para afrontarlas.

Dada la complejidad y amplitud del problema, y a fin de proceder a su análisis de forma mínimamente ordenada, en este trabajo seguiremos la clasificación propuesta por Galtung de tres tipos de violencia: directa, estructural y cultural. En sendos apartados trataremos de esbozar cómo se manifiesta cada una de ellas en América Latina, así como de sugerir

algunas posibles vías o medidas para afrontarlas. Pero, antes de ello, es preciso comenzar con algunas reflexiones sobre la naturaleza de las violencias y sobre su estudio.

## 2. Aproximación teórica al estudio de las violencias

Resulta llamativo constatar lo poco que se ha investigado sobre la violencia en comparación con otras cuestiones, como la seguridad y la guerra, temas tradicionalmente prioritarios en el campo académico de las Relaciones Internacionales; o incluso en comparación a la paz.

Este olvido de la violencia quizá se debe a que los debates han girado en torno a la guerra y la paz, asumiendo una relación binaria entre ellos, como conceptos contradictorios. Sin embargo, sería más adecuado decir que lo contrario de la paz no es la guerra, sino la violencia: como la mayoría de los países latinoamericanos ejemplifican, gran parte de la población vive contextos que no pueden denominarse pacíficos, a pesar de no experimentar el conflicto armado, dados los altos niveles de violencia que sufren. La dicotomía entre guerra y paz invisibiliza otras muchas formas existentes de inseguridad y de violencia: existe una amplia gama de violencias, desde las ligadas a los conflictos armados hasta las experimentadas en la sociedad o en el hogar.

Tal olvido tiene que ver también con el carácter *estatocéntrico* que tradicionalmente han presentado los estudios de seguridad, orientados al estudio de la seguridad del Estado en clave militar. Esta visión ha sido cuestionada en las últimas tres décadas por nuevas perspectivas, como las de la seguridad humana o los denominados estudios críticos de seguridad que, por lo general, se centran en las condiciones de (in)seguridad de las personas en su contexto cotidiano (Pérez de Armiño, 2015). Aun así, tampoco estas nuevas interpretaciones sobre la seguridad han prestado apenas atención a la violencia, mucho menos a lo que no es violencia armada. En conclusión, sigue siendo un campo insuficientemente teorizado y comprendido en muchas facetas.

En este sentido, algunos estudios han ayudado a entender el daño económico que acarrea la violencia y la actividad criminal. Así, el de

Jaitman *et al.* concluye que el coste directo del crimen en los países de América Latina y Caribe entre 2010 y 2014 fue de un promedio del 3,5 % de PNB, el doble que en los países desarrollados (Jaitman *et al.* 2017). También existen análisis sobre la relación entre la vulnerabilidad socioeconómica de amplios sectores poblacionales y la experiencia cotidiana de la violencia, como el de Gottsbacher y De Boer (2016); o sobre cómo los pobres urbanos se adaptan a las condiciones de violencia, como el de Auyero, de Lara y Berti (2014).

Sin embargo, existen todavía muchos vacíos y no conocemos bien el impacto social, cultural, político o mental que tiene la violencia a nivel individual, familiar y social. Tampoco se sabe con precisión cómo impacta de forma diferenciada sobre diversos grupos en función del género, la edad, la etnia y los diversos factores de vulnerabilidad socioeconómica; cómo se interrelacionan las diferentes formas de violencia, por ejemplo las letales con las que no lo son; ni cuáles son las dinámicas y mecanismos con los que la violencia se reproduce a lo largo del tiempo y se transmite entre generaciones.

Por consiguiente, existe una clara necesidad de abundar en el análisis de las diferentes formas de violencia, tomando siempre como referencia el contexto preciso en que se manifiestan. No en vano, la violencia guarda una estrecha interrelación causa-efecto con múltiples aspectos ligados al desarrollo socioeconómico, las condiciones de vida de las personas, el sistema social y el modelo político.

Un aporte fundamental sobre la conceptualización de la violencia, que ha sido decisivo en la evolución de el campo de los estudios de paz, fue el realizado a finales de la década de 1960 por Johan Galtung (1969). Este autor concibió un triángulo con tres tipos de violencia, uno en cada vértice: la violencia directa o física, que cuenta con un agresor reconocible y que, por tanto, es la más visible; la violencia estructural, generada por pautas de exclusión y opresión ocasionadas por estructuras políticas o socioeconómicas (pobreza y desigualdades, exclusión social, violación de derechos socioeconómicos, etc.); y la violencia cultural, referida a ideas, percepciones, creencias, lenguaje y valores (racismo, machismo, odio religioso, etc.) que sirven para justificar los otros tipos de violencia contra determinados colectivos o personas.

En su triángulo, cada concepto de violencia tiene una dimensión temporal. Así, la violencia directa es un acontecimiento; la estructural es un proceso con ciertas oscilaciones; y la cultural es constante, permanece básicamente igual durante largo tiempo. Así, por lo general se puede observar un flujo causal según el cual la violencia cultural contribuye a la estructural y esta a la directa.

El objetivo radica, dice el autor, en superar los tres tipos de violencia a fin de poder alcanzar lo que él formuló como paz positiva (una paz con justicia) y no solo una paz negativa (la idea convencional de paz como mero fin de la violencia directa). No obstante, dado que la conceptualización convencional de la violencia se corresponde a la violencia directa, el aporte de Galtung radica principalmente en haber conceptualizado la estructural y la cultural, como formas de violencia subyacentes y menos visibles. De este modo, su teorización sentó las bases para una comprensión más amplia y multidimensional de la violencia, que ha sido asumida desde entonces por otros muchos autores y autoras que han teorizado sobre el afrontamiento de la violencia y la construcción de paz como procesos ligados a la transformación social hacia unas relaciones más justas.

Siguiendo esta línea, un relevante aporte reciente ha sido el concepto de violencia crónica, formulado por Jenny Pearce (2007) y, sobre todo, Tani Adams (2017), referido a la existencia de unos altos niveles de violencia que se reproducen a lo largo del tiempo en un determinado espacio. En la formulación de este concepto cabe mencionar tres dimensiones principales: su carácter integral, su reproducción a lo largo del tiempo y su impacto en el desarrollo humano y la vida social:

- a) Desde este enfoque, la violencia se entiende como «un fenómeno sistémico con múltiples causas y efectos», y no como formas diferentes de violencia (doméstica, juvenil, criminal, política, etc.) que requieran soluciones específicas (Adams, 2017:xv). La violencia se considera como un problema integral, pues la violencia existente en un determinado espacio de socialización afecta a otros espacios. Esto implica un reconocimiento de que todas las violencias tienen impactos relevantes y deben ser tenidas en cuenta, superando la tendencia a considerar que solo es importante la violencia letal. Por lo tanto, la violencia no puede abordarse mediante intervenciones aisladas, sino que

exige una comprensión amplia de las diversas lógicas de su reproducción.

- b) La violencia crónica se reproduce a sí misma a lo largo del tiempo, a través de diferentes procesos micro y macro, tanto letales como no letales. Entre los microprocesos, por ejemplo, figura la afectación de la violencia sobre los lazos familiares, las relaciones sociales de las personas, la separación entre grupos sociales o el auge de planteamientos partidarios de tomarse la justicia por su mano. Entre los macroprocesos figuran múltiples factores estructurales, como: la pobreza extrema, las desigualdades sociales, el legado histórico de conflictos, etc. Esta reproducción de la violencia tiene lugar a lo largo del tiempo, pero también en un espacio determinado, por lo cual es fundamental analizarla en cada contexto social.
- c) La violencia crónica, con sus altos niveles de violencia en la vida diaria, aunque esté asumida como parte de la normalidad, afecta de forma sistemática a múltiples aspectos de nuestro desarrollo humano, social y cívico. Así, por ejemplo, perjudica al desarrollo de los niños y niñas, hace que las relaciones sociales sean más limitadas y conflictivas, genera miedo a usar espacios públicos, reduce la participación en la comunidad, y causa desconfianza hacia las instituciones y la gobernanza democrática.

Partiendo de estas bases teóricas, a continuación exploraremos algunas de las principales dimensiones de las violencias que afligen a América Latina, al tiempo que intentaremos formular algunas propuestas para afrontarlas. Aunque todas ellas están relacionadas, a efectos de mayor claridad, seguiremos la clasificación ya citada de los tres tipos de violencia: directa, estructural y cultural.

### **3. La violencia directa. Afrontarla con una seguridad más humana, preventiva y democrática**

Tan solo en un país de América Latina, Colombia, perdura el conflicto armado. A pesar de ello, se trata del continente más violento, particularmente en lo que se refiere a la violencia directa.

Un indicador habitual para medir esta es la tasa de homicidios, es decir, el número de víctimas de homicidio intencional por 100 000 habitantes. Según los últimos datos disponibles, de 2017, las tres subregiones del mundo con tasas más altas fueron América Central (25,9), Sudamérica (24,2) y el Caribe (15,1), cuando la tasa mundial fue del 6,1 (UNODC, 2019b: 16, 17). Se trata de las cifras más altas desde 1990, cuando empezaron los registros fiables, a pesar de que en el resto de zonas del mundo han disminuido (UNODC, 2019a: 24). En cuanto al número total de víctimas por homicidio, el conjunto de las Américas (incluyendo a América del Norte) es también la primera región, con 173 000 víctimas, lo cual representa el 37,4% de todo el mundo a pesar de que solo cuenta con el 13% de la población global (UNODC, 2019a: 19).

Ahora bien, la situación presenta grandes diferencias entre países y áreas dentro de ellos. Los cuatro países de la región con mayores tasas mundiales son: El Salvador (62,1); Venezuela (56,8, llegando a 122 en Caracas), que es el que ha experimentado un mayor crecimiento en la región desde 1991, cuando tenía solo 13; Honduras (41,7) y Brasil (30,5). Ahora bien, otros países de cada subregión tienen tasas sensiblemente inferiores: en América Central, Nicaragua (8,3) la tiene siete veces menor que El Salvador; y, en Sudamérica, Chile (3,5) dieciséis veces menor que Venezuela (UNODC, 2019b: 17, 51).

Resulta llamativo que muchos países de América Latina y el Caribe tienen tasas de homicidios superiores a lo que cabría esperar por su nivel de desarrollo socioeconómico. Esto tiene que ver, por ejemplo, con la amplia disponibilidad de armas de fuego, la proliferación de maras y grupos de crimen organizado, la inestabilidad política, el tamaño de la población joven, así como también con determinadas pautas de desarrollo. En efecto, en algunos países las tasas de homicidios han aumentado a pesar de haber experimentado crecimiento económico, debido a que los beneficios de este no se han distribuido de forma uniforme. En otras palabras, las grandes desigualdades de ingresos entre ricos y pobres generan tasas de homicidio mayores: este factor explica casi el 40% de la variación entre países. De hecho, un crecimiento que aumenta las desigualdades de ingresos estimula el incremento de la violencia criminal (UNODC, 2019a: 16, 36).

Existen además algunos otros datos significativos, referidos a determinados tipos de violencia y a su afectación en diferentes sectores de población. Por ejemplo, los hombres jóvenes de 15 a 29 años de las Américas (incluyendo América del Norte) se ven desproporcionadamente afectados por el homicidio en comparación a otras zonas del mundo, con una tasa de 64 por 100 000 en 2017 (UNODC, 2019a: 25). Junto a otros factores socioeconómicos, una de las causas de esta circunstancia, particularmente en América Central, es la proliferación de pandillas callejeras y grupos de crimen organizado (UNODC, 2019a: 26). Además, en las Américas los asesinatos con arma de fuego tienen mayor peso, tanto per cápita como en proporción de todos los homicidios, que en el resto del mundo: en 2017, más de una cuarta parte de los homicidios con arma de fuego en el mundo se produjeron en las Américas (UNODC, 2019a: 25).

Del mismo modo, los diez países del mundo con mayores niveles de homicidios de niños y niñas son todos ellos de América Latina y el Caribe, destacando Honduras, Venezuela y El Salvador, con 32,6, 27,0 y 22,4 homicidios por 100 000 habitantes respectivamente en 2015 (Save the Children, 2017: 23, 30-34). En lo que se refiere al feminicidio, de los 25 países del mundo con mayores tasas, más de la mitad están en la región: seis en Sudamérica, cuatro en Centroamérica y cuatro en el Caribe. De hecho, los tres países con mayores tasas porcentuales respecto a su población son El Salvador, Jamaica y Guatemala. Estas cifras reflejan contextos con unos altos niveles de tolerancia de violencia hacia las mujeres, ejercida con impunidad, con frecuencia en el ámbito público y, a veces, por grupos criminales (Nowak, 2012: 1-3).

Como podemos apreciar, la violencia directa sigue siendo un enorme problema, sobre todo para los sectores sociales y familias más pobres. La violencia crónica tiene impactos múltiples y profundos en las vidas cotidianas de las víctimas, sus familias y las sociedad en general, como por ejemplo: pérdida de espacios de sociabilidad, ruptura de lazos sociales y estigmatización, traumas individuales y colectivos, problemas psicosociales y de salud mental, experiencias de inseguridad y angustia, percepción de desprotección y abandono por parte de la Administración, etc. Muchas de estas afectaciones son transmitidas a las siguientes generaciones, contribuyendo así a generar nuevas situaciones



de violencia. Además, particularmente destacable es el hecho de que la violencia, concretamente la presencia de actores criminales armados, representa un obstáculo para que las personas participen y desarrollen iniciativas comunitarias orientadas a solucionar sus problemas (Pearce, Fernández de Castro y Santamaría, s.f.: 4, 6).

La insatisfacción de necesidades básicas y el sentimiento de falta de futuro, en ocasiones, hacen que resulte socialmente aceptable el recurso a prácticas ilegales y criminales para garantizar el sustento de las familias. Sin embargo, como se ha constatado en diferentes contextos, la dimensión del problema escala cuando las redes de crimen organizado reclutan a jóvenes que viven en la exclusión y con expectativas de futuro limitadas. La disputa violenta entre tales grupos, así como la respuesta militarizada de los Estados, contribuyen a incrementar los niveles de violencia y a dañar las interacciones sociales. Así, por ejemplo, estudios de campo en diferentes ciudades de México constatan que los jóvenes de entornos excluidos perciben a la policía como un actor violento, que golpea e incluso tortura, en vez de proteger. Además, buena parte de la población la ve como vinculada a las actividades criminales, lo cual genera una sensación de indefensión y una profunda desconfianza hacia las autoridades, todo lo cual dificulta la adopción de medidas para afrontar la violencia (Pearce, Fernández de Castro y Santamaría, s.f.: 5-6).

Así pues, la reproducción de la violencia guarda estrecha relación no solo con factores socioeconómicos, sino también con la naturaleza del Estado y con la frecuente instrumentalización de este por parte de las élites para preservar sus propios intereses. En este sentido, se ha dicho que el Estado en América Latina es un «estado de seguridad fragmentada», por cuanto sus cuerpos armados proporcionan una seguridad selectiva, que prioriza garantizar la propiedad y los negocios de las élites, más que los derechos civiles y la seguridad del conjunto de la población. La policía, acompañada a veces por el ejército, lleva a cabo una guerra contra el crimen y es enviada a comunidades pobres, reprimiendo con impunidad y reproduciendo la violencia, con graves consecuencias para la democracia y los derechos humanos. En suma, suele focalizarse en los crímenes de los pobres. Por su parte, la élite, cuyos intereses económicos están debidamente protegidos, garantiza su seguridad personal mediante empresas de seguridad privada, aislándose así de la violencia cotidiana

que experimentan los pobres. Además, cuando ve en peligro sus intereses y su protección, en ocasiones recurre a diferentes formas de violencia, como los pistoleros, paramilitares o escuadrones de la muerte, para actuar contra ladrones, sindicatos, insurgencias, etc. (Pearce, 2018: 5-6, 19).

Este modelo de Estado se ve acompañado frecuentemente por unos altos niveles de corrupción sistemática, expresada con el concepto de captura del Estado, que ocurre cuando determinados actores externos controlan mediante sobornos a funcionarios o instituciones para satisfacer sus intereses económicos. Ahora bien, la situación a veces va más allá, como en México, Guatemala y Colombia, donde los cárteles transnacionales de la droga han utilizado alianzas políticas y métodos coercitivos no solo para capturar el estado, sino incluso para reconfigurarlo desde dentro (Garay y Salcedo, 2015).

De este modo, el Estado mismo es, en muchas circunstancias, responsable de la reproducción de la violencia, que afecta sobre todo a los sectores más pobres. Esto ocurre, por ejemplo, porque algunas instituciones han desarrollado relaciones de convivencia con actores armados ilegales; porque, como en México, la respuesta al aumento de la inseguridad se ha dado usando la fuerza letal y recurriendo a las Fuerzas Armadas; o porque se responde a la criminalidad con discursos de guerra contra las drogas frente a enemigos, los cuales justifican la violencia e, incluso, las actuaciones al margen de la ley y las violaciones de derechos humanos. Así pues, estas prácticas, que aparentemente buscan contener la violencia, en realidad terminan reproduciéndola (Pearce, Fernández de Castro y Santamaría, s.f.: 6).

Teniendo en mente todas estas dimensiones de la violencia directa, cabe plantearse cuáles serían las propuestas más relevantes para poder mitigarla en América Latina.

Una primera necesidad sería avanzar hacia una nueva formulación de las políticas de seguridad pública, con un replanteamiento sobre qué es lo que hay que asegurar (el bien común, más que la propiedad de las élites), a quién hay que proveer seguridad (al conjunto de la población, incluyendo los sectores pobres y marginados), y cómo hay que proporcionarla (con un enfoque basado en la seguridad humana, respetando el estado de derecho y los derechos humanos).

Es preciso configurar y aplicar un modelo de seguridad ciudadana con rostro humano (PNUD, 2013). Un nuevo enfoque que humanice la seguridad y que sea capaz de romper el círculo vicioso de reproducción de las diversas violencias, que reduzca las múltiples formas de inseguridad, como proponen para el caso de México Pearce, Fernández de Castro y Santamaría (s.f.: 8-13). Debe concebirse como un bien público, que sea accesible a toda la población y para el bienestar de toda ella. Tendría que basarse en un concepto de seguridad más humana y participativa, basada en herramientas no violentas; en estrategias preventivas que combinen políticas de seguridad con políticas sociales, construidas con la participación de las comunidades y actores sociales locales. Se considera que su participación puede incrementar su capacidad de resiliencia frente al contexto de violencia.

El Estado, aunque es el principal responsable de la provisión de seguridad pública, debería diseñar respuestas ajustadas a las condiciones de cada contexto local mediante la movilización y participación, y con los aportes de las comunidades y los diferentes actores sociales. Esto representaría un proceso de coconstrucción de la seguridad, implicando a los diferentes actores sociales locales en el diseño e implementación de medidas, para que sean más eficaces. Escuchar a los diversos sectores sociales, además, ayudaría a superar la profunda desconfianza hacia las instituciones y la policía en muchos de ellos.

El diseño e implementación de tales políticas orientadas a desactivar la reproducción de las violencias debería basarse en la participación democrática ciudadana y en la construcción colectiva de capacidades, implicando en particular a tres sectores: las mujeres, afrontando las dificultades que muchas veces tienen para participar en el espacio público y aprovechando su capacidad y potencial como agentes de transformación social en la comunidad; los jóvenes, que muchas veces se ven estigmatizados y victimizados por prácticas policiales indiscriminadas; y las víctimas, para reconocer su trauma y, además, minimizar el riesgo de la venganza personal en un contexto de alta impunidad.

De esta forma, es necesario avanzar en la formulación e implementación de políticas prioritariamente preventivas, lo cual exige importantes reformas institucionales (Dammert, 2013). En última instancia,

un cambio en la concepción y la gestión de la seguridad como la arriba propuesta requeriría transformaciones profundas en el modelo de Estado. Exigiría profundizar en la democracia, en un Estado de derecho con valores democráticos, así como reducir las pautas autoritarias. Entre estos cambios, resultaría clave la ampliación de los espacios de participación social y política, que la violencia contribuye a restringir, lo que ayudaría a crear las condiciones de justicia social que reducirían el caldo de cultivo de la violencia. Igualmente, un proceso de empoderamiento de las comunidades y sectores sociales desfavorecidos, el aumento de la transparencia y de los controles democráticos, así como la reducción de la corrupción, serían claves para que las instituciones y las políticas públicas dejen de estar cooptadas por las élites y para incrementar la confianza de la población en ellas.

En este sentido, sería preciso proceder a la *deseuritización* de determinadas políticas públicas, como las relativas a las migraciones, a fin de desmilitarizarlas y centrarlas en un espacio estrictamente civil y democrático. Según la conocida teoría de la *securitización*, formulada por la Escuela de Copenhague (Buzan, Waever y de Wilde, 1998), esta consiste en un proceso por el cual un determinado problema (epidemias, migraciones, degradación medioambiental, etc.) es representado por ciertos discursos políticos o sociales como una cuestión de seguridad, como una amenaza. La *securitización* no depende de las características amenazantes inherentes al problema, sino que descansa en la creación de un discurso de seguridad por parte de actores en posiciones de poder y en que el mismo sea aceptado por la audiencia al asumir la amenaza como creíble. Evidentemente, dicha *securitización* no es un proceso neutral ni automático, sino orientado a promover determinados valores e intereses políticos. Un buen ejemplo ha sido la gestión de la pandemia del COVID-19, que en muchos países latinoamericanos ha justificado la implementación de respuestas autoritarias con recortes de libertades fundamentales, una merma de la separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, un incremento de las atribuciones a los ejércitos y fuerzas de seguridad y un uso excesivo de la fuerza que vulneran los derechos humanos, según Amnistía Internacional (2020).

Por ello, esta teoría advierte de los riesgos que encierra la *securitización*. Cuando un tema se presenta como una amenaza grave, queda

legitimada la adopción de medidas políticas excepcionales y urgentes (desde el cierre de servicios públicos hasta la ley marcial), como si constituyera una amenaza militar. Eso significa que se reducen la deliberación, participación y rendición de cuentas democráticas, así como los derechos y libertades civiles. Además, muchas veces la gestión del problema se militariza, facilitando un mayor control por parte de las élites en el poder, y haciendo que sea más reactiva y menos capaz apreciar las complejidades de aquel. De este modo, la Escuela de Copenhague aboga por la *deseuritización*, esto es, que los temas pasen de una gestión de emergencia a una gestión política normal, basada en valores democráticos tales como los de transparencia y participación, y que permita apreciar mejor sus causas y dimensiones.

Por otro lado, entre las transformaciones institucionales necesarias, particular empeño debería ponerse en la reforma del sector de la seguridad, esto es, de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de policía. Es preciso evitar las pautas de uso indiscriminado de la fuerza, que violan los derechos humanos y generan hostilidad en la población. Algunas líneas de actuación deberían centrarse en la formación del personal de dichos cuerpos, orientada a otra concepción de la seguridad y otra forma de relacionarse con la población, y en el establecimiento de códigos que limiten el uso de la violencia y eviten la impunidad. No obstante, cabe observar que la reforma del sector de seguridad suele resultar una tarea muy difícil y políticamente muy sensible, dado su papel crucial para el *statu quo* y la pervivencia de todo régimen político. Resulta significativo, por ejemplo, que el gobierno colombiano vetara que tal reforma fuera negociada e incluida entre los contenidos de los acuerdos de paz de La Habana con las FARC de 2016.

Otro ámbito de actuación igualmente complicado pero necesario es el de la economía de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, por cuanto representa una de las fuentes principales de la corrupción y del crimen organizado en numerosos países de la región. Se ha constatado el fracaso generalizado de las políticas represivas contra el cultivo de coca, marihuana y otros productos, en contextos en los que escasean las opciones de cultivos agrícolas rentables. Ante ello, diferentes estudios han suscitado un debate, aún inconcluso, sobre las posibles soluciones, entre las que figuran el apoyo a su sustitución por cultivos alternativos, el

empleo de la coca o marihuana para usos medicinales, o la legalización de su consumo.

#### **4. La violencia estructural. Afrontarla reduciendo las desigualdades y protegiendo los derechos**

América Latina se ve atravesada por una multiplicidad de factores generadores de violencia ligados a las estructuras económicas, políticas y sociales. Sobre algunos de ellos ya hemos hablado, como son los aspectos relativos al modelo político.

En el ámbito socioeconómico, América Latina es una de las regiones del mundo con mayores tasas de pobreza y de desigualdad. Ciertamente, entre 2002 y 2014 la región registró avances en cuanto a la reducción de una y otra. Sin embargo, a partir de 2014, el porcentaje de población en la pobreza subió desde el 27,8 % hasta el 30,5 % en 2019; así como, debido al impacto de la pandemia del COVID, al 33,7 % en 2020, lo que representa 209 millones de personas bajo el umbral de la pobreza. Del mismo modo, en cuanto a la desigualdad, la reducción del coeficiente de Gini se ha ido ralentizando, de un promedio del 1,1 % anual en el período 2002-2014, a un 0,5 % anual en el período 2014-2019 (CEPAL, 2020: 15). La pandemia ha puesto en evidencia y ha exacerbado las grandes desigualdades de la región. De hecho, el 27,8 % de las muertes mundiales por el coronavirus en 2020 se registraron en América Latina, a pesar de contar con solo el 8,4 % de la población global (CEPAL, 2020: 13).

Por su parte, la literatura sobre la violencia y los conflictos armados ha discutido en qué medida la pobreza es o no una causa de ambos. En opinión de algunos autores, como Jacobsen (2000), en la mayoría de los casos la extrema pobreza aparece por sí sola como causa suficiente en la generación de los conflictos armados, sin necesidad de aparecer en conjunción con otros factores desencadenantes, como puede ser la discriminación étnica o religiosa. Pero otros muchos autores, como Bouta y Frerks (2001), entienden que no puede establecerse un vínculo causal directo entre la pobreza y el conflicto armado. Observan que la extrema pobreza *per se* raramente se traduce directamente en violencia colectiva.

Ahora bien, lo que sí tiene más posibilidades de generar un descontento sociopolítico que acabe desencadenando violencia política es el aumento de la privación relativa; esto es, el proceso de empobrecimiento y de progresivo deterioro de las condiciones de vida de determinados colectivos en contraposición al enriquecimiento de otros, dando lugar a una creciente polarización social.

Esta última parece ser la perspectiva más habitual entre los estudios sobre el tema, como refleja el análisis del estado de la cuestión realizado por Patricia Justino (2006). Los niveles persistentes de pobreza, sobre todo, cuando están vinculados a una privación profunda y a agravios (*grievances*), esto es, a la percepción de ser objeto de injusticias y de exclusión social, con frecuencia estimulan un incremento del descontento social, el cual puede desencadenar formas violentas de conflicto. Ahora bien, para que esto pueda materializarse es necesaria alguna forma de acción sociopolítica colectiva organizada, que movilice a los sectores que sufren la pobreza crónica (Justino, 2006: 21-22).

En conclusión, las dinámicas de incremento de las diferencias entre diversos grupos sociales en el acceso a los recursos resultan más importantes como causa de los conflictos que los niveles de pobreza absolutos. Además, en muchos contextos, estas dinámicas de desigualdad tienen más posibilidades de actuar como un factor de movilización social propiciador del conflicto cuando se solapan con una dimensión identitaria y otra política, es decir, cuando determinado grupo identitario percibe que es víctima de políticas de exclusión (Bouta y Frerks, 2001).

En este sentido, las altas tasas de desigualdad socioeconómica de América Latina, en términos de riqueza y propiedad, son fruto de diversos factores. Algunos de ellos son de larga data, en buena medida heredados de la colonización, como la enorme disparidad en la propiedad de la tierra ocasionada por un proceso histórico de despojo y concentración de la misma en las manos de un reducido porcentaje de grandes terratenientes. Tal proceso está asociado, por otro lado, a factores de discriminación y exclusión étnica, sobre todo hacia las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Esta desigualdad históricamente arraigada se ha visto incrementada, desde la década de 1990, por la implementación de reformas estructurales de corte neoliberal en la región, así como por su creciente inserción en la economía global, procesos en algunos casos asociados a prácticas políticas de corte autoritario.

Ahora bien, ni la pobreza ni la desigualdad parecen factores explicativos suficientes. Jaitman y Torre (2017: 31) señalan que América Latina presenta unos niveles de violencia más altos de lo que cabría esperar por sus tasas de pobreza y desigualdad, a lo que se añade que la disminución de estas desde comienzos de siglo en algunos países no se ha traducido en una disminución de la violencia.

Esto indica que existen otros factores causales, que, como sugiere Jenny Pearce, muchas veces tienen que ver no tanto con cómo los desfavorecidos son empujados a la violencia, sino más bien con el hecho de que los privilegiados (*advantaged*) pueden estar generando las condiciones para ella. Así, por ejemplo, en un contexto de liberalización económica y política, con la consiguiente reducción de las regulaciones estatales, buena parte de las élites económicas consiguieron adaptarse y encontraron nuevas formas de defender sus intereses, mediante prácticas corruptas o ilegales. Una de ellas ha sido la financiación de campañas electorales para garantizar su influencia entre los partidos políticos, estableciendo así alianzas entre las élites económicas y las políticas. Otra es el soborno a funcionarios y políticos para ganar contratos, como ha practicado la empresa Odebrecht en diversos países. También cabe mencionar la implicación en actividades económicas ilegales, como las del narcotráfico. A ello se añade el uso de la violencia por ganaderos y hacendados para defender sus intereses, recurriendo a paramilitares y escuadrones de la muerte (en zonas de México, Colombia y Brasil), así como los ataques inducidos por empresas mineras o energéticas contra activistas medioambientales y líderes indígenas (en Honduras, Guatemala, Ecuador, Colombia, etc.) (Pearce, 2018: 8).

Un factor que contribuye a estas dinámicas es la fuerte presencia en la región de la economía extractiva, particularmente la minería, y el negativo impacto socioeconómico y político que suele tener ese sector. Según la teoría de la maldición de los recursos, los países pobres con



una fuerte dependencia de la exportación de recursos naturales, como los mineros y energéticos, frecuentemente presentan niveles más bajos de desarrollo humano (Ross, 2001a; Bulte *et al.*, 2005) y de democracia (Ross, 2001b), así como niveles más altos de corrupción (Leite y Weidmann, 1999). Se trata de una teoría que ha sido objeto de cuestionamientos y cuyo grado de verosimilitud depende de cada contexto preciso, pero que nos ayuda a explicar ciertas tendencias presentes en muchos países latinoamericanos. Entre ellas, las prácticas depredadoras utilizadas por las élites para apropiarse de los recursos naturales y, con tal propósito, su uso patrimonial del Estado, el recurso al autoritarismo, la corrupción o la represión, que obstaculizan el avance hacia modelos más democráticos y contribuyen a reproducir la violencia estructural.

A la hora de formular propuestas para afrontar la violencia estructural, los factores que la generan son tan diversos que las actuaciones a llevar a cabo deberían cubrir un amplia gama de ámbitos económicos, sociales y políticos, por lo que aquí nos limitaremos a esbozar solo algunas de ellas.

Una de las vías más efectivas para reducir la violencia y mejorar la seguridad humana sería la implementación de políticas públicas orientadas a la reducción tanto de la pobreza como de las desigualdades. Es decir, políticas redistributivas que reviertan la creciente concentración de la riqueza y garanticen la satisfacción de las necesidades vitales de los sectores más vulnerables. En términos conceptuales, esto implicaría reemplazar el enfoque dominante del desarrollo como mero crecimiento macroeconómico por otro centrado en el desarrollo humano, esto es, en la expansión de las capacidades y libertades de las personas en su vida diaria. Implicaría también apostar por el reconocimiento y aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, habitualmente relegados al olvido o a la pura retórica en el marco neoliberal dominante. En términos prácticos, este nuevo enfoque debería traducirse, por ejemplo, en políticas que mejoren el acceso a los servicios públicos, particularmente salud y educación, del conjunto de la población; la mejora de las condiciones de trabajo; y la aplicación de políticas fiscales progresivas, que doten a los estados de recursos suficientes para implementar tales medidas.

En muchos contextos, asimismo, habría que tomar medidas para frenar otra de las fuentes de violencia estructural, así como directa, como es el proceso de despojo y acumulación de recursos por parte de élites y empresas, en particular de tierra para la agricultura y ganadería de exportación o para la minería. Estos procesos se materializan haciendo uso de una combinación de corrupción política, connivencia de los cuerpos de seguridad e impunidad judicial, por lo que afrontarlos exigiría cambios en diferentes ámbitos de la administración y del sistema político.

Muchas de las tierras y de los recursos más codiciados se ubican en territorios habitados por comunidades indígenas, razón por la cual estas se ven particularmente acosadas por la minería, las grandes infraestructuras hídricas o la agricultura comercial. De esta forma, la defensa de sus derechos al territorio y a la preservación de su autonomía y cultura destaca como una línea de actuación importante en varios sentidos. En primer lugar, porque es una obligación legal derivada de diferentes marcos normativos internacionales que amparan tales derechos, como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989; así como de las legislaciones de algunos países, como la Constitución colombiana de 1991. En segundo lugar, porque es una obligación moral derivada de una deuda histórica, por la exclusión sociopolítica y el despojo de recursos iniciados con la colonización y prolongados hasta nuestros días. Y, en tercer lugar, porque las comunidades indígenas ejercen un papel esencial como muro de contención contra el ecocidio, como protectoras del medio ambiente frente a un modelo económico basado en la explotación masiva de recursos, que conlleva la destrucción de la diversidad biológica. A diferencia del antropocentrismo occidental, en base al cual los seres humanos debemos dominar la naturaleza, las cosmovisiones indígenas se asientan en un ecocentrismo que entiende que las personas formamos parte del medio natural. De esta suerte, sus pautas de producción sostenibles y respetuosas con la naturaleza encierran valores de los que podemos aprender si queremos alcanzar la sostenibilidad medioambiental.

Una última propuesta de actuación concreta, por la incidencia multiplicadora que puede tener, consiste en proteger a los defensores y defensoras de los derechos humanos, a los líderes y lideresas comunitarios

y activistas a favor del medio ambiente y los territorios. Como hemos comentado, estas personas vienen siendo objeto de amenazas, ataques y asesinatos en numerosos países, por cuanto su actividad representa un obstáculo para los actores que se benefician de procesos de acumulación y despojo económico. Acabar con la estigmatización y la impunidad que suelen rodear a tales ataques, y proteger el espacio de actuación y participación política de dichas personas, pueden ser medios efectivos a la hora de defender los derechos e intereses de los sectores sociales vulnerables y de reducir los niveles de violencia estructural.

## **5. La violencia cultural. Afrontarla transformando discursos y valores**

A pesar de que el pensamiento convencional suele concentrarse en la violencia directa, que considera como la realmente importante, no podemos olvidar el papel decisivo que juega la violencia cultural como justificadora tanto de esta como de la violencia estructural. Consiste en una amplia gama de ideas, prejuicios, estereotipos y principios que están implícitos en el lenguaje, las ideologías, las creencias religiosas, las interpretaciones de la sociedad y sus problemas, etc. Muchos de estos elementos contribuyen a narrativas que estigmatizan y alientan la discriminación de determinados colectivos, construyen ideas sobre el enemigo y sus amenazas, y justifican prácticas autoritarias o violentas.

En esta línea es ilustrativo, por ejemplo, el trabajo de Benedict Bull (2014:122), que describe cómo las redes de las élites en Centroamérica movilizan cuatro tipos de recursos: dinero, instrumentos de fuerza (incluyendo el uso de la violencia para eliminar la oposición), información, ideas e ideologías, incluyendo aquí la religión.

Afrontar estos componentes de la violencia cultural constituye una tarea ambiciosa pero ineludible para construir sociedades más justas y menos violentas. Requiere procesos de transformación social, como también personal. Para impulsarlos, algunos ámbitos relevantes de actuación serían: la educación, con particular atención a la educación para la paz, desde la que trabajar en la promoción de valores de

convivencia y justicia; las iniciativas en materia de memoria, conocimiento de la verdad y reconciliación, particularmente en países en posconflicto armado, como las comisiones de la verdad y otras actuaciones en materia de justicia transicional; o los medios de comunicación, mediante la superación de su lenguaje agresivo. Los ámbitos concretos de actuación pueden ser múltiples, por lo que nos limitaremos a sugerir solo algunos.

Un reto ambicioso y de amplio calado consistiría en construir imaginarios sociales y nacionales más integradores. Esto implicaría cuestionar las narrativas y los elementos simbólicos que encumbran el componente europeo y blanco de las sociedades latinoamericanas, y, con ello, marginalizan como inferiores a los componentes no occidentales, principalmente indígenas y afrodescendientes. Estas visiones del otro como inferior, asociadas a prejuicios racistas, cumplen la función instrumental de preservar una determinada jerarquización social y los intereses de las élites. Transformar estos imaginarios exige un proceso de decolonización del pensamiento y el lenguaje, en la línea propuesta por el peruano Aníbal Quijano (2014) y otros pensadores latinoamericanos; así también admitir y respetar la pluralidad de visiones de la realidad (de modelos de la sociedad, del desarrollo, de la relación con la naturaleza, etc.) existentes en las sociedades latinoamericanas, en la línea del concepto *pluriverso* del colombiano Arturo Escobar (2012).

Otra problemática que es preciso afrontar es la que Michel Lipton (1977) expresó hace ya décadas con el célebre concepto de sesgo urbano (*urban bias*) y que otros autores, como Mauricio Uribe (2013) denominan como sesgo anticampesino. Los gobiernos latinoamericanos, como los de la mayoría del mundo, tienden a priorizar las necesidades e intereses de las poblaciones urbanas a costa de las rurales. Así, afectados por unas inversiones y servicios escasos y por unas políticas lesivas para la agricultura familiar, los pequeños campesinos tienden a vivir anclados en la pobreza. Esta pauta responde, por ejemplo, a que para las élites en el poder las poblaciones rurales resultan política y económicamente menos relevantes que las urbanas; pero también a construcciones discursivas como las que hemos visto más arriba, que representan a las comunidades campesinas, más aún si son indígenas, como retrógradas y como un lastre para el crecimiento económico y la modernización.

Un ámbito de actuación consistiría en crear una cultura de paz y convivencia, lo cual debería tener múltiples dimensiones. Un primer objetivo debería ser asumir como inaceptable el recurso a la violencia como forma de dirimir diferencias políticas o defender intereses. Tal deslegitimación de la cultura de la violencia requiere sustituir el imaginario del enemigo por el del adversario digno de respeto. Pero, junto a ello, también exige ensanchar los espacios de participación sociopolítica de todos los sectores, incrementar la confianza en las instituciones, mejorar el funcionamiento de la justicia y evitar la impunidad.

También sería pertinente combatir los discursos autoritarios de mano dura contra la delincuencia o las insurgencias, esgrimidos por muchos gobiernos latinoamericanos. Tales enfoques, además de no afrontar las raíces de esos fenómenos, han fundamentado políticas reactivas y nocivas, buscando la legitimación social de un uso excesivo de la fuerza por los cuerpos de seguridad y amparando la conculcación de derechos humanos por parte del Estado (Wolf, 2017). En suma, han alentado la que ha sido denominada una ciudadanía autoritaria, que acepta, o incluso reclama, acciones represivas y punitivas por el Estado en nombre de la seguridad y el orden, también aunque impliquen prácticas ilegales y la violación de derechos humanos de otros (Pearce, 2016).

Otra forma de construir una cultura de paz consistiría en afrontar lo que se ha denominado la narcocultura, característica entre hombres jóvenes de comunidades pobres vinculados a maras y otros grupos delictivos, que les proporcionan seguridad y medios de vida. Se trata de una subcultura ligada a prácticas criminales y a pautas de vida asociadas a unos altos niveles de violencia.

Por último, otra dimensión de la violencia cultural que requiere ser afrontada tiene que ver con la construcción de las identidades de género, de la feminidad y de la masculinidad. Solo así se podrán reducir las diferentes formas de violencia de género, incluido el feminicidio, ampliamente extendidas en América Latina. Particularmente importante es cuestionar y transformar la denominada masculinidad hegemónica (Connell, 1995), es decir, formas de masculinidad que son culturalmente exaltadas en un determinado tiempo, que suelen estar asociadas a la capacidad de ejercer la violencia, y que construyen unas relaciones de

género que garantizan el dominio de los hombres y la subordinación de las mujeres.

## 6. Conclusiones

A partir de las reflexiones sobre las violencias y las propuestas formuladas en estas páginas, cabría concluir recapitulando algunas ideas básicas.

La primera es que son múltiples y diversas las formas de violencia que afligen la vida de las personas y sociedades de América Latina, y que todas ellas están profundamente interrelacionadas. La violencia directa, en gran parte, consistente en homicidios y otros actos de violencia física, sin duda tiene gran relevancia, pero no es la única. Los conceptos de violencia estructural y violencia cultural nos ayudan a percibir otras muchas manifestaciones de la violencia, a veces invisibilizadas. Los tres tipos de violencia se retroalimentan entre sí.

De esto se deriva la necesidad de prestar atención a todos los tipos de violencia, venciendo la tendencia a focalizar los análisis y la atención pública solo en determinadas formas de la misma, en aquellas que parecen ser particularmente relevantes para el Estado y las élites. Es preciso formular enfoques y políticas de seguridad amplias, orientadas a la seguridad humana, de modo que sirvan para afrontar las múltiples amenazas y riesgos que cercenan el bienestar de las personas, que limitan sus relaciones sociales y su participación pública por la desconfianza y el miedo. Esto implica abordar no solo los homicidios y los ataques a la propiedad, sino también otras muchas formas de violencias cotidianas no letales, que afectan a las vidas de los sectores vulnerables en diferentes espacios de socialización (desde la calle o la escuela hasta el hogar), y que contribuyen a su reproducción a lo largo del tiempo entre generaciones. Todo ello debe hacerse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada contexto social, económico y político en particular.

Por otro lado, el análisis y el afrontamiento de las violencias son tareas de vital importancia para avanzar hacia la construcción de

sociedades justas, con desarrollo humano y derechos. A veces, la violencia ha sido vista incluso como un instrumento útil para la transformación social. Sin embargo, lo que los estudios de caso constatan es que la violencia contribuye de forma decisiva a deteriorar las condiciones de vida y el bienestar de los sectores sociales más vulnerables, así como a limitar su capacidad de participación social y política en defensa de sus intereses y sus derechos. En suma, la violencia constituye un grave obstáculo para los procesos de transformación hacia sociedades más justas e igualitarias.

Por el contrario, una reducción de la violencia puede contribuir decisivamente a reforzar el tejido social, así como a ampliar los espacios de participación y movilización de diferentes sectores vulnerables (como las comunidades campesinas e indígenas, las mujeres o las poblaciones urbanas pobres, entre otras), en exigencia de políticas públicas que garanticen sus derechos y su seguridad.

## Bibliografía

- ABELLO, A. Y J. PEARCE (2019), «Co-construyendo seguridad ‘desde abajo’: una metodología para repensar y transformar la seguridad en contextos de violencia crónica», en G. KLOPPE Y A. ABELLO (eds.) (2019), *Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp. 35-69.
- ADAMS, T. M. (2017), *How chronic violence affects human development, social relations, and the practice of citizenship: A systematic framework for action*. Washington (EE.UU.): Woodrow Wilson Centre.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2020), *Américas: las autoridades deben proteger a la población del COVID-19 en lugar de recurrir a medidas represivas*, 15 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/05/americas-authorities-must-protect-people-covid19-repressive-measures/>
- AUYERO, J., A. BURBANO DE LARA Y M. F. BERTI (2014), «Uses and forms of violence among the urban poor». *Journal of Latin American Studies*, 46 (3), pp. 443-469.

- BOUTA, T. Y G. FRERKS (2001), *The role of SNV in developing countries in internal armed conflict*. La Haya: Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- BULL, B. (2014), «Towards a Political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 97, pp. 117-128.
- BULTE, E. H., R. DAMANIA Y R. T. DEACON (2005), «Resource intensity, institutions and development». *World Development*, 33(7), pp. 1029-1044.
- BUZAN, B., O. WAEVER Y J. DE WILDE (1998), *Security: a new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner.
- CEPAL (2020), *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
- CONNELL, R. W. (1995), *Masculinities*. Berkeley: University of California Press.
- DAMMERT, L. (2013), «Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política». En A. ABELLO Y P. E. ANGARITA (eds.), *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: CLACSO y Universidad de Antioquia, pp. 185-195.
- ESCOBAR, A. (2012), «Más allá del desarrollo. Postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso». *Revista de Antropología Social*, 21, pp. 23-62.
- GALTUNG, J. (1969), «Violence, peace and peace research». *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-191.
- GARAY, L. J. Y E. SALCEDO (2015), *Drug trafficking, corruption and states: How illicit networks shaped institutions in Colombia, Guatemala and Mexico*. Bloomington: iUniverse.
- GOTTSBACHER, M. Y J. DE BOER (2016), *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- JAITMAN, L. (ed.) (2017), *The costs of crime and violence: New evidence and insights in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.
- JACOBSEN, C. G. (2000), «Poverty and war», *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution* (OJPCR), Issue 3.2. Disponible en <http://www.trinstitute.org/ojpcr/>



- JUSTINO, P. (2006), «On the links between violent conflict and chronic poverty: How much do we really know?». HiCN, *Working Paper*, 18, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- KLOPPE, G. Y A. ABELLO (eds.) (2019), *Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- LEITE, C. Y J. WEIDMANN (1999), «Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption and economic growth». Washington D. C.: IMF, *Working Papers*, 99/85.
- LIPTON, M. (1977), *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. Londres: Temple Smith.
- NOWAK, M. (2012), «Femicide: A global problem», *Small Arms Survey. Research Note*, 14. Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies.
- PEARCE, J. (2007), «Violence, power and participation: Building citizenship in the contexts of chronic violence». *IDS Working Paper*, 274. Brighton: Institute of Development Studies, Sussex University.
- \_\_\_\_\_, (2016), «The 'violence turn' in peace studies and practice». En B. UNGER, V. DUDOUET, M. DRESSLER Y B. AUSTIN (eds.), *Undeclared wars: Exploring a peacebuilding approach to armed social violence*. Berlín: Berghof Foundation, pp. 31-40.
- \_\_\_\_\_, (2018), «Elites and violence in Latin America. Logics of the fragmented security state». *Violence, Security, and Peace Working Papers*, 1. Londres: LSE Latin America and Caribbean Centre, London School of Economics and Political Science.
- \_\_\_\_\_, (2019), «Introducción. Un aporte conceptual y empírico para resignificar la seguridad en México». En G. KLOPPE Y A. ABELLO (eds.) (2019), *Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp. 5-33.
- PEARCE, J., R. FERNÁNDEZ DE CASTRO, G. KLOPPE *et al.* (s.f.), *Hacia una agenda de seguridad humana para México: por una seguridad que no reproduzca las violencias*. Ciudad de México: London School of Economics and Political Science (LSE), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (2015), «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos». En C. DEL ARENAL Y J. A. SANAHUJA (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 301-328.
- PNUD (2013), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- QUIJANO, A. (2014), *Cuestiones y horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- ROSS, M. (2001a), *Extractive sector and the poor: an Oxfam Report*. Boston: Oxfam America.
- \_\_\_\_\_ (2001b), «Does oil hinder democracy?». *World Politics*, 53, pp. 325-361.
- SAVE THE CHILDREN (2017), *En deuda con la niñez. Informe sobre la Niñez en el Mundo 2017*. Londres.
- UNODC (2018), *Global study on homicide. Gender-related killing of women and girls*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- \_\_\_\_\_ (2019a), *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019. Resumen Ejecutivo*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- \_\_\_\_\_ (2019b), *Global study on homicide 2019. Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.
- URIBE, M. (2013), «Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia». *Cuadernos de Economía*, 32 (60), pp. 505-535.
- WOLF, S. (2017), *Mano dura. The politics of gang control in El Salvador*. Austin: University of Texas Press.
- YUP, P. D. (2021). «Análisis espacial de violencia homicida en la región norte de Centroamérica, 2019-2020». *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana*, 2 (4), pp. 99-114.



## 5. UN PROCESO DE PAZ NECESARIO E INACABADO: COLOMBIA







## EL PROCESO DE PAZ COLOMBIANO Y LOS DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

MARIANO AGUIRRE\*



\* Es miembro asociado de Chatham House (Londres) y coordinador de la Red de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Fundación Friedrich Ebert (Berlín-Bogotá). Ha sido asesor de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia, y director del Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF).



A partir de 2016 el Estado y la sociedad colombianas fueron alabados internacionalmente por haber alcanzado un innovador acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se esperaba que ese acuerdo fuera un paso fundamental para detener décadas de conflicto violento y empezar a construir la paz y, en el largo plazo, la reconciliación en ese país.

Las cifras de víctimas por el conflicto armado han disminuido desde 2016, pero Colombia se encuentra en constante turbulencia política y social, con crecientes asesinatos de líderes sociales (se ha pasado de las matanzas masivas a los asesinatos quirúrgicos), incremento del peso del crimen organizado, y bloqueo en las negociaciones con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Ha habido crecientes y sostenidas protestas en las calles desde 2019 a 2021 en numerosas ciudades del país (mayoritariamente pacíficas con excepción de acciones de grupos e individuos violentos), y duras respuestas por parte del Estado. Las protestas, que continúan regularmente, son acerca de un amplio espectro de cuestiones: la desigualdad y sus impactos, la corrupción, la falta de servicios públicos y universales de educación y salud, y la exclusión social (especialmente de pobres, afrocolombianos e indígenas). Pero también el incumplimiento o retraso en la implementación del acuerdo de paz de 2016. De hecho, hay una relación directa entre las protestas sociales y los problemas que aquejan a la implementación.

El acuerdo de paz se firmó con la intención de que fuese la puerta de entrada para hacer cambios y reformas que permitiesen acabar con la violencia estructural que ha afectado al país desde hace más de un siglo y, especialmente, en los últimos 50 años. Según Humberto de la Calle, jefe de la Delegación del Gubernamental para la negociación con las FARC:



(e)l propósito central para el Gobierno era lograr la terminación de la guerra e iniciar una etapa más profunda de implantación de la paz. Una etapa que implicara cambios significativos en la comunidad: una sociedad más incluyente; un crecimiento económico más equitativo; una carrera hacia la modernización que no dejara rezagados a millones de colombianos; un ejercicio más democrático de la política; un entorno que permitiera ir dejando atrás el narcotráfico; una institucionalidad más eficaz; (...) lograr un control efectivo del territorio<sup>1</sup>.

A su vez, se convirtiese en una etapa que supusiera poner fin a una violencia extrema. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre 1958 y 2018, el conflicto armado produjo 261 219 víctimas mortales. Más de 40 000 personas desaparecieron y al menos 26 000 sufrieron agresión sexual.

Las formas de la violencia incluían asesinatos selectivos, masacres, torturas, violencia sexual, desapariciones forzadas, secuestros, toma de rehenes, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores para la guerra y el uso de minas antipersonas, entre otras. Ocho millones de personas reclaman ser compensadas por haber sido afectadas en sus derechos por el conflicto ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>2</sup>.

A la vez, los negociadores del Gobierno de Juan Manuel dejaron muy en claro a las FARC que no entraba en la negociación cuestionar la propiedad privada y el modelo capitalista de mercado, ni la legitimidad de las Fuerzas Armadas.

Hacer cambios estructurales dentro del sistema establecido significaría ocuparse de la controvertida propiedad de la tierra marcada por la desigualdad, la desposesión forzada, los desplazamientos, nebulosas titularidades, falta de un catastro y pésima utilización social en beneficio de grandes rentas para caciques regionales y nacionales.

---

1 CALLE, Humberto de la, *Revelaciones al final de una guerra*. Bogotá: Debate, 2019, p. 42.

2 Estadísticas del conflicto armado en Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>

También significaría adentrarse en la relación entre extracción de recursos al Estado a través de un aceitado sistema de corrupción que se completa con evasión de capital a paraísos fiscales, sobre y subfacturaciones en las ventas al Estado, y un sistema de impuestos que exime por múltiples vías a la ricos y empresarios.

La corrupción está relacionada también con los lazos entre individuos y grupos empresariales con paramilitares y miembros de las Fuerzas Armadas establecida durante los años duros de la guerra, y con probables prolongaciones hasta el presente.

Y, por supuesto, con el impacto de la desigualdad. Colombia es el país más desigual de América Latina y uno de los más desiguales del mundo. Esto significa que conviven, aunque separados por fuertes líneas invisibles, élites y sus periferias con grandes fortunas e inmenso acceso a bienes junto a grandes sectores de la población total o parcialmente excluidos. El hecho de que en alrededor del 40 % del territorio nacional no esté presente el Estado o se lo encuentre de forma débil, y teniendo que compartir soberanía con grupos criminales es un ejemplo del impacto de la desigualdad<sup>3</sup>.

Pero el Gobierno de Iván Duque y su partido, el Centro Democrático, y la élite que se resiste a que haya cambios de fondo, han puesto trabas políticas y económicas a la implementación del acuerdo. A la vez, el Gobierno no ha impulsado las reformas que se precisan sobre cuestiones como la pobreza, la falta de opciones para los jóvenes, y como detener la pérdida de esos recursos del Estado que absorben la corrupción, la evasión de capital y el crimen organizado. Esto favorece que se agudicen las tensiones sociales, no se solucionen problemas graves, y se recrudezca la violencia con nuevas formas.

---

3 Para una síntesis de estas cuestiones ver AGUIRRE, M., *La Agenda de la protesta social en Colombia. ¿Una oportunidad para la cooperación internacional?*. Bilbao: Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, 2020 (Cuadernos Deusto de Derechos Humanos). <http://www.deusto-publicaciones.es/index.php/main/libro/1290>

Por otro lado, como producto de la falta de infraestructura sanitaria y descontrol del Estado, la pandemia del COVID-19 está teniendo un impacto devastador: la pobreza pasó del 35,7 % al 42,5 %. La cifra de personas en esta situación llegó a 21 021 564 en 2020 según cifras oficiales dadas a conocer en mayo de 2021. Esto se debe, en gran medida, a la falta de cobertura universal de servicios de salud, su privatización, y a su falta de presencia en amplias zonas del país<sup>4</sup>. Asimismo, los altos niveles de informalidad laboral (alrededor del 60 %) hacen que cuando se produce un choque, como es el caso de esta pandemia o la caída en la demanda de bienes primarios que se produjo en los últimos años, millones de personas no tengan asistencia ni protección económica<sup>5</sup>.

## Los antecedentes

El acuerdo de paz (o Acuerdo de La Habana, como se le conoce popularmente) entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y

- 
- 4 Como ejemplo, «pasar de tener una cobertura de aseguramiento casi universal, garantizar el acceso efectivo a los servicios esenciales de salud sigue siendo una tarea inconclusa. Existen barreras que restringen el acceso oportuno de la población a la atención médica. Algunas de estas barreras son geográficas, resultado de la oferta limitada de centros de atención y personal médico especializado en las zonas más apartadas y con menor densidad de población. Otras barreras son administrativas e institucionales, e incluyen trabas burocráticas y restricciones impuestas por las empresas aseguradoras (EPS) (e.g. negación o dilación de autorizaciones) para limitar la prestación de servicios y reducir costos». Fuente: FERNÁNDEZ SIERRA, M., «Barreras de Acceso a Servicios de Salud y Mortalidad en Colombia», *Foro Económico*, 15 de octubre de 2019. <https://focoeconomico.org/2019/10/15/barreras-de-acceso-a-servicios-de-salud-y-mortalidad-en-colombia/>
  - 5 «COVID-19. Sus efectos de pobreza y desigualdad en Colombia», Universidad de los Andes, Bogotá, 27 de mayo de 2020. <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/covid19-sus-efectos-de-pobreza-y-desigualdad-en-colombia>

la guerrilla de las FARC se negoció entre 2012 y 2016. Una serie de factores colaboraron para que esta negociación, al contrario de otras anteriores, resultara exitosa.

Primero, las FARC se encontraban debilitadas debido al reforzamiento en capacidad operativa, tecnología e inteligencia que recibieron las Fuerzas Armadas colombianas por parte de EE. UU., Israel y el Reino Unido.<sup>6</sup>

Segundo, la estructura social de Colombia y sus mecanismos políticos tuvieron una serie de cambios muy profundos desde que las FARC nacieron a finales de la década de 1950. Aunque persisten serios problemas estructurales, en particular la injusta propiedad de la tierra, la falta de Estado en una parte del territorio nacional y la exclusión social de amplios sectores sociales debido a la creciente desigualdad, también hubo dos cambios fundamentales.

Por un lado, se desarrolló una amplia clase media (con diversos estratos). Por otro, se afianzó un sistema democrático imperfecto (en gran medida basado en relaciones clientelares locales y nacionales), pero que tiene considerable arraigo (no necesariamente legitimidad) en la sociedad. Esto último condujo a que la guerrilla y su proyecto de crear una república socialista no lograra ser considerada una alternativa política al orden establecido. A la vez, las violaciones de derechos humanos que cometieron las FARC, incluyendo prácticas altamente impopulares como el secuestro de militares, policías, políticos y empresarios, generaron fuertes rechazos entre amplios sectores sociales.

Tercero, la guerrilla de las FARC controlaba territorios y poblaciones a través de la cooptación, la coerción y la provisión de servicios y

---

6 Sobre la ayuda militar de EE. UU. ver archivos de *Colombia Peace*, Washington Office on Latin America (WOLA); FERNÁNDEZ, B., «Israel and Colombia: The ever more special relationship». *Middle East Eye*, 12 April 2021. <https://www.middleeasteye.net/opinion/israel-and-colombia-ever-more-special-relationship>; MCEVOY, K. J., «Britain's Secret War in Colombia». *Jacobin*, 15 de noviembre, 2018. <https://jacobinmag.com/2018/11/uk-colombia-political-violence-bp-drug-war-counterinsurgency>

trabajo en un régimen que la investigadora Ana Arjona denomina *rebelocracia*<sup>7</sup>. Este fenómeno ha sido posible gracias a la incapacidad de los Gobiernos y de las élites de expandir y desarrollar el Estado en una serie de regiones del país en las que estaban presentes las FARC, el ELN y organizaciones del crimen organizado.

Si bien el control de estos territorios llevó a los líderes de las FARC a creer que desde ellos podrían lanzar una insurrección, siguiendo el modelo de la revolución cubana (1959-1960), en el resto del país se consolidaba una democracia incompleta, pero con poderes económicos regionales y nacionales que establecieron crecientes conexiones con el sistema económico global, contando con un aparato militar cada vez más fuerte para preservar el orden establecido.

Por otro lado, el crimen organizado alcanzó altos niveles de control sobre territorios, poblaciones, circuitos económicos e influencia sobre el sector político, restándole espacio tanto al Estado como a la guerrilla<sup>8</sup>.

Cuarto, diversos partidos y movimientos nacionalistas con posiciones de izquierdas se encontraban en el poder en los años 2000 (Venezuela, Bolivia, Argentina) y socialdemócratas (Chile). El fallecido Hugo Chávez, entonces presidente de Venezuela, y el Gobierno cubano indicaron a las FARC que las condiciones habían cambiado en América Latina y que no sería posible conquistar el poder mediante la fuerza.

Quinto, pese a todos los problemas que encontraban las FARC, tenían organización, capacidad de fuego, control sobre territorios y sus poblaciones, y acceso a recursos debido a las extorsiones y alianzas con

---

7 ARJONA, A. (2016), *Rebelocracy. Social order in the Colombian civil war*. Cambridge: Cambridge University Press.

8 Ver ÁLVAREZ, *El crimen organizado en lo local: ¿un problema subvalorado en Colombia?*, Fundación Ideas para la Paz, 16 de enero de 2017; sobre crimen organizado en Colombia ver <https://www.urosario.edu.co/Observatorio-Colombiano-del-crimen-organizado/Inicio/>; THOUMI, F., «Organized Crime in Colombia: The Actors Running the Illegal Drug Industry». En PAOLI, L. (ed.) (2014), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford: Oxford University Press.

el narcotráfico. Todo esto les permitía seguir la guerra contra el Estado, aunque no conquistaran el poder. El presidente Santos tomó la decisión de alcanzar un acuerdo para que esa guerra terminase, con la expectativa de que después fuese posible negociar otro acuerdo con el ELN<sup>9</sup>.

Sexto, en años anteriores a la negociación, se habían originado en el Estado colombiano una serie de instituciones que generaron un espacio para la misma negociación. En 1982 se creó la Comisión de Paz. La Constitución de 1991 fue una referencia importante en cuestiones de justicia social. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica fueron creadas en el marco de la Ley 1448, ley de víctimas (2011).

Por su parte, el Gobierno de Santos sentó las bases durante la negociación de la Agencia Nacional de Tierras (con el mandato de consolidar el ordenamiento social de la propiedad); la Agencia de Desarrollo Rural (para promover proyectos integrales de desarrollo agropecuario); y la Agencia de Renovación del Territorio (para coordinar las tareas del Gobierno en los territorios priorizados para la implementación del acuerdo)<sup>10</sup>.

Séptimo, el papel político de la presidencia de Barack Obama favorable a la negociación. Pese a que desde la década de 1960, Washington consolidó a Colombia como su principal aliado en la región para combatir a las guerrillas y el narcotráfico, el Gobierno de Obama no se opuso a la negociación con las FARC. La diplomacia estadounidense adoptó un perfil bajo, algo que facilitó que las FARC negociaran, al tiempo que seguía la evolución de la negociación a través de la diplomacia noruega, principal mediadora entre 2012 y 2016.

---

9 SANTOS, J. M. (2019), *La batalla por la paz*. Bogotá: Planeta.

10 CABALLERO, L., «La institucionalidad estatal que le da fuerza a la paz». *Función pública*, 2 de abril de 2018. En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-institucionalidad-estatal-que-le-da-fuerza-a-la-paz>

## La negociación

Durante cuatro años, los delegados del presidente Santos y los líderes de las FARC negociaron con la facilitación noruega y cubana. Dada la complejidad de las cuestiones, pactar qué se trataría, qué proceso se seguiría, y el texto alcanzado, las negociaciones fueron considerablemente rápidas<sup>11</sup>.

Al contrario que otras negociaciones de paz estas no intentaron solucionar todos los problemas de Colombia sino, fundamentalmente, detener la guerra, hacer pactos alrededor de cuestiones básicas que habían generado el conflicto armado, sentar las bases para que los exguerrilleros se reintegraran a la sociedad e hicieran política sin violencia, y se implementase un sistema de justicia, verdad, reparación y no repetición para las víctimas.

El acuerdo alcanzado tiene cinco puntos que se ocupan de:

1. La reforma rural, con una perspectiva de paz territorial aplicando Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs) y promoción desde el Estado de cultivos alternativos a la droga en el marco de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (tema que se aborda en el punto 3). El acuerdo aborda una serie de cuestiones centrales como contar con un catastro que conduzca a la titularidad de las propiedades (para las FARC era importante este punto para que los campesinos tuviesen derechos sobre sus tierras), el uso social de las propiedades rurales, las reglas para restituir tierras a quienes habían sido desplazados, y formas de promoción y modernización del sector rural<sup>12</sup>.

---

11 BERMÚDEZ LIÉVANO, A. (ed.) (2019), *Los debates de La Habana: una mirada desde dentro*. Bogotá: Institute for Integrated Transitions.

12 El exministro de Agricultura del Gobierno de Santos, Juan Manuel Restrepo, declaró: «La reforma rural integral tiene muchas medidas que el Banco Mundial le ha recomendado (a Colombia) hace tiempo. Es muy interesante ver cómo terminamos acordando con una guerrilla marxista

2. La participación política de los exguerrilleros al igual que el conjunto de la sociedad sin la violencia y coacciones de décadas pasadas.
3. La lucha contra el narcotráfico, poniendo especial atención en promover políticas de cultivos alternativos para los campesinos obligados a cultivar coca. Estas políticas se llevarían a cabo a través del PNIS, que incluye ayudas económicas, construcción de infraestructuras para conectar zonas aisladas con centros urbanos, ampliación de la presencia del Estado para la prestación de servicios públicos, y la persecución a los intermediarios del tráfico.
4. La instauración de un sistema de justicia integral para que se cumplan los derechos de las víctimas, basado en los principios de verdad, reparación y no repetición, y los precedentes de la justicia transicional de previos procesos de paz en las últimas décadas.

Los negociadores de La Habana acordaron utilizar la denominada justicia restaurativa que incluye mecanismos judiciales que permiten sancionar crímenes cometidos durante el conflicto a la vez que aplicar mecanismos extrajudiciales. Este tipo de justicia considera que es fundamental el reconocimiento de los daños y necesidades de las víctimas combinado con un esfuerzo activo para alentar a los infractores a asumir la responsabilidad, corregir los errores y abordar las causas de su comportamiento.

En el caso colombiano se creó un tribunal especial denominado Justicia Especial para la Paz con un sistema de penas alternativas basadas en la asunción de responsabilidades en violaciones de derechos humanos y crímenes contra la humanidad. Así mismo, se creó una Comisión de la Verdad que está realizando investigaciones y debe presentar un informe a fines de 2021. Los datos que aporte esta Comisión están orientados a que se conozca la

---

herramientas centrales de un Estado liberal, para tener una política tributaria moderna y fomentar el desarrollo económico». Citado en Bermúdez Liévano, p. 87.



verdad y se avance en el perdón y la reconciliación, pero no se pueden usar judicialmente; y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante las décadas del conflicto armado.

5. Una serie de medidas para la implementación del acuerdo especialmente sobre desarme de las FARC, garantías de seguridad para los excombatientes, y observadores internacionales.
6. El acuerdo tiene en consideración otras tres cuestiones. Primera, la perspectiva de género, con especial mención al papel que cumplió la mujer durante el conflicto, y el que puede cumplir durante la implementación. Segundo, el capítulo étnico que reconoce el impacto particular que sufrieron las comunidades indígenas, afrocolombianas y roma, y la necesidad de compensarlas por el doble impacto que sufrieron. Tercero, que se presentase ante el Congreso una ley de amnistía e indultos<sup>13</sup>.

## Los obstáculos

Desde que comenzó la negociación en 2012 el Gobierno de Santos encontró grandes problemas, especialmente por parte de la oposición liderada por el expresidente Álvaro Uribe y su partido Centro Democrático. La campaña en contra utilizó diversos datos y argumentos falsos, entre otros, que las FARC tomarían el poder y disolverían el ejército para imponer una dictadura castro-chavista.

La ofensiva tomó mayor fuerza con motivo del referéndum de octubre 2016. El presidente Santos consideró que, ante la oposición en sectores de la sociedad y entre las Fuerzas Armadas, era mejor someter el acuerdo alcanzado en La Habana a una consulta popular. Al contrario de lo que esperaba el Gobierno, gran parte de los partidarios del acuerdo, y la comunidad internacional, Santos lo perdió. Mucha gente, poco

---

13 *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Oficina del Alto Comisionado de Paz, Bogotá, 24 de noviembre de 2016.

más de la mitad de los que votaron, se oponían a que las FARC pasaran a ser un partido político legal y no fuesen a la cárcel.

Uribe lideró una gran movilización, que contó con apoyo de la élite, poderes locales y las iglesias evangélicas, utilizando, además de los mencionados, otros argumentos que no tenían relación con el acuerdo. Por ejemplo, que una supuesta ideología de género destruiría la familia tradicional colombiana.

El Gobierno aceptó introducir algunos cambios en el acuerdo pero, desde entonces, el Centro Democrático, que llegó al poder en agosto de 2018, no cesó en sus ataques. Utilizó la guerra contra el acuerdo durante la campaña electoral, puso trabas en el Congreso y desde el Gobierno ha frenado varios aspectos de la implementación.

Si bien el acuerdo establece un período de 15 años para llevar a cabo lo pactado, el Gobierno de Santos fue muy lento en el impulso inicial que se necesitaba. Esto se debió a que se encontraba debilitado por el resultado del referéndum, a la pesada burocracia estatal que operó en contra o los largos procesos de discusión sobre cómo coordinarse, y a que el Gobierno estaba en la fase final de su mandato. Pero también a la contradicción implícita en el acuerdo sobre promover reformas pactadas con las FARC (que a la vez generaron grandes expectativas en el sector pro paz de la sociedad) pero que no afectaran los privilegios de las élites.

## La implementación

De acuerdo con el seguimiento que hacen representantes y senadores independientes y de oposición en el Congreso<sup>14</sup>, más de la tercera

---

14 Los firmantes del informe son: Juanita Goebertus, de la Alianza Verde; Ángela María Robledo, Estatuto de la Oposición; Angélica Lozano, de Alianza Verde; John Jairo Hoyos, del Partido de La U; José Daniel López, de Cambio Radical; Temístocles Ortega, de Cambio Radical; Iván Cepeda Castro, del Polo Democrático; Luis Fernando Velasco, del Partido Liberal; Wilmer Leal, de la Alianza Verde; Antonio Sanguino, de la Alianza Verde;

parte de los puntos que se acordaron en La Habana entre 2012 y 2016 para la implementación del acuerdo de paz, no han sido tramitados en el Congreso de Colombia.

Según el informe de este grupo de congresistas:

Aún se encuentran pendientes el 38 % de las normas necesarias para la implementación del acuerdo de paz. El punto más atrasado es el de la Reforma Rural Integral.

- Los proyectos en zonas PDET (o sea, en zonas más afectadas por el conflicto armado) tienen menos financiación que en otras del país, y cuentan con menos obras de infraestructura.
- Para reducir la pobreza rural en un 50 % es necesario formular 16 Planes Nacionales Sectoriales y, a la fecha, solo se han expedido nueve.
- Aumentó el 36,9 % de hectáreas deforestadas en la región Amazónica entre el 2019 y 2020.
- El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) avanza de forma lenta: solo el 5,3 % de las familias vinculadas cuenta con proyecto productivo.
- Hasta el momento, se ha indemnizado administrativamente al 15,1 % de la población identificada como víctima del conflicto. «A este paso, nos demoraremos 57,7 años en indemnizar a todas las víctimas»<sup>15</sup>.

Por su parte, el Instituto Kroc (Universidad de Notre Dame, EE. UU.) que tiene la misión de hacer un seguimiento cualitativo y cuantitativo de la implementación, señaló en mayo de 2021 que se ha avanzado en la aprobación de una serie de puntos del acuerdo, pero que

---

John Jairo Cárdenas, del Partido de La U; Carlos Ardila, del Partido Liberal; Guillermo García Realpe, del Partido Liberal; y Roy Barreras, de La Fuerza de la Paz.

15 El informe completo se puede consultar: «En qué va la paz, Sexto Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz», febrero 2021. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/sexto-informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>

existen vacíos legales y financieros que siguen presentando obstáculos para la implementación integral del acuerdo. Por una parte, aún se presentan debilidades en el marco legal necesario para el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo y, por otra, hay una significativa diferencia entre los fondos disponibles para la consolidación de la paz y lo que se necesita para cumplir con las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación<sup>16</sup>.

Paradójicamente, el punto del acuerdo que se ha cumplido totalmente ha sido el de la entrega (dejación, en el lenguaje que se utiliza en el texto) de las armas por parte de las FARC. La reincorporación de los excombatientes es la parte del acuerdo en la que el Gobierno ha puesto más interés, pero avanza con lentitud y muchos antiguos miembros de las FARC exigen al Gobierno que cumpla los compromisos<sup>17</sup>. La lentitud y la inseguridad son, además, factores que habrían llevado a que alrededor de 1000 miembros de la guerrilla abandonaran el proceso de paz y formaran las denominadas organizaciones disidentes<sup>18</sup>.

## Tierra y participación política

La reforma del sector rural, cuestión clave y origen de buena parte de los problemas de injusticia y violencia en el país, no se ha llevado a cabo. El Gobierno de Duque prometió como primer paso poner en marcha un catastro (cuestión que figura en el acuerdo de paz) multipropósito (o

---

16 *El quinto informe del Instituto Kroc sobre el Acuerdo de Paz en Colombia muestra avances pese a grandes desafíos*, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, 25 de mayo 25 de 2021. <https://keough.nd.edu/es/el-quinto-informe-del-instituto-kroc-sobre-el-acuerdo-de-paz-en-colombia-muestra-avances-pese-a-grandes-desafios/>

17 «Colombia: exguerrilla de las FARC pide al Gobierno cumplir acuerdo de paz», Deutsche Welle, 2 de noviembre de 2020.

18 *Disidencias de las FARC. ¿Cuáles son, dónde están y qué hacen?*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2018. <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a567abca3064.pdf>

sea, con información y fines diversos) para saber de quién es la tierra y sus condiciones. El 94,32 % de los municipios no contaban en 2019 con información catastral o no estaba actualizada<sup>19</sup>. La medida comenzó a ponerse en marcha en 2020.

Para una serie de expertos, es muy importante que se avance con el catastro, pero

la información económica, social y productiva se queda corta en la gestión catastral multipropósito, por el énfasis en lo inmobiliario, que le quita fuerza al multipropósito. Se desconocen los estudios técnico-productivos, ingresos, calidad de suelos, actualización de (...) las zonas geoeconómicas homogéneas<sup>20</sup>.

La propiedad de la tierra ha sido durante décadas la base de disputas violentas, desplazamientos de población, blanqueo de dinero del narcotráfico, y una de las raíces de la desigualdad<sup>21</sup>.

La participación política se ve obstaculizada por las amenazas y asesinatos de líderes sociales y excombatientes de las FARC y la falta de voluntad del gobierno para tomar medidas más eficaces de prevención, investigación y penalización de los inductores de los asesinatos. La JEP ha indicado que «cada 72 horas es asesinado un líder social»<sup>22</sup>. Y, según un informe de la ONG CINEP, la Comisión Colombiana de Juristas y otras organizaciones, estos asesinatos son cometidos por sicarios,

---

19 BONILLA, E., «Catastro multipropósito: para qué sirve y cómo se haría». *Razón pública*, 29 de julio de 2019. <https://razonpublica.com/catastro-multiproposito-para-que-sirve-y-como-se-haria/>

20 MEDINA, M. A., «El catastro avanza, pero ¿qué tan multipropósito es?». *El Espectador*, 9 de febrero de 2021. <https://www.elespectador.com/economia/el-catastro-avanza-pero-que-tan-multiproposito-es-article/>

21 REYES, A., *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate, 2016.

22 «Cada 72 horas asesinan a un líder social, según la Jurisdicción Especial de Paz». NODAL, 5 de marzo de 2021. <https://www.nodal.am/2021/03/cada-72-horas-asesinan-a-un-lider-social-segun-la-jurisdiccion-especial-de-paz/>

disidentes de las FARC, crimen organizado, e incluso miembros de las Fuerzas Armadas<sup>23</sup>.

En julio de 2021 el jefe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, Carlos Ruíz Massieu, indicó ante el Consejo de Seguridad de la ONU que

esta persistencia de la violencia y la inseguridad evidencia la necesidad urgente de mejorar las medidas de prevención y protección, así como de implementar provisiones concretas para dismantelar las organizaciones ilegales y enjuiciar a los responsables de crímenes; y para ampliar las instituciones estatales, los servicios públicos y las oportunidades de desarrollo de las comunidades afectadas por el conflicto lo más pronto posible<sup>24</sup>.

Desde 2016 hasta diciembre de 2020 (las matanzas comenzaron durante el Gobierno de Santos) han sido asesinados 513 defensores de derechos humanos y 248 excombatientes de las FARC según la Oficina de la Alta Comisionada de los derechos humanos de Naciones Unidas (OHCHR)<sup>25</sup>. Muchos de los asesinados y personas amenazadas habían aceptado el acuerdo de paz, comprometiéndose con sus comunidades a

---

23 CINEP, *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo*. CINEP, Bogotá, 2018. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/en/producto/cuales-son-los-patrones-asesinatos-de-lideres-sociales-en-el-post-acuerdo/>

24 «Es imperativo satisfacer los derechos de las víctimas para el éxito del Acuerdo de Paz en Colombia». *Noticias ONU*, Naciones Unidas, New York, 13 de julio de 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494312>

25 *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2020*. ACNUDH, Ginebra, 2021. <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/9562-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020>; ver la campaña «Con Líderes Hay Paz», Washington Office on Latin America (WOLA), Washington D.C., 2021. <https://www.wola.org/es/2021/01/unete-a-la-historia-con-lideres-hay-paz/>

dejar de cultivar coca, recibir ayuda económica del Estado y dedicarse a la producción de otros bienes. Pero el Gobierno de Duque congeló ese programa alegando falta de fondos<sup>26</sup>.

## El crimen organizado y las víctimas

La falta de cumplimiento de la reforma rural está vinculada a la lucha que se preveía en el acuerdo contra el narcotráfico. Las comunidades que viven en zonas aisladas, sin o con muy baja presencia del Estado, se encuentran presionadas por el crimen organizado y guerrillas para cultivar coca.

El Gobierno de Santos firmó acuerdos con casi 100 000 familias/comunidades para que dejaran de cultivar coca a cambio de programas de sustitución (PNIS). Pero Duque lo ha prácticamente suprimido y presiona para cambiar el dictamen de la Corte Suprema y relanzar las fumigaciones con glifosato sobre los campos de coca. Esta es una medida altamente controvertida debido a su impacto sobre el medio ambiente y los seres vivos, y por su ineficacia al no atacar el problema de fondo sobre la falta de opciones económicas para los campesinos<sup>27</sup>.

Según el International Crisis Group (ICG),

---

26 «La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque». *Revista 100 días*, CI-NEP, Bogotá, enero-abril 2021. <https://www.revistacienciascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>

27 ISACSON, A., «La fumigación aérea en Colombia: dañina e ineficaz». Washington Office on Latin America (WOLA), 7 de mayo de 2015, Washington D. C. <https://www.wola.org/es/2015/05/la-fumigacion-aerea-en-colombia-danina-e-ineficaz/>; Entrevista con Adam Isacson: «Medir el problema del narcotráfico en hectáreas cultivadas es un error», *El Espectador*, 22 de noviembre de 2020. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/medir-el-problema-del-narcotrafico-en-hectareas-cultivadas-es-un-error-adam-isacson-article/>

la inseguridad en el campo colombiano ha empeorado constantemente en los últimos años como resultado de la competencia entre grupos armados, y entre estos y los militares. Más erradicación, y potencialmente la fumigación aérea, podrían intensificar la violencia al empujar a los agricultores a las garras de los grupos armados, sin lograr detener la replantación de coca<sup>28</sup>.

Respecto del apartado sobre víctimas, fue un gran avance haber establecido el sistema integral de verdad, justicia y no repetición durante el Gobierno de Santos. Funciona el Tribunal Especial JEP (procesos a ex FARC y militares; militares que se presentan voluntarios), la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda, pero el Gobierno ha reducido la financiación y pone obstáculos al tiempo que critica especialmente a la JEP<sup>29</sup>.

Las comunidades indígenas y afrocolombianas consideran que el capítulo étnico del acuerdo no se está cumpliendo. La Comunidad de Juristas Akubadaura indica en su Informe sobre *Justicia Redistributiva y Pueblos Étnicos* que la mayor parte de las medidas que debían ser puestas en marcha sobre devolución de tierras y planes de desarrollo para las comunidades étnicas no se han aplicado o están muy retrasadas. El Gobierno rechaza estas acusaciones<sup>30</sup>.

---

28 «Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia». *Informe*, 87, International Crisis Group (ICG), 26 de febrero de 2021. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia>

29 «Acusan a Duque ante ONU de poner 'obstáculos' al acuerdo de paz». *El Tiempo*, 11 de marzo de 2019. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acusan-a-duque-ante-onu-de-poner-obstaculos-al-acuerdo-de-paz-336178>; «Informe revela obstáculos para la independencia judicial en Colombia», Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Bogotá. 1 de julio de 2021. <https://www.colectivodeabogados.org/informe-revela-obstaculos-para-la-independencia-judicial-en-colombia/>

30 Comunidad de Juristas Akubadaura, «Las deudas del Estado con las comunidades negras e indígenas». *El Espectador*, 8 de junio de 2020. <https://>



## Las razones de la oposición al acuerdo

El profesor de la Universidad Nacional, Francisco Gutiérrez Sanín, considera que el Gobierno de Duque (tendencia que empezó con la presidencia de Santos) ha apostado por dejar de lado una paz grande que podría derivarse del acuerdo de paz y se ha empeñado en implementar una paz chiquita. Es decir, pasar de que el acuerdo sea una entrada al fin de la guerra y realizar una serie de reformas que se limiten al desarme de las FARC.

«Habrán menos muertos», dice este analista, y una «Colombia sin guerrillas. Pero eso deja completamente en el aire los aspectos y las potencialidades transformadoras del proceso, y las razones para aceptar la participación política y las transformaciones agrarias»<sup>31</sup>. Y de esta forma, se cumpliría, en cierta manera simbólica, la idea de Uribe y un sector de la sociedad de que las FARC tenían que ser derrotadas y rendidas.

Siguiendo este razonamiento, los líderes de las ex FARC deben cumplir penas en prisión. Las penas alternativas que contempla la JEP en el contexto de la justicia transicional son consideradas por el Gobierno y el uribismo como formas encubiertas de un perdón que no merecen. Además, subrayan que no se debe premiar a la guerrilla con puestos en el Congreso (durante el primer período electoral, como previó el acuerdo) ni con ayudas económicas (durante una fase de la reincorporación), ni un reintegro digno en la sociedad.

Pero hay también otros intereses. Diversos sectores empresariales, políticos y militares no quieren, por un lado, que se investiguen sus responsabilidades pasadas y conexiones presentes con el paramilitarismo y la violencia. Los trabajos de la JEP, la Comisión de la Verdad y la Unidad

---

[www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-deudas-del-estado-con-las-comunidades-negras-e-indigenas-article/](http://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/las-deudas-del-estado-con-las-comunidades-negras-e-indigenas-article/)

31 GUTIÉRREZ SANÍN, F., (2018) «Los enredos de la paz». En M. GARCÍA VILLEGAS (ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia?*. Bogotá: Ariel/Universidad Nacional de Colombia, p. 109.

de Personas Desaparecidas pueden poner en evidencia esas eventuales responsabilidades.

Regionalmente existen dinámicas de corrupción, violencia y clientelismo político, vinculadas con apropiación de la tierra (que genera desplazamientos y crisis humanitarias) e intimidación y asesinatos de líderes sociales (especialmente que quieren implementar el acuerdo) y ex FARC.

Por otra parte, el acuerdo de paz supone procesos de devolución y adjudicación de tierras junto con una larga lista de medidas para modernizar el sector rural (25 páginas del acuerdo), y el empoderamiento para sectores campesinos y de minorías. Para las élites, especialmente rurales, esto es una ruptura y el inicio de un proceso que altera sus privilegios económicos y sus percepciones jerárquicas como clase social. Que campesinos, exguerrilleros, indígenas y afrocolombianos vayan a tener propiedades y más poder político lo consideran una afrenta.

A estos factores se suma la guerra cultural alrededor de las reivindicaciones de género e identidades. Para los sectores conservadores el acuerdo de paz ha sido el detonador de campañas feministas y de las comunidades LGTBQ. Pese a que estas se formaron antes y de forma independiente del acuerdo, la derecha ha puesto énfasis en conectar la paz con las FARC a los supuestos atentados contra la familia y convenciones tradicionales. En este clima, en el último año se ha incrementado la violencia social contra mujeres<sup>32</sup> y personas del colectivo LGTBQ<sup>33</sup>. De este modo, Colombia se ha integrado en las guerras culturales que se libran desde EE. UU. hasta Hungría y otros países.

---

32 «En lo corrido de 2021 han aumentado 8,8% los feminicidios en Colombia», *Semana*, 8 de marzo de 2021. <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-lo-corrido-de-2021-han-aumentado-88-los-feminicidios-en-colombia/202155/>

33 DRAZER, M., «Conflicto armado en Colombia y población LGBTQI+: ¿prohibido existir?», *Deutsche Welle*, 17 de junio de 2021. <https://www.dw.com/es/conflicto-armado-en-colombia-y-poblaci%C3%B3n-lgbtqi-prohibido-existir/a-57558910>

## El futuro

Las protestas sociales que comenzaron en 2019, y se han prolongado hasta 2021, han señalado que la implementación del acuerdo de paz es una oportunidad para que el país avance en trabajar sobre una serie de graves problemas.

La comunidad internacional, en particular países como Alemania, Noruega, Suecia, Japón y la UE (y diversos de sus estados miembros) han tenido y mantienen un fuerte compromiso económico y político con el proceso de paz a la vez que una preocupación por el mismo.

El Gobierno del presidente Duque se encuentra en una situación de debilidad de la que difícilmente se recuperará al tiempo que, entre sectores conservadores, centristas, izquierda y verdes se están llevando a cabo negociaciones para construir las candidaturas para las próximas elecciones presidenciales en mayo de 2022. En gran medida, dado que la implementación del acuerdo de paz no está protegida por un pacto de Estado, su futuro dependerá, por una parte, de quién triunfe en esas elecciones. Por otra, de la construcción de la paz que realizan diversos sectores y ciudadanos y de la capacidad de movilización pacífica de la protesta social.



**EL LARGO CAMINO DEL PERDÓN  
Y LA RECONCILIACIÓN:  
LA OPINIÓN PÚBLICA DE LOS COLOMBIANOS  
SOBRE LA JUSTICIA ESPECIAL PARA LA PAZ**

**JUAN DAVID GÓMEZ QUINTERO  
JULIETH NATALY PASACHOVA SÁNCHEZ**





## 1. Introducción<sup>1</sup>

El conflicto colombiano ha sido una lucha fratricida que ha afectado al país sudamericano durante más de cincuenta años. El Registro Único de Víctimas del conflicto (RUV, 2018) tiene constancia de 8 250 270 de víctimas que han sufrido durante décadas distintas formas de vulneración de sus derechos: desplazamiento forzado, homicidio, amenazas, desaparición forzada, actos terroristas, atentados, combates, secuestros, delitos contra la libertad y la integridad sexual.

---

### 1 Agradecimientos:

A la Fundación Seminario de Investigación para la Paz, por la vigencia y contundencia en la promoción del estudio, la reflexión y el dialogo sobre la paz. Hemos constatado su convicción de apostar por Colombia a pesar de tantas razones para pasar página. Es estimulante que en Zaragoza haya una entidad que, en medio del cansancio y la terquedad de las realidades más dolorosas, mantenga su empeño de investigar para (y no solo sobre) la paz. Colombia ocupa un lugar tan destacado en su biblioteca como en su agenda.

A la profesora e investigadora Lina Maldonado, porque sin su análisis estadístico este proyecto no hubiera sido completo y riguroso.

Al Proyecto de Investigación de Alto Impacto Código IMP DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada Vigencia 2019-Colombia, en virtud de convenio de cooperación científica con las Universidades de Zaragoza-UNIZAR y de Valencia-UV, España.

A todas las personas e instituciones colombianas que contestaron nuestros correos solicitando información, en especial al Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes por exponer sus datos en abierto, con claridad y accesibilidad, para que investigadores/as podamos trabajar conjuntamente.

Son muchos los actores armados del conflicto pero, en 2012, dos de los actores más relevantes iniciaron conversaciones para buscar una salida negociada a tantos años de violencia. Estas conversaciones supusieron un proceso de diálogo de cuatro años entre miembros del Gobierno colombiano y representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este proceso recibió el apoyo de los estados de Noruega y Cuba.

En el mes de septiembre de 2016 los delegados del Gobierno y del grupo guerrillero firmaron en La Habana el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, y, tres meses antes, el cese al fuego unilateral por parte de las FARC-EP. Durante los cuatro años de diálogos de paz, la sociedad colombiana estuvo dividida entre quienes respaldaban la salida negociada al conflicto y quienes propugnaban una victoria militar del Estado colombiano.

Tal división quedó claramente reflejada en un plebiscito no vinculante que convocó el presidente de la República, Juan Manuel Santos (2010-2018), para buscar la legitimidad social de los acuerdos. El resultado de la consulta ciudadana, celebrada en octubre de 2016, arrojó la victoria del no con un total de 6 431 376 votos que equivalían al 50,21 % del total, mientras que el sí obtuvo 6 377 482 votos, esto es, el 48,781 %. Aunque los acuerdos fueron respaldados por el Congreso de la República, la legitimidad de los acuerdos y de su implementación quedó debilitada y constantemente cuestionada por una parte de la población y de los partidos políticos que la representan.

Antes, durante y después de los diálogos de paz, los colombianos han estado divididos respecto a las alternativas para solucionar el conflicto. Fruto de los acuerdos se implementó un marco jurídico especial para la paz (JEP) que se fundamenta en la justicia transicional y restaurativa, y cuyo objetivo es que la sociedad colombiana pueda reconciliarse y construir una paz estable y duradera.

No son pocos los obstáculos morales, anímicos, legales y de legitimidad social a los que se ha enfrentado la implementación de los acuerdos entre 2016 y 2020. Algunos de las dificultades han sido: la victoria del no en el plebiscito en 2016, el triunfo electoral de un candidato presidencial que prometía cambiar los acuerdos en 2018, el retorno a

las armas de algunos dirigentes y facciones de las FARC en 2019 y el sistemático asesinato de líderes sociales y excombatientes durante estos años. En la campaña electoral para la Presidencia de la República en 2018, el conservador Iván Duque, partidario del no en el plebiscito, prometió modificar algunos puntos de los acuerdos. Ese candidato fue vencedor en los comicios y, actualmente, como presidente de Colombia (2018-2022), tramita la objeción de seis artículos de la Ley estatutaria de la JEP.

Con el plebiscito, con las elecciones presidenciales y con las posibilidades de construir una paz estable y duradera, se observa el papel fundamental que juegan las percepciones, actitudes y opiniones de los colombianos sobre el conflicto, los diálogos de paz y la implementación de los acuerdos. Una sociedad fragmentada, que no comparta un conjunto mínimo de imágenes y representaciones que cohesionen un pasado y un futuro común, así como una noción de nosotros, ciudadanía o nosotros, nación, difícilmente caminará firme la senda de la democracia plena y del estado social de derecho que consigna la Constitución.

La mayor parte de los estudios sobre la paz y la reconciliación suele tener un enfoque jurídico, político e histórico. No obstante, creemos que hace falta una mirada sociológica que explique las percepciones y opiniones de la ciudadanía. Porque, finalmente, los ciudadanos, desde sus posturas ideológicas, sus creencias y convicciones, toman sus decisiones o eligen a representantes que las toman por ellos.

El enfoque de esta investigación partirá de nociones sociológicas y de las ciencias de la comunicación tales como *framing*, opinión pública, imaginarios sociales y representaciones sociales. Estas nociones se enmarcan en un principio constructivista, esto es, que la realidad social no es un hecho objetivo, sino el resultado de las interpretaciones de los sujetos. El enfoque de la construcción social pone de relieve el papel del lenguaje, de la cultura y de las interacciones sociales en contextos específicos. En tal sentido, no asumimos los resultados de las encuestas como datos inmutables, objetivos y omnicomprensivos. Los concebimos como indicadores relevantes y tangibles de un entramado complejo y profundo de predisposiciones psicosociales (valores, creencias, emociones, imaginarios, etc.).



La opinión pública, por tanto, une información y predisposición. Es un constructo que permite la estandarización de las posiciones ideológicas y políticas sobre asuntos de interés para el Estado y para los/as investigadores/as. Los barómetros y encuestas de opinión miden y clasifican las formas de pensar a través de preguntas esquemáticas formuladas con el lenguaje propio de quien pregunta, no de quien contesta.

### **1.1. Objetivo y relevancia del trabajo**

El objetivo de la investigación es describir y analizar la configuración de las opiniones de los colombianos sobre la paz, la justicia y el perdón, en el marco del acuerdo entre el Gobierno colombiano y las FARC. Este objetivo implica analizar las encuestas de opinión para identificar las claves de la polarización social e ideológica de la ciudadanía que llevaron a la ajustada victoria del no en el plebiscito por la paz.

Las fuentes de información serán, por tanto, secundarias, ya que contamos con distintos estudios que requieren leerse con detenimiento y mirada crítica, comparativa y analítica. Este trabajo busca responder a la pregunta de investigación: ¿cuál ha sido el estado de opinión de los colombianos respecto a los acuerdos de paz y, concretamente, respecto a la JEP? Los objetivos específicos son:

- a) Determinar el contexto político, social y jurídico que enmarca la JEP.
- b) Analizar la opinión pública sobre la JEP, por medio encuestas de opinión realizadas por organismos especializados en Colombia, extrayendo resultados descriptivos y comparativos.
- c) Identificar las opiniones de los colombianos en torno a las variables sexo, tendencia ideológica, región de residencia respecto a la JEP, la implementación de los acuerdos, la reconciliación, el perdón y la reintegración de los exguerrilleros.

Uno de los aspectos relevantes de este trabajo es que existen pocos estudios en España sobre las opiniones y percepciones de la población colombiana sobre la justicia transicional, su incidencia en el proceso de paz y sobre la implementación de los acuerdos con las FARC.

Además, es frecuente que los estudios de opinión sean portada de la prensa de un día y, en poco tiempo, sean sustituidos por otros más recientes. Nuestro objetivo es detenernos en algunos de ellos para adentrarnos, sin prisas ni afán divulgativo, en sus entrañas e interpretarlos con pausa y profundidad. Muchas organizaciones universitarias y organismos multilaterales publican los microdatos de las encuestas, lo cual facilita la labor posterior de nuevas investigaciones que, a través del análisis de fuentes secundarias, producen nuevos resultados reduciendo considerablemente los costos de emprender un nuevo trabajo de campo.

## 1.2. Metodología de la investigación

La investigación se basa en el método de estudio de caso documental y combinará la recolección de datos de fuentes secundarias de tipo cuantitativo. La primera etapa metodológica será la búsqueda de las fuentes secundarias. Esto supone la identificación de estudios de opinión sobre los acuerdos de paz y la formulación e implementación de la JEP durante los últimos siete años. En un primer acercamiento, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

Autor/organismo que encarga el estudio.

- a) Año: primer periodo (2012-2016) de formulación de la JEP y el segundo (2017-2018) de implementación.
- b) Características del muestreo estadístico: zonas urbanas y rurales, edad, tendencia política y sexo.
- c) Tamaño de la muestra: El proceso de identificación tendrá en cuenta solo encuestas con una muestra superior a 500 encuestados.

En la primera etapa se han identificado 12 estudios que cumplen los criterios de selección expuestos:

Tabla 1.1. Unidades de análisis como fuentes de información secundaria

N.º	Nombre	Autor	Año	Muestra (N)	Características muestra
1	Encuesta nacional ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz?	Centro de Memoria Histórica, USAID, OIM, Fundación Social Proyectos Sociales Directos, Universidad de los Andes y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2012	1843	Segmentación de la población encuestada: General, víctimas, víctimas organizadas, expertos y no afectada (referida al proceso de desmovilización de los paramilitares)
2	Jóvenes universitarios: Percepciones y encuestas sobre conflicto armado y paz en Colombia	Universidad de la Salle e Instituto de paz IPAZUD	2015	500	Bogotá, estudiantes universitarios
3	Colombia, las Américas y el mundo. Opinión pública y política exterior	División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE y Universidad de los Andes	2015	1500	5 regiones: Atlántica, Pacífica, Central, Oriental y Cafetera
4	Reconciliación y paz	Reconciliación Colombia y CNC	2016	977	43 municipios

N.º	Nombre	Autor	Año	Muestra (N)	Características muestra
5	Barómetro de las Américas, Colombia, paz, posconflicto y reconciliación	Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes y USAID	2016	1563	Seis regiones principales del país: Bogotá, Caribe, Central, Oriental, Pacífica y Antiguos Territorios
6	¿Cómo nos reconciliamos? El papel de la violencia, la participación social y política, y el Estado en las actitudes frente a la reconciliación	Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico CEDE y Universidad de los Andes	2017	4497	172 municipios
7	Percepción sobre los homicidios en Colombia, Campaña de reducción de homicidios «Instinto de Vida»	Fundación Ideas para la Paz, Centro Nacional de Consultoría CNC e Instituto vida	2017	1030	47 municipios
8	Colombia rural y posconflicto	Observatorio de la Democracia y Universidad de los Andes	2017	2364	170 municipios (Observatorio de la Democracia y Universidad de los Andes, 2017)

N.º	Nombre	Autor	Año	Muestra (N)	Características muestra
9	Conflicto rural y posconflicto, democracia e instituciones	Observatorio de la Democracia y Universidad de los Andes	2017	1391	35 municipios en las siguientes regiones: (i) Macarena-Caguán (ii) Cordillera Central (iii) Pacífico y (iv) Bajo Cauca
10	Colombia opina	Invamer, Caracol televisión, <i>Revista Semana</i> y Blu radio	2018	1008	49 municipios
11	Informe sobre la Calidad de Ciudadanía	Registraduría Nacional del Estado Civil, CEDAE, Universidad Javeriana	2018	4447	67 municipios
12	Pulso país Colombia	La W radio	2019	900	6 Regiones (Población urbana): Región eje cafetero y Antioquía, Llanos, Centro - Sur Amazonía, Caribe, Centro - Oriente y Pacífico

Fuente: Elaboración propia

Partiendo del primer acercamiento a las fuentes, la segunda etapa es la definición de las variables de análisis que determinarán la selección de los temas tratados por los estudios de opinión. De esta forma, se procederá a evaluar las fuentes encontradas tal y como se indica en la tabla 1.2.:

Tabla 1.2. Unidades de análisis como fuentes

## de información secundaria

Variables de análisis respecto a la idoneidad de la fuente	Variables de análisis respecto al contenido	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de realización del estudio</li> <li>• Representatividad en el territorio nacional</li> <li>• Tamaño de la muestra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JEP</li> <li>• Reconciliación</li> <li>• Perdón</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reintegración</li> <li>• Reparación</li> <li>• Justicia</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

La tercera etapa<sup>2</sup> supuso la evaluación de la comparabilidad de las encuestas, el análisis comparativo y las relaciones entre las variables comparables seleccionadas. Lo cual ha implicado la armonización de los ficheros integrados de microdatos, la depuración de estos para corregir las inconsistencias presentes en los datos y la homologación de las variables seleccionadas que permitan la comparabilidad. Luego se han agrupado los códigos de respuestas para poder extraer resultados coherentes. Esta fusión de los datos permite extraer información estadística conjunta sobre las diferentes fuentes con las que contamos.

Se considerarán dos tipos de variables: sociodemográficas, como variables independientes y variables específicas; como dependientes, en las que se indaga por la opinión de los colombianos sobre la JEP, los acuerdos de paz, el perdón y la reintegración. Las técnicas estadísticas que permiten el análisis simultáneo de estas variables, la reducción de los datos y la descomposición en factores del fenómeno social en estudio y su agrupación es el análisis multivariante.

---

2 En esta etapa hemos contado con la valiosa contribución de la profesora de estadística de la Universidad de Zaragoza, Lina Maldonado Guaje, cuya aportación ha sido fundamental para el logro de los objetivos de la investigación.

Para el estudio se consideraron únicamente los cuestionarios comparables con preguntas similares entre ellos, agrupadas por sectores. El resultado de las fases de idoneidad de la fuente y comparabilidad de las variables han correspondido a los barómetros del 2016 y del 2018 realizados por la Universidad de los Andes y USAID, los cuales no tienen diferencias significativas en variables sociodemográficas, tales como zonas rural/urbana, zonas geográficas y género.

Se realizaron comparaciones mediante las variables sociodemográficas para ver diferencias por años en las preguntas que son comparables. Las demás preguntas de estos grupos que no estaban compartidas en ambos parámetros también se han estudiado descriptivamente.

## **2. Contexto**

### **2.1. Un conflicto intratable**

Son diversas y abundantes las aproximaciones académicas realizadas sobre el conflicto colombiano. Las miradas cualitativas (interpretaciones, perspectivas, comprensión de los actores...) son tan complejas como la variedad y cantidad de información disponible.

No obstante, podemos señalar que el conflicto armado es una expresión de la poca fortaleza del Estado y de la escasa consolidación del régimen democrático (Palacios, 1999; Archila, 2002). La confrontación armada que ha padecido Colombia durante la segunda mitad del siglo XX es una de las expresiones de un conflicto social y político estructural que atraviesa todo el territorio colombiano (Gómez-Quintero, 2008). También se concibe como un síntoma de la carencia de una institucionalidad democrática (Palacios, 1999: 62). Desde los conflictos de la tierra hasta la desprotección de los derechos humanos, la raíz profunda del conflicto ha residido en la existencia de un espacio limitado, excluyente y restrictivo en el reconocimiento de los derechos más básicos para la mayoría (Gómez-Quintero, 2008).

De este modo, la cronificación temporal y social de la conflictividad nos lleva a la noción de conflicto intratable. Esta noción designa las situaciones caracterizadas por ciclos de violencia sucesivos, es decir,

por repeticiones cíclicas que se mantienen en el tiempo (siendo resistentes a los intentos de resolución); los objetivos de las partes son concebidos como esenciales y radicalmente opuestos, por lo cual acaparan la atención colectiva y la agenda pública, implicando una serie de intereses para mantener su continuidad (Barrera Machado y Villa Gómez, 2018: 461).

Esta prolongación temporal, la polarización social y el esencialismo de los objetos de la disputa, han producido una sensación por parte de la población que ha oscilado entre la costumbre adaptativa, la evasión mental y el cansancio informativo. Son varias las generaciones de colombianos que han crecido rodeadas de un entorno caracterizado por el conflicto y ha sido el propio conflicto el que ha configurado un orden social, no un desorden, que ha atravesado lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Las cifras del conflicto son estremecedoras. Según el Registro Único de Víctimas (RUV, 2018, 317) hasta noviembre de 2017, se tenía constancia de 8 250 270 de víctimas del conflicto armado, en términos totales y no desagregados, según los tipos recogidos por el RUV: desplazamiento forzado, homicidio, amenazas, desaparición forzada, pérdida de bienes muebles e inmuebles, actos terroristas/atentados/combatos/hostigamientos, secuestros, delitos contra la libertad y la integridad sexual, torturas, hechos con vinculación niños, niñas y adolescentes, minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo y el abandono o despojo forzado de tierras.

En esta investigación nos interesa destacar la relación entre este tipo de hechos y sus percepciones, así como la opinión de los colombianos sobre los acuerdos de paz, la JEP y el perdón.

Los estudios de opinión pública identifican, entre muchos asuntos, las prioridades de un país. En España los barómetros de opinión del CIS identifican los problemas que más preocupan a los españoles. En el caso de Colombia no existe un organismo estatal que realice encuestas de opinión periódicas sobre los asuntos que más preocupan a los



colombianos, pero la encuesta Latinobarómetro<sup>3</sup> realiza estudios anuales de opinión a 18 países de América Latina.

Durante las últimas dos décadas, este Barómetro ha preguntado a la población cuál ha sido el principal problema de Colombia. Contrario a lo que pudiese observarse desde España y a la existencia de más de ocho millones de víctimas, la violencia o el conflicto armado no han sido el principal problema. Ese lugar lo han ocupado los problemas relacionados con el empleo (excepto en 2001-2002 y 2006-2007).

Entre el año 2001 y el 2010 los problemas relacionados con la violencia, el terrorismo y la guerrilla fueron el segundo problema para el 25% de los colombianos, seguido del desempleo (30%). A partir del año 2011 la percepción de los problemas de violencia decayó al cuarto y quinto lugar de las preocupaciones de los colombianos por debajo de la corrupción, el desempleo, la inseguridad ciudadana y la salud.

En el año 2010 inició su mandato presidencial Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018). En el año 2012 se entablaron los Diálogos de Paz en La Habana. El año previo a los acuerdos de La Habana se disparó la percepción del problema de la violencia por las operaciones militares ejecutadas, por los hostigamientos de las FARC y por las tensiones previas al cese del fuego. Después de los acuerdos, la tendencia a la disminución de la problematización se consolidó.

Durante la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI, el número de muertes violentas lanzaba a Colombia a las primeras posiciones de los países más violentos de América Latina. Sin embargo, la percepción de la dimensión de un problema puede transcurrir por surcos diferentes a las dimensiones materiales que los suscitan. La psicología nos ha enseñado que la percepción es un proceso mental que tiene las características de ser selectivo, temporal y subjetivo. De tal manera, cabe preguntarse si las dimensiones del problema social de la violencia eran correspondidas con una percepción proporcional.

---

3 Es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, con sede en Santiago de Chile. [www.latinobarometro.org/lat.jsp](http://www.latinobarometro.org/lat.jsp)

Si tomamos un dato como el número de muertes producto de la guerra y la opinión sobre la percepción de la violencia como problema, observamos una clara relación acompasada entre el crecimiento y decrecimiento de ambas variables.

A priori, existe cierta tendencia a la armonización entre muertes ocasionadas por la guerra y percepción de la violencia como problema; pero no existe una relación causal directa como se puede ver entre 2010 y 2018. Estas alteraciones de la armonización están condicionadas por muchos factores. Entre ellos está la cobertura mediática de determinados sucesos o acontecimientos, su enfoque informativo, la espectacularidad de las imágenes y la receptividad de la ciudadanía.

Si hilamos más fino, encontramos algunas incongruencias entre los hechos de violencia y las percepciones sociales. En el siguiente caso, cuando se pregunta por cuestiones más precisas como los responsables directos de los actos de violencia, las percepciones cambian considerablemente. En el año 2012, con motivo de los siete años transcurridos después de la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, el Centro de Memoria Histórica de Colombia realizó una encuesta nacional en la que, entre muchos asuntos, preguntó a la población general (1843 encuestas) quiénes eran los responsables de la violencia. Asimismo, diseñó muestras exploratorias a víctimas organizadas (304 encuestas) y a expertos en el conflicto (138 encuestas).

El estudio concluyó que no hay consenso sobre la atribución de la responsabilidad de la violencia. La población general atribuyó, principalmente, la culpa a la guerrilla, las víctimas organizadas a los paramilitares y los expertos al gobierno colombiano. También concluyó que, para el 82 % de la población general, la guerrilla no representa un ideal revolucionario ni la búsqueda de un país mejor, sino una forma más de delincuencia.

Hablamos, por tanto, de un asunto complejo y poliédrico. Es complejo porque nos aproximamos a un terreno que no solo incluye percepciones, sino también las sensibilidades y las fluctuaciones de las opiniones. Es poliédrico porque las opiniones no solo surgen de un posicionamiento informado sobre una pregunta, sino que también se asientan sobre predisposiciones (imaginarios, creencias, valores y

emociones). La sensibilidad está muy presente porque la violencia ha producido mucho dolor en la sociedad colombiana. No es igual preguntar por el equipo de fútbol favorito, por un producto alimenticio preferido o por el/la político/a mejor valorado/a. Se pregunta por la muerte, la desaparición forzada, y el secuestro. La población está muy dolida y resentida por tanta violencia.

## **2.2. Los múltiples intentos por alcanzar la paz**

Los esfuerzos por alcanzar la paz no han sido pocos. Cada presidente de la República, desde la década de 1980, lo intentó de forma fallida o con éxitos parciales.

Una síntesis didáctica del CIDOB (Moreira, Forero y Parada, 2015) enumera los procesos de negociación por parte de los distintos gobiernos del Estado colombiano con grupos subversivos y paramilitares.

Durante el mandato del presidente Belisario Betancur (1982-1986) se aprobó una ley de amnistía que abrió la puerta para que se firmara el acuerdo de La Uribe con las FARC-EP, la Autodefensa Obrera (ADO), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el M-19. En ese proceso de paz, surgió el partido político Unión Patriótica que posteriormente sufrió un genocidio con aproximadamente 4000 militantes asesinados. Bajo la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990) se llegó a un acuerdo de paz con el M-19, el EPL y el MAQL (1989) que derivó en la transformación del grupo guerrillero M-19 en un partido político.

Con César Gaviria (1990-1994) se logró, por primera vez, concretar una mesa de negociación conjunta con el ELN, las FARC-EP y miembros remanentes del EPL, a través de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar. La mesa se instaló inicialmente en Caracas pero, tras el golpe de Estado en Venezuela, la mesa se trasladó a Tlaxcala (México). Durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) se adelantó el proceso de negociación más importante hasta el momento con la guerrilla del ELN. El lugar de las conversaciones fue Maguncia (Alemania), que concluyeron en 1998 con la firma de un preacuerdo en Madrid (España) que no llegó a implementarse.

En el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se acordó la desmilitarización de 42 139 km cuadrados, casi al equivalente de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde se reubicarían las tropas de las FARC-EP y se harían los diálogos. Esa zona de distensión que abarcaba cinco municipios (San Vicente del Caguán, entre otros) entró en operación en octubre de 1998 y el proceso de paz se inició en enero de 1999. Se logró una tregua temporal, pero la creciente desconfianza entre la guerrilla y el ejército acabó finalmente con los diálogos.

Álvaro Uribe (2002-2010) buscó acercamientos con las guerrillas y con las Autodefensas Unidas de Colombia. Con estos últimos se logró un proceso de paz que terminó en su desmovilización (Moreira, Forero y Parada, 2015) en el marco de la Ley de Justicia y Paz (2005).

En total, siete intentos de alcanzar la paz durante casi 40 años. Según el jefe negociador del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), había llegado el momento de dialogar. Una acción imprescindible por la propia imposición de la fuerza de los hechos: los internos (cansancio, degradación, exceso, hartazgo, la Constituyente de 1991) y los externos (cambios en las dinámicas geoestratégicas y de integración económica mundial) (De la Calle, 2019). En lugar de ver una especie de *fracasomanía* nacional, se observó una enorme curva de aprendizaje que significaron las negociaciones anteriores (De la Calle, 2019, p. 45).

Entre los condicionantes externos que obligaban a la negociación estaba un contexto regional cada vez más escéptico a la revolución armada. Desde la década de 1990 los intelectuales de izquierda cuestionaron el uso de las armas como alternativa política (Castañeda, 1995; Laclau y Mouffe, 1985).

En Colombia, la compleja —y a la vez dramática— aparición y resurgimiento de la izquierda democrática

«no pueden ser entendidos sin una mirada rápida a tres factores centrales de la vida política contemporánea en Colombia: la tendencia a la atomización y el declive de los partidos políticos tradicionales, la relativa debilidad de los movimientos sociales y el conflicto bélico que involucra a la izquierda armada» (Rodríguez Garavito *et. al.*, 2005: 192-193).

Para De la Calle, la experiencia de los países vecinos indicaba a la izquierda armada que les había llegado la hora de transitar por los canales democráticos. Al iniciar la segunda década del siglo XXI, algunos líderes de izquierda habían alcanzado la victoria electoral en unas elecciones democráticas. La izquierda latinoamericana enviaba, de manera constante, ese mensaje a las FARC: «No es el momento de las armas». La izquierda política nacional sentía que el uso de la violencia por parte de la guerrilla era un obstáculo a su lucha (de la Calle, 2019: 46).

El propio De la Calle reconoció que el presidente de la República le dijo que Raúl Castro y Hugo Chávez «estaban ayudando mucho» y que le decían explícitamente a la guerrilla que era «la hora de cesar el uso de las armas» (De la Calle, 2019: 48). Era un secreto a voces, sigue de la Calle, que buena parte de las FARC se aposentaba en Venezuela, donde recibían protección oficial. Mantener ese enclave fue una condición sin la cual no habría prosperado la Mesa de La Habana. No obstante, el propio representante de la delegación negociadora reconoció que el presidente Santos pagó el precio del acercamiento a Cuba y a Venezuela porque la oposición tomó esa apertura como muestra de «Castrochavismo» y, con el tiempo, ese temor tuvo consecuencias graves para el proceso (de la Calle, 2019: 51-52).

Finalmente, el 26 de septiembre de 2016, el presidente Santos y los representantes de las FARC firmaron el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

### **2.3. Los acuerdos de paz y la JEP**

Los seis puntos temáticos discutidos entre 2012 y 2016 fueron el desarrollo rural, la participación política de las FARC, la solución al problema de las drogas ilícitas, la atención a las víctimas, el fin del conflicto y la implementación y verificación. Estos puntos estaban recogidos en el documento del Acuerdo Final.

El fin del conflicto colombiano se concibe como una fase de transición donde los colombianos puedan escribir un nuevo capítulo para la historia y cuyos párrafos sean escritos con la esperanza de cambiar las

condiciones que han permitido la existencia de un conflicto cronificado. El acuerdo de paz ha buscado integración de los territorios, inclusión social y fortalecer nuestra democracia (Mesa de conversaciones, 2017).

Por tanto, el acuerdo de paz suscrito contó con tres enfoques: el territorial, el de igualdad y el diferencial. Además, contempló la implementación de medidas a favor de grupos históricamente discriminados y tuvo presente el enfoque de género<sup>4</sup> transversal en cada uno de sus puntos.

De acuerdo a los objetivos de este informe, se destacan dos puntos: la participación política de los excombatientes y la atención a las víctimas.

#### **Participación política: apertura democrática para construir la paz**

Después de la firma del acuerdo de paz, «566 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados desde el 1 de enero de 2016 al 10 de enero de 2019» (INDEPAZ, 2019: 3).

Por ello, para las FARC EP y el Gobierno Nacional, las garantías de no repetición de la guerra se enmarcan en un derecho amplio y democrático de participación política<sup>5</sup> y apertura democrática, donde

---

4 Significa dentro del acuerdo, «el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. [...] la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto» (Mesa de conversaciones, 2017: 193).

5 El artículo transitorio 12 de la Constitución de Colombia señala: «Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara

la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de diversas visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política (Mesa de conversaciones, 2017: 11).

### **Acuerdo sobre las víctimas del conflicto**

Las víctimas están en el centro del acuerdo de paz. Por ello se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<sup>6</sup> (SIVJRNR)

que constituye la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de graves violaciones a derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario, con mecanismos, extrajudiciales complementarios que contribuyan al establecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros (Mesa de conversaciones, 2017: 125).

De esta forma, surge como sujeto de los acuerdos y, en especial, de su implementación, la noción de víctima, la cual no es unívoca, no es estática ni pasiva. Ser víctima responde a una posicionalidad abierta cuyo detonante es un agravio identificado —patrones de victimización y

---

en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados».

- 6 La experiencia internacional demuestra que la efectividad de estas medidas es mayor si se aplica de manera articulada y complementaria. Por eso, el sistema pretende ser integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica (Mesa de conversaciones, 2017: 127).

hechos victimizantes— que deviene de una experiencia que puede construir identidad y subjetividad (Medina García, 2018: 311). A la luz de esta condición surge la idea de justicia, la cual debe ser especializada y enfocada en un nuevo modelo transicional, transición de la guerra a la paz por medio de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, esto es, de justicia transicional (Medina García, 2018): la Justicia Especial para la Paz.

La JEP es uno de los puntos del acuerdo que ha tenido un mayor desarrollo, no solo legislativo sino práctico. Cimentada en el SIVJRNR, está caracterizada por cinco componentes: i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; ii) la Jurisdicción Especial para la Paz; iii) la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; iv) las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz; y v) las Garantías de No Repetición (Medina García, 2018: 321).

Este punto describe los mecanismos, beneficios y estrategias que se aplican a los guerrilleros que se acojan al Acuerdo Final y cumplan con la dejación de armas. A los agentes del Estado que hayan cometido delitos con razón y en contexto del conflicto armado; a los paramilitares desmovilizados que busquen reparar a sus víctimas y contribuir al proceso de reparación integral; y a terceros civiles que, sin formar parte de grupos armados, se hayan relacionado con estos y hayan delinquido en el contexto del conflicto armado.

La Justicia Especial para la Paz está amparada en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia que define la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Este tipo de justicia se basa en la noción de justicia restaurativa, propia de escenarios de posconflicto. La justicia restaurativa se entiende como «una respuesta evolucionada al crimen que respeta la dignidad y equidad de cada persona, construye comprensión y promueve armonía social» (Domingo de la Fuente, 2012: 6) incorporando a la víctima y a la comunidad en el sistema de justicia. Entre sus características se pueden mencionar (Bernuz Beneitez y García Inda, 2015):

- Centralizar la figura de quien ha sufrido intensamente las consecuencias del delito.



- Asumir la responsabilidad del delito y reparar el daño de forma significativa para el autor y la víctima.
- Reconfigura el tratamiento del delito e implica diálogos a tres bandas: autor, víctima y comunidad.

La Justicia Restaurativa destaca el papel del perdón y la reconciliación. La reconciliación supone dos niveles: la coexistencia de la convivencia cívica pacífica con las pautas propias de las sociedades democráticas y la posibilidad de restauración de las relaciones personales entre los implicados directamente en la violencia (Bernuz Beneitez y García Inda, 2015).

Este tipo de justicia permite incorporar elementos substanciales tales como la reparación del daño causado, lo que se modula con el de reintegración, no solo el de la víctima sino que incorpora la integración del victimario; esto desarrollado por medio de un proceso de diálogo abierto y consensuado por las dos partes de manera voluntaria, diálogo que permite agregar el elemento de memoria y el de perdón, el cual se da como una «experiencia intersubjetiva que implica a víctima y victimario y que se realiza plenamente cuando se sintetiza en ella el perdón ofrecido por la primera con el perdón acogido desde el arrepentimiento sincero por el segundo» (Bernuz Beneitez y García Inda, 2015: 62).

Por ello, la JEP es definida como un mecanismo autónomo que centra su mirada en las víctimas, basado en el derecho internacional humanitario con unidades de reparación, reintegración, búsqueda de la verdad, desmovilización, reintegración, perdón y reconciliación. De esta forma la implementación del acuerdo pretende, por medio del trámite de todos los delitos relacionados con el conflicto armado, tener competencia frente a los actores del conflicto, quienes están en la obligación de aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición.

La implementación del acuerdo ha seguido adelante. El Kroc Institute (2019) de Estudios Internacionales de Paz ha realizado tres informes de seguimiento de implementación de cada punto. El último informe destaca la reincorporación de unos 10 000 excombatientes. La Sala

Diagrama 1.1. Cronología del proceso de paz



Fuente: Pasachova Sánchez (2019) con datos extraídos de Corporación Colombia Forjando Paz (2017)

de Reconocimiento de Verdad de la JEP he recibido siete casos entre los que destacan: Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP; muertes ilegítimamente presentadas como bajas de combate por agentes del Estado<sup>7</sup>; las situaciones humanitarias de Urabá y el Norte del Cauca; la victimización de miembros de la Unión Patriótica y el reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano.

Es importante destacar, así como lo hace el informe citado, que existen tres puntos de pre-ocupación frente a la implantación, «el primero: las garantías de seguridad y protección en particular, para líderes sociales y defensores de derechos humanos, comunidades en territorios priorizados y para excombatientes de las FARC; el segundo, el proceso de reincorporación política, social y económica de excombatientes y, por último, los ajustes normativos

7 El primer hito que ha tenido lugar en la acción jurídica de la JEP es la primera audiencia de este macro caso (003) más conocido por la opinión pública como el caso de los «Falsos positivos», en las que 1 170 víctimas han logrado escuchar abiertamente las comparecencias de 325 implicados de la fuerza pública que tienen responsabilidad directa.

e institucionales pendientes, fundamentales para consolidar las bases normativas de la implementación del Acuerdo» (Kroc Institute, 2019).

De igual forma, gracias a los avances de la JEP, a la fecha de este informe se han podido establecer las 165 versiones de reconocimiento, verdad y responsabilidad dentro del tribunal para la paz por medio de la realización de 122 audiencias; estas audiencias se han establecido con la participación directa de 12 226 personas que se han sometido a la JEP y han suscrito actas de compromiso: 126 agentes del Estado; 2 807 de la Fuerza Pública; 9 781 de las FARC-EP; y 12 de las protestas sociales<sup>8</sup>.

La JEP se ha convertido en la representación de la construcción efectiva de la paz a partir del esclarecimiento de la verdad en los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, como medida primaria para la reconciliación y el perdón.

### **3. La opinión pública sobre la justicia**

#### **3.1. ¿Qué es la opinión pública y qué utilidad tiene?**

En sociología, ciencia política y comunicación, es muy amplio y variado el campo de la opinión pública. Aquí solo trataremos de hacer una breve delimitación conceptual para entender la relevancia de las opiniones, cómo se construyen y el grado de incidencia que tienen cuando, como es el caso colombiano, se traducen en acciones a través de la participación democrática como el sufragio o el plebiscito.

Las opiniones que la ciudadanía tiene sobre múltiples cuestiones de la vida pública no surgen de forma espontánea ni improvisada; están en un campo de análisis que también incluyen las percepciones, los discursos, las representaciones y los imaginarios. Antes de entrar en el campo

---

8 Fuente: <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20%20enero%2029%20de%202021.pdf>

de las opiniones y de las opiniones sobre la justicia y la paz, precisaremos algunos conceptos cercanos pero diferenciables.

Para hacernos una idea de estos conceptos podríamos pensar en una excavación minera con distintos grados de profundidad. En la capa más superficial, prácticamente en el nivel externo de la excavación, están las opiniones, que son una forma de expresión ordenada de las ideas a través de respuestas formuladas y posicionamientos ideológicos y axiológicos (muchas veces no formulados) sobre los que se pregunta a las personas. Por ello, las opiniones dependen, en buena medida, de quién y cómo se pregunta, a diferencia de las representaciones y los imaginarios.

Las representaciones son un esfuerzo de organizar los imaginarios y, siguiendo el símil de la mina, el siguiente subnivel de profundidad. El lenguaje, el discurso, lo simbólico son representaciones sociales, ya que constituyen expresiones organizadas de los imaginarios. Las representaciones son la materialidad de los imaginarios o, dicho de otro modo, los imaginarios sociales son el sustrato de las representaciones (Riffo Pavón, 2020).

En los resultados de una encuesta es imposible observar las representaciones, porque el lenguaje explícito está construido por los investigadores que formulan las preguntas. Sin embargo, el análisis de los resultados en su conjunto, puede dar lugar a interpretaciones que deriven en representaciones y señalen los imaginarios que las sostienen.

Los imaginarios, por tanto, estarían en el tercer subnivel y son un conjunto de imágenes mentales que organizan a una sociedad y permiten que los individuos puedan expresarse en la cotidianidad, de tal modo que se construye y recrea una realidad compartida (Riffo Pavón, 2020 cita a Berger y Luckman). Villa Gómez identificó una serie de imágenes psicosociales que actúan como barreras para la paz y que, en el caso colombiano, han contribuido a la degradación del conflicto. Destacan algunas imágenes como las del enemigo absoluto, el otro deshumanizado o el objetivo a eliminar popularmente asociadas a los grupos guerrilleros. Las imágenes pueden provenir de mitos y creencias muy arraigadas vinculadas al heroísmo y al mesianismo, que hacen inevitable la necesidad de un salvador que, en aras de cumplir con su misión

salvífica, se complementa con la inaplazable eliminación del adversario demoníaco. Ese trabajo identificó creencias asociadas al victimismo competitivo, a la asociación del grupo de pertenencia con una autoimagen positiva bajo consignas tales como los buenos somos más. También identificó imágenes psicoafectivas vinculadas al odio, al miedo y a la rabia que pueden ser fomentadas desde los medios de comunicación, los partidos políticos y desde la efervescencia interactiva en las redes sociales. Esas imágenes se agrupan formando imaginarios que, pueden ser comparadas según sus posiciones sociales, son compartidas por los sujetos.

En el contexto de los diálogos de La Habana, De la Calle menciona que en Colombia ha predominado una cierta idea urbana, de clase alta, que asimila simétricamente las nociones de conflicto social y de guerrilla, atribuyendo exclusivamente a esta la existencia del primero. Para estos sectores urbanos de clases altas, guerrilla y conflicto son simplemente sinónimos. Una sinonimia producto solo de desviaciones políticas extremistas (De la Calle, 2019: 44).

Sin embargo, no todos los imaginarios son iguales y tienen la misma relevancia en el conjunto de una sociedad. Castoriadis (2001) diferencia entre el imaginario social instituyente y el instituido. Las opiniones nos permiten una modesta aproximación al imaginario social instituyente. El imaginario instituido asegura la continuidad de la sociedad, la reproducción y la repetición de las formas que regulan la vida de las personas y permanecen allí hasta que un cambio histórico o una nueva creación masiva venga a modificarlas o reemplazarlas radicalmente por otras formas (Castoriadis, 2001, en Riffó Pavón, 2020). Por ello, a pesar de la legislación y las negociaciones de paz, resulta tan difícil consolidar un cambio social entre las relaciones cotidianas de los ciudadanos.

En tal sentido, Colombia se debate entre dos grandes conjuntos de imaginarios sociales que no terminan por institucionalizarse. El imaginario social de la victoria militar del Estado y, por tanto, la derrota militar de los grupos subversivos; y el imaginario social de la justicia restaurativa, el perdón y la reconciliación. De ambos magmas brotan conjuntos de representaciones y opiniones enfrentadas. Aún es prematuro valorar si los acuerdos de paz y, en concreto la JEP, son el cambio

histórico que modificará el imaginario social bélico instituido. Sobre esta cuestión volveremos en la parte final del informe.

Por último, hablemos del ascensor de la mina. La articulación de la información y de las predisposiciones (representaciones, imaginarios y emociones) nos llevan al concepto de marcos interpretativos de referencia o *frames*. Estos marcos tienen la capacidad de constituir la base de los significados y las interpretaciones. Estos marcos/esquemas son articulaciones de imágenes que permiten un determinado sentido a diversos acontecimientos del entorno social (Goffman, 1974). En el proceso comunicativo, tanto los emisores de información como los receptores, tienen sus propios *frames* (marcos y esquemas). Estos encuadres se construyen y retroalimentan en la interacción social. Por tanto, es posible que las imágenes compartidas por personas afines cultural e ideológicamente permitan la interpretación compartida de un conjunto específico de hechos.

Retomamos la difícil tesitura de definir la opinión pública y salimos nuevamente a la superficie de la excavación. Lo primero que tenemos que decir es que la opinión pública, así, en singular y en estado puro, no existe. La opinión pública es una construcción mediática y política de una tendencia o preferencia que la ciudadanía tiene sobre un hecho.

Aceptamos que la realidad social es inaprensible y que el análisis de la opinión pública es una pasajera ilusión de control y predicción de la realidad. Pero, considerando y contrastando las encuestas con el cuerpo teórico consultado, con el contexto social descrito y con a luz de los estudios afines, podemos hablar de las encuestas como las pistas que revelan los destellos de una realidad determinada.

La opinión pública puede resumirse, por tanto, como una «red para la comunicación de contenidos y tomas de postura. (En esta red) los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos» (Habermas, 1998: 440). La opinión pública, por tanto, no puede ser considerada como la voluntad general (Boladeras Cucurella, 2001) aunque desempeña tres funciones clave: «agendar, tematizar y silenciar los temas de debate público» (Santillán Buena, 2015: 2).

La mayor parte de las encuestas de opinión previas al plebiscito por la paz auguraban una victoria del sí. Eran aproximaciones a una tendencia, pero, en ningún caso, una acción de planificación política milimétricamente calculada.

La opinión pública es, de este modo, la estandarización de las posiciones ideológicas sobre asuntos de interés para el Estado y, en determinados casos, para la ciudadanía. Suele hablarse de las encuestas de opinión como termómetro social. Aunque la artificialidad del termómetro reside en la necesidad de tener una opinión y expresarla sobre una inmensa gama de asuntos públicos. De manera cotidiana, los ciudadanos se enfrentan a cuestiones y debates sociales sobre los que tienen poca información o no tienen actitudes previas consolidadas pero, una amplia mayoría, logra habitualmente formarse una opinión en poco tiempo (Zaller, 2014).

Para Zaller (2014) la opinión une información y predisposición. La información es un conjunto organizado de datos procesados sobre los acontecimientos, son dinámicos y variables. En cambio, las predisposiciones son un espectro variado de intereses, valores (principios organizadores de un campo; estándares generales y perdurables), creencias y experiencias personales condicionadas, generalmente, por las posiciones sociales de los sujetos y, agregamos nosotros, integradas por los imaginarios sociales. Las predisposiciones provocan un juicio o conclusión sobre un hecho determinado. En general, corresponden a rasgos estables que regulan la aceptación o el rechazo de la información. Los imaginarios sociales orientan nuestras percepciones. El tipo de respuesta, lo hemos afirmado, suele estar condicionado por quién y cómo plantea la pregunta (Zaller, 2014: 55).

La adquisición de la información y los conocimientos sobre los asuntos públicos supone muchas veces un consumo de segunda mano de ideas originadas en la distancia en el seno de alguna élite. La opinión pública es una versión moralizada y codificada de los hechos (Lippman, en Zaller, 2014: 37).

Los estereotipos, los marcos de referencia y las indicaciones de las élites permiten que los ciudadanos se forman ideas acerca de los acontecimientos que se encuentran más allá de su capacidad personal de comprensión completa (Zaller, 2014: 37).

La formación de una opinión es un proceso *polietápico*. Una mayor exposición a los mensajes puede cambiar la propia opinión, pero también puede promover la capacidad de reacción crítica ante la nueva información (Zaller, 2014: 45). Todo poder busca el control simbólico para proteger y reforzar sus privilegios (Baczko, 1991 citado por Riffo Pavón, 2019). Las predisposiciones pueden afectar la voluntad de aceptar o rechazar las influencias persuasivas (Zaller, 2014: 48).

Las predisposiciones son más estables que las informaciones, pues están más arraigadas. Aun con todo, los partidos políticos, las élites y los medios de comunicación pueden potenciar o debilitar ciertos imaginarios sociales y estimular las emociones.

En el caso colombiano hemos hecho referencia a las barreras psicosociales para la paz, las cuales, siguiendo el mismo hilo argumental, están dentro de las predisposiciones. En las predisposiciones tienen un papel significativo a las narrativas del pasado, a las creencias sociales y a las emociones políticas (Barrera Machado y Villa Gómez, 2018; Villa Gómez y Arroyave Pizarro, 2018).

En el espectro de las predisposiciones dejamos un pequeño margen al concepto de punitivismo ciudadano (Varona Gómez, 2013; Aizpurúa, 2015), que supone la consideración de las opiniones de los ciudadanos a incrementar su apoyo a medidas relacionadas con la aplicación del derecho penal. Ese campo supone evaluar el apoyo de la población hacia sanciones específicas; identificar su preferencia por el internamiento y la elección de condenas más largas y, paralelamente, rechazar las penas alternativas y el acceso a determinados recursos o servicios como son los programas formativos, recreativos, de inserción laboral (Aizpurúa, 2015).

### **3.2. La opinión de los colombianos sobre la justicia y la paz**

En el apartado anterior hemos definido algunos conceptos centrales para esta investigación. A continuación, nos ocupamos del caso de las opiniones de los colombianos sobre la justicia y la paz.

Hemos visto que los ciudadanos construimos la opinión a partir de la interacción entre información y predisposiciones. Esta información



puede provenir de la experiencia directa o de aquello que vemos, escuchamos o leemos.

Por ello, los medios de comunicación tienen una incidencia muy significativa en la formación de las opiniones. Los trabajos de Cárdenas Ruiz (2013, 2015), de Charry Joya (2018) y de Charry Joya, *et al.* (2019) y del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes<sup>9</sup> han estudiado el papel de los medios de comunicación durante y después de los Diálogos de Paz de La Habana.

El primero identifica las tres grandes influencias que ejercen los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Recurre a tres conceptos: *agenda setting* (capacidad de visibilizar o invisibilizar los temas de la agenda pública), *framing* (construir marcos interpretativos sobre los temas) y *priming* (definir las voces autorizadas y las fuentes confiables para hablar sobre los temas de la agenda desde los marcos seleccionados).

Respecto a los marcos interpretativos que han prevalecido sobre el proceso de paz destaca tres: la oposición, el respaldo crítico y el respaldo incondicional. Las voces disonantes destacan la falta de participación de la sociedad civil en el proceso, el temor al riesgo de impunidad y la legitimidad política de los involucrados (Cárdenas Ruiz, 2015). Concluye que el papel de los medios ha sido fundamental en la formación de la opinión pública (de los bogotanos) y destaca la falta de contextualización de las informaciones, el escaso contraste e, incluso, la nula pedagogía a través de la comparación e ilustración con procesos de paz similares en otros países. Este marco ha llevado a que la opinión pública no comprenda la dificultad de un proceso de esta naturaleza en términos de su duración, los obstáculos permanentes y los desencuentros que toda negociación tiene en su desarrollo.

Igualmente, observó una clara batalla entre los medios (y de los actores políticos a través de ellos) por posicionar sus encuadres acerca del origen, evolución y solución del conflicto. Destacó que la prolongación de los diálogos en el tiempo (2012-2016) y la falta de noticias positivas

---

9 <https://obsdemocracia.org/>

sobre los avances en los acuerdos alcanzados, incrementaban progresivamente el clima de desconfianza y pesimismo. Por último, señala que la oposición al proceso, liderada por el expresidente Uribe, fue creciendo, mientras que el liderazgo de los defensores, concretamente del entonces presidente Santos fue decayendo (Cárdenas Ruiz, 2015).

Por otra parte, el trabajo de Charry Joya (2018) analizó el encuadre informativo sobre los acuerdos de paz de los principales medios de comunicación de Colombia. Concluyó que el encuadre mayoritario utilizado para referirse a los acuerdos fue el neutral (56 %), seguido por el negativo (28 %) y finalizando por el positivo (16 %). Asimismo, identificó que las coyunturas y los sucesos sobre el proceso de paz tuvieron más presencia en la agenda mediática que los puntos del acuerdo que se discutían en La Habana. No obstante, la cronología de los encuadres neutrales estuvieron más presentes en la primera parte del proceso (2013-2014), mientras que los enfoques negativos fueron incrementándose al final (2015). Los dos medios con más audiencia de Colombia exhibieron una tendencia pesimista frente al proceso.

En el año 2020, el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes analizó la carga sentimental de los contenidos informativos de 228 medios colombianos entre 2017 y 2019; asignando valores entre -1,0 (sentimiento negativo) y 1,0 (positivo). Concluyó que la cobertura de la televisión y la radio fue negativa (Uniandes)<sup>10</sup> a diferencia de los medios digitales que fueron los más neutrales. Respecto a la palabra reconciliación, observó que en 2017 y 2018 prevaleció una carga sentimental positiva de 0,21 y en 2019 fue de 0,17.

De este modo, podemos apreciar la complejidad de las interacciones de los medios de comunicación durante los años de las negociaciones y del posacuerdo. Debemos enfatizar que los medios no dictan las

---

10 <https://politicayredes.obsdemocracia.org/paz/reconciliacion-en-medios-de-comunicacion-como-se-cubren-este-tipo-de-noticias/> Para esta investigación revisamos 47 788 notas de prensa preseleccionadas por el monitor de medios PrensaNet durante el periodo comprendido entre 2017-2019. Dichas notas de prensa resultan del monitoreo a 17 temas sobre la actualidad nacional en 228 medios con cubrimiento en Colombia.

posturas actitudinales a sus lectores o espectadores, pero sí contribuyen a generar marcos interpretativos o *frames* sobre su acercamiento a los hechos. Si buena parte de los estudios citados concluyen en la primacía de los enfoques neutrales y pesimistas sobre los diálogos, es previsible que las interacciones con sus públicos retroalimenten actitudes neutrales y pesimistas.

Tal y como narra el líder de la comisión gubernamental en la negociación, Humberto de la Calle (2019), los actores de la negociación tenían un ojo puesto en la mesa de La Habana y otro en las encuestas de opinión en Colombia. Su libro, *Revelaciones al final de una guerra*, menciona en 25 ocasiones palabras como opinión pública y encuestas de opinión. El jefe negociador reconoce el desgaste de legitimidad que sufrió el proceso de paz durante los cuatro años de diálogos. Afirma que esos años supusieron un continuo trasiego que alternaba vías de esperanza, de miedo y de sospecha (De la Calle, 2019).

Los sondeos previos al plebiscito por la paz daban una victoria clara al sí. El promedio de las encuestas era del 60 % de favorabilidad. El año de mayor apoyo fue el 2012 con encuestas que expresaban un 70 % de respaldo al proceso (De la Calle, 2019).

No obstante, los debates mediáticos no giraban en torno a los puntos que se negociaban en La Habana, sino sobre la propia legitimidad del proceso. Muchas veces en Colombia aumentaba la turbulencia, el escepticismo, «cuando no franco rechazo de la comunidad, reflejado en las encuestas» (De la Calle, 2019: 76). Algunos analistas (Gaviria Dugand; Ávila García; García Sánchez, 2019) señalaron que los puntos del acuerdo que más rechazo habían tenido estaban relacionados con la Justicia Especial para la Paz y la participación política de los excombatientes. Y, por el contrario, existía una elevada aprobación hacia los temas relacionados con el desarrollo rural, particularmente la reforma agraria, con un porcentaje de 79,8 % y 84,6 %, para 2016 y 2018, respectivamente (Gaviria Dugand, Ávila García, García Sánchez, 2019).

El rechazo a la JEP era, fundamentalmente, el rechazo al indulto de los miembros rasos de las FARC y a penas de cárcel reducidas para comandantes que confesaran delitos, porque cuando se preguntaba por la JEP aplicada a militares de las Fuerzas Armadas de Colombia la opinión

era diferente. En cuanto a la reducción de penas a cambio de la verdad, el 40,7% de los colombianos aprobaba que esta medida se aplicase a miembros de las fuerzas militares, mientras el 32,5% estaba de acuerdo en este beneficio para los miembros de las FARC (Gaviria Dugand; Ávila García; García Sánchez, 2019).

Durante la campaña previa al plebiscito, los partidarios del no se focalizaron y amplificaron los encuadres interpretativos de estos dos puntos del acuerdo. La focalización y ampliación de los puntos con menores apoyos ciudadanos fue muy bien aprovechado por los sectores contrarios al acuerdo. Los partidos políticos construyen un discurso estructurado imprimiendo un énfasis en ciertas palabras, «apelando a emociones, justificándose con datos empíricos (estadísticas, gráficos, etc.) y con opiniones de expertos. Con esta arquitectura conscientemente diseñada intentan persuadir las voluntades de los ciudadanos» (Riffo Pavón, 2020: 155).

En efecto, tal y como reconoció dos días después del plebiscito el gerente de la campaña del no, perteneciente al Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, su estrategia había consistido en alentar la inconformidad de los electores propagando interpretaciones tergiversadas del contenido de los acuerdos, pensadas en función de públicos específicos. Estas declaraciones incendiaron una polémica pública que finalizó con la retirada del señor Vélez del partido. La victoria del no había sido conseguida a través de la manipulación de los mensajes (Basset, 2018).

La estrategia de comunicación de la campaña del no estaba pensada para persuadir a los votantes de algunos mensajes tales como: «no hay paz con impunidad», «las FARC tomarán el poder y llegará el Castro-Chavismo». Estos mensajes se difundieron en redes sociales. Había otros mensajes afirmando que el Gobierno ofrecería a los guerrilleros un salario mensual de 1 600 000 pesos (400 euros); que los pensionados pagarían impuestos para financiar los costos de la paz, o que dentro del acuerdo se estaba incluyendo una ideología de género, la cual iría en contra de los valores cristianos de la familia (González, 2017).

Como nos recuerda Lakoff (2017: 11), el «lenguaje activa marcos» y estos marcos incentivan la emergencia de imágenes sustanciales relacionadas con el sustrato psicoafectivo de los seres humanos, tales como

la familia, la sexualidad, el parentesco o el dinero. Este sustrato está, aparentemente, poco relacionado con iniciativas o acuerdos políticos, pero los medios y los políticos buscan conectar con este sustrato para conectar y persuadir a sus espectadores o electores.

Zaller (2014) menciona que, durante la segunda mitad del siglo XX, las encuestas realizadas en los EE. UU. relacionadas con el intervencionismo militar en países como Corea o Vietnam, obtenían determinados resultados si incluían u omitían en sus preguntas el objetivo de detener el avance del comunismo en el mundo. De una forma análoga, la campaña del no en el plebiscito sembró el riesgo de un gobierno «Castro-chavista» con la supuesta llegada al poder de las FARC.

El acercamiento del entonces presidente Santos hacia el presidente Hugo Chávez fue fundamental para el inicio de los diálogos, aunque también supuso facilitar a la oposición la explotación mediática del marco interpretativo del Castro-chavismo. De la Calle afirma que se utilizó para exacerbar el nacionalismo y alimentar el temor al comunismo como un episodio de utilización del delirio y de las pasiones en la campaña electoral. «Fue el revestimiento de un manto emocional que causó graves tropiezos en la búsqueda del fin del conflicto» (De la Calle, 2019: 53).

#### 4. Resultados: radiografía de las encuestas de opinión

A continuación, presentamos los resultados del análisis de las dos encuestas que pasaron el filtro de comparabilidad de las variables. Ambas encuestas fueron realizadas por la misma organización (Universidad de los Andes y USAID) con modelos de cuestionarios afines. Las diferencias están en el año de realización (2016 y 2018) y en el tamaño de la muestra.

Tabla 4.1a. Barómetros seleccionados para el análisis comparativo

Encuesta	Nombre	Autor	Año	(N) Muestra	Delimitación geográfica
----------	--------	-------	-----	----------------	----------------------------

1	Barómetro de las Américas. Colombia, paz, posconflicto y reconciliación	Observatorio de la Democracia. Universidad de los Andes y USAID	2016	1563	Seis regiones del país: Bogotá, Caribe, Central, Oriental, Pacífico y Amazonía-Orinoquía
2			2018	1663	

#### 4.1. Características sociodemográficas de las personas encuestadas

Las primeras comparaciones se realizan a través de variables sociodemográficas para ver diferencias por años en las preguntas que son comparables. Las demás preguntas de estos grupos que no estaban compartidas en ambos parámetros se han estudiado descriptivamente por separado.

Tabla 4.1b. Comparación sociodemográfica. Barómetro 2016-2018

	2016 N=1563	2018 N=1663	OR	p. ratio	p. overall
Estrato primario:					0,803
Amazonas/ Orinoco	51 (3,26%)	52 (3,13%)	Ref.	Ref.	
Atlántica	301 (19,3%)	300 (18,0%)	0,98 [0,64;1,49]	0,916	
Bogotá	273 (17,5%)	309 (18,6%)	1,11 [0,73;1,69]	0,627	
Central	373 (23,9%)	380 (22,9%)	1,00 [0,66;1,51]	0,997	
Oriental	296 (18,9%)	337 (20,3%)	1,12 [0,73;1,70]	0,605	
Pacífica	269 (17,2%)	285 (17,1%)	1,04 [0,68;1,59]	0,859	

	2016 N=1563	2018 N=1663	OR	p. ratio	p. overall
Zona:					0,496
Rural	331 (21,2%)	335 (20,1%)	Ref.	Ref.	
Urbano	1232 (78,8%)	1328 (79,9%)	1,07 [0,90;1,26]	0,469	
Género:					0,804
Hombre	786 (50,3%)	828 (49,8%)	Ref.	Ref.	
Mujer	777 (49,7%)	835 (50,2%)	1,02 [0,89;1,17]	0,777	
Tendencia Política:					<0,001
Centro	825 (56,0%)	795 (51,1%)	Ref.	Ref.	
Derecha	339 (23,0%)	462 (29,7%)	1,41 [1,19;1,68]	<0,001	
Izquierda	309 (21,0%)	298 (19,2%)	1,00 [0,83;1,21]	0,993	
Edad:					0,016
>=65	116 (7,43%)	170 (10,2%)	Ref.	Ref.	
18-44	991 (63,4%)	1 040 (62,5%)	0,72 [0,56;0,92]	0,009	
45-64	455 (29,1%)	453 (27,2%)	0,68 [0,52;0,89]	0,005	

Como se puede ver en la tabla anterior, las variables demográficas de los encuestados de ambos barómetros son similares en cuanto a género, zona y estrato primario geográfico, mientras que son diferentes en cuanto a la tendencia política (hay un mayor porcentaje de encuestados con tendencia política de derecha en el barómetro del año 2018 que en el del año 2016, bajando a su vez el porcentaje de encuestados que se consideran de centro).

Sobre las variables geográficas (zona rural/urbana y estrato geográfico), los barómetros seleccionados tienen una distribución del

78,8%-79,9% de la muestra para las zonas urbanas y el 20%-21% para zonas rurales. Las estimaciones del Banco Mundial de 2019 calculaban para Colombia un 19% de población rural. Aun así, algunos análisis (Basset, 2018) han criticado la infrarrepresentación de los territorios, que es como se conocen las zonas rurales distantes de la zona central o andina, y que han sido escenario de buena parte del conflicto armado<sup>11</sup>.

En cuanto a la edad, también hay diferencias significativas del barómetro 2018 con respecto al año 2016. En este último hay un menor porcentaje de personas mayores de 65 años que en 2018.

Tabla 4.2. Diferencias entre inclinación política en los encuestados de cada año

	2016 N=1473	2018 N=1555	OR	p. ratio	p. overall
Tendencia política					0,004
1 (Izda.)	143 (9,71%)	133 (8,55%)	Ref.	Ref.	
2	67 (4,55%)	70 (4,50%)	1,12 [0,74;1,69]	0,580	
3	99 (6,72%)	95 (6,11%)	1,03 [0,71;1,49]	0,868	
4	143 (9,71%)	134 (8,62%)	1,01 [0,72;1,41]	0,965	

11 Según Basset (2018), las encuestas fueron incapaces de anticipar el resultado del plebiscito como efecto de un muestreo inadecuado que tendió a sobreestimar la opinión urbana y de los estratos superiores de la misma. La gran mayoría de las encuestas se fundamentan en muestras focalizadas en las mayores capitales y, en el mejor de los casos, de algunas pocas ciudades intermedias. Esto resulta profundamente inadecuado para entender la opinión cuando se refiere al conflicto colombiano. En verdad, resulta sorprendente que se haya confiado en sus resultados mientras se repetía a lo largo del proceso de negociación que la paz se jugaba en los territorios.



	2016 N=1473	2018 N=1555	OR	p. ratio	p. overall
5	441 (29,9%)	399 (25,7%)	0,97 [0,74;1,28]	0,843	
6	141 (9,57%)	157 (10,1%)	1,20 [0,86;1,66]	0,283	
7	100 (6,79%)	105 (6,75%)	1,13 [0,79;1,62]	0,513	
8	109 (7,40%)	166 (10,7%)	1,64 [1,17;2,30]	0,004	
9	66 (4,48%)	68 (4,37%)	1,11 [0,73;1,68]	0,629	
10 (Dcha.)	164 (11,1%)	228 (14,7%)	1,49 [1,10;2,04]	0,011	

La tendencia política en los encuestados se presentaba en una escala de 1 a 10, siendo 1 el punto de vista más identificado con la izquierda y el 10 con la derecha. Como se puede observar en la tabla 4.2, el mayor porcentaje de los encuestados define su posición política como centro y se observan diferencias significativas en las tendencias políticas de los encuestados en 2016 y 2018, tal como se aprecia en las tablas 4.1b y 4.2.

#### 4.2. Aceptación (muy condicionada) de la JEP

Este apartado corresponde a las preguntas sobre la Justicia Especial para la Paz. Solo una de las preguntas coincidía en ambos barómetros, lo que permitirá su comparación. Las preguntas no coincidentes se estudian separadamente.

En el barómetro del año 2016 hay una mayor aceptación en todas las preguntas sobre la JEP en comparación con la primera pregunta denotada por *colpact1* sobre la propuesta de que los miembros rasos de las FARC (no comandantes) que se desmovilizaran no irían a la cárcel (siendo esta la única pregunta de esta agrupación que está en ambos barómetros), obteniendo un gran porcentaje de respuestas muy desfavorables. También se observa que la pregunta: «se acordó que los miembros

rasos de las FARC (no comandantes) que hayan sido responsables de crímenes atroces y no confiesen sus delitos, paguen más de ocho (8) años de cárcel. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?» (*colpact12a*) es la que ha tenido un mayor porcentaje de respuestas favorables sobre todas las preguntas de este grupo.

La siguiente pregunta con mayor porcentaje de respuestas favorables es la relacionada con la pena de prisión (5-8 años) para exguerrilleros que confiesen sus delitos (*colpact11a*), aunque también hay un elevado porcentaje de respuestas muy en desacuerdo (en torno al 20 %). Esta pregunta es la que genera porcentajes más elevados en los grados extremos de acuerdo o desacuerdo. Las posturas polarizadas se aprecian con mayor claridad.

Porcentajes similares se obtuvieron en la pregunta sobre el trato para militares y policías responsables de crímenes atroces y que confiesen sus delitos de tal modo que sean tratados por la justicia de igual manera que los miembros de las FARC que hayan confesado crímenes atroces (*colpact13*). No obstante, es una de las preguntas de este bloque que expresa tendencias más moderadas entre las posiciones 2 y 6.

De este conjunto de variables se deducen las siguientes interpretaciones. La primera de ellas es que los guerrilleros desmovilizados deben pagar por sus actos, hayan confesado o no. La contundencia de la afirmación se basa en las tres preguntas sobre el cumplimiento de penas. Las respuestas reafirman el desacuerdo con la posibilidad de que no vayan a la cárcel (*colpact1*) y cuando se pregunta por la posibilidad de que los guerrilleros desmovilizados vayan a la cárcel confiesen o no sus crímenes (*colpact11a* y *colpact12a*). No obstante, cuando se pregunta por la confesión de los crímenes se atenúan las aseveraciones más extremas sobre la prisión como castigo.

Lo segundo que se deduce es que la valoración de la ciudadanía no se realiza sobre la gravedad de los crímenes o sobre el atenuante de la confesión, sino sobre el actor armado que los comete. Solo un poco más de la mitad de los encuestados acepta que la policía y los militares que sean responsables de crímenes atroces y confiesen sus delitos sean tratados igual que los guerrilleros (posiciones 5, 6 y 7).

Lo primero que destaca en comparación con las preguntas anteriores sobre la JEP es el gran porcentaje de encuestados que no contesta este grupo de preguntas. También destaca el aumento de los porcentajes de respuestas en desacuerdo en comparación con los que están de acuerdo. Esto puede deberse a que las preguntas se enmarcan en un ablandamiento de penas a los exmiembros del grupo armado.

La pregunta con mayor porcentaje desfavorable es la *colpact18a* sobre la contemplación de privación de la libertad (pero sin cárcel) a desmovilizados de las FARC que confiesen sus crímenes. El menor porcentaje de desfavorables corresponde a la pregunta «La JEP contempla rebajas de penas a miembros de las Fuerzas Armadas que confiesen sus crímenes» (*colpact17b*). La pregunta sobre la rebaja de penas a desmovilizados de las FARC que confiesen sus crímenes (*colpact17a*) y la privación de la libertad sin cárcel a miembros de las Fuerzas Armadas que confiesen sus crímenes (*colpact18b*) tienen porcentajes de acuerdo/desacuerdo muy similares.

En el bloque de preguntas que siguen a continuación, profundizaremos en un análisis comparativo de los dos barómetros (2016 y 2018) respecto a la pregunta sobre la exención de cárcel para miembros rasos de las FARC (no comandantes) que se desmovilicen en el marco de la JEP (*colpact1*) según las variables: tendencia política del encuestado, su sexo y zona de residencia (rural/urbana).

La mayor parte de los colombianos está en contra de los indultos para los guerrilleros que se acojan a los acuerdos de paz. El 67,8% de los encuestados en 2016 y el 70% en 2018 están en contra de esta medida de la JEP si sumamos las posiciones 1, 2 y 3.

Con todo, lo más destacado (y esperanzador) de la gráfica es que entre 2016 y 2018 disminuyó en 10 puntos el número de colombianos de izquierda y de centro que estaba radicalmente en desacuerdo con la exención de la cárcel para exmiembros de la guerrilla desmovilizados. Por el contrario, el número de los encuestados de derecha aumentó, pero de forma menos abultada. En este caso es bastante visible el cambio actitudinal de los encuestados en un periodo de tiempo muy breve, aunque también se aprecia la polarización de los votantes de izquierda y de centro, por un lado, y los de derecha, por el otro.

Existen diferencias significativas en cuanto la opinión sobre la amnistía para los miembros desmovilizados (no comandantes). En el barómetro de 2018 las respuestas a esta pregunta fueron menos favorables que en el barómetro de 2016. Hay diferencias significativas en ambos barómetros cuando se establecen comparaciones por tendencias políticas (en centro y derecha, en izquierda no hay cambios) y por género (en ambos, mujer y hombre).

Es claramente mayor el número de mujeres que están en desacuerdo con que los miembros desmovilizados de las FARC sean eximidos de ir a la cárcel. Entre el 46,5 % y el 48 % de las mujeres mantuvo su opinión entre 2016 y 2018. Además, si sumamos las posturas 1, 2 y 3 que agrupan el desacuerdo en distintos niveles, casi el 77 % de las mujeres frente al 62 % de los hombres expresaron su desacuerdo en este instrumento de la JEP en el año 2018. Los hombres cambiaron de opinión más que las mujeres en los dos años del estudio pasando del 38 % al 29 % quienes expresan su desacuerdo con la posibilidad de no pagar penas privativas de la libertad.

La población que habita en las zonas rurales de Colombia es menos rotunda en rechazar el indulto para los excombatientes rasos desmovilizados, al menos es lo que refleja la agrupación de las posiciones 1 y 2 de desacuerdo. La población rural se muestra más moderada que la urbana. Aun así, las opiniones de los pobladores se mantuvieron relativamente constantes durante el tiempo estudiado en cuanto al desacuerdo con eximir de la cárcel a los guerrilleros desmovilizados. Las posiciones favorables (5, 6 y 7) con esta medida de la JEP se redujeron en aproximadamente cinco puntos. Por el contrario, las opiniones urbanas más reticentes (1 y 2) redujeron su rechazo a la medida de la JEP entre 2016 y 2018.

Colombia cuenta con cinco grandes regiones naturales. La región del océano Atlántico también conocida como el Caribe, la zona de la costa del océano Pacífico; la región Andina o Central, en la que vive la mayor parte de la población del país; la zona Oriental y la extensa zona limítrofe con Venezuela y Brasil, llamada Amazonía y Orinoquía. Además, los barómetros separan a Bogotá como un estrato muestral independiente. Aunque Bogotá está en la región Andina, su extensión

demográfica y centralidad política la convierten en una zona de especial interés para los barómetros.

El promedio de las opiniones, visto con el prisma de las cinco grandes regiones naturales de Colombia, permiten ver algunas tendencias. Por una parte, las posturas más extremas de desacuerdo (posición 1) se suavizaron bajando del 42,9% al 38,2%. Las posiciones 2 y 3 se incrementaron dos y cuatro puntos respectivamente.

La región de la Costa del Pacífico en 2018 y la región Amazonas/Orinoco en 2016 fueron las que se mostraron menos contundentes para expresar su desacuerdo con la exención de cárcel para los excombatientes. Por el contrario, la región Oriental y Andina (Central) expresaron las posiciones más contundentes con esta medida de la JEP.

De los anteriores análisis, se concluye la reducción del rechazo extremo a los indultos para los guerrilleros y el cambio actitudinal a un rechazo moderado. En todos los casos prevalece el rechazo, solo atenuado por una tendencia que, en términos de una caracterización demográfica, estaría liderada por hombres rurales de izquierda y de centro. Mientras que las variables que perfilan el rechazo extremo estarían encabezadas por mujeres urbanas de ideología conservadora. El análisis de estas variables nos permite concluir la persistencia de un imaginario punitivista que ratifica su concepción de una justicia penal distributiva con profundas reticencias a la justicia restaurativa que encarna la JEP.

### **4.3. Profunda desconfianza ciudadana hacia las FARC**

Después de la revisión pormenorizada de las opiniones ciudadanas sobre la exoneración de medidas penitenciarias para los excombatientes, vamos a detenernos en analizar si existe un sentimiento de confianza o desconfianza hacia estas personas (*colb60*).

Tabla 4.5a. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las FARC? Según tendencia política

	ALL			IZQ			CENTRO			DER		
	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall
	N=1537	N=1609		N=308	N=288		N=816	N=778		N=329	N=452	
colb60:			0,547			0,029			0,039			0,056
1	991 (64,5%)	996 (61,9%)		215 (69,8%)	162 (56,2%)		517 (63,4%)	455 (58,5%)		198 (60,2%)	301 (66,6%)	
2	203 (13,2%)	234 (14,5%)		34 (11,0%)	44 (15,3%)		115 (14,1%)	122 (15,7%)		43 (13,1%)	63 (13,9%)	
3	157 (10,2%)	169 (10,5%)		24 (7,79%)	36 (12,5%)		96 (11,8%)	91 (11,7%)		32 (9,73%)	41 (9,07%)	
4	90 (5,86%)	114 (7,09%)		12 (3,90%)	23 (7,99%)		44 (5,39%)	70 (9,00%)		31 (9,42%)	18 (3,98%)	
5	59 (3,84%)	53 (3,29%)		12 (3,90%)	11 (3,82%)		32 (3,92%)	21 (2,70%)		13 (3,95%)	18 (3,98%)	
6	19 (1,24%)	25 (1,55%)		6 (1,95%)	6 (2,08%)		7 (0,86%)	12 (1,54%)		5 (1,52%)	7 (1,55%)	
7	18 (1,17%)	18 (1,12%)		5 (1,62%)	6 (2,08%)		5 (0,61%)	7 (0,90%)		7 (2,13%)	4 (0,88%)	

El primer dato que destaca es la enorme desconfianza ciudadana hacia las FARC. En 2016 las posiciones 1, 2 y 3 de desconfianza agrupaban al 87,9 % de todos los encuestados y en 2018 al 86,9%; solo un punto menos. El dato más llamativo es la disminución de la desconfianza extrema (posición 1) en dos puntos y medio entre 2016 y 2018. Esto no equivale a afirmar, que haya aumentado la confianza. Las posiciones de alta desconfianza se moderaron levemente en los dos años de diferencia de los barómetros. La posición 1 de máxima desconfianza pasó del 64,5 % al 61,9 % (tabla 4.5a). Por el contrario, la posición 7, de máxima confianza, se mantuvo en un punto, incluso, disminuyó algunas décimas.

Respecto a la identificación ideológica, la desconfianza aumentó en las personas de derechas después de los acuerdos. El 80,8 % de las personas de esa ideología sintió en 2018 mucha desconfianza (posiciones 1 y 2) hacia las FARC. En esas mismas posiciones estaban el 74 % de las personas que se identificaban con el centro político y el 71,5 % de las personas de izquierdas. De este modo, podemos señalar que la desconfianza disminuyó entre la izquierda y el centro, pero la tendencia fue compensada por el aumento de la derecha.

Los niveles de confianza más altos (posiciones 6 y 7) fueron de solo el 3,7 % de los encuestados de izquierda, el 2 % de centro y el 3 % de derecha.

Por sexo, más mujeres (78,5 % de las posiciones 1 y 2) desconfían de las FARC (los hombres, 75 %). Asimismo, ellos tienen una leve tendencia a confiar más que ellas (2,40 % de ellas frente a 2,60 % de ellos en las posiciones 6 y 7) (tabla 4.5b).

Tabla 4.5b. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las FARC? Según sexo del encuestado

	ALL			MUJER			HOMBRE		
	2016	2018	p.overall	2016	2018	p.overall	2016	2018	p.overall
	N=1537	N=1609		N=766	N=803		N=771	N=806	
colb60:			0,547			0,236			0,739
1	991 (64,5%)	996 (61,9%)		513 (67,0%)	508 (63,3%)		478 (62,0%)	488 (60,5%)	
2	203 (13,2%)	234 (14,5%)		93 (12,1%)	120 (14,9%)		110 (14,3%)	114 (14,1%)	
3	157 (10,2%)	169 (10,5%)		74 (9,66%)	87 (10,8%)		83 (10,8%)	82 (10,2%)	
4	90 (5,86%)	114 (7,09%)		39 (5,09%)	51 (6,35%)		51 (6,61%)	63 (7,82%)	
5	59 (3,84%)	53 (3,29%)		26 (3,39%)	20 (2,49%)		33 (4,28%)	33 (4,09%)	
6	19 (1,24%)	25 (1,55%)		8 (1,04%)	10 (1,25%)		11 (1,43%)	15 (1,86%)	
7	18 (1,17%)	18 (1,12%)		13 (1,70%)	7 (0,87%)		5 (0,65%)	11 (1,36%)	



En las zonas rurales el máximo nivel de desconfianza (posición 1) es levemente menor que en las ciudades, presentando un promedio de los dos años del 61,5% frente al promedio urbano de 63,5%. Una tendencia similar se observa en los niveles 6 y 7 de confianza, pero con diferencias poco significativas como para detallarlas.

Como conclusión, podemos extraer la existencia de una profunda desconfianza hacia las desmovilizadas FARC, incluso en las zonas rurales, aunque levemente más atenuadas que en las zonas urbanas. Los bajos niveles de confianza son un enorme reto para el país. Si concebimos la confianza como la esperanza o creencia de que un grupo realizará aquello que las expectativas generales han definido, resulta evidente que los colombianos no esperan o no creen que los excombatientes de las FARC cumplirán los compromisos firmados en los acuerdos.

#### **4.4. Escaso apoyo a la implementación del acuerdo de paz**

Este conjunto de variables pregunta por el apoyo general de la población al acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC, a su implementación y a las perspectivas de futuro para el país y sus habitantes.

El primer conjunto de preguntas, que indagan por el grado de acuerdo/desacuerdo sobre la mejora de la situación económica (*colpropaz11a*), de la seguridad (*colpropaz11b*) y de la democracia (*colpropaz11c*) de Colombia, tiene un comportamiento similar en la que prevalece las posturas alineadas con el rechazo máximo a la implementación de los acuerdos.

La respuesta que brinda más información es la relacionada con el acuerdo/desacuerdo en el respaldo a las negociaciones con la guerrilla (*colpropaz1b*). Las posiciones más extremas dejan ver una proporción mayoritaria entre las personas que rechazan el acuerdo de paz con aproximadamente el 25% frente al 20% que lo respalda. Al sumar las posiciones en desacuerdo (1-3) y compararlas con la suma de las posiciones favorables (5-7), se amplía la ventaja de los colombianos contrarios al acuerdo.

Respecto a la pregunta: «¿Qué tan dispuesto estaría usted a participar en alguna organización, grupo o comité que ayude a implementar los acuerdos de paz alcanzados entre el Gobierno y las FARC?» (*colpropaz12a*) la encuesta ofrecía una respuesta con cuatro alternativas posibles. Agrupadas estas respuestas, se concluye que la mayor parte de los

colombianos no estaría dispuesta a participar de la implementación, ya que la suma de las posiciones contrarias refleja una mayoría de 54 % de personas, frente a 46 % que si estarían dispuestas.

Por otra parte, y con el propósito de estudiar el escenario de la implementación, las dos encuestas analizadas preguntaron por el apoyo general de la ciudadanía a los acuerdos del Gobierno con las FARC.

Aunque los acuerdos fueron firmados en 2016, la pregunta por el respaldo es relevante en 2018 y en los próximos años por el conjunto de políticas públicas que se deberán ir implementando como consecuencia de la firma de la paz. Además, hay dos factores cruciales que determinan el pulso de la favorabilidad o rechazo de los acuerdos: las elecciones presidenciales de 2022 y las posibilidades de emprender negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el principal grupo guerrillero activo.

Los resultados expresan claramente la disminución del rechazo rotundo en casi siete puntos en tan solo dos años y la convergencia en las posiciones moderadas de rechazo (2 y 3). Pero, lo más alentador, no fue solo esa disminución, que supone una relajación de las actitudes claramente contrarias al proceso, sino un incremento de las posiciones favorables moderadas (posiciones 5 y 6).

Tanto la disminución de las posiciones más extremas del rechazo a los acuerdos, así como el incremento de las posiciones moderadas de respaldo, se pueden explicar por dos razones. La primera tiene que ver con la excitación colectiva y mediática, fruto de las campañas políticas hacia el plebiscito de 2016, que exacerbó las posiciones claramente contrarias al proceso de paz y finalizaron en la victoria del no. Es razonable pensar que en 2018 esas posiciones se hayan moderado y buena parte de los encuestados hayan expresado su desacuerdo de forma menos vehemente desplazándose hacia posiciones moderadas. La otra razón tiene que ver con la disminución de la desconfianza y la incredulidad que despertaban los acuerdos. Después de que la ciudadanía pudo ver a los líderes de las FARC pidiendo perdón y dejando las armas, muchos colombianos empezaron a suavizar sus opiniones pasando del rechazo rotundo al rechazo moderado.

Después de describir las respuestas generales a esta pregunta, veremos las diferencias que relucen de los análisis según las principales variables sociodemográficas: sexo, tendencia política, procedencia según el binomio rural/urbano y región geográfica de los encuestados.

El análisis del nivel de respaldo a los acuerdos de paz, según la tendencia política de la ciudadanía, refleja aspectos muy interesantes. Es muy llamativo que los votantes de izquierda fueron quienes en 2016 expresaron de forma más contundente su rechazo a los acuerdos y que, paralelamente, fuesen quienes menos los respaldaron (posiciones 5 y 6). No obstante, se observa cómo, en solo dos años, pasaron a ser el segundo segmento que menos rechazó de forma extrema los acuerdos y el segundo sector que más lo respaldó. Los encuestados identificados con el centro político también destacan en las posiciones moderadas de aceptación y rechazo, ya que, en el conjunto de 2016 y 2018, sobresalen con las posiciones 3-6, dejando para la izquierda y la derecha las posiciones más extremas (1 y 7).

En los análisis según el sexo del encuestado, existe una tendencia similar a la observada sobre los indultos para los excombatientes de las FARC. Esta tendencia describe un mayor rechazo a los acuerdos por parte de las mujeres frente a los hombres, y una concentración de hombres en las posiciones más moderadas de respaldo a los acuerdos.

Los habitantes de las zonas rurales son menos tajantes que los de las zonas urbanas a la hora de expresar su rechazo a los acuerdos de paz, aunque en ambos se aprecia una menor radicalidad al manifestar su rechazo y un mayor desplazamiento hacia posturas moderadas en el año 2018.

Cuando se estudia la misma pregunta por regiones, se observan que los habitantes de la región Amazonía/Orinoquía, y de las costas Atlántica y Pacífica, en ese orden, son las que menos rechazaron los acuerdos de paz. Por el contrario, la región Central o Andina, la Oriental y Bogotá, fueron las más reacias. En todos los casos, las cinco regiones bajaron su rechazo extremo de 2016 a 2018. La región Amazonía/Orinoquía y la Costa Atlántica son las que más apoyo manifestaron a los acuerdos.

#### **4.5. Reintegración de los exguerrilleros en la sociedad**

Uno de los puntos del acuerdo contemplaba, como consecuencia del fin del conflicto armado, la dejación de las armas y la reintegración de las FARC en la vida civil. En los barómetros de 2016 y 2018 se preguntó directamente por esta cuestión. Exactamente «si aceptaría tener como vecinos a excombatientes de las FARC».

De este resultado se destaca que, la ciudadanía tenía mayor predisposición a convivir con exguerrilleros en 2016 que en 2018:

Tabla 4.7a. Reintegración y convivencia por tendencia política

	ALL			IZQ			CENTRO			DER		
	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall
	N= 1530	N= 1631		N= 305	N= 295		N= 812	N= 786		N= 331	N= 454	
coldis35f			<0,001			<0,001			<0,001			0,044
No los quiere de vecinos	368 (48,4%)	1138 (71,4%)		73 (45,6%)	220 (76,4%)		182 (46,1%)	569 (74,5%)		91 (54,2%)	283 (63,5%)	
No tiene problema con tenetos de vecinos	393 (51,6%)	456 (28,6%)		87 (54,4%)	68 (23,6%)		213 (53,9%)	195 (25,5%)		77 (45,8%)	163 (36,5%)	

No contamos con una respuesta contrastada empíricamente que permita explicar ese comportamiento. La hipótesis que explica parcialmente ese cambio actitudinal está relacionada con las fechas de la pregunta. En 2016, la

reintegración y la convivencia eran casos hipotéticos y lejanos. Empero, en 2018, y después de los acuerdos, la entrega de las armas y la desmovilización de los guerrilleros, la posibilidad de tener a exguerrilleros como vecinos era, aunque improbable, legal y socialmente posible. Esa posibilidad factual habría generado reticencias a la convivencia vecinal por parte de la ciudadanía encuestada.

Otro de los puntos cruciales es la participación política de los desmovilizados. El Gobierno Nacional se comprometió con las FARC a definir Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de representantes a la Cámara (equivalente al Senado de España) de manera temporal por parte del grupo guerrillero, que asumió el nombre de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, también conocida como «los comunes».

A pesar de que la mayoría de los colombianos está en contra de la participación política de las FARC, las opiniones tienen leves variaciones según la identificación ideológica de los encuestados.

La ciudadanía que se identifica con la derecha es la que más desaprueba la participación en política de los exguerrilleros. El 55 % de estas personas encuestadas asigna el valor más rotundo entre las posibilidades de respuesta. Los votantes de centro y derecha están en torno al 40-45 % de la opción 1. Los encuestados de izquierda son quienes más aprueban la posibilidad de los exmiembros de las FARC a ser candidatos políticos en la puntuación más alta, pero, solo se trata de un 10 % de las personas de esta ideología.

En este sentido, podemos hablar de un imaginario que podría resumirse en el término ostracismo político. Este concepto significa, formalmente, el aislamiento (voluntario o forzoso) de la vida pública que sufre una persona por cuestiones políticas. En este caso vemos que pervive una exclusión forzosa de la política por parte de la ciudadanía.

A parte de la participación en política o de la aceptación en la vecindad, los barómetros preguntaron por las relaciones hipotéticas entre los hijos de los encuestados y de los exguerrilleros.

La importancia de este tipo de preguntas estriba en que, a pesar de ser una situación hipotética, aleja la respuesta del plano teórico e ideal,

para vincularlo a personas cercanas con un fuerte lazo afectivo. Este tipo de preguntas reduce el margen de deseabilidad social de las respuestas, para llegar a las actitudes y opiniones que están comprometidas por vinculaciones emocionales.

En concreto, los barómetros preguntaron por las relaciones de convivencia en el mismo centro de educación de los hijos de encuestados y exguerrilleros y en las relaciones de amistad.

Los colombianos representados en la encuesta desaprueban con mayor contundencia las relaciones de amistad de sus hijos con exguerrilleros que las relaciones de compañerismo en el mismo centro escolar. Es decir, el 25 % de los colombianos rechaza las relaciones de amistad en el máximo nivel de puntuación, pero solo el 11,3 % desaprueba las relaciones de compañerismo escolar en ese mismo nivel. En el lado contrario nos encontramos con el 10,8 % de colombianos que aprueba con una puntuación de 10/10 las relaciones de amistad, y el 17,8 % que aprueba las relaciones de compañerismo.

Las preguntas sobre implementación, concretamente la que sostiene que «El gobierno colombiano debe garantizar que los miembros de las FARC que se desmovilicen puedan participar en política» (*col-conce4*), recoge la proporción más alta de desacuerdos en la posición extrema. Aproximadamente el 40 % de los colombianos rechaza radicalmente la participación en política de los exguerrilleros de las FARC. La agrupación de las posiciones extremas y moderadas (1-4) agrupan al 75 % de los colombianos.

Otra de las preguntas indagaba por la sensación de tranquilidad en un entorno de convivencia rodeado por excombatientes desmovilizados de grupos armados ilegales (*coldesm1a*). Más de la mitad de los encuestados que contestaron esa pregunta no se sentirían tranquilos rodeados de excombatientes.

Las otras preguntas tienen que ver con una batería de interrogantes que nos supondrían ahondar en algunas atribuciones estereotipadas sobre los exguerrilleros. El barómetro de 2016 ahonda en la identificación de esas características que en este punto del análisis nos alejaría de los objetivos de la investigación. Se pregunta si los exguerrilleros son amigables,

violentos (*coldesm2b*), perezosos, trabajadores y peligrosos. También se indaga por el «riesgo de corrupción de los valores sociales en caso de convivencia e interacción» (*coldesm3a*); la «reducción de las oportunidades laborales» (*coldesm3b*); el «aumento de las tasas de criminalidad» (*coldesm3c*) y la «construcción de una sociedad más incluyente» (*coldesm3e*). Asuntos muy relevantes pero que se alejan de la finalidad de este informe.

Las percepciones de género sobre los excombatientes desmovilizados son considerablemente diferentes. La mayor parte de los encuestados cree que las mujeres exguerrilleras se reintegrarán mucho más fácil que los hombres (*colpgen1*)<sup>12</sup>. En esa misma línea, hay más personas en Colombia que aprueban que en su trabajo contraten a una guerrillera desmovilizada (*colrecon7*) que a un guerrillero que también ha dejado las armas (*colrecon8*).

Para finalizar, apreciamos una clara paradoja respecto a la reintegración de los desmovilizados. La mayoría de los colombianos está de acuerdo con su reintegración. A pesar de esta opinión, y a la luz de las preguntas anteriores, los colombianos quieren una reintegración excepto en la participación política, la vecindad, el colegio y la amistad con sus hijos, bajo una profunda desconfianza.

#### 4.6. Ajustadas posibilidades para el perdón y la reconciliación

Dos años después del plebiscito la población continuaba dividida entre el optimismo y el pesimismo frente al ejercicio del perdón y la reconciliación. Prácticamente la mitad no ve posibilidades de perdón y reconciliación entre los excombatientes y el resto de la ciudadanía. La otra mitad sí.

Tabla 4.8a. Comparación de los barómetros 2016 y 2018 sobre la posibilidad del perdón y la reconciliación

---

12 *colpgen1*: Pensando en los excombatientes desmovilizados de las FARC, ¿quién cree usted que se reintegrará más fácilmente a la vida civil: un hombre desmovilizado o una mujer desmovilizada? (1: Hombre, 2: mujer, 3: Ambos por igual, 4: NS/NR).

de los ciudadanos con los excombatientes de las FARC (por tendencia política)

	ALL			IZQ			CENTRO			DER		
	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall
colpaz6a:			0,773			0,010			0,891			0,026
No	727 (48,3%)	393 (49,1%)		170 (56,9%)	58 (43,0%)		375 (47,4%)	183 (48,0%)		142 (42,9%)	124 (52,8%)	
Sí	777 (51,7%)	408 (50,9%)		129 (43,1%)	77 (57,0%)		416 (52,6%)	198 (52,0%)		189 (57,1%)	111 (47,2%)	

El incremento del optimismo se dio especialmente entre los simpatizantes identificados con la ideología de izquierda, pero, si sumamos el cómputo global, la balanza queda equilibrada porque la actitud esperanzada fue compensada



con el pesimismo de los simpatizantes de la derecha. El incremento de los ciudadanos identificados con la izquierda fue de 14 puntos. Los ciudadanos de centro se mantuvieron en las mismas proporciones.

Tabla 4.8b. Comparación de barómetros 2016 y 2018 sobre las posibilidades de perdón y reconciliación con los excombatientes de las FARC (por género)

	ALL			MUJER			HOMBRE		
	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall	2016	2018	p. overall
	N= 1504	N= 801		N= 740	N= 416		N= 764	N= 385	
colpaz6a:			0,773			0,638			0,473
No	727 (48,3%)	393 (49,1%)		414 (55,9%)	226 (54,3%)		313 (41,0%)	167 (43,4%)	
Sí	777 (51,7%)	408 (50,9%)		326 (44,1%)	190 (45,7%)		451 (59,0%)	218 (56,6%)	

Los resultados por sexo son congruentes con las respuestas anteriores. Las mujeres son más escépticas que los hombres, aunque en ellas aumentó en un punto la posibilidad de perdonar y reconciliarse.

El porcentaje de hombres que tienen esperanza en el perdón y la reconciliación de los colombianos es superior al de las mujeres. No obstante, será necesario analizar barómetros entre 2018 y 2021 para valorar si la tendencia al pesimismo incrementa, se estanca o decrece.

Por otro lado, pasando a la comparativa rural y urbana, se aprecia mayores posibilidades de perdón en las zonas rurales que en las urbanas.

Por último, nos detenemos en las diferencias entre las regiones naturales de Colombia. La región en la que más sobresale el recelo hacia el perdón y la reconciliación fue la región Central o Andina, que precisamente destacó por una victoria clara del no en el plebiscito por la paz.

No obstante, si miramos la tabla 4.8c, el comportamiento en el tiempo refleja un incremento de casi seis puntos en dos años a favor de las posibilidades en el perdón de la región Central o Andina.

Algunas de las regiones más golpeadas por el conflicto (Pacífico, Amazonía, Atlántico) son las que más vislumbran las posibilidades de perdón dos años después de los acuerdos de paz.

De este apartado podemos concluir que los colombianos se sitúan aún muy alejados de la posibilidad de perdonar y reconciliarse. Como hemos afirmado páginas atrás, el perdón y la reconciliación suponen un primer momento de coexistencia a través de la convivencia cívica y pacífica; y, posteriormente, un segundo momento de restauración de las relaciones personales entre los implicados directamente en la violencia. Por ahora, en el contexto de la JEP, se están dando pasos importantes hacia el esclarecimiento de la verdad, lo que es un requisito imprescindible para la construcción de la confianza y un abono necesario para el terreno del perdón.

La experiencia de otros países y conflictos internos nos enseña que no es fácil ni rápido, pero si posible.

## 5. Conclusiones

Este trabajo identifica una gran paradoja en las opiniones de los colombianos sobre la paz y la justicia. Se observa el contraste entre la fractura social sobre los acuerdos con las FARC y cierta disposición hacia la reintegración de los exguerrilleros, pero, por otra parte, importantes dificultades en las predisposiciones al perdón, la justicia restaurativa, la confianza en los exsubversivos y su participación política.

Los costos que están dispuestos a pagar los colombianos pueden resumirse en la reforma agraria y la restitución de tierras y, de forma muy condicionada, en la reinserción de la guerrilla a la vida civil. Pero los bloqueos más importantes están en las reticencias a aceptar los indultos de los exguerrilleros rasos y las penas leves a los comandantes que digan la verdad y reconozcan los delitos. En tal sentido, entendemos que existe

un imaginario punitivista que no está dispuesto a cambiar la verdad y el compromiso de no repetición por la cárcel.

La mayor parte de respuestas sobre la JEP denota un fuerte arraigo sobre la justicia penal convencional. Los colombianos siguen considerando que los guerrilleros desmovilizados deben pasar por la cárcel, hayan confesado o no sus acciones. También se deduce que la valoración de la ciudadanía no se realiza exclusivamente sobre la gravedad de los crímenes o sobre el atenuante de la confesión, sino sobre el actor armado que los comete. Las opiniones sobre los actos delictivos cometidos por la policía o las fuerzas militares son menos exigentes que los cometidos por la guerrilla. Durante décadas las guerrillas colombianas han sido percibidas como el enemigo público número uno del país, como el adversario absoluto a batir y esos imaginarios prevalecen en el sustrato de las opiniones sobre la justicia restaurativa y la reparación del daño causado.

Los colombianos quieren la paz pero rechazan los acuerdos en los términos firmados en La Habana. Están a favor de la reintegración de los exguerrilleros de las FARC en la sociedad colombiana, pero, mayoritariamente, rechazan su participación política y no los quieren como vecinos, ni mucho menos como amigos de sus hijos. Estas paradojas suponen contrastar el ideal de un país en paz con la realidad de las enormes barreras materiales, sociales, políticas, económicas y psicológicas.

El rechazo a la participación política es una expresión de ostracismo cívico-político que deniega el derecho político a ser elegido a los guerrilleros desmovilizados que se acojan a los acuerdos de paz. Tres de cada cuatro colombianos está en contra de la participación política de las reconvertidas FARC.

Es prematuro para asegurar que existe una tendencia a la progresiva aceptación de la implementación de los acuerdos. Buena parte de los resultados comparativos entre el barómetro de 2016 y el de 2018 significaron un paso de las posiciones más extremas de rechazo de los acuerdos hacia posiciones más moderadas de rechazo. Se requiere un estudio longitudinal de las mismas variables durante los años 2019 y 2020 para poder aseverar una tendencia de progresiva legitimidad social de la JEP.

Es posible que los resultados de 2016 estuvieran muy influenciados por la sobreexcitación mediática y política previa al plebiscito por la paz.

Las dificultades para construir colectivamente la paz, el perdón y la justicia se apoyan en la profunda desconfianza que despierta el extinto grupo guerrillero de las FARC. El 87% de los colombianos consultados en dos barómetros diferentes, en años diferentes, desconfía de las FARC. Recobrar esa confianza costará años, aunque esperamos que sean muchos menos que los que costó perderla a través de tanta violencia.

Colombia tendrá que enfrentar en los próximos años el gran reto de sanar las heridas y construir un proyecto común de futuro. La enorme desigualdad existente no es solo material. Existe una enorme fractura cultural y psicosocial que atraviesa todos los ámbitos de la vida. La mayor parte de los colombianos no estaría dispuesta a participar en organizaciones sociales que faciliten la implementación.

La opinión pública es un síntoma que proporciona señales para trabajar, en este caso, para revertir los enormes retos de los posacuerdos y emprender acciones que favorezcan la creación de la confianza. El asesinato de excombatientes y de líderes sociales no ayudan, son una muestra clara de incumplimiento por parte del Estado colombiano y el mejor caldo de cultivo para encender nuevos fuegos de conflictos armados. En 2022 habrá elecciones presidenciales y las responsabilidades para no desandar los pasos conseguidos son enormes. También podrían resonar las posibilidades de emprender negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) pero todo dependerá de la gestión y la implementación de los seis puntos firmados en 2016 y, en especial, de avanzar en el largo y complejo camino de la reconciliación.

## 6. Bibliografía

- AIZPURÚA, E. (2015), «Delimitando el punitivismo. Las actitudes de los españoles hacia el castigo de los infractores juveniles y adultos». *Revista Española de Investigación Criminológica*, 13.
- ARCHILA NEIRA, M. (2002), «Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política». *Nueva Sociedad*, 182. Noviembre / Diciembre 2002, pp. 76-89.
- BARRERA MACHADO, D. y J. D. VILLA GÓMEZ (2018), «Barreras psicosociales para la paz y la reconciliación». *El Ágora USB*, 18 (2), pp. 459-478. DOI: <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.3828>
- BASSET, Y. (2018), «Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia». *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>
- BERNUZ BENEITEZ, M. y A. GARCÍA INDA (2015), *Después de la violencia, justicia y conflicto*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad EAFIT.
- BOLADERAS CUCURELLA, M. (2001), «La opinión pública en Habermas». *Anàlisis*, 26, pp. 51-70.
- CÁRDENAS RUIZ, J. D. (2013), *Opinión pública y proceso de paz: actitudes e imaginarios de los bogotanos frente al proceso de paz de La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC*. Bogotá: Universidad de la Sabana.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Los medios de comunicación como actores (des)legitimadores. Algunas reflexiones acerca del rol de los medios de comunicación sobre la construcción de la opinión pública en torno al proceso de paz de La Habana*. Bogotá: Universidad de la Sabana.
- CASTAÑEDA, J. (1995), *La utopía desarmada*. Barcelona: Ariel.
- CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA (2012), *Encuesta nacional: ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz?* Bogotá: Centro de Memoria Histórica, Fundación Social, OIM, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, U. de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Colombia, memorias de guerras y dignidad*. Bogotá.
- CORPORACIÓN COLOMBIA FORJANDO PAZ (2017), *Herramientas de paz*. Bogotá.
- CHARRY JOYA, C. A., D. GARCÍA RAMÍREZ y G. ORTIZ LEIVA (2019), «El cubrimiento mediático de los acuerdos de paz en Colombia al inicio de la era de Iván Duque». *CLIVATGE*, 7. DOI: 10.1344/CLIVATGE2019.7.6. pp. 178-227.
- CHARRY JOYA, C. (2018), «Rastreando la paz: medios de comunicación y formación de opinión pública en torno al proceso de paz en Colombia». En

- Ciudadanías conectadas. Sociedades en conflicto: Investigaciones sobre medios de comunicación, redes sociales y opinión pública.* Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 85-140. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7808>
- DE LA CALLE, H. (2019), *Revelaciones al final de una guerra: testimonio del jefe negociador del gobierno colombiano en La Habana.* Bogotá: Penguin Random House.
- DOMINGO DE LA FUENTE, V. (2012), «Una mirada hacia la Justicia Restaurativa: Recuperando el derecho perdido». *Criminología y Justicia*, 4, pp. 6-11.
- GAVIRIA DUGAND, A., C. A. ÁVILA GARCÍA y M. GARCÍA SÁNCHEZ (2019), «Barómetro de las Américas Colombia 2018». *Paz, posconflicto y reconciliación.* Bogotá: Universidad de los Andes.
- GOFFMAN, E. (1974), *Frame analysis: An essay on the organization of experience.* New York: Harper & Row.
- HABERMAS, J. (1998), *Facticidad y validez.* Madrid: Trotta.
- INDEPAZ (2019), Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. <http://www.indepaz.org.co>
- KROC INSTITUTE (2019), *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, 2 años de implementación.* 3.º Informe 2016-2018. Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Bogotá.
- LACLAU, E. y CH. MOUFFE (1985), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.* México: Siglo XXI.
- LAKOFF, G. (2017), *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político.* Barcelona: Península.
- MEDINA GARCÍA, P. (2018), «Mujeres, polifonías y justicia transicional en Colombia: narrativas afrocéntricas de la(s) violencia(s) en el conflicto armado». *Investigaciones feministas*, 9 (2), pp. 309-326.
- MESA DE CONVERSACIONES (2017), *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- MOREIRA, A., M. FORERO y A. M. PARADA (2015), *Proceso de paz en Colombia.* Barcelona: Dossiers CIDOB.
- OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA Y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (2017), *Colombia Rural Posconflicto. Democracia e Instituciones.*
- PALACIOS, M. (1999), «Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas». En F. LEAL BUITRAGO (ed.) (1999), *Los laberintos de la guerra.*

- Utopías e incertidumbre sobre la paz*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, pp. 59-108.
- PASACHOVA SÁNCHEZ, J. N. (2019), «Con ojos de justicia, hacia la construcción de paz. Opinión pública de la política de justicia, perdón y reconciliación». Trabajo Fin de Máster, dirigido por J. D. GÓMEZ QUINTERO, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (2 de octubre de 2016). Boletín Oficial n.º 56. Obtenido de [https://elecciones.registraduria.gov.co/pre\\_plebis\\_2016](https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016)
- RIFFO PAVÓN, I. (2020), *Los imaginarios sociales y el framing en los mensajes políticos persuasivos: un análisis de los spots de las candidaturas a la presidencia de Chile 2017*. Tesis doctoral.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, C., P. S. BARRETT y D. CHÁVEZ (2005), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- RUV (2018), *Registro Único de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es>
- SANTILLÁN BUELNA, J. (2015), «Teorías de la comunicación y opinión pública». *Razón y Palabra*, 90, pp. 1-19.
- VARONA GÓMEZ, D. (2013), «Percepción y elección del castigo en España: Resultados a partir de la Encuesta Social Europea» (5.ª ed.). *Cuadernos de política criminal*, 14, pp. 145-194.
- VILLA GÓMEZ, J. y L. ARROYAVE PIZARRO (2018), «Creencias sociales y orientaciones emocionales colectivas». *Revista Kavilando*, 10 (2), pp. 449-469.
- ZALLER, J. R. (2014), *La naturaleza y los orígenes de la opinión pública*, 13. Madrid: CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.

## 6. AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA









## LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA CON AMÉRICA LATINA\*

**MARISA RAMOS**

Profesora titular de Ciencia Política.  
Universidad Complutense de Madrid



\* Este artículo es una versión actualizada de «La cooperación española en América Latina. ¿Un cambio de ciclo?», artículo publicado por la Fundación Carolina (Documentos de Trabajo 51/2021).



## 1. Introducción

La política española de cooperación con América Latina tiene una larga trayectoria que se remonta al apoyo a los procesos de paz en Centroamérica en la década de 1980. Aunque ha habido importantes cambios en esta política desde entonces, también se mantienen una serie de rasgos en la forma y el contenido de la asociación de España con la región que le otorgan un indudable valor, aunque también reflejan las importantes inercias. Desde entonces, el país y la región han cambiado mucho, por lo que las acciones que dan contenido a esta política también lo han hecho. Aun así, en la cooperación de España con los países latinoamericanos perviven una serie de rasgos que son los que en buena medida la definen. La mayoría de estos rasgos le aportan un indudable valor, aunque otros ponen de relieve las inercias y ataduras que la lastran.

Esta política se ve afectada, en la actualidad, por la mayoría de los problemas que aquejan a la cooperación española en su conjunto, y que diagnosticó de forma precisa el Informe del Consejo de Cooperación de marzo de 2020, entre las que destacan problemas como la fragmentación y la multiplicidad de actores, la escasez de recursos, la debilidad de liderazgo político o la inadecuación de procedimientos y estructuras administrativas con los objetivos que se plantea (Consejo de Cooperación, 2020). Pero además se ve afectada por tres factores adicionales. Por una parte, las importantes transformaciones de América Latina durante las últimas décadas, asumiendo un rol bien diferente en el panorama global del que había tenido en décadas anteriores, alteraciones que explican algunos de los cambios desplegados por la cooperación española hacia la región durante la última década. Por otra parte, la UE ha modificado las bases de su política de cooperación, lo que empuja a España a repensar su modelo. Finalmente, el impacto de la pandemia obliga también a revisar el actual formato de acción exterior de España con la región

latinoamericana, así como a promover un nuevo esquema de asociación con la región en el actual contexto global.

La revisión de las bases en las que se apoya la cooperación española con la región resulta especialmente pertinente en estos momentos, además, en tanto que el sistema de cooperación internacional al desarrollo se encuentra en revisión como consecuencia de la aprobación de la Agenda 2030, por el cambio de rol de los países del Sur en el contexto global, por la transición de muchos de los países de bajos ingresos a la condición de Países de Renta Media (PRM) no solo en América Latina (Kharas, 2019) y, sobre todo, por el revulsivo que supone la pandemia. Organismos internacionales como la OCDE están promoviendo enfoques innovadores de cooperación precisamente con países en situación de desarrollo en transición (CEPAL-OCDE-UE, 2019) reclamando asociaciones diferenciadas de acuerdo a los desafíos que enfrentan los países en los diversos momentos de sus procesos de desarrollo. Y en este proceso de transformación están adquiriendo valor formas de hacer intensivas en elementos tales como la horizontalidad, el conocimiento, las redes o el diálogo para políticas, algunos de los cuales la cooperación española conoce bien, precisamente, por su trayectoria de trabajo con la región latinoamericana. De hecho, España ha sido reconocida internacionalmente por su experiencia en cooperación con los PRM (CAD/OCDE, 2011). Por tanto, aprender de esta experiencia es una obligación, aunque también un desafío, dada la secular dificultad de la cooperación española para aprender de sí misma y para gestionar, sistematizar y crear conocimiento a partir de su propia experiencia<sup>1</sup>.

---

1 En los últimos años la cooperación española ha hecho un esfuerzo enorme por perfeccionar en el plano de la gestión del conocimiento interno para mejorar la comunicación con la sociedad, para rendir cuentas y para mejorar sus resultados a través del aprendizaje de sus procesos. Tanto en DGPODES con el trabajo en materia estadística, como el sistema de información InfoAOD (<https://infoaod.maec.es/>), el portal Cooperación Española (<https://www.cooperacionespanola.es/>) o las unidades específicas creadas en la AECID o en la FIIAPP constituyen experiencias muy valiosas.

Por ello, en este trabajo, se considera necesario analizar la situación actual con el fin de determinar la fortaleza de la cooperación española con América Latina para adaptarse a un contexto tan desafiante y de calibrar su capacidad para afrontar un nuevo ciclo. Para ello, resulta de interés rescatar algunos de los aprendizajes que aporta la larga trayectoria de cooperación con la región. Así, las siguientes páginas se dedicarán a revisar, en primer lugar, las tres décadas de cooperación española con la región, para describir, en un segundo momento, su actuación actual. Posteriormente, se abordará la forma en la que la cooperación con América Latina se ve desafiada por los tres contextos antes mencionados: el de la transformación de la cooperación europea, el de la pandemia y el del proceso de reforma de la cooperación española en su conjunto.

## **2. Evolución de la política de cooperación con América Latina**

Durante la primera etapa, de 1988 a 2004, la cooperación española se concentró en la región latinoamericana. De hecho, la misma política se construyó a partir de acciones, proyectos y programas orientados prioritariamente a América Latina, y específicamente a América Central, en el marco del posconflicto, región a la que se destinaron la mayor parte de los recursos movilizados como AOD, pero a la que se desplazaron, también, funcionarios y consultores privados comprometidos con el desarrollo y la pacificación de la región<sup>2</sup>. Sobre esta base, y a partir de una relación que hundía sus raíces en la época del franquismo, cuyos exponentes fueron el Instituto de Cultura Hispánica y luego el Instituto de Cooperación Iberoamericana, se fueron acumulando proyectos e iniciativas que contribuyeron a consolidar una política que gozó, durante años, de suficiente consenso político y continuidad entre los gobiernos del PSOE y del PP (Larrú, Olivé y Pérez, 2019).

---

2 Al respecto, ver Iglesias-Caruncho y otros (2007) y Robles (2007). Aunque hay algunas aportaciones sobre la trayectoria de la CE, todavía está pendiente elaborar un buen relato sobre los orígenes y el recorrido de esta.

En esta primera etapa, destacaron ya, como modelos asociados a la política, la cooperación técnica y una incipiente cooperación regional, principalmente centrada en Centroamérica. Por sectores, fueron relevantes la gobernabilidad democrática, como parte del apoyo al proceso de paz, la promoción de la cultura, como elemento de continuidad con el modelo de relación de la etapa anterior (Martinell, 2019) y el apoyo a la cohesión social a través del fortalecimiento de los servicios sociales básicos, como orientación clave en la lucha contra la pobreza y de recuperación de desastres, especialmente después del huracán Mitch. Muchas de las iniciativas y proyectos que se promovieron en esta etapa tuvieron en común la transferencia de conocimiento técnico, fundamentalmente de carácter público, y la orientación hacia la construcción de instituciones democráticas y de consolidación del estado de derecho y de la institucionalidad pública (Ramos y Jung, 2020; Robles, 2007).

En esta fase, el principal actor fue la administración central, fundamentalmente a través de la AECI, aunque debe destacarse también el papel de algunos ministerios e instituciones del Estado que se implicaron de forma temprana en el trabajo con instituciones homólogas de la región, en modelos de relación claramente vertical. También debe destacarse la incorporación de las ONG como actor de cooperación clave en la operativa de la solidaridad desplegada ya en la década de 1980 (Serrano, 2019), tomando fuerza y centralidad, sobre todo, a partir de las movilizaciones por el 0,7 (Coordinadora, 2020). De igual forma, en esta etapa empiezan a desarrollar acciones las comunidades autónomas y de los gobiernos locales (Godoy, 2019) por lo que la política de cooperación al desarrollo se convierte en una competencia compartida que ayudaba a las nuevas entidades a dotarse de identidad propia a la par que desplegaban una acción externa (Hombrado, 2008) muy vinculada al sector de las ONGD, como vía para promocionar agendas externas, procesos de legitimación interna y refuerzos a sus políticas de identidad nacional (Martínez y Sanahuja, 2010). Los vínculos estrechos, incluso clientelares, establecidos con el sector de la sociedad civil, va a perdurar como rasgo distintivo de la cooperación descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2010).

Algunos hitos de esta etapa son la creación de la AECI en 1988, la aprobación en 1998 de la hasta hora única ley de cooperación al desarrollo, además del I Plan Director (1999-2004), que plasmó la prioridad

que la CE otorgaba a la región latinoamericana como destino principal de la solidaridad internacional. También es destacable la creación de la mayoría de las OTC en el terreno, así como la creación de la FIIAPP<sup>3</sup> y de la Fundación Carolina, ya al final de la etapa. De igual forma, son destacables programas tan emblemáticos en la cooperación con América Latina como el Programa de Patrimonio y Escuelas Taller, el de Jóvenes Cooperantes, el Programa Intercampus, el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y los Centros de Formación. En el ámbito subregional destaca, por ejemplo, la creación del Fondo de Gobernabilidad en Centroamérica con el PNUD o del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica<sup>4</sup>. Estas acciones contribuyeron a dotar a la cooperación española de una identidad propia, *sui generis* o *díscola* (Olivié, 2019), marcada por una combinación de cooperación técnica y de apoyo a la cohesión social, especialmente en el ámbito rural, que potenció la fuerte presencia tanto de instituciones públicas como de ONGD. También destaca una genuina forma de hacer en el ámbito cultural, una incipiente cooperación regional, especialmente

- 
- 3 La creación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) como institución orientada a la gestión de la CTP refleja a la perfección la centralidad de este tipo de cooperación en ese momento. Durante los primeros años, la FIIAPP tuvo un perfil bajo como actor de la cooperación, orientado a la formación de cuadros y a la movilización de funcionarios para participar en los proyectos gestionados por la AECID y la gestión del programa de hermanamientos de la UE, ante las dificultades, apenas hoy resueltas, del marco legal adecuado para realizar esta tarea.
  - 4 Este programa apoyó diversas líneas de trabajo sectorial de ámbito regional, en un proceso que acompañó, pero, sobre todo, alimentó, la conformación de acuerdos regionales en términos sectoriales y de armonización de políticas. En definitiva, este programa se basó en el tutelaje o impulso de un modelo de cooperación horizontal y de aprendizaje compartido entre los países de la región, que contribuyó a dar contenido al proceso de integración regional a través de la conformación de agendas sectoriales y de la generación de economías de escala que trascendieron la cooperación técnica bilateral (Caldentey, 2013).



con Centroamérica, una destacable implicación del sector académico especialmente vinculado a las becas MAEC y al programa Intercampus, así como un protagonismo indudable en la conformación de redes iberoamericanas de distinto tipo, algunas de las cuales fueron el antecedente de los actuales programas u organismos iberoamericanos.

En torno a 2004-2005 se inicia una segunda etapa que llega hasta el año 2010-2011 y que estuvo marcada por la profunda transformación de la cooperación española que se plasmó, entre otros indicadores, en un importante crecimiento presupuestario, en la ampliación de nuevas áreas geográficas a las que orientar la ayuda y en la adopción de los principios y consensos alcanzados en el ámbito internacional del desarrollo, especialmente en el seno de la comunidad donante del ámbito OCDE en torno a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. La Declaración de París de 2005 se convirtió en el instrumento orientador de las acciones de la cooperación española a partir de ese momento (Iglesias-Caruncho y otros, 2007: 13-14). Con estos cambios, la cooperación española asumiría la ortodoxia avanzada en el ámbito de la comunidad internacional y España pasaría a realizar un esfuerzo de gigante por dejar de ser un país donante singular y particular en sus orientaciones, zonas de interés y modalidades, para convertirse en un país «normal» (Ayuso, 2007: 565). De hecho, los principales cambios de esta etapa, crecimiento presupuestario, cambio institucional, incorporación de nuevas áreas, nuevos instrumentos y fortalecimiento de la planificación y la teorización, pueden ser interpretados en esta clave.

Este cambio respondía a la radical transformación de la identidad exterior que el Gobierno de Zapatero quiso llevar a cabo para distanciarse de la posición internacional de los últimos años del Gobierno de Aznar y su adhesión a la política antiterrorista de Bush. Tal como señala Sana-huja (2009), el valor de la ética o la solidaridad con los que quería asociar su posición internacional encajaban perfectamente con la lucha contra la pobreza y la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como eje central de una política de cooperación al desarrollo especialmente fortalecida en ese gobierno. Consecuentemente, con la lucha contra la pobreza como objetivo clave de la política de cooperación, la cooperación española debía priorizar la acción en los denominados Países Menos Avanzados (PMA), situados básicamente en África Subsahariana.

Por tanto, con este nuevo contexto, América Latina quedó diluida en las estrategias y prioridades, en tanto que las nuevas orientaciones de política exterior y la voluntad de integrarse en los estándares de la comunidad donante pasaban por destinar la ayuda hacia los países más pobres, entre los que no estaban la mayoría de los latinoamericanos. Sin embargo, el dilema entre estas nuevas orientaciones y la identidad (y los intereses) de la cooperación española basada en su especial relación con América Latina se hizo especialmente patente en el contraste entre las posiciones programáticas y las acciones.

Los Planes Directores aprobados en esta etapa, el II y el III, incorporaron ya estos cambios, aunque la región siguió recibiendo fondos y se llevaron a cabo programas también relevantes en esta etapa. Este cambio se vio además respaldado por los actores políticos de la cooperación descentralizada y por los de la sociedad civil, que maduraron al calor del crecimiento presupuestario de la etapa. Fue, por tanto, una etapa de despegue de la cooperación descentralizada y de la cooperación municipal (Coordinadora, 2020; Godoy, 2019), de madurez de las ONGD tras el movimiento del 0,7 %, así como de crecimiento de los fondos a organismos multilaterales.

Sin embargo, los cambios en la forma y el contenido de la cooperación española con la región también estuvieron motivados por las transformaciones sociales y políticas de América Latina durante este tiempo, marcadas por el denominado *boom* de las *commodities* y por la orientación de política internacional asumida por gobiernos de corte progresista en varios de los países de la región. La región pasó a tener un papel mucho más activo en el escenario internacional, promovándose la cooperación Sur-Sur como modalidad de cooperación especialmente ajustada a estas circunstancias (Sanahuja, 2011).

Este contexto obligó a España a resituar y repensar su cooperación con la región, generando algunos dilemas (Sanahuja, 2009) que todavía no están adecuadamente resueltos. Por una parte, para poder encajar la cooperación con América Latina en los rigores que imponía el CAD de la OCDE, se hizo necesario desarrollar un planteamiento estratégico que facilitara seguir cooperando con los PRM (Alonso, 2013) pero sin romper con los principios clave que marcaban su nueva identidad. Por otra

parte, para no quedar fuera de la nueva foto de la cooperación Sur-Sur, en el que algunos países, como Brasil o Chile, estaban asumiendo ya un papel principal, la cooperación española decidió respaldar esta modalidad asumiendo nuevas geometrías que facilitaran la horizontalidad y la combinación Norte-Sur. Así, la AECID apostó por la cooperación triangular como modalidad especialmente idónea en estas circunstancias, tomando como punto de arranque el modelo que ya se venía desarrollando desde unos cuantos años en México y en Brasil (Ayllón, 2019); además, se apoyó la creación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. También se impulsó la cooperación regional, apostando, por ejemplo, por el impulso a un nuevo instrumento, el Fondo España-SICA (Caldentey, 2013), creando el Programa Andino o reforzando, política y presupuestariamente, a organismos y programas iberoamericanos. Finalmente, también la FIIAPP asumió un rol más relevante, incorporando muchos de estos cambios a sus acciones y orientándose, en el trabajo con América Latina, a la gestión de programas europeos, con esquemas de trabajo de cooperación regional y de cooperación técnica, especialmente a través de la gestión del Programa Eurosocial I (Ramos y Jung, 2020).

Por tanto, esta etapa supuso un cambio importante en la cooperación española con América Latina a tratar de adaptarse, primero, al marco internacional que imponía la Agenda de los ODM y la de la Eficacia y, segundo, a la nueva realidad latinoamericana. Este proceso de adaptación supuso el destronamiento de la región como el destino privilegiado que había sido hasta entonces, pero también trajo la experimentación de nuevas modalidades de cooperación. La cooperación con América Latina, y a pesar del reiterado reconocimiento internacional como principal activo de la cooperación española (CAD/OCDE, 2007; CAD/OCDE, 2011), reflejaba, para responsables políticos y representantes del sector de la cooperación, el modelo de cooperación particular y original del que se quería escapar. Por ello, aunque se mantuvo en prioridad y recursos, la cooperación española con América Latina en esta etapa se llevó de cabo de forma acoplejada<sup>5</sup>.

---

5 Tanto es así que aún, cuando se conmemoran 30 años de la creación de la AECID, en el relato de los hitos y logros de la institución apenas se hacen

Finalmente, el tercer ciclo de esta política se inicia con la crisis de 2008, crisis que dio lugar, a partir de 2011, a una drástica reducción de fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo. Desde ese momento y hasta 2018, además del drástico recorte de fondos, la cooperación se ha visto afectada por cambios importantes en el panorama internacional del desarrollo, especialmente por la aprobación de la Agenda 2030, pero también por decisiones políticas que desdibujaron el perfil de la cooperación española en su conjunto.

Ambos factores impulsaron las modalidades de cooperación menos intensivas en recursos y más facilitadoras de la horizontalidad, tal como reclamaban los nuevos tiempos. Así, se promovió la cooperación triangular como modelo que permitía apoyar la cooperación Sur-Sur y mantener a la vez los lazos y vínculos con los países de la región optando por formatos de apoyo a proyectos de cooperación Sur-Sur en los que el otro oferente asume un papel prioritario en el aporte técnico, quedando reducido el aporte español al ámbito financiero. Es verdad que este menor aporte técnico público por parte de funcionarios españoles se ha compensado con el mayor apoyo técnico de las OTC, es especialmente valioso por lo que implica de alineamiento a la Agenda de Eficacia de la Ayuda, en el que la cooperación española ha adquirido ventaja comparativa (Ramos y López, 2021). Además, se asumió la tarea de fortalecer y acompañar las agencias de desarrollo de los países de la región, de forma que se incorporó esta línea como parte de la cooperación triangular de la AECID.

También se encontró en la cooperación regional una vía de adaptación a las nuevas circunstancias, de forma que se continuó apoyando a Centroamérica a través del Fondo España-SICA, y al sistema iberoamericano apostando especialmente por su renovación (Garranzo y Ruiz, 2013; Ramos, 2021b). Mucho más volátil resultó el acompañamiento a otros programas y acciones de ámbito regional, como el Programa Andino, el programa Mercosur o el apoyo al resto de organismos iberoamericanos. En cualquier caso, la reducción de fondos impactó de forma muy contundente en actores, programas y proyectos, generando un

---

referencias a acciones, programas o proyectos llevados a cabo en América Latina (Calvo, 2019).

proceso de adelgazamiento que acabó siendo casi letal para el mantenimiento del diálogo y de la confianza entre las instituciones españolas y las latinoamericanas.

Esta reducción drástica de fondos se compensó, en parte, con fondos europeos a través de dos vías. Por una parte, la cooperación delegada se percibió como un recurso alternativo a los drásticos recortes en los fondos. Por otro, la FIIAPP adquirió peso como actor clave en la gestión de programas europeos diseñando, a lo largo de esta década, un modelo de cooperación basado en colaboración técnica pública e incorporando de forma temprana, a través del Programa Eurosocial II y de otros programas regionales de la UE, modelos de horizontalidad basados en el aprendizaje mutuo, en el diálogo de políticas y en el apoyo a redes institucionales (Ramos, 2021a; Ramos y Jung, 2020).

Por tanto, en esta tercera etapa se desplegaron algunas iniciativas avanzadas de cooperación con la región que resultan de especial interés en el momento actual, reflejando el avance hacia modelos renovados especialmente oportunos en el contexto de cambio (Colomer y Garranzo, 2018).

El cambio de gobierno en 2018 ha traído importantes cambios a la política de cooperación que se han visto limitados por una excesiva rotación en la dirección de esta. Aun así, durante los primeros años, no ha habido signos especialmente claros de que el sector pudiera ser reforzado o rescatado del olvido en el que cayó en los años anteriores. Solo recientemente se han planteado algunas acciones orientadas a repositionar el apoyo a la democracia como prioridad, aunque aun no queda claro si como prioridad de la cooperación o de la política exterior.

### **3. La situación actual de la cooperación con la región**

A partir de 2018, con el cambio de Gobierno, la política de cooperación parece estar saliendo del letargo o ensimismamiento de la etapa anterior, al menos nominalmente. El Gobierno de 2018-2019 se planteó como prioridad «la recuperación de la política de cooperación internacional para el desarrollo» y el Gobierno actual ha priorizado la

consolidación de este cambio, con el fin de dotar a esta política de la relevancia que se merece (Borrell, 2019; DGPOLDES, 2021). Para ello, se planteó dos grandes objetivos: «1) situar —o más bien, resituarse— a España como socio sólido y fiable, en el centro de la lucha global por hacer realidad la Agenda 2030, a través de nuestra política y acción exterior, y muy especialmente en la UE, el G20 y las Naciones Unidas; 2) recuperar la cooperación española, en cantidad y calidad, como expresión de este compromiso de nuestra ciudadanía con nuestros países socios, como instrumento capaz de movilizar recursos y capacidades, en asociación con todos los actores de nuestro país y de nuestros socios, para promover los ODS en sus comunidades» (DGPOLDES, 2021).

De hecho, en enero de 2022 se ha presentado un anteproyecto de nueva ley de cooperación para el desarrollo y la solidaridad global, que hace una referencia específica a la región latinoamericana<sup>6</sup>. Además, como dato significativo, se ha creado una Subcomisión para la Reforma de la Cooperación al Desarrollo en el Congreso de los Diputados, que se ha comprometido a elaborar un Informe antes de seis meses.

Pero no son solo el Gobierno y el Congreso de los Diputados los que han plantado la oportunidad de la reforma. Antes al contrario, hay un consenso entre los distintos actores de la cooperación en reconocer la penosa situación en la que se halla y la pertinencia de una reforma en profundidad. Así, el Consejo de Cooperación elaboró en marzo de 2020 un Informe para la reforma, con el que se consensua un diagnóstico y se proponen líneas clave por las que debe orientarse este proceso de reforma (Consejo de Cooperación, 2020). También la Coordinadora de ONGD ha elaborado una propuesta de reforma que plantea hacer frente a algunos de los ya consensuados y seculares problemas de esta política: la fragmentación de actores, la debilidad normativa e institucional, la carencia de recursos, entre otros (Coordinadora, 2020).

Parece evidente, por tanto, que esta vez va en serio la reforma, no solo porque la coyuntura y el contexto hacen inviable la continuidad de

---

6 Anteproyecto de ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

la política en los mismos términos, sino porque además nuestro entorno se encuentra ya en proceso de transformación profunda. Pero más allá de la reforma normativa e institucional y, en paralelo a esta transformación, el proceso de recuperación de la política pasa, necesariamente, por una recuperación también de los recursos aportados a esta política. En ese sentido, el compromiso del actual Gobierno es aumentar la AOD a lo largo de esta legislatura hasta situarla en la media europea, es decir, el 0,5 % (Atienza y Macías, 2020).

Este marco general afecta, indudablemente, a la cooperación con América Latina. La cooperación con la región mantiene las inercias del pasado pero en situación de provisionalidad, situación que, por otra parte, conoce bien. La cooperación con la región, por tanto, se encuentra a la expectativa de los cambios que se avecinan, teniendo los distintos actores posiciones no necesariamente coordinadas.

En cuanto a los recursos de AOD que se han orientado a la región, desde 2010 a 2015 la ayuda que recibieron los países latinoamericanos fue disminuyendo progresivamente desde 2010 hasta 2016 (tabla I), año en el que se produjo un incremento exponencial de la AOD hacia la región, correspondiente mayormente a la condonación de los intereses de la deuda a Cuba en el marco de los acuerdos de París que tuvieron lugar a finales de 2015. Los datos de 2016 representan prácticamente la mitad de la AOD de la última década.

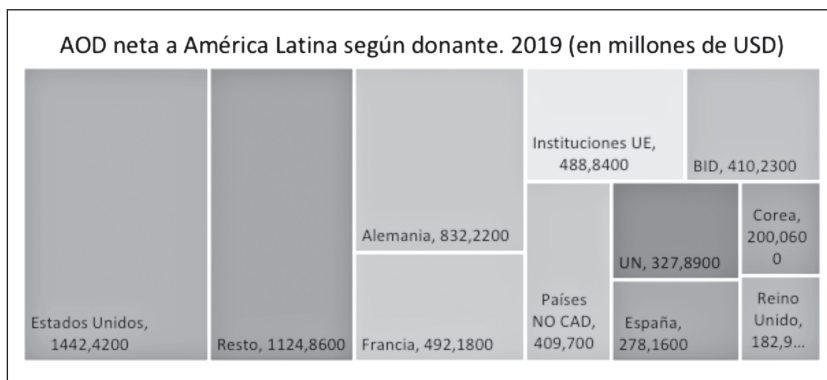
Tabla I: AOD neta de España según destino



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD

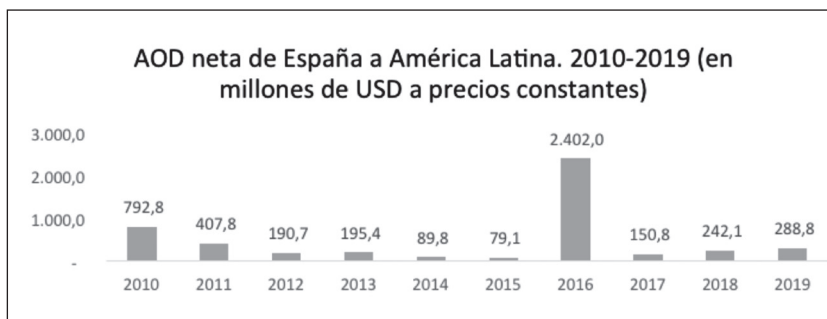
Este descenso hace que España se sitúe, en 2019, en el noveno puesto entre los donantes para América Latina (tabla II). En el último año, se destinaron a América Latina 288,8 USD en AOD (tabla III), lo que no deja de contrastar con el aumento de la inversión privada en la región en el mismo periodo.

Tabla II: AOD neta a América Latina según donante



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD

Tabla III: AOD neta de España a América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD

Por países (tabla IV), los mayores receptores de AOD española son Venezuela, Colombia, El Salvador, seguido de Perú, Guatemala,



Nicaragua, Bolivia y Honduras. Los que menos AOD reciben son México y República Dominicana.

Tabla IV: AOD neta de España a países de América Latina 2019



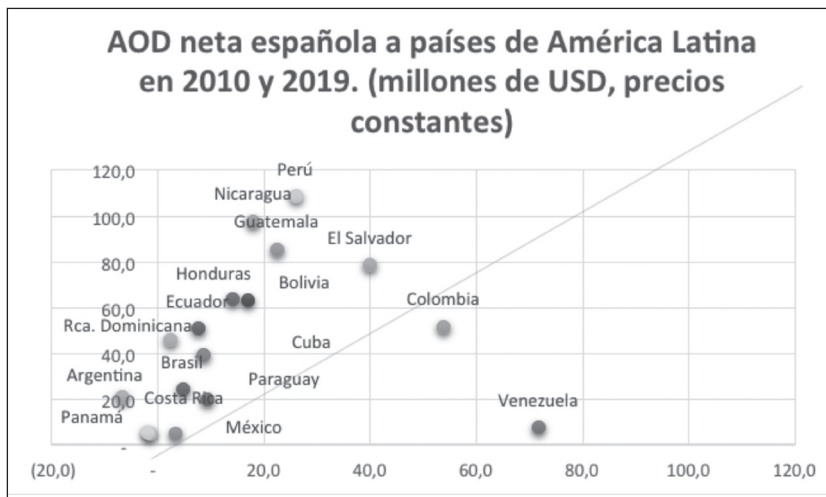
Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD

En cuanto a la evolución, en la tabla V se observa la AOD neta que recibieron de España en 2010 los países de América Latina (eje vertical) y la que recibieron en 2019<sup>7</sup>. Cuanto más cerca de la diagonal, menos variación en el total de fondos y cuanto más alejados más ha disminuido/aumentado. Los que quedan a la izquierda de la diagonal son los que recibían más en 2010 de lo que recibieron en 2019. Ecuador, Honduras, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú son los países que más han visto recortados los fondos. En contrapartida, Colombia es el que ha recibido un apoyo más estable, incluso aumentando los fondos recibidos en esta década. México también cuenta con un apoyo estable, pero de apenas

7 Para el caso de Uruguay y Chile, como salieron de la lista del CAD ya no se reportan datos para 2019.

tres millones de dólares. Destaca el caso de Venezuela, ya que en 2017 se multiplicó por nueve el total que fondos de España destinó a este país, cuantía que no ha dejado de crecer hasta los 71,7 M de dólares de 2019, situándolo como el principal receptor de la región en ese año. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en estas partidas se incluye el apoyo a las políticas de asilo y apoyo al refugiado (Atienza y Macías, 2020). En contrapartida, países como Argentina, Panamá o Costa Rica reciben una ayuda residual o negativa. Por tanto, mientras ha habido apoyo estable a ciertos países, como Colombia, como consecuencia de la apuesta española por el apoyo al proceso de paz, otros países han recibido de forma muy contundente el impacto de los recortes, como Nicaragua, Perú o Guatemala, desconociéndose las razones por las que la reducción de fondos afecta de forma tan desigual a unos países y a otros.

Tabla V: AOD neta española a países de América Latina en 2010 y 2019

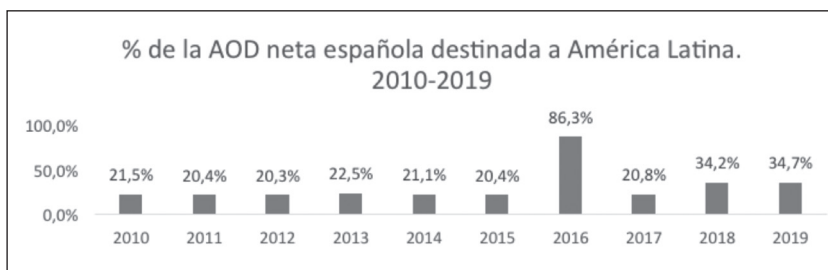


Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD

Por otra parte, la proporción de cooperación orientada a América Latina sobre el total de la AOD es de en torno a un 20 %. Por volumen, la cooperación con la región ha descendido de forma muy significativa en

la última década (tabla VI), al igual que toda la cooperación española, aunque en los dos últimos años se ha frenado la tendencia. Así, en 2019, el aporte a la región se ha incrementado hasta un 34,7% del total de la AOD. Estas cifras incluyen la partida no significada geográficamente, que es especialmente voluminosa en el caso español<sup>8</sup>.

Tabla VI: % de la AOD neta española destinada a América Latina (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con datos CAD-OECD

Ahora bien, si se toma en cuenta solo la AOD asignada geográficamente, entonces América Latina llega a representar el 44,08% de los fondos de AOD durante el año 2019, mientras que a África se destinó un 28,79% de los recursos y a Asia el 19,71% (DGPOLDES, 2021: 67). Con los datos que aporta el ejercicio de cómputo TOSSD, y aunque el 86,91% de este aporte no está significado geográficamente, a América Latina se destina la mitad del TOSSD asignado (6,52% sobre 13,09% asignado frente al 2,93% que va al continente africano y el 2,91% que se destina a Asia).

8 Oliví y Pérez (2019) señalan que esta partida incluye «gastos de estructura del sistema de cooperación, el apoyo a instituciones de formación, el mantenimiento de capacidades logísticas de la ayuda de emergencia y los costes administrativos de las instituciones encargadas de la gestión de la ayuda en sede y terreno».

Estos datos por si solos no reflejan la situación de la cooperación, sino que se requiere abordar algunos otros aspectos para caracterizar de forma más dinámica el momento actual.

## **4. Los desafíos del nuevo ciclo de la cooperación española con América Latina**

Parece incuestionable el hecho de que la cooperación española con América Latina se encuentra ante las puertas de un nuevo ciclo. Ahora bien, el diseño de este nuevo ciclo se definirá de acuerdo a la forma de encaje de la asociación de España con la región en tres contextos diferentes: los cambios en la cooperación europea, el impacto de la pandemia en la región latinoamericana y el proceso de reforma de la cooperación española.

### **4.1. La cooperación española con América Latina en el marco de la transformación de la cooperación europea**

La UE ha modificado sustancialmente su política de cooperación, transformando sus instrumentos de financiación y gestión para el periodo 2021-2027. La principal novedad de esta transformación es la creación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI-Global Europe), que sustituye a diferentes instrumentos geográficos y temáticos del marco anterior (Sanahuja y Ruiz, 2020). Además, y siguiendo a Jung (2021), el NDICI-Global Europe aporta importantes novedades en lo que se refiere a América Latina. En primer lugar, establece grandes retos sectoriales a los que asigna metas de gasto: migraciones, desarrollo humano, cambio climático, educación o género. Estos retos complementan la principal agenda de la UE para los próximos años, que tiene también dimensión internacional: la agenda verde y la agenda digital. En segundo lugar, apuesta por el principio de *geografización* como prioridad para la asignación de fondos, con el fin de que las acciones generen mayor impacto geopolítico. En tercer lugar, sitúa el principio del *policy first*, incluyendo valores e intereses en lugar prioritario sobre

las asignaciones de fondos y de inversión. Finalmente, y de acuerdo con Jung (2021), promueve un modelo de trabajo colaborativo denominado Equipo Europa entre los Estados Miembro y la Comisión, con el fin de asegurar un mayor impacto de las acciones y de favorecer la complementariedad entre actores.

Esta importante transformación constituye un espacio de oportunidad para la cooperación española en su conjunto, que puede encontrar en este proceso orientación para su propia reforma a la vez que refuerzo para su posicionamiento en la asociación de Europa con América Latina, especialmente en el contexto de reacomodo europeo en el escenario global y de impulso de su modelo de desarrollo a partir del pacto verde (Sanahuja, 2021a) para lo que la alianza con América Latina es clave.

Sin embargo, esta ventana de oportunidad se ve limitada por algunos hechos, entre ellos, la secular dificultad de la cooperación española para insertarse y coordinarse de forma idónea con la cooperación europea, tal como ha señalado el informe del Consejo de Cooperación (2020). Aunque es verdad que América Latina forma parte de la acción exterior en cooperación europea desde la entrada de España en la UE (Jáuregui, 2020), también lo es que España no ha tenido la capacidad de orientar y situar mejor a la región en el contexto europeo de cooperación (Sanahuja y Ruiz, 2020). En tanto España no ha conseguido situar estratégicamente en su propia política a la cooperación con la región, difícilmente ha podido contribuir a situarla en la cooperación europea. A pesar de ello, América Latina está incluso mejor posicionada, al menos estratégicamente, en esta cooperación que en la española.

En este contexto, hay experiencias de la cooperación española que pueden servir de facilitadores de una mejor coordinación y encaje entre la cooperación española con América Latina y la cooperación europea. Por una parte, es especialmente relevante el papel de la FIIAPP como institución gestora de programas europeos, especialmente reconocida por su liderazgo en la gestión de programas regionales en América Latina. Además, la cooperación española puede aportar su larga trayectoria de acompañamiento a políticas públicas y de movilización de *expertise* público, así como de su experiencia de trabajo con PRM a través de la cooperación triangular y regional, tal como ha reconocido la propia UE

(Butkeviciene, 2019). Finalmente, España aporta su peso en la región, peso que va más allá del que generan los vínculos de la cooperación y que debe ser capitalizado políticamente (Sanahuja, 2021b) tanto en Europa como en América Latina, donde la competencia de actores es cada vez mayor.

Esta estrategia debe contemplar, además, como elemento nuclear y no accesorio, la necesidad de articular el espacio iberoamericano con el eurolatinoamericano que, lejos de ser excluyentes, son complementarios. De nuevo el papel de España como pivote o motor, que no puente, es clave. Para ello se requiere desarrollar una estrategia sofisticada, que otorgue un rol mucho más amplio y generoso en los espacios de coordinación y complementariedad ya existentes, como el que representa el enfoque Team Europe.

#### **4.2. La cooperación con América Latina en el contexto de la pandemia del COVID-19**

El impacto de la pandemia en los países latinoamericanos, en diversas formas y sobre diversos planos, obliga necesariamente a revisar la forma de plantear el compromiso español con el desarrollo de la región. Tal como han puesto de manifiesto diversos estudios recientes (CEPAL, 2021; OCDE, 2020), el COVID-19 ha impactado no solo en el plano de la salud, sino también en dimensiones sociales como el aumento de la pobreza, la precarización del empleo, el incremento de la desigualdad en múltiples dimensiones, incluida la de género. Este contundente impacto hace necesario revisar la agenda social y económica de la región (CEPAL, 2021; Ocampo, 2021). Además, la pandemia ha obligado, en todo el mundo, a modificar modelos de trabajo, de productividad y de educación, con la digitalización, en sus diversos planos, como nuevo eje de crecimiento y desarrollo.

Todos estos efectos están teniendo un impacto directo en las agendas políticas de los países de la región. Por una parte, la pandemia ha resaltado la necesidad de proteger el sector público de salud, promoviendo acciones que faciliten el acceso universal a los servicios. De igual forma, la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con

sistemas de protección y de seguridad social que limiten los tremendos impactos socioeconómicos que están generando las políticas de confinamiento y restricciones necesarias para frenar el contagio<sup>9</sup>. Finalmente, lo que ha puesto de manifiesto la pandemia es la oportunidad de resituar el papel del estado, como proveedor de servicios de calidad y de protección, para lo que se requiere revisar el pacto social y el modelo fiscal que lo sustenta (CEPAL, 2020).

Estos contundentes impactos obligan necesariamente a España a reposicionar su agenda con la región, potenciando líneas de trabajo ya consolidadas y especialmente oportunas en estos momentos, como las de lucha contra la desigualdad o la de género, recuperando otras, como las de acompañamiento a la reforma de los modelos tributarios y fiscales<sup>10</sup> o aportando conocimiento de calidad para políticas de reducción de brechas, usando sus propios recursos, con sus socios o a través de espacios regionales. España debería facilitar espacios de debate y reflexión sobre la necesaria e imperiosa reforma fiscal pendiente en la región, así como para avanzar en modelos de recuperación en la línea del *Building Back Better*, es decir, tomando como hoja de ruta la Agenda 2030 y a través de la promoción de agendas verdes y sociales en la región<sup>11</sup> conservadoras con los impulsores de la modernización a través de la digitalización.

---

9 Es interesante el trabajo que durante este año ha realizado la OISS poniendo en común las experiencias de protección desplegadas por los diferentes países. El espacio iberoamericano en su conjunto ha reaccionado de forma muy positiva y rápida facilitando el intercambio de experiencias en las respuestas a la pandemia.

10 Especialmente la AECID desplegó durante años un intenso trabajo en el ámbito fiscal y tributario, de la mano del Ministerio de Hacienda y de la Agencia Tributaria especialmente orientada a países como Uruguay, Perú o Guatemala. En estos momentos, solo Eurosocial+ sigue trabajando en esta línea. La cooperación técnica pública española ha sido reconocida, y captada, por organismos internacionales como el BID o la CIAT.

11 En esta línea están apuntando Cepal y OCDE, al dedicar el próximo Latin American Outlook precisamente al tema de pactos sociales.

### **4.3. La cooperación con América Latina ante el proceso de reforma de la política de cooperación**

Finalmente, y precisamente por todo lo anterior, resulta clave situar la cooperación con América Latina en el marco del proceso de reforma de la cooperación española. Este encaje puede promoverse a través de tres ejes.

En el nivel estratégico, un primer elemento a considerar es la pertinencia de definir un modelo diferenciado de cooperación con América Latina, tomando en cuenta las particularidades del trabajo con la región como experiencia de cooperación con países de desarrollo en transición y tomando también en cuenta la trayectoria diferenciada y difícilmente estandarizable de la asociación de España con los países latinoamericanos.

Esta estrategia debe poner el foco en las necesidades específicas de la región, enmarcando los retos globales y comunes como espacios de diálogo y cooperación, no solo a nivel bilateral sino especialmente a nivel regional. De hecho, el enfoque regional debería ser esencial en el nuevo marco, no solo por las ventajas del mismo para promover cambios y reformas, así como por el valor añadido que tiene España en este esquema, sino porque de esa forma se podrían generar complementariedades con la UE, inserta, como ya se señaló, en pleno proceso de bilateralización de sus relaciones con la región.

Un segundo elemento clave a considerar es el relativo a los procesos necesarios para facilitar la horizontalidad, el diálogo y la flexibilidad como esquemas clave en la nueva etapa. En este aspecto, es clave apuntalar las experiencias de cooperación avanzada con las que ya cuenta la cooperación española, revisando, para mejorarlos, los modelos de cooperación técnica, regional y triangular y potenciando las modalidades más intensivas en conocimiento como insumo esencial para el diálogo y para el diseño e implementación de políticas de reducción de desigualdad y de desarrollo.

En lo que se refiere al apuntalamiento de modelos de cooperación avanzada, como la triangular o la regional, así como la potenciación de la cooperación técnica, hay que señalar que aunque las experiencias son



muy positivas, el margen de mejora en cuanto a gestión por resultados y capitalización política es muy amplio. En el caso de la cooperación técnica, y más allá de las limitaciones de la cooperación técnica pública desplegada por la cooperación española con la región, ya puestas de manifiesto en los últimos años (Ramos y Jung, 2020), se requiere seguir apostando por la gestión de un modelo de cooperación que sea acorde con el esquema de asociación horizontal requerido y que facilite la conformación de alianzas. De igual forma, la cooperación triangular reclama un mejor encaje, capitalización y gestión, en línea de lo que señalan Castiella (2020) y Ramos y López (2021).

Un tercer elemento a considerar es el relativo al marco normativo y procedimental que aqueja a toda la cooperación y que resulta especialmente disfuncional para promover la flexibilidad que requiere la nueva etapa (Alonso y Atienza, 2019). Este elemento, probablemente la piedra angular de todo el proceso de reforma, debe ser contemplado más como un proceso reforma de la administración pública, proceso por tanto, en el que priman aspectos de gestión pública más que elementos sustantivos vinculados al desarrollo. En este punto, será necesario implicar al Gobierno Central en su conjunto (especialmente a función pública y a hacienda) así como al resto de administraciones autonómicas y locales, con el fin de identificar modelos institucionales y procedimentales de gestión que faciliten el tránsito hacia un nuevo esquema.

En cuarto lugar, también resulta relevante contemplar específicamente el impacto que tiene la alta fragmentación de la política de cooperación y la multiplicidad de actores que intervienen específicamente en el trabajo con América Latina. Es evidente que este rasgo constituye un activo, tal como ha puesto de manifiesto reiteradamente el CAD/OCDE (2011, 2016). Sin embargo, la existencia de múltiples actores, concentrados especialmente en la cooperación con algunos países, genera enormes dificultades de coordinación que requieren ser tomadas en cuenta. Establecer una adecuada división del trabajo entre instituciones del Gobierno central y de este y las comunidades autónomas y entes locales es un ingente desafío para el sistema español.

De igual forma, en quinto lugar, es necesario abordar la cuestión de la orientación sectorial de la cooperación, con la identificación de

sectores prioritarios de intervención que finalmente ajustan mal con las agendas políticas cambiantes y con las acciones que se van llevando a cabo. Tomando en cuenta que la Agenda 2030 ya marca prioridades, debería contemplarse la oportunidad de marcar los ODS como ámbito genérico de intervención, añadiendo, quizá, una mejor precisión en dos que, o bien no trata la Agenda, o bien lo hace de forma incompleta, como son la cultura y la gobernanza.

Finalmente, resulta también relevante abordar el tema de los recursos financieros como insumo esencial para la asociación con la región. La cooperación española con América Latina, al igual que la cooperación en su conjunto, requiere recursos, también humanos. No es posible abordar un serio proceso de reforma y una mejor asociación con la región si no se acompaña de un incremento de recursos de todo tipo. Mención aparte requiere la cooperación financiera, que se está posicionando como el principal vector de cambio para el nuevo ciclo para la asociación con la región. Si en alguna región se requiere un replanteamiento de la cooperación financiera es en América Latina, pues parte de sus ingentes desafíos en materia de desarrollo vienen dados por su dificultad para acceder a los mercados financieros. España ha hecho importantísimos avances en el desarrollo y la gestión de este tipo de cooperación en los últimos años, tanto en gestión como en desarrollo estratégico (AECID, 2018). Ahora bien, las limitaciones de España en esta materia son importantes: la fragmentación del sistema, los ingentes obstáculos normativos y de gestión, la falta de estrategia global y de largo plazo (Alonso, 2019) ponen de relieve el enorme desafío que implica avanzar en esta modalidad, conformando instrumentos ágiles de financiación para el desarrollo (Atienza y Ruiz, 2019) y promoviendo modelos como el *blending*. Sin duda hacia esta cooperación apunta el futuro ciclo de asociación con la región, pero mientras se consolida, es necesario seguir apostando por una cooperación técnica basada en el diálogo y en la confianza, como rasgos que le otorgan entidad, identidad y potencial.

## 5. Conclusiones

De acuerdo a lo planteado, distintos factores apuntan en la dirección de promover un cambio de ciclo en la cooperación española con América Latina, con el fin de poder adaptarse de forma idónea a un contexto que reclama una nueva forma de asociación basada en el diálogo y en la colaboración para afrontar los ingentes desafíos que afronta la región, algunos de los cuales son comunes y compartidos. Este nuevo ciclo por tanto, debe apuntar a cambios importantes en el compromiso español con el desarrollo de la región, pero debe hacerlo sobre la base de la intensa experiencia acumulada, de la que hay mucho por aprender.

Entre estas experiencias, adquieren especial valor en estos momentos la capitalización de todo el acervo de acciones de cooperación avanzada que se han llevado a cabo especialmente en la cooperación con la región latinoamericana. En ese sentido, y reconociendo el compromiso que debe tener el país con las sociedades que más lo necesitan, conviene quizá rescatar la particularidad de la región como socio principal en el actual contexto geopolítico y global y en consecuencia, definir una estrategia de asociación específica que particularice la relación con la región. Más aun, América Latina debería contemplarse como socio prioritario en la nueva política de cooperación, por cuanto es en la cooperación con la región donde España tiene mayor valor añadido y ventaja comparativa, ya que está basada en vínculos históricos, culturales, sociales, económicos que desembocan, de forma natural, en la generación de espacios de confianza basados y reflejados en redes, iniciativas, alianzas e intercambios. Además, la asociación con la región constituye el principal potencial para el posicionamiento de España en asuntos globales y en avances en materia de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la implementación de la Agenda 2030.

En consecuencia con lo anterior, resulta conveniente elevar el nivel político de la asociación con América Latina, alineando de forma más clara el compromiso con el desarrollo de la región con la dimensión política de la acción exterior. Esto implica desplegar una estrategia compleja de posicionamiento europeo, latinoamericano y global, que promueva la asociación con la región como alianza clave para avanzar

en agenda de desarrollo, recuperación pandémica y Agenda 2030. El enfoque de desarrollo en transición debe contemplarse como un idóneo punto de partida en el momento actual para una reflexión en torno a la cooperación con la región en la que España debe asumir un rol especialmente activo y de liderazgo.

La estrategia de asociación para el desarrollo con América Latina debe contemplar espacios de coordinación y división del trabajo para los distintos actores del sistema de cooperación español; también debe definir el modo idóneo de inserción con la cooperación europea, identificando especialmente espacios de complementariedad con la cooperación europea, de forma que España potencie la cooperación técnica regional y el apoyo a las redes como su principal seña de identidad. También debe definirse un modelo de multilateralismo selectivo, identificando de forma muy nítida los organismos internacionales con los que trabajar y para qué, sin asumir ni inercias ni clientelas en la cooperación multilateral propias de otros momentos.

Finalmente, la cooperación española con la región debería priorizar aquello que ha demostrado saber hacer mejor: la promoción de plataformas de conocimiento, incluyendo el apoyo a las redes y a las alianzas; la cooperación regional, subregional e iberoamericana; y la cooperación triangular como vía idónea para seguir realizando cooperación bilateral. En cualquier caso, la acción humanitaria y la cooperación cultural deben seguir siendo ejes fundamentales de esta nueva etapa. Cuestión clave será seguir avanzando en el proceso de una cooperación financiera potente y acorde a los nuevos retos.

## 6. Bibliografía

- AECID (2018), *Coordinación, eficacia e impacto. Las claves de la financiación europea delegada a España*. Madrid. Disponible en [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180410\\_cooperacion\\_delegada\\_con%20NIPO.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180410_cooperacion_delegada_con%20NIPO.pdf)
- ALONSO, J. A. (2013), *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*. Madrid: AECID.

- \_\_\_\_\_ (2019), «Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una nota sobre España». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 95-108.
- ALONSO, J. A. y J. ATIENZA (2019), «Seis preguntas clave ante la reforma de la cooperación española». *El País*, «Planeta Futuro», 12-02-2019. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2019/02/11/planeta\\_fu-turo/1549883846\\_792714.html](https://elpais.com/elpais/2019/02/11/planeta_fu-turo/1549883846_792714.html)
- ATIENZA J. e I. MACÍAS (2020), «Cooperación española 2019-2020: en transición hacia la refundación». *La Realidad de la Ayuda 2020: Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Oxfam. Disponible en [http://realidadayuda.org/Informe\\_RDA\\_2020\\_04.pdf](http://realidadayuda.org/Informe_RDA_2020_04.pdf)
- ATIENZA, J. y S. RUIZ (2020), «Deuda, fiscalidad y nueva financiación como respuesta ante el shock económico de la COVID-19». *La Realidad de la Ayuda 2020: Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Oxfam. Disponible en <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-infor-mes/informe-realidad-ayuda-2020.pdf>
- AYLLÓN, B. (2019), «España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 161-174.
- AYUSO, A. (2007), «De París 2005 a Accra 2008: el compromiso con los resultados». En C. IGLESIA Y M. ARUNCHO (coords.), *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 565-582.
- BORRELL, J. (2019), «España en Europa y en el mundo: una hoja de ruta». *Cuadernos de Santa Cruz*, 1. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Documents/2019-06-21\\_CUARDERNOS\\_SANTACRUZ-1.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Documents/2019-06-21_CUARDERNOS_SANTACRUZ-1.pdf)
- BUTKEVICIENE, J. (2019), «La AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 79-94.
- CAD (2011), *Examen de pares 2011 España*. París. Disponible en [https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen\\_pares\\_cad\\_2011.pdf](https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf)
- CASTIELLA, C. (2020), «Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular. Una alianza para el desarrollo». En J. A. SANAHUJA (ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y «desarrollo en transición»*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 441-465.
- CEPAL (2020), «Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19».

- Informe Especial COVID 19*, 8, (octubre). Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2021), *Panorama social de América Latina*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- CONSEJO DE COOPERACIÓN (2020), *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*, marzo. Disponible en <http://www.consejocooperacion.es/2462-2>
- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA (2020), *Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española*. Disponible en [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema\\_FINAL.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema_FINAL.pdf)
- DGPOLDES (2021), *Informe AOD 2019 - Seguimiento AOD (Actualizado TOSSD), Cooperación Española*. Disponible en [https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/libro\\_de\\_seguimiento\\_aod\\_2019\\_v5\\_1.pdf](https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/libro_de_seguimiento_aod_2019_v5_1.pdf)
- GARRANZO, R. y M. COLOMER (2018), *La cooperación española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio*. Madrid: AECID. Disponible en [https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/180312\\_razones\\_para\\_un\\_cambio](https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/180312_razones_para_un_cambio)
- GARRANZO, R. y L. RUIZ (2013), «Introducción». En S. ARRIOLA, R. GARRANZO y L. R. JIMÉNEZ, *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID-SEGIB, pp. 7-15.
- GODOY, T. (2019), «Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 47-56.
- HOMBRADO, A. (2008), *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Madrid: Fundación Alternativas (Documento de Trabajo, 20).
- IGLESIA-CARUNCHO, M. *et al.* (2007), «Avances y retos de la cooperación española para el desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto». En M. IGLESIA-CARUNCHO (coord.), *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 3-38.
- JÁUREGUI, R. (2020), «No podemos olvidarnos de América Latina». *Política Exterior*, 196, julio.
- JUNG, T. (2021), *Un nuevo ciclo en la cooperación euro-latinoamericana: valores compartidos e intereses*. Madrid: Fundación Carolina (Documentos de

- Trabajo, 47). Disponible en [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT\\_FC\\_47.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT_FC_47.pdf)
- LARRÚ, J. M., I. OLIVÍE Y A. PÉREZ (2019), «Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 21-34.
- MARTINELL, A. (2019), «Cultura es desarrollo en la cooperación cultural española». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 123-134.
- MARTÍNEZ, I. y J. A. SANAHUJA (2010), «La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda». Madrid: ICEI-UCM (*ICEI Paper*, 18).
- OCAMPO, J. A. (2021), «Una nueva agenda de desarrollo para América Latina». *Le Grand Continent*, 21 de febrero. Disponible en <https://legrandcontinent.eu/es/2021/02/11/una-nueva-agenda-de-desarrollo-para-america-latina/>
- OCDE (2020), *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política*. París: OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-consecuencias-socioeconomicas-y-prioridades-de-politica-26a07844/>
- OLIVÍE, I. (2019), «¿Dónde está la ayuda española?», Madrid: Real Instituto Elcano (*ARI*, 49). Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/333057040\\_Donde\\_esta\\_la\\_ayuda\\_espanola](https://www.researchgate.net/publication/333057040_Donde_esta_la_ayuda_espanola)
- RAMOS, M. (2021a), «Modalities of Cooperation and Policy Transfer: The Case of the European Programme for Social Cohesion in Latin America – EUROSociAL II». *European Journal of Development Research*, abril.
- \_\_\_\_\_ (2021b), «La cooperación iberoamericana: de la renovación a la pandemia del COVID-19». *Informe Iberoamérica*. Madrid: Fundación Alternativas, en prensa.
- RAMOS, M. y S. LÓPEZ (2021), *La cooperación triangular española con América Latina*. Madrid: AECID. Disponible en <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/La%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20espa%C3%B1ola%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina.PDF>
- RAMOS, M. y T. JUNG (2020), «La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina». En J. A. SANAHUJA, (ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 393-440.

- ROBLES, G. (2007), «La cooperación española al desarrollo». En M. IGLESIA-CARUNCHO (coord.), *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 73-83.
- SANAHUJA, J. A. (2009), «Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses». En C. DEL ARENAL (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Marcial Pons/Real Instituto Elcano, pp. 193-247.
- \_\_\_\_\_ (2011), «Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe». *Pensamiento iberoamericano*, 8. Madrid: Fundación Carolina/AECID, pp. 195-222.
- \_\_\_\_\_ (2021a), «Pacto verde y doctrina Sinatra. ¿Por qué son importantes para América Latina?». *Revista Nueva Sociedad*, 291, enero/febrero.
- \_\_\_\_\_ (2021b), «América Latina y España: nueva mirada». *Política Exterior*, 200, marzo.
- SANAHUJA, J. A. y É. RUIZ (2021), «La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”». En J. A. SANAHUJA (ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 297-361.
- SERRANO, M. (2019), «Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44, enero-junio, pp. 57-66.







## MILITARES LATINOAMERICANOS Y MILITARES ESPAÑOLES

**JAVIER JIMÉNEZ OLMOS**

Doctor en Paz y Seguridad Internacional,  
miembro del SIP y coronel retirado del Ejército del Aire





## Introducción

Durante el periodo de pandemia del COVID-19 los militares vuelven a tener protagonismo en la vida pública española y latinoamericana. Si en tiempos pretéritos el protagonismo de estos profesionales se debió a las continuas intervenciones en la política, mediante pronunciamientos, rebeliones o golpes de Estado, en estos tiempos de pandemia su relevancia ha sido determinada por su colaboración en trabajos de apoyo a los sanitarios y tareas logísticas que requerían una especialización de la que solo disponen las Fuerzas Armadas. No obstante, la importancia de la labor de los militares en esta pandemia, desde determinados sectores sociales se ha visto con recelo la presencia de miembros de las Fuerzas Armadas en la primera línea de la batalla contra el COVID-19. El debate sobre este protagonismo militar se ha centrado en varios aspectos.

En Latinoamérica hay un pasado muy reciente, podríamos decir que actual, de intervencionismo militar en los asuntos de Estado. Es difícil olvidar, para una gran parte de las poblaciones latinoamericanas, la presencia de militares en las calles para actuar como represores de las dictaduras que habían implantado mediante golpes de Estado, algunos de ellos muy cruentos. Por tanto, para una parte de la sociedad latinoamericana, la asociación entre uniformados en las calles y represión está muy asociada. Aunque, por una parte, esa sociedad reconoce el mérito de su colaboración para la erradicación de la pandemia, por otra, recela de que esa intervención de apoyo se quede en eso y no se vuelva a aprovechar la ocasión para reclamar su derecho, históricamente autoproclamado, para intervenir en la política del Estado.

En España, con un pasado ya lejano de intervencionismo militar y de una dictadura en la que el Ejército estaba al servicio de la represión del régimen del dictador Franco, la ciudadanía ha apoyado, sin recelo alguno, la colaboración de las Fuerzas Armadas en el trabajo para erradicar la pandemia. Los ejércitos españoles ya no suscitan temor entre la

población española. Su adaptación a la democracia ha sido generalizada, aunque haya habido algunos casos puntuales aislados de nostalgias del pasado, la presencia de militares en las calles en labores de apoyo, logística y vigilancia ha sido muy bien recibida por la gran mayoría de los ciudadanos españoles.

Tanto en Latinoamérica como en España, la institución militar es bien valorada por una parte muy importante de sus sociedades. No quiere decir esto que esa valoración sea un respaldo a cualquier iniciativa militar que no sea la estrictamente derivada de sus deberes democráticos, recogidos en las respectivas constituciones nacionales. La sospecha de intervencionismo militar está fuera de duda en España, no tanto en Latinoamérica, donde el militarismo sigue apareciendo de forma constante, como se demuestra en algunos países de la región en los momentos actuales.

Todos los países del mundo, incluso los ahora más democráticos, tienen una historia de militarismo a sus espaldas. Los militares han influido en la vida política de sus respectivos Estados. Con solo hacer un recorrido turístico por las principales calles, plazas y avenidas de las ciudades más importantes de diferentes países, se puede comprobar que los generales y las batallas dan nombre a esos lugares de paso o de recreo. Países con gran tradición democrática tienen un pasado y un presente de intervencionismo militar. Sin embargo, actualmente, ese nivel de influencia de lo militar en la vida política en los países democráticos viene marcado por una estricta subordinación del poder militar al poder civil.

En España, al finalizar la dictadura se comenzó un proceso de transición a la democracia en la que los militares tuvieron que adaptarse e integrarse a ese proceso, no sin significadas reticencias por parte de algunos de ellos. Finalmente, las Fuerzas Armadas españolas han asumido con total normalidad la subordinación del poder militar a las autoridades civiles emanadas de los procesos democráticos constitucionales. El proceso no fue instantáneo, ha sido fruto de políticas acertadas que han conseguido que los militares no solo acepten las normas democráticas, sino que sean parte integrante y fundamental de ellas.

En Latinoamérica el asunto de la aceptación democrática por parte de los militares va más lento, las Fuerzas Armadas siguen teniendo

demasiado poder. Su historia de represión está muy presente, a diferencia que en España, que ya es algo muy del pasado. En España, la represión franquista está presente prácticamente solo en los libros de historia, mientras que en Latinoamérica son muchas las personas que todavía llevan las cicatrices de dictaduras sangrientas como las de Chile o Argentina. Todavía hoy, en algunos países latinoamericanos como Colombia, Bolivia, Brasil, Venezuela o Cuba los militares ejercen su dominio para apoyar gobiernos o regímenes de escasa calidad democrática.

En este texto se va a repasar, en primer lugar, la historia del intervencionismo militar, del militarismo, en Latinoamérica y en España, sus orígenes y sus causas. Es posible que la influencia colonial haya sido decisiva para inculcar también a los militares latinoamericanos cierta proclividad al intervencionismo en la política, lo que se manifiesta principalmente durante el siglo XIX y la primera mitad del XX en España, y desde la independencia colonial hasta nuestros días en Latinoamérica.

El militarismo ha conducido a sucesivos golpes de Estado en Latinoamérica, durante la segunda mitad del siglo XX, en el periodo llamado de la Guerra Fría (1945-1990). De este fenómeno golpista se tratará en segundo lugar.

En tercer lugar, se abordarán las consecuencias inmediatas de esos golpes de Estado, que no fueron si no cruentas y represivas dictaduras militares, con la consiguiente radicalización de sectores opositores, que derivaron en la aparición de revoluciones y guerrillas antigubernamentales.

A continuación, en cuarto lugar, se tratará el intervencionismo exterior, principalmente el de los EE. UU., que jugó un papel importante a la hora de provocar golpes de Estado y apoyo a dictaduras, sin olvidar el rol de la extinta Unión Soviética en determinados procesos revolucionarios y el apoyo a grupos armados que pretendían implantar regímenes de ideología marxista. En España, desde 1939 se vivía una dictadura surgida de una rebelión militar contra el Gobierno de la II República, que provocó una sangrienta guerra civil. La Guerra Fría también contribuyó de manera decisiva al sostenimiento de esa dictadura, ya que el dictador Franco era un declarado anticomunista, lo que le sirvió para gozar del favor norteamericano.

Seguidamente, en quinto lugar, se analizará la participación de las Fuerzas Armadas en las misiones relacionadas con la erradicación de la pandemia del COVID-19, y veremos si esta reaparición de los uniformes militares en las calles conlleva algún peligro. La participación militar durante la pandemia, nos llevará a preguntarnos si estamos asistiendo a una transformación o reconversión de las funciones militares desde la más pura misión de defensa a la de contribución a la seguridad humana.

En sexto lugar, se abordará la formación de los militares como parte fundamental para la concepción de su mentalidad. En las escuelas y academias militares se educa a los futuros mandos de las Fuerzas Armadas en una serie de valores, que son la base de su aptitud hacia los valores democráticos y de su comportamiento con relación a la sociedad a la que se deben. Es asunto prioritario y fundamental este de la formación, de ella depende el futuro de la convivencia pacífica y del respeto a los derechos humanos, tantas veces vulnerado en nombre de una concepción patriótica exclusivista.

En séptimo y último lugar, abordaremos el caso de los militares venezolanos, como paradigma del poder que pueden llegar a adquirir en un Estado. Se ha elegido el caso de Venezuela por su importancia significativa en el contexto latinoamericano y sus repercusiones en la política, economía y seguridad internacional, no solo en el continente americano sino en la esfera mundial.

El texto finalizará con unas conclusiones de lo tratado.

## **Militarismo**

Los orígenes del intervencionismo militar en Latinoamérica y España están relacionados con una fuerte implantación de la ideología militarista, tanto por parte de los propios militares como de sectores sociales que se han aprovechado del poder militar para conseguir sus fines políticos. Para hacerse con el poder político la forma más utilizada ha sido la del golpe de Estado. La ideología militarista alimenta la propensión a los golpes de Estado. Esta ideología confiere a la institución

militar el derecho y el deber de intervenir en la política nacional cuando según su particular, o interesado, parecer aconseja destituir un gobierno y sustituirlo por otro que conduzca a la nación por los caminos que los golpistas desean.

Se entiende por militarismo aquella ideología que concede a los militares el poder sobre todas las instituciones del Estado. Es una concepción que otorga a los militares el derecho a regular la vida de los ciudadanos de un Estado argumentando que las Fuerzas Armadas son depositarios de todos los valores patrios, que representan la unidad frente a la división partidista y el orden frente a la anarquía sectaria. El militarismo se considera legitimado para el empleo de la fuerza para influir, ocupar y mantener el poder cuando, en su línea ideológica argumental, decide que la patria se encuentra en peligro.

El militarismo ha sido un fenómeno histórico constante tanto en Latinoamérica como en España, y en otras muchas partes del mundo. No obstante, en España, durante el proceso de transición a la democracia después de largos años del militarismo de la Dictadura de Franco, se ha conseguido que desaparezca el militarismo tanto en la sociedad como en la mayor parte de las Fuerzas Armadas. Un logro conseguido con políticas de profesionalización de los ejércitos, es decir su dedicación a las tareas que le son propias y con la exigencia legal de que sus miembros permanezcan neutrales en todo a lo que se refiera a las actividades políticas partidistas.

En América Latina, como en España, el militarismo ha sido una constante significativa y característica de sus sociedades. A diferencia con España, la transición de sociedades militaristas a democráticas ha sido más lento y todavía perdura en el tiempo actual. Latinoamérica sigue soportando el rigor del militarismo en una gran mayoría de sus Estados. La influencia en el poder o su toma por la fuerza no es una excepción sino algo fundamental en la política del continente centro y sudamericano.

La estructura socioeconómica del continente latino ha favorecido el desarrollo del militarismo. Este militarismo estructural hay que explicarlo desde la época colonial, cuando se comienzan a formar los ejércitos modernos de las colonias independizadas. Si en España, en el siglo



XIX tuvo lugar una constante intervención de los militares en la vida política, sus colegas de armas siguieron el ejemplo de los que habían sido sus superiores jerárquicos al servicio de la Corona española.

Los militares españoles destacados en Latinoamérica desde la segunda mitad del siglo XVIII para mantener el orden en las colonias, adquirieron una serie de privilegios que, con el paso del tiempo, fueron considerando un derecho. Sus descendientes, una vez independizados, siguieron las prácticas de sus antiguos mandos coloniales. El militarismo latinoamericano es una herencia colonial que todavía no han superado en una gran parte de los militares y las sociedades de esa región.

La crisis provocada por la debilidad de la Corona española, consecuencia de las derrotas militares derivadas de la invasión napoleónica y la posterior contra los británicos en Trafalgar, incrementó el militarismo a ambas orillas del Atlántico, a causa de la debilidad de las instituciones de la metrópoli. Ya con anterioridad, en el siglo XVIII, el Gobierno de Madrid decidió crear un ejército profesional colonial, para poder mantener un imperio cada día más debilitado. Esa élite militar dotada de un estatus especial construye el militarismo que domina los dos siglos posteriores.

Los modernos ejércitos, que surgen de los procesos de independencia en las diferentes colonias, han sido el germen del militarismo pasado y presente. Imbuidos de una doctrina que proclama a los militares como los defensores del territorio, de la paz interna, y de los destinos de una patria, los militares han considerado no solo un derecho sino un sagrado deber la intervención en los asuntos civiles y la política que los regula. Y lo han hecho también para crear un sentimiento nacional basado en fronteras artificiales, empleando argumentos culturales e, incluso, raciales, sin otra base que la imposición por la fuerza de las armas. Y así han influido indirectamente, mediante presiones, amparadas en el poder de las armas, en los poderes públicos o sencillamente han intervenido directamente para destituir gobiernos y suplantarlos por otros liderados por militares.

Los ejércitos de las independizadas colonias se fueron profesionalizando al adquirir una disciplina jerarquizada y unos medios más modernos. Pero esa profesionalización no condujo a una desaparición del militarismo como ideología, sino más bien todo lo contrario. La disciplina se aprovechó para el adoctrinamiento, para a través de la formación

en las escuelas y academias militares educar a los mandos militares en la supremacía de lo militar sobre el poder civil. Los militares se constituyeron, de ese modo, en una casta autoproclamada reserva moral de una patria edificada sobre un sentido patrimonialista y excluyente.

## **Golpes de Estado**

El golpe de Estado es una forma de intervención violenta para derrocar a un gobierno legítimo. Los golpistas tratan de poner orden en lo que ellos consideran desorden. Asumen que una imposición violenta es mejor que lo que ellos consideran un mal gobierno. El golpe de Estado es una acción planificada de carácter ilegal y con apoyo de la violencia.

Aunque la violencia acompaña a casi todos los golpes de Estado, su intensidad no es la misma en todos los casos. Algunos golpes de Estado apenas necesitan de la violencia física para tener éxito. Esto sucede cuando la capacidad de los golpistas es tan grande que su poder coercitivo impide cualquier reacción en contra, cuando el apoyo social es mayoritario a favor de los golpistas.

El empleo eficaz de la fuerza militar disponible, gracias a la planificación o a la escasa resistencia, o ambos factores, es indispensable para el triunfo de los golpistas. Cuando el golpe de Estado se realiza por una fuerza militar unificada para este propósito golpista, con unidad de criterio y un mando único que goza del apoyo mayoritario de los principales mandos militares, el triunfo del golpe es seguro.

Para la consecución de un golpe de Estado el apoyo social tiene importancia, pero no es un factor determinante. En algunos casos los militares y los cuerpos de seguridad actúan por cuenta propia, atribuyéndose la representatividad de las inquietudes sociales contra un gobierno determinado o un sistema de gobierno. Que la ciudadanía apoye el golpe, una vez ejecutado, es fundamental para evitar mayor violencia que la que ya constituye el golpe por sí mismo.

Los golpistas, en la planificación y ejecución del golpe de Estado mantienen al pueblo al margen. Especialmente durante la fase de

planeamiento, porque hay que mantener la confidencialidad para no alertar al Gobierno legítimo y a las instituciones del Estado. En la ejecución hay que mantener el orden y lo mejor para ello es que los ciudadanos permanezcan lo más aislados posibles, lo que se consigue mediante la implantación de normas inmediatas contra las libertades individuales.

A diferencia de las revoluciones, que pretenden acabar con un orden político, social y económico establecido, los golpes son generalmente para preservar el sistema. Los golpes de Estado suelen ser conservadores, en el sentido de preservar el orden establecido e incluso reforzarlo con aquellas medidas que se consideren necesarias para acabar con el desorden percibido por los golpistas.

Los golpes se suelen dar en Estados debilitados, con los representantes políticos desprestigiados por su gestión o por la corrupción y, sobre todo, con una pésima situación económica que deriva en conflictos sociales de modo sistémico. Son propensas a los golpes las democracias débiles o los regímenes autoritarios en fase de descomposición. En las democracias consolidadas, con gran nivel de desarrollo humano, los golpes de Estado no se producen, como tampoco se producen en los regímenes totalitarios de partido único.

La participación de las Fuerzas Armadas y la colaboración de los cuerpos de seguridad del Estado son indispensables para llevar a cabo con éxito un golpe de Estado. Los ejércitos y las policías son organizaciones jerarquizadas, disciplinadas, con un mando único, y con espíritu corporativo, por tanto, sus miembros están dispuestos a acatar órdenes sin discusión alguna.

A esos militares se les inculca un sentido del deber patriótico que les hace creer que ellos pueden ser los únicos salvadores de la Patria. Aprovechándose de que son los depositarios de las armas y argumentando que su violencia es legítima porque tienen el deber de conservar el orden establecido actúan contra gobiernos legítimos y contra su propio pueblo. Pero no siempre la nobleza preside las acciones golpistas. Tras su pretendida salvación de la Patria se ocultan intereses no tan románticos. Tantas veces se disfraza de patriotismo en lo que es un puro interés sectario, ligado a grandes intereses económicos o estratégicos de multinacionales o de terceras potencias.

El golpe de Estado está vinculado a militares, con violencia o sin violencia, para derrocar a un Gobierno con el pretexto de salvar a la Patria del caos. Los militares golpistas se atribuyen, con el argumento salvador de la patria, una legitimidad. Una vez consumado el golpe, los militares constituyen un gobierno presidido por un militar. Sobre ese gobierno siempre manifiestan que es provisional hasta el restablecimiento del orden que quieren reestablecer, según su particular modo de concebirlo.

Los militares son indispensables para llevar a cabo un golpe de Estado, ya que la organización militar es jerarquizada y disciplinada, lo que implica obediencia sin debate. La tradición militarista de los ejércitos de un Estado y la colaboración de una parte importante de su sociedad son fundamentales para la consecución de un golpe de Estado, del mismo modo influyen las circunstancias del momento de su planificación y ejecución, tales como crisis económicas, sociales o fenómenos naturales. Los golpistas suelen aprovechar los momentos oportunos para su ejecución final, lo que puede darse con ocasión de ausencia del jefe del Estado o Gobierno, o reuniones institucionales que aglutinen un gran número de miembros representativos del Estado (fue el caso del fallido intento de golpe el 23 de febrero de 1981 en España, cuando los golpistas aprovecharon un pleno de Congreso de los Diputados para la nominación de presidente del Gobierno).

Los países con menor índice de desarrollo humano y democrático son los más propensos a los golpes de Estado. Los que tienen mayor índice de desarrollo humano y democracia, los menos propensos a los golpes de Estado. Efectivamente, cuando los Estados tienen mayor índice de bienestar y mayor nivel cultural, el militarismo que conlleva los golpes de Estado parece descartado. Las sociedades avanzadas en su desarrollo humano son más proclives a las soluciones políticas dialogadas y consensuadas para resolver los conflictos y las crisis. Además, los Estados democráticos forman y educan a sus militares en los valores democráticos constitucionales y en desarrollar todas sus actividades de acuerdo con las exigencias profesionales que sus sociedades les demanda. En democracia, a los militares se les exige una estricta neutralidad en el desempeño de sus funciones.

No obstante, en algunas democracias consolidadas hay que prestar mucha atención a sectores que intenta involucrar a las Fuerzas Armadas en actividades que no le son propias. Especial atención a los movimientos populistas de carácter reaccionario que aprovechan el descontento social y la desconfianza en las instituciones del Estado para sembrar la semilla del golpismo entre los miembros de las Fuerzas Armadas. En los países subdesarrollados, pueden aparecer líderes militares prestigiados por sus subordinados e, incluso, por movimientos sociales de corte militarista que inciten a la ejecución de golpes militares.

Una de las características fundamentales de los golpistas es que suelen evitar manifestar tener una ideología determinada. Esto se debe a que para legitimarse prefieren actuar emboscados en el servicio a la patria. Aunque en la práctica la mayoría de los golpes son ejecutados por militares con componentes ideológicos muy relacionados con movimientos ultraconservadores; no obstante, ha podido haber algunas contadísimas excepciones.

Por último, recalcar que los golpes de Estado se caracterizan por:

- Los planifica un reducido grupo de militares y civiles, con el fin de guardar la confidencialidad que les pudiera delatar, lo que siempre conlleva una traición al Gobierno de turno.
- Los ejecutores de los golpes de Estado necesitan una legitimación de sus acciones, tanto interior como exteriormente.

Las excusas argumentadas por los golpistas para justificar sus acciones suelen ser las siguientes:

- No aceptar procesos electorales por considerarlos fraudulentos o simplemente porque no aceptan los resultados.
- Acabar con gobiernos de corte izquierdista (aunque más excepcionalmente evitar gobiernos de derechas).
- Imponer el orden en un Estado que puede considerarse fallido al no poder garantizar la seguridad de sus ciudadanos.
- Eliminar grupos terroristas o mafias violentas.
- Defender nacionalismos, integrismos religiosos, xenofobias o racismos.

## Dictaduras militares

Las dictaduras militares, casi siempre consecuencia de cruentos golpes de Estado, han sido una constante tanto en España como en Latinoamérica en el pasado siglo XX. En España, durante el siglo XIX los militares realizaron innumerables pronunciamientos. El pronunciamiento no llega a tener el peso del golpe de Estado, mediante el cual de una forma violenta se destituye a un gobierno. Sin embargo, esa forma de intervencionismo militar consiste en pronunciarse contrario a un determinado gobierno, forma de gobierno o sencillamente para reclamar peticiones corporativistas. El pronunciamiento lo hace una o varias unidades militares, que generalmente disponen de algún líder o caudillo militar de gran prestigio entre sus tropas. Los pronunciamientos pueden desencadenar un golpe de Estado, pero no lo son como tal ya que su intención inicial está muy limitada a aspectos determinados y no con acabar con un gobierno.

De manera similar a España, durante el siglo XIX, se producen innumerables pronunciamientos en América Latina. Pero los golpes de Estado violentos se dan de una manera significativa en el siglo XX. En España un golpe de Estado dirigido por el general Primo de Rivera en septiembre de 1923 acaba con un régimen constitucional. Esta dictadura que, no obstante, no fue tan cruenta es preludio de lo que pocos años después sería una rebelión militar para acabar con la constitucional Segunda República de España. Efectivamente, el general Franco y otros altos mandos militares dieron un golpe de Estado en julio de 1936, al que siguió una cruel Guerra Civil y una represora dictadura militar, del mencionado general, que perduró hasta su muerte en 1975.

Parece que los militares españoles aceptaron la transición a la democracia, aunque algunos nostálgicos de la dictadura prepararon algún golpe de Estado contra la legalidad democrática establecida en España en la Constitución de 1978. El más significativo el llevado a cabo el 23 de febrero de 1981, que constituyó un tremendo fracaso por la reprobación general de la sociedad española y la negativa a secundarlo de la gran mayoría de las Fuerzas Armadas españolas. Parece que esta última intentona fue la vacuna anti golpista que sigue hasta nuestros días en España.

## Dictaduras en Latinoamérica

Antes, durante y poco después de la Segunda Guerra Mundial, tres de las principales naciones americanas, Argentina, Brasil y México, estaban dirigidas por gobiernos no democráticos. Por orden cronológico:

- Getulio Vargas, entre 1930 y 1954, en Brasil.
- Lázaro Cárdenas, entre 1934 y 1940, en México.
- Juan Domingo Perón, entre 1946 y 1955, en Argentina.

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, la política de América Latina estuvo condicionada por la confrontación entre bloque capitalista y comunista, del denominado periodo de la Guerra Fría. Todos los movimientos sociales del continente americano se vieron afectados por esa lucha ideológica y de poder.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con derrota del nazismo y del fascismo, algunos Estados latinoamericanos pasaron de dictaduras de corte derechista a democracias liberales. Fue el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Perú y Venezuela. Los países que ya tenían regímenes democráticos los consolidaron, como sucedió en Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. Las dictaduras remanentes en América Central y Paraguay se vieron afectadas por las influencias democráticas de sus vecinos.

Todo este aperturismo liberalizador y democrático puso a EE. UU. en guardia contra este proceso que temía una deriva comunista en toda Latinoamérica. La política anticomunista propugnada por el senador estadounidense McCarthy, simbolizaba el anticomunismo que perduró en la política exterior norteamericana de la segunda mitad del siglo XX.

Para los norteamericanos la región sur del continente americano se consideraba un actor secundario, aunque algunos de esos países reclamaban un trato similar al que Washington había dado a Europa con las ayudas del Plan Marshall. Las sucesivas administraciones de los presidentes norteamericanos de la posguerra, Truman y Eisenhower prestaron alguna atención económica a América Latina. Pero el peligro rojo

alertó a los conservadores norteamericanos, que pronto pasaron a la acción para defender sus intereses económicos en toda América Latina.

El primer país donde los norteamericanos se emplearon a fondo fue en Guatemala. Desde mediados de los cuarenta, este país había emprendido el camino hacia la democratización que consiguiera una mejor distribución de la riqueza. Ese proceso encontraba el gran obstáculo de los oligarcas locales y de los intereses de las multinacionales norteamericanas que explotaban la riqueza agrícola guatemalteca.

La reforma agraria, que el presidente Jacobo Arbenz, llevó a cabo en 1952, provocó la hostilidad de las empresas norteamericanas United Fruit Company e International Railway Company, que con esa reforma veían grandemente afectados sus intereses en Guatemala. El temor a una deriva comunista del país llevó a los norteamericanos a planificar un derrocamiento del gobierno de Arbenz.

El 17 de junio de 1954 un golpe de Estado destituyó a Jacobo Arbenz y puso al frente de la nación al Carlos Castillo Armas, quien era declaradamente pronorteamericano y anticomunista. Ni la Organización de Estados Americanos (OEA) ni las Organización de las Naciones Unidas (ONU) condenaron el golpe. Tras el golpe se liquidó cualquier atisbo de reforma y comenzó la represión contra los disidentes calificados de comunistas.

## **La revolución cubana**

El 1 de enero de 1959, la historia se empieza a escribir de nuevo en Latinoamérica. Triunfa una revolución larvada durante años contra la opresión de una dictadura servil con los intereses de las compañías norteamericanas. Ese día, Fidel Castro entra en La Habana y toma el poder destituyendo al hasta entonces presidente de Cuba, Fulgencio Batista Zaldívar. Una vez tomaron el poder los seguidores de Castro, las relaciones con los EE. UU. comenzaron a deteriorarse.

La ley de Reforma Agraria, de 17 de mayo de 1959, fue el principio de la ruptura entre los dos países. Aunque inicialmente el presidente norteamericano Eisenhower había reconocido la expropiación de los



grandes latifundios, según establecía la mencionada ley, las presiones de la compañía estadounidense United Fruit, que no aceptó las compensaciones que contemplaba dicha ley, llevaron a Eisenhower a reconsiderar su posición inicial, por lo que inició su beligerancia contra el régimen de Castro.

El gobierno cubano estableció relaciones con la Unión Soviética el 9 de mayo de 1960. Los cubanos necesitaban exportar su azúcar y los soviéticos le ofrecían petróleo a cambio. Parte del entonces bloque soviético también se sumó al acuerdo y se firmaron convenios con la República Democrática de Alemania, Checoslovaquia y Polonia. Cuba miraba hacia el Este como contrapeso a la hostilidad de los dirigentes de Washington.

Cuando la primera remesa de petróleo soviético desembarcó en Cuba, las empresas norteamericanas del ramo, Texaco y Esso, se negaron a refinarlo. Entonces, Castro incautó y nacionalizó las empresas norteamericanas. Eisenhower respondió suspendiendo la compra de azúcar a Cuba.

El 3 de enero de 1961 se consuma la crisis entre Washington y La Habana con la ruptura de relaciones diplomáticas. Desde ese momento, Castro ya no tiene recato alguno en declararse comunista.

La revolución cubana fue un gran problema para la Casa Blanca y, a partir de 1961, por el temor al contagio revolucionario, la administración norteamericana presidida por John F. Kennedy procuró estrechar lazos con otros gobiernos latinoamericanos. Así, el 13 de marzo de 1961 anunció la Alianza para el Progreso con un extenso programa de ayudas para América Latina.

Pero el régimen cubano seguía siendo un gran obstáculo para los intereses norteamericanos y, por ello, quería acabar con él. Para ello, organizó una operación militar con un desembarco en la Bahía de Cochinos que acabó en un tremendo fracaso. Como consecuencia, Kennedy sufrió un serio revés en su prestigio interior y exterior.

Los soviéticos nunca habían pensado actuar en Centroamérica, pero vieron la oportunidad de devolver la moneda a los norteamericanos que no dejaban de instalar bases en Europa, a las puertas de sus dominios. Las

relaciones ya venían empeorando desde que los soviéticos habían derribado un avión espía estadounidense que sobrevolaba territorio soviético el 1 de mayo de 1960. El mandatario soviético, Nikita Jruschov, exigió a Eisenhower excusas por la violación de su espacio aéreo.

Ante la negativa del presidente norteamericano, el líder soviético abandonó la Cumbre de Jefes de Estado que se celebraba en París el 16 de mayo de ese año del incidente.

Cuba no paraba de recibir ayuda soviética, entre la que se encontraba la militar en forma de armamento y asesores y espías del KGB. Un avión de reconocimiento americano fotografió unas rampas para lanzamiento de misiles que los soviéticos estaban instalando en territorio cubano.

El Presidente Kennedy preparó tres opciones para obligar a la retirada de los misiles a las puertas de su casa: el ataque preventivo, arma nuclear incluida; el desembarco en la isla de una fuerza militar; y el bloqueo naval y marítimo. Entre tanto se aprobó el plan de guerra total contra la URSS.

La marina estadounidense comenzó a efectuar el bloqueo. Se produjeron incidentes con barcos soviéticos, afortunadamente sin disparos. El 27 de octubre de 1962 la guerra total parecía inminente. Finalmente primó la cordura de modo que Kennedy y Jruschov cedieron en sus pretensiones iniciales. Los norteamericanos retiraron los misiles de alcance intermedio que apuntaban a territorio de la URSS desde Turquía y los soviéticos desmantelaron sus bases de lanzamiento de Cuba.

La crisis terminó sin vencedores ni vencidos. Sin embargo, las propagandas respectivas presentaron a sus líderes como ganadores. Para evitar que por falta de comunicación se pudiera llegar a una hecatombe nuclear, los líderes de las dos potencias decidieron instalar una línea directa de comunicación: el teléfono rojo.

## **La aparición de las guerrillas en Latinoamérica**

Una de las consecuencias de la revolución cubana fue la expansión revolucionaria en toda América Latina. El ejemplo revolucionario de Che Guevara, principal colaborador de Fidel Castro en la revolución

cubana, cundió en todo el continente americano. Estos fueron algunos de los principales movimientos guerrilleros:

- Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).
- El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) en Chile y Perú.
- Los Montoneros y el Ejército Revolucionario en Argentina.
- Los Tupamaros en Uruguay.
- La Acción Libertadora Nacional en Brasil.
- Las dictaduras hasta el final de los noventa.

### **Las dictaduras hasta el final de los noventa del siglo XX**

No obstante los procesos revolucionarios, las dictaduras seguían siendo el denominador común en toda Latinoamérica:

- Nicaragua: La familia Somoza de 1934 hasta 1979.
- Haití: Duvalier e hijo de 1957 a 1986.
- Brasil golpe militar de 1964.
- Argentina, golpes militares en 1966 y 1976.
- Bolivia, golpe militar en 1972.
- Uruguay, golpe militar en 1973.
- Chile golpe militar en 1973.

Todos estos regímenes considerados autoritarios de derechas y ligados a los intereses norteamericanos. Aunque también hubo dictaduras de corte nacionalista y reformista:

- Perú, desde 1968.
- Panamá, desde 1969.

Tan solo cuatro países latinoamericanos eran gobernados sin autoritarismo: Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

El periodo final de la Guerra Fría, hasta comienzos de los 90, se caracterizó por la toma del poder de los sectores ultraconservadores,

con el apoyo de EE. UU. y las guerrillas partidarias de la lucha armada en respuesta a la represión de las dictaduras, con el apoyo de la Unión Soviética y con el ejemplo de la revolución cubana, siguiendo la línea marcada por uno de los líderes más carismáticos de la revolución cubana, el argentino Ernesto Che Guevara.

## **Las dictaduras en Chile y Argentina**

El temor de los sectores conservadores a los movimientos de izquierda y las guerrillas partidarias de la lucha armada condujeron a golpes militares que implantaron dictaduras represivas contra las fuerzas de izquierda y una guerra sucia para acabar con los grupos que eran considerados el enemigo interno de la patria.

Los militares prometían orden y desarrollo en los países donde implantaban sus dictados, mientras que la guerrilla lanzaba su mensaje igualitario y anti imperialista. Lo cierto es que, en algunos países, las clases medias cansadas de tanta violencia revolucionaria y caos apoyaron a los militares. Los dictadores contaron con el inestimable apoyo de EE. UU. a través del Plan Cóndor para combatir la lucha subversiva de los grupos guerrilleros.

El primero de estos golpes militares tuvo lugar en Bolivia. El 21 de agosto de 1971, el general Torres, que presidía un gobierno de izquierda cayó a manos de un golpe pronunciado por el coronel Hugo Bánzer.

En Chile, el 11 de septiembre de 1973, el general Pinochet derrocó mediante un cruento golpe de Estado al Gobierno legítimo de Salvador Allende; el golpe causó la muerte de Allende además de una ola de detenciones, torturas, asesinatos y desapariciones. Años después se comprobó y reconoció que la política exterior de Washington, empleando oscuros servicios secretos, colaboró con Pinochet en la preparación, ejecución y posterior represión. El golpe supuso además el ensayo general para la implantación del neoliberalismo. Pinochet siguió, en lo que a la economía se refiere los dictados de la Escuela de Chicago, defensora de ese capitalismo sin regulaciones y sin fronteras. Los Chicago Boys reinaron en Chile sin oposición alguna.

Argentina siguió a Chile con el derrocamiento del Gobierno legítimo mediante otro golpe militar. El 24 de marzo de 1976, Isabel Martínez de Perón fue apartada del poder por una Junta Militar presidida por el General Videla. Como en Chile, la represión fue brutal con miles de desaparecidos. La derrota en la guerra de las Malvinas significó el final de esta desastrosa experiencia de la Junta Militar. El presidente de turno en esa Junta, el general Galtieri, decidió en diciembre de 1981 recuperar las islas Malvinas en poder de los británicos. Así, sus tropas desembarcaron en las islas el 2 de abril de 1982. Galtieri pensaba que los británicos no reaccionarían, pero se equivocó. Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, organizó una fuerza aeronaval que recuperó la isla para los británicos el 14 de junio de 1982. Argentina se sintió humillada y traicionada por los norteamericanos que ayudaron a los británicos, principalmente con inteligencia militar.

## **La Revolución Sandinista**

Centroamérica era el paradigma de la pobreza y desigualdad. Una situación social propiciada por unos regímenes políticos en manos de dictadores corruptos al servicio sus propios intereses y tantas veces amparados por los poderes políticos y económicos norteamericanos, que de este modo veían favorecidos su lucha contra la expansión del comunismo, como había sucedido en Cuba, y sus grandes negocios explotando los recursos naturales de esos países en beneficio propio, sin que la riqueza fuera distribuida de manera equitativa entre la población nativa.

El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Nicaragua, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, y La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) representaban los grupos más importantes que luchaban contra los regímenes opresores de sus respectivos países.

Nicaragua era el ejemplo de una Centroamérica reprimida, explotada, desigual y pobre. En 1975, la desnutrición alcanzaba a casi el 60 % de los niños, mientras que el presupuesto militar, empleado principalmente para la represión, triplicaba el gasto sanitario.

EL FSLN, de inspiración en las doctrinas de Augusto César Sandino (1895-1934) e influenciado por la revolución cubana, aprovechó el descontento de las clases medias provocado por el descontento tras el terremoto de Managua en 1972, y el asesinato de Joaquín Chamorro, en enero de 1978, y propició la creación de una confluencia de oposición al poder de los Somoza, que gobernaban el país con el correspondiente apoyo norteamericano.

A ese grupo opositor unido se le denominó Frente Amplio de Oposición (FAO). En 1979 con el beneplácito de las clases medias incluidas en ese Frente, el FSLN inicia la revolución con el apoyo de casi toda América Latina y de la Internacional Socialista.

### **Los experimentos neoliberales**

La dictadura de Pinochet en Chile fue el comienzo de la experimentación neoliberal a gran escala: privatizaciones y flexibilidad en el mercado laboral. Lo que significó que importantes sectores estratégicos de los países pasaran a manos de corporaciones privadas, muchas veces transnacionales, cuya única lógica era el beneficio y no el servicio al bienestar común. Para ello se necesitaba también flexibilizar el mercado laboral, lo que se tradujo en pérdida de derechos de los trabajadores y la deslocalización de las empresas hacia lugares donde los trabajadores exigían menos condiciones. Así se entró en la espiral de cada vez menos empleo y, por lo tanto, según la ley de oferta y demanda, menores salarios y peores condiciones laborales.

No fue Chile el único lugar de Latinoamérica donde se implantaron estas políticas neoliberales. También se impuso el neoliberalismo en Argentina, con Carlos Menem como presidente en 1989; en Perú desde 1990, con Alberto Fujimori, y en México con Carlos Salinas desde 1988.

### **La izquierda al poder en Latinoamérica a principio del siglo XXI**

América Latina durante el siglo XX había pasado por varias fases en cuanto al tipo de gobierno que tuvieron la mayoría de los países. Las

dictaduras se alternaron con las dictaduras pero, a partir del de principio de este siglo, la izquierda comenzó a llegar al poder mediante elecciones democráticas.

En 1998, en Venezuela, Hugo Chávez obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales. En 2003, Luis Ignacio Lula da Silva, líder del Partido de los Trabajadores ganó las elecciones presidenciales en Brasil. También en 2003, Néstor Kirchner llegó al poder en Argentina. Evo Morales, fue presidente de Bolivia en 2005. En Uruguay, Tabaré Vázquez se convirtió en presidente del país en 2005, y José Mujica en 2010. En 2007, Daniel Ortega presidente en Nicaragua, y Mauricio Funes en Salvador en 2009. Por último, Rafael Correa en Ecuador triunfó en las elecciones de 2007.

No obstante, los gobiernos de izquierda han comenzado de nuevo a experimentar un claro retroceso. La crisis económica mundial de 2009 ha hecho estragos en las economías de estos países con el natural descontento que provoca en las poblaciones. Independientemente de los aciertos o desaciertos de estos dirigentes, ligados a movimientos de izquierda, puede que sus desacuerdos con los dirigentes norteamericanos y los poderes económicos ligados a ellos hayan influido en transmitir la percepción a la opinión pública de fracaso de sus políticas en sus respectivos países.

En los últimos años dos grandes acontecimientos han tenido lugar en Latinoamérica que van a ser muy influyentes para el futuro de esta gran región: el Proceso de Paz en Colombia y la reanudación de las relaciones entre Cuba y EE. UU. Sin embargo, ambos procesos no están resultando fáciles. En Colombia, la paz avanza con la obstrucción de los sectores extremistas de ambas facciones, mientras que con la llegada del Trump a la Casa Blanca, las relaciones con La Habana volvieron al punto de partida de la Guerra Fría, todos los avances logrados durante la presidencia de Obama pasaron al olvido.

## **Intervencionismo exterior**

La influencia externa para los golpistas es crucial. Muchos golpes de Estado se han visto apoyados, incluso planificados desde el exterior,

por terceros Estados y hasta por grandes corporaciones económicas. La explotación de recursos naturales por terceras potencias es caldo de cultivo para incitar a golpistas a cambios de gobierno que favorezcan los intereses de esos otros Estados. La geopolítica también ayuda a las actividades golpistas cuando un gobierno se sale de la órbita preestablecida de influencia de una gran potencia.

### **La influencia de la Guerra Fría en el militarismo durante la segunda mitad del siglo XX en España**

La llamada Guerra Fría fue aquella lucha indirecta que mantuvieron las dos potencias hegemónicas, EE. UU. y la Unión Soviética, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y que duró hasta el colapso de la segunda potencia a principios de los noventa del siglo XX. La Guerra Fría propició que tanto norteamericanos como soviéticos pugnarán por conseguir ventajas estratégicas, políticas y económicas sobre su adversario. El campo de batalla fue mundial, se organizaron y fomentaron guerras indirectas, grupos paramilitares y terroristas para debilitar a los aliados de la parte contraria. Se financió la subversión, y se apoyaron y organizaron innumerables golpes de Estado que favorecieran los intereses de uno de los contendientes.

Cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial, España se encontraba sumida en una profunda depresión social y económica, y un aislamiento internacional provocado por la derrota del fascismo y el nazismo, que habían sido los principales valedores para implantar una dictadura en España. Recién acabada la Guerra Mundial comenzaron los desencuentros entre estadounidenses y soviéticos. El miedo al enemigo rojo, que controlaba media Europa hizo que los norteamericanos buscaran alianzas para contenerlo.

En España había un dictador claramente anticomunista lo que constituía una oportunidad para los norteamericanos de conseguir posición estratégica a un precio muy económico. Así, como ya ha ocurrido tantas otras veces, los norteamericanos sacrificaron sus valores democráticos en aras de obtener ventaja militar sobre los soviéticos. Así firmaron con la España del militarista dictador de España unos acuerdos de amistad,



que no eran otra cosa que el permiso para utilizar el territorio español como base logística y operativa de su aviación y marina principalmente. De esa manera, los adalides de la democracia ayudaron a sacar del aislamiento internacional al régimen de Franco y a perpetuarlo en el poder durante cuarenta años.

Para el triunfo del golpe de Estado del 18 de julio de 1936 en España fue decisiva la colaboración de los regímenes fascista y nazi de Italia y Alemania respectivamente. El intervencionismo exterior colaboró para que el desarrollo del golpe y la posterior Guerra Civil fuera favorable a los militares rebeldes. Sin la Guerra Fría, sin el apoyo norteamericano hubiera sido mucho más difícil que el régimen militarista de Franco se mantuviera en el tiempo. Aunque los norteamericanos no participaron en el golpe de Estado de los militares españoles en el año 1936, sí intervinieron de manera decisiva para que ese golpe se perpetuara durante cuatro lustros.

El régimen de Franco ideologizó a los militares españoles. El Ejército se convirtió en parte fundamental del aparato represor, sobre todo, en los primeros años de la dictadura. Los militares eran sometidos a un riguroso escrutinio de depuración de cualquier idea política que se desviara de la ortodoxia del régimen. La selección de los mandos militares, su adoctrinamiento en las escuelas y academias militares fue de rigurosa lealtad a los principios que emanaban del dictador y sus más fieles colaboradores. A los dirigentes norteamericanos poco les importaba que España fuera una dictadura reglada por militaristas mientras que sirvieran a sus intereses.

### **La influencia de la Guerra Fría en el militarismo durante la segunda mitad del siglo XX en Latinoamérica**

La injerencia norteamericana en Latinoamérica ya comenzó en el siglo XIX. Esa región del planeta era para EE. UU. su patio trasero. Para los estadounidenses los países americanos del sur han sido una fuente de recursos naturales, de mercados económicos y lugares para conseguir posiciones estratégicas para fines militares. No es de extrañar la historia de oligopolios empresariales, de intervenciones militares y

de golpes de Estado patrocinados o ejecutados por algunos gobiernos norteamericanos.

En el año 1823 el presidente Norteamericano James Monroe proclamó la doctrina que lleva su nombre, doctrina Monroe, por la que se atribuía el derecho a intervenir en los asuntos de Latinoamérica a la vez que se lo negaba a los europeos. Por aquellos años, EE. UU. no era una potencia militar de primer orden, sin embargo, estaba en un estadio muy superior a los países latinoamericanos en cuanto a estructura social y militar. Todos estos países estaban debilitados social y económicamente por la herencia de su pasado colonial y por las guerras provocadas en sus procesos de independencia, guerras a las que siguieron, en tantas ocasiones, guerras civiles en la lucha por el poder de las élites recién independizadas. Todo ello proporcionó ventaja a los EE. UU. en su intervencionismo tanto económico como militar.

A finales del siglo XIX los EE. UU. ya habían intervenido en Uruguay (1858), Panamá y Nicaragua (1860), México (1860) y Chile (1891). Con anterioridad a la Primera Guerra Mundial se había expandido por todo el Caribe, ocupando militarmente algunos territorios de Cuba, Nicaragua, Honduras y Haití, para proteger los intereses de sus grandes empresas. El Gobierno norteamericano provocó la separación de Panamá y Colombia, a principios del siglo XX, para que el canal que lleva ese nombre fuera explotado por empresas norteamericanas.

Durante la primera mitad del pasado siglo, los norteamericanos ya habían patrocinado dictadores en Latinoamérica siempre que sirvieran a sus intereses. Pero es durante el periodo de la Guerra Fría cuando los norteamericanos se empeñan de una manera decisiva en fomentar las dictaduras de corte anticomunista. Como hemos visto en el párrafo dedicado a las dictaduras militares en América Latina, el reguero de golpes favorables a instalar gobiernos militares que sirvieran a los intereses norteamericanos fue incesante.

Para conseguir sus propósitos, los norteamericanos no dudaron en invertir grandes sumas de dinero en la formación de militares procedentes de los ejércitos latinoamericanos. La llamada Escuela de las Américas, en un principio instalada en Panamá, y posteriormente trasladada a EE. UU., fue el centro de adiestramiento de futuros represores

militares, contrarrevolucionarios y dictadores. Además, los servicios de inteligencia estadounidenses seleccionaron, reclutaron y adiestraron a los militares que mejor podían servir a su causa, dejando al margen el respeto a la democracia y a los derechos humanos.

## **El papel de las Fuerzas Armadas durante la pandemia en Latinoamérica**

El papel de las Fuerzas Armadas es el de proporcionar seguridad al Estado y sus ciudadanos siguiendo las regulaciones contempladas en las leyes constitucionales de cada estado. Sin embargo, el pasado autoritario de los militares en América Latina pone en duda la afirmación anterior. Con algunos periodos de ausencia de intervencionismo militar, de nuevo la sombra del militarismo intervencionista planea sobre Latinoamérica.

Durante la pandemia del COVID-19, las Fuerzas Armadas han sido empleadas en labores de vigilancia y apoyo logístico para ayudar a acabar con la pandemia. No toda la población ha visto con buenos ojos la aparición de militares armados para intervenir en asuntos relacionados con la salud pública. El recuerdo de la represión militar en las dictaduras y contra algunos sectores de la población contrarios a esas dictaduras, ha causado la impresión de que estos militares vuelven a tomar las calles, el poder de nuevo, para reprimir a la población.

No deja de ser una percepción que tiene su sostén histórico. Contrariamente a lo que sucede en países democráticos consolidados, donde solo grupos muy minoritarios se han mostrado reacios a que las Fuerzas Armadas participen en la batalla contra el COVID-19. En España la participación de las Fuerzas Armadas, su colaboración con las autoridades sanitarias para la erradicación de la pandemia, ha sido muy bien valorada por la opinión pública. Salvo sectores muy concretos, ligados al independentismo radical o a grupos extremistas, pocos han discutido el papel de los militares españoles en la pandemia, y mucho menos han percibido que su trabajo fuera parte de un intervencionismo militar al margen de las directrices del Gobierno de la nación.

Durante la pandemia, el sistema sanitario se ha visto desbordado en muchos países, incluso en los más avanzados. Por tanto, recurrir a las Fuerzas Armadas en apoyo del sistema sanitario y en labores de vigilancia del cumplimiento de las normas restrictivas ha sido una constante en la mayor parte de los países. El problema ha surgido en algunos lugares, como ha sucedido en países Latinoamericanos, en los que los militares, escasamente preparados y mentalizados para labores de apoyo a la población y policiales, se han extralimitado en sus funciones y han actuado como fuerzas represoras más que colaboradoras. De ahí, la desconfianza de algunos sectores sociales de la vuelta de los militares a las calles.

## **La formación de los militares**

El final de la Dictadura en España, con la aprobación de la Constitución de 1978, supuso para los militares españoles el comienzo de una profunda transformación de la manera en la que habían sido formados. El ejército del régimen franquista fue adoctrinado convenientemente en los ideales del llamado Movimiento Nacional, que era la forma eufemística de llamar a un sistema político que en sus inicios fue muy próximo al fascismo. Con el paso de los años la Dictadura, por las presiones interiores y, sobre todo, exteriores, se fue flexibilizando. Sin embargo, los militares españoles, salvo casos muy excepcionales, permanecieron inamovibles en cuanto a ceder de los ideales de su líder indiscutible, el general Franco.

Los primeros gobiernos democráticos, fruto de las elecciones derivadas de los preceptos constitucionales, tuvieron que abordar el problema del inmovilismo militar. Lo hicieron con mucha prudencia para no provocar el enfado de algunos militares, sobre todo los procedentes del bando victorioso en la Guerra Civil que ganaron los seguidores de Franco. La Transición fue pausada, con reformas de calado que se llevaron a cabo en fases sucesivas. Salvo la intentona golpista del 23 de febrero de 1981, los militares dejaron de tener protagonismo en la vida política. Las reformas dieron su fruto y el intervencionismo militar en España parece un asunto finalizado. La democracia ha conseguido la

supeditación de los militares al poder civil en España. Sin duda, la formación, que desde la implantación del sistema democrático se imparte en la escuelas y academias militares ha dado su fruto. La adaptación de la formación de los militares al sistema educativo general, ha sido el último gran paso para que los militares españoles obtengan las mismas titulaciones que sus correspondientes niveles en la vida civil.

América Latina ha estado marcada por el predominio del militarismo y los golpes de Estado desde los tiempos poscoloniales. Sin embargo, desde finales de los 80 del siglo XX, la democracia se está abriendo paso en esta región del planeta. No obstante, la completa subordinación del poder militar a la civil está bajo sospecha. La formación de los militares latinoamericanos también ha sufrido una tremenda transformación para tratar de conseguir un mayor compromiso con la democracia. Pero, dada la tradición intervencionista, tan reciente en algunos países latinoamericanos, y el apoyo que determinados gobiernos solicitan de las Fuerzas Armadas para perpetuarse en el poder o reprimir a los opositores, una parte importante de los militares latinos todavía siguen con la mentalidad intervencionista y hasta represora.

Los militares son generalmente conservadores, un conservadurismo basado en sus experiencias, su formación y el reclutamiento selectivo, que impide el enrolamiento en las Fuerzas Armadas a todos aquellos que se alejen de los postulados tradicionales. Los militares latinoamericanos, se siguen considerando el baluarte de los valores que sustentan a la patria. Por eso, no tienen recato alguno en acudir a la llamada de aquellos líderes políticos que los reclaman para imponer ese orden nacional que ellos consideran el adecuado. Y tampoco dudan en intervenir en tareas represivas porque consideran un deber adquirido en su compromiso con la patria, cuando elementos, a los que consideran revolucionarios, intentan subvertir el orden establecido.

La herencia formativa de la Escuela de las Américas, ahora llamada Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad, ha sido decisiva para modelar la mentalidad de una élite de los cuadros de mando de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos. Inicialmente, esta escuela, tuvo su sede en Panamá, y fue otro producto de la Guerra Fría. Los norteamericanos, temerosos de que

los soviéticos pudieran ayudar a procesos revolucionarios en América Latina, invirtieron considerables sumas de dólares para que los militares de esos países se educaran en el anticomunismo. La Escuela de las Américas trasladó su sede a EE. UU., desde donde se siguió programando una formación militarista e intervencionista, sin olvidar la formación para la represión y el golpe cuando el enemigo interior acechara.

La formación de esas élites militares se ha trasladado a sus propias escuelas y academias. Así, en América Latina el militar, especialmente oficiales y suboficiales se han educado para combatir al enemigo interno, al subversivo. En esa educación la democracia se pone en duda, al considerarla un elemento a partir del cual los enemigos de la patria pueden hacerse con el poder. Los militares son conservadores, en el sentido más amplio de la palabra. Tienden a que el sistema establecido perdure, y lo hacen no solamente a causa de la educación militarista y patriótica recibida, sino también por el interés en conservar los privilegios que el sistema actual les proporciona, esto último es característica común de los mandos que obtienen cargos políticos y económicos de los gobiernos a los que apoyan. No es una cuestión de regímenes de izquierdas o derechas, aunque generalmente los militares latinoamericanos han apoyado dictaduras derechistas, también los hay en el sentido contrario como pueden ser los casos paradigmáticos de Cuba y Venezuela.

No sin oposición, por parte de los elementos más conservadores de las Fuerzas Armadas, como también ha sucedido en España, los oficiales y suboficiales latinoamericanos se han integrado en el sistema educativo general de sus respectivos países. Es un avance hacia la aceptación sin fisuras de la preponderancia del poder civil sobre el militar. No obstante, queda mucho recorrido, entre otras razones la de que los militares sigan recibiendo su educación en centros exclusivos, sin contacto con sus homólogos civiles. Todavía pueden seguir inculcándoles que ellos son los auténticos y únicos defensores de la patria y de sus valores. Todavía, consecuencia de ese aislamiento, pueden recelar de otras formas de pensar y de considerar a la patria.

## Venezuela: ¿Son los militares la clave para la transición democrática?

Los golpes de Estado militares fueron una constante en Venezuela hasta 1958. Desde ese año se han celebrado elecciones en las que se han elegido gobiernos civiles. Como ya se ha mencionado, los golpes de Estado, que han conducido a dictaduras militares, han sido recurrentes en Latinoamérica. La mayoría de estos golpes fueron para instaurar dictaduras que obedecían a intereses externos, principalmente norteamericanos. Los gobiernos de izquierdas que han llegado al poder, bien mediante procesos democráticos o a través de revoluciones populares, han recelado de los militares y han intentado controlarlos para que no conspiraran contra ellos. En el caso de Cuba y Venezuela han integrado a los militares en sus procesos revolucionarios, como parte fundamental de los mismos.

En Venezuela, es paradigmática la evolución del militarismo para conseguir que las Fuerzas Armadas sean la clave del sostenimiento de un régimen que cada vez ha ido tomando actitudes más alejadas de los cánones democráticos. Para estudiar el desenlace del conflicto venezolano es indispensable analizar el papel de sus militares. Sin embargo, adentrarse en el campo de los asuntos militares presenta algunos problemas. En primer lugar, los militares por su particular idiosincrasia, formación y disciplina, son poco propensos a manifestarse públicamente. Esto sucede incluso en los países democráticos avanzados, pero tiene especial relevancia en regímenes no tan democráticos u autoritarios. En estos, los miembros de las Fuerzas Armadas siempre están sometidos a un fuerte control político, y sus manifestaciones pueden acarrearles severas correcciones, que pueden ir desde su pérdida de empleo hasta la prisión o la muerte.

En Venezuela tampoco se dispone de fuentes fiables, precisamente por ese hermetismo provocado por el miedo a la represión. No es posible establecer una cuantificación de los militares favorables al régimen bolivariano, o aquellos que estarían dispuestos a sumarse a un proyecto democrático diferente del régimen actual. La propaganda en uno u otro sentido no está contrastada, al menos con las fuentes abiertas de las que

se pueden disponer. Puede que determinados servicios de inteligencia, incluidos los del régimen, dispongan de estos datos de compromiso por parte de los militares en uno u otro sentido. Pero, aun así, la fiabilidad tampoco sería total. Hay que considerar siempre los arribistas de última hora que se suman a los que pueden considerar vencedores en proceso; a aquellos que cambian su compromiso inicial por miedo a las consecuencias de no acertar en el bando ganador; o a los que son vulnerables al soborno, que siempre los hay en todas las ocasiones.

Situación incierta en Venezuela, y muy peligrosa también. Los militares son fundamentales en este movimiento de posible cambio de régimen. Por eso, tanto Maduro como los opositores al régimen tratan de conseguir el favor de las Fuerzas Armadas. El primero, ahora en el poder, los necesita para mantener el sistema; para los opositores son necesarios con el fin de no encontrar obstáculos insalvables y para, llegado el momento, contar con su colaboración para legitimarse. La lucha por el respaldo militar es incierta, no se sabe de qué lado se inclinarán los militares; pero, sobre todo, es peligrosa porque los militares disponen de las armas y cuando están enfrentadas se puede llegar irremediamente a una guerra civil, máxime si a las facciones en disputa se les alienta y abastece desde el exterior.

Hugo Chávez llegó al poder en 1998 en unas elecciones acreditadas como democráticas por la Comunidad Internacional, aunque su primer intento de llegar al poder fue mediante un golpe militar que él mismo acaudilló en 1992, cuando todavía estaba sujeto a la disciplina castrense. Durante los primeros años de su mandato, favorecido por el alza de los precios del petróleo, introdujo mejoras sociales en el país, por lo que gozaba de una gran popularidad y comenzaba a ser referente para algunos países vecinos, como Colombia, Ecuador o Bolivia. De Cuba obtenía un gran apoyo logístico e ideológico, y también gozaba del favor grandes potencias fuera de la región como China y Rusia.

Diversas son las causas del declive del régimen y, puede que, no todas achacables a la gestión de sus dirigentes. Las fluctuaciones de los precios del petróleo han sido, probablemente decisivas. Estas, unidas a las severas sanciones impuestas, principalmente por los EE. UU., han contribuido al deterioro de la economía y el bienestar consecuente de



los sufridos venezolanos. Todo ello sin exculpar la mala gobernanza de los dirigentes del régimen actual, que por falta de competencia o por conservar sus privilegios no han sabido o no han querido afrontar los graves problemas de abastecimiento de la población civil y unos niveles de inseguridad alarmantes (Según el Observatorio Venezolano de Caracas, 23 047 violentas por año, una tasa de 81,4% por cada 100 000 habitantes, una de las más altas del mundo).

Las élites de Fuerzas Armadas de Venezuela han sido responsables del declive del país en la medida que han sido participes fundamentales para el régimen y actores principales en su desarrollo durante las dos últimas décadas. Desde que Chávez fue elegido Presidente en 1998 el país ha evolucionado hacia un militarismo propio de las dictaduras. Chávez era un líder carismático proveniente de la institución militar que fortaleció esa institución a través de dar poder a las élites militares para participar en la gestión civil del país, con esto conseguía lealtades a través de los privilegios. Además, los imbuyó un sentido patriótico, tan propio de los militares, proporcionando un enemigo externo al que combatir, como era el caso del imperialismo, especialmente el norteamericano.

Pero no se limitó solamente a los clásicos aglutinadores del militarismo, a saber, lealtad ciega y patriotismo, sino que Chávez politizó hacia su concepción socialista del Estado a todas las Fuerzas Armadas, para conseguir una adhesión casi sacralizada de su ideario político. Algo que se puede perfectamente comprobar a través de la simbología y parafernalia de los militares venezolanos. Poco a poco, los militares se fueron haciendo con el control de las principales instituciones venezolanas: las del Gobierno, las de la economía y las de la información, inteligencia y represión.

Sin embargo, el artículo 328 de la Constitución de 1999 se dice que «La Fuerza Armada es una institución profesional y sin militancia política». No obstante, en 2007, Chávez introdujo el lema partidista «Patria, socialismo o muerte. Venceremos» que no se considera neutral como debería corresponder a una fuerza armada al servicio de todos los ciudadanos, sin distinción de ideario político. En el mismo sentido sectario, en 2008, mediante una ley orgánica, los ejércitos pasaron a denominarse Fuerza Armada Nacional Bolivariana definida como patriótica,

popular y anti imperialista. En esa ley también se creó la Milicia Nacional Bolivariana dependiente directamente del presidente de la República.

## **El poder de los militares en Venezuela**

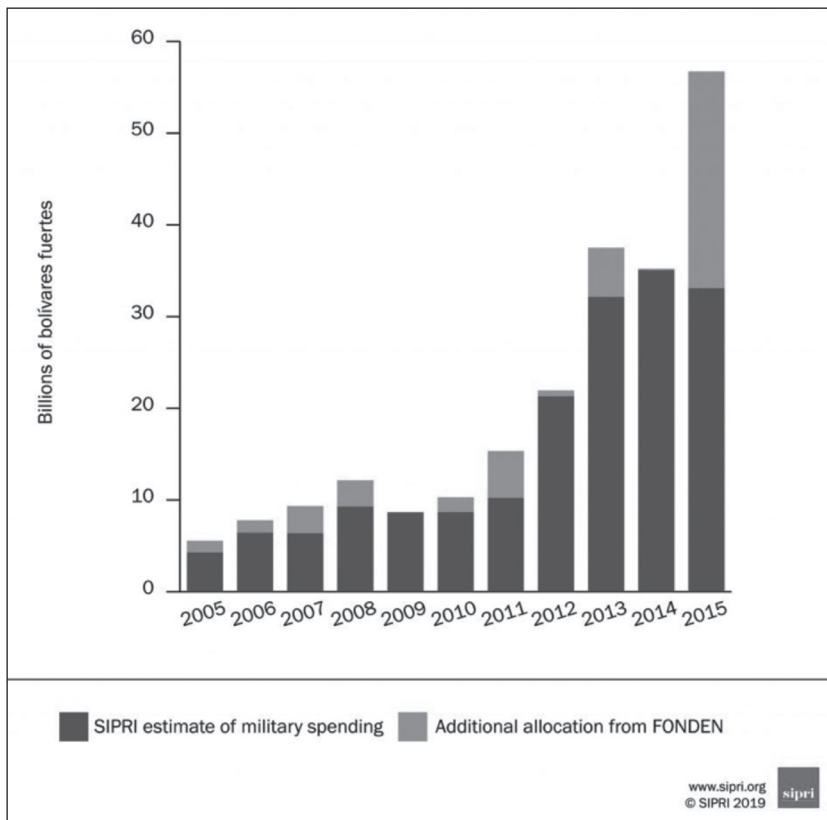
La opacidad en materia militar del régimen chavista no permite saber con certeza el número de componentes de las Fuerzas Armadas de Venezuela que podrían estar sobre los 150 000 efectivos, a los que habría que sumar la Milicia Nacional, pudiendo alcanzar entre todos unos 350 000, cifras que el mismo régimen podría exagerar para aumentar su propaganda disuasoria. En cuanto a su preparación y medios también se discute dependiendo la fuente y el interés de cada parte en conflicto.

Desde fuentes rusas se afirma que el ejército chavista es uno de los mejores preparados de América Latina, precisamente porque dispone de armamento y entrenamiento provisto desde Rusia. Desde hace diez años los rusos, a través de un crédito de 2 200 millones de dólares, han vendido a los venezolanos sistemas antiaéreos avanzados y cazas de última generación. Aunque en los últimos tiempos han sido los chinos los que más han abastecido en material militar a los venezolanos (Ver SIPRI: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/crucial-role-military-venezuelan-crisis>). Ambos países están muy interesados en apoyar al actual régimen, no solo por el petróleo (a los rusos les sobra) sino por recuperar lo invertido y por ganar posición estratégica en América Latina.

No obstante, debido a la crisis económica por la que atraviesa Venezuela, la compra de repuestos para sus medios militares también se ha visto afectada, por lo que algunos sistemas de armas no están a plena operatividad, como es el caso de los helicópteros Super Puma de fabricación francesa, o los cazas F-16 procedente de EE. UU. En enero de 2018, España exportó a Venezuela repuestos, por un importe de 20 millones de euros, para actualizar carros de combate AMX-30 de fabricación francesa, lo que provocó algún disenso porque el reglamento aprobado por la UE en noviembre de 2017 prohibía la venta de material bélico a Venezuela. España alegó que la firma del contrato fue anterior a dicho reglamento.

Hasta hace unos pocos años, Venezuela fue uno de los principales clientes de la industria armamentística española. Concretamente, durante la década pasada se vendieron buques de guerra por un importe de unos 1 200 millones de euros. No obstante, en los últimos años las ventas de armas a Venezuela han descendido desde poco más de 15 millones de euros en 2015 hasta menos de 3,5 en 2017.

Los Presupuestos militares venezolanos han estado relacionados con las fluctuaciones del petróleo. Sin embargo, para compensar las épocas de caída del crudo, las Fuerzas Armadas han visto incrementados sus presupuestos mediante el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). Unos presupuestos que dependen directamente del presidente de la República y que, por lo tanto, quedan fuera del control parlamentario de la Asamblea Nacional como se puede ver en el siguiente cuadro presentado por el SIPRI.



Si se puede dudar de la capacidad y la preparación de los militares en asuntos puramente profesionales, no es tanta la duda de su poder sobre los asuntos políticos, sociales y económicos de Venezuela. Si para la seguridad y la defensa de ataques exteriores se puede cuestionar la efectividad del ejército bolivariano, no es tan dudable, como están demostrando los acontecimientos, que sí poseen una gran disuasión interior. Como ya se ha demostrado, a la mayoría de los regímenes autoritarios les basta con disponer con unas Fuerzas Armadas controladas y al servicio del régimen en el poder. Unas Fuerzas Armadas herméticas y poco vulnerables a las influencias externas.

Para conseguirlo el régimen chavista ha colocado a las élites militares al frente de las principales instituciones del Estado. El treinta por ciento de sus ministros son militares, y empresas tan decisivas para la economía, como Petróleos de Venezuela (PDVSA) están presididas y gestionadas por militares. Los militares tienen un banco, un canal de televisión y controlan algunos servicios de la logística civil y toda la militar. Según algunas fuentes, algunas de estas élites militares podrán estar también ligadas a la corrupción y al narcotráfico (no obstante, aún no se ha podido presentar pruebas fehacientes de tales hechos, por lo que también pueden considerarse como parte de la anti propaganda de la oposición y de agentes exteriores contra el régimen de Maduro).

Las élites militares tienen privilegios que les permiten sobrellevar sin problemas los desabastecimientos a los que se ven sometidos gran parte de la población venezolana. No parece que los oficiales de rango medio y la tropa en general estén tan satisfechos con sus condiciones profesionales y personales. Pero como ya se ha mencionado en un régimen represivo el silencio es obligatorio.

### **El rol de los militares venezolanos en un posible cambio de régimen**

La oposición sabe con certeza que para una transición en Venezuela es necesario contar con la Fuerzas Armadas. El dilema está en la forma de conseguirlo. La estrategia debe ser muy prudente para no favorecer un enfrentamiento que pudiera conducir a una batalla fratricida. Si el

Ejército se desmarca del apoyo incondicional a Maduro de una manera pacífica se podrá conseguir una transición sin sobresaltos violentos. Será una tarea compleja en la que seguramente habrá mucho que negociar y, por lo tanto, a veces, hacer concesiones.

Garantizar el respeto a la profesionalidad a aquellos que no se hayan cometidos delitos es indispensable. Y también habrá que garantizar justicia democrática a aquellos que han servido al régimen de una manera más radical. Todo lo que sea provocar enfrentamientos entre los militares puede ser un peligro para la paz. Esto debería hacerse extensivo para los actores externos que, como EE. UU., no descartan ningún tipo de actuación.

En la hoja de ruta para la solución del conflicto la clave militar tiene que estar muy presente. Los militares que vean en peligro sus privilegios y su seguridad se pueden convertir en los elementos más desestabilizadores. Por tanto, en las posibles negociaciones, los representantes militares, que son una parte fundamental en el Gobierno venezolano, deben estar presentes, de modo que vean que ni se les acorrala ni se les desconsidera.

Es crucial para un proceso de transición que los miembros de las Fuerzas Armadas comprendan que se va a respetar su profesionalidad siempre que acaten la neutralidad política debida en una democracia.

Las presiones y las amenazas son malas ayudas para conseguir una democracia plena. Desde la comunidad internacional, de la que España es representante prioritaria en esta ocasión, se espera esta prudencia, que va ligada con la paciencia, para conseguir una transición a la democracia en Venezuela, de la que los españoles pueden ser ejemplo.

## Conclusiones

El militarismo ha sido una constante en Latinoamérica y España. Es una evidencia histórica el continuo intervencionismo militar en la política latinoamericana y española en los pasados siglos XIX y XX. Parece que en la última parte del siglo XX se calmaron las ansias militaristas en

España, salvo casos aislados, seguramente no representativos del sentir de las Fuerzas Armadas españolas. En América Latina, sin embargo, persisten conatos intervencionistas de relevancia.

Una de las consecuencias del militarismo es la propensión a los golpes de Estado. La historia española y latinoamericana está repleta de estas acciones, generalmente violentas, que conducen a regímenes represivos. Los golpistas, casi siempre militares, se autoproclaman salvadores de la patria, y se aprovechan de su situación de privilegio como depositarios de las armas que disponen en virtud de su función de defensa y seguridad de sus respectivos países. Tanto en España, como en Latinoamérica, el golpismo ha sido una lacra arrastrada hasta bien finalizado el siglo XX.

La principal consecuencia de los golpes de Estado es la implantación de dictaduras militares. En España, el golpe de Estado de 1936, protagonizado por un sector importante de los militares profesionales, provocó una cruenta Guerra Civil, a la que siguió una Dictadura presidida por uno de los líderes golpistas. En 1981, otros militares, nostálgicos de la dictadura, intentaron subvertir el orden constitucional implantado en 1978, afortunadamente la mayor parte de las Fuerzas Armadas y la sociedad civil no secundaron la intentona golpista. Sin embargo, en América Latina sí triunfaron sangrientos golpes de Estado en Chile (1973) y Argentina (1976), a los que siguieron dictaduras militares muy represivas. Parece, no obstante, que en los últimos años las dictaduras están dando paso a regímenes con mayor grado de democracia en Latinoamérica, aunque en algunos países de esta región la influencia militar sobre el poder civil es todavía notoria.

Las dictaduras en Latinoamérica han sido muy frecuentes en el pasado siglo XX. Algunas de ellas han sido propiciadas, alentadas, patrocinadas y apoyadas por terceros países, el más significativo EE. UU., que en su particular lucha contra el comunismo de influencia soviética facilitó golpes de Estado y dictaduras durante el periodo de la llamada Guerra Fría entre soviéticos y norteamericanos. La Unión Soviética, en menor medida, también apoyó regímenes dictatoriales de corte comunista, como ha sido el caso de Cuba. Acabada la Guerra Fría, con la desaparición de la Unión Soviética, los EE. UU. han seguido influyendo

en el devenir político de Latinoamérica, aunque ahora lo hagan de un modo más subliminal sin recurrir a la violencia.

Se puede decir, por tanto, que el intervencionismo exterior ha contribuido de manera decisiva en el devenir de la política latinoamericana durante el siglo XX. También ha sido decisivo para el desarrollo político español el intervencionismo exterior. En este sentido, conviene recordar el apoyo del nazismo y del fascismo al golpe militar de 1936, y que a partir de 1953 los norteamericanos fueron decisivos a la hora de legitimar y sostener la Dictadura hasta muerte del dictador.

Durante la pandemia del COVID-19, las Fuerzas Armadas, tanto españolas como latinoamericanas, han realizado misiones de apoyo sanitario, además de las correspondientes de seguridad. En general, la población ha valorado positivamente las actuaciones humanitarias de los militares. No obstante, en Latinoamérica hay sectores de la ciudadanía recelosos con la aparición de uniformados en las calles desempeñando funciones de seguridad porque, seguramente, el recuerdo de militares en los lugares públicos por motivos represivos aún les perdura.

La formación de los militares y su educación en valores democráticos es fundamental para erradicar el militarismo de los componentes de las Fuerzas Armadas. La enseñanza militar se tiene que dirigir a conseguir profesionales al servicio del Estado y de la sociedad a la que pertenecen. Los programas educativos de las academias militares tienen que ser elaborados con esa finalidad. La selección del profesorado es primordial para conseguir el objetivo de transmitir profesionalidad y valores democráticos.

Finalmente, nos hemos referido al caso de los militares venezolanos como paradigma de la gran influencia política de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. Las transiciones a la democracia, en sociedades muy militarizadas, requieren de mucho tacto y paciencia para evitar convulsiones no deseadas. El ejemplo de la Transición española del régimen militarista a la democracia puede servir de modelo para algunos países latinoamericanos, como pueden ser los casos de Cuba y Venezuela.

## **Bibliografía y páginas web consultadas**

### **Páginas web**

#### **Independencia Latinoamericana**

[https://historia.nationalgeographic.com.es/a/libertadores-america-heroes-independencia\\_12186/12](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/libertadores-america-heroes-independencia_12186/12)

#### **Modelos de explicación del militarismo latinoamericano: una explicación histórica**

<https://papers.uab.cat/article/view/v7-sotelo>

#### **Dictaduras en América Latina**

<https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200226/473796480155/dictaduras-america-latina.html>

#### **Dictadores en la segunda mitad siglo XX**

<https://elordenmundial.com/mapas/dictaduras-en-america-latina/Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política>

<http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v23n64/v23n64a8.pdf>

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952010000300008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000300008)

#### **Intervencionismo norteamericano**

<https://elordenmundial.com/estados-unidos-en-latinoamerica/>

#### **La presencia militar de EE. UU. en América Latina**

<https://ediciones.uniandes.edu.co/Paginas/DetalleLibro.aspx?lid=787>

#### **América Latina militares y sociedad**

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/49691.pdf>

#### **Ejércitos y política en América Latina**

<https://core.ac.uk/download/pdf/46534821.pdf>

#### **El creciente protagonismo militar en Latinoamérica**

<http://www.rfi.fr/es/americas/20200103-el-creciente-protagonismo-de-los-militares-en-latinoamerica>



(PDF) Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional (researchgate.net)

### **Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha**

(PDF) Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha (researchgate.net)

### **Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina**

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari37-diamint-predilecciones-autoritarias-papel-de-militares-en-america-latina](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari37-diamint-predilecciones-autoritarias-papel-de-militares-en-america-latina)

### **La tentación militar en América Latina**

<https://nuso.org/articulo/la-tentacion-militar-en-america-latina/>

### **La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad**

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari34-2020-malamud-nunez-crisis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-crisis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad)

### **¿El regreso de los generales?: relaciones civiles-militares en América Latina en tiempos de pandemia**

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari135-2020-ortiz-el-regreso-de-los-generales-relaciones-civiles-militares-america-latina-en-tiempos-de-pandemia](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari135-2020-ortiz-el-regreso-de-los-generales-relaciones-civiles-militares-america-latina-en-tiempos-de-pandemia)

### **Los militares en tiempos de pandemia**

<https://nuso.org/articulo/los-militares-en-tiempos-de-pandemia/>

### **La militarización en América Latina en tiempos del COVID-19**

<https://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>

### **NUEVA AQ: Los militares de América Latina están de vuelta. ¿Qué significa?**

<https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/nueva-aq-los-militares-de-america-latina-estan-de-vuelta-que-significa/>

### **Los militares en la política y la economía de Venezuela**

<https://nuso.org/articulo/los-militares-en-la-politica-y-la-economia-de-venezuela/>

### **En la historia de Venezuela los militares nunca han estado bajo el control de los civiles**

<https://alnavio.com/noticia/20823/noticias-de-venezuela/en-la-historia-de-venezuela-los-militares-nunca-han-estado-bajo-el-control-de-los-civiles.html>

### **Los militares antes del golpe. Radiografía de las Fuerzas Armadas en Bolivia**

Los militares antes del golpe Radiografía de las Fuerzas Armadas en Bolivia | Nueva Sociedad (nuso.org)

### **El presidente de Colombia saca los militares a la calle para contener las protestas contra la reforma tributaria**

<https://elpais.com/internacional/2021-05-02/duque-saca-los-militares-a-la-calle-para-contener-las-protestas-contr-la-reforma-tributaria.html>

### **La violencia policial se descontrola en Colombia**

<https://elpais.com/internacional/2021-05-04/la-violencia-policial-se-descontrola-en-colombia.html>

### **Por qué Colombia está en un escenario sin precedentes (y qué puede significar para el futuro del país)**

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-57002561>

### **Los ejércitos más numerosos de Latinoamérica**

<https://es.statista.com/grafico/17490/mayores-potencias-militares-de-america-latina/>

### **Academias militares en Latinoamérica**

<https://www.efdeportes.com/efd234/la-educacion-superior-militar-en-sud-america.htm>

<https://www.resdal.org/educacion/educacion-militar.pdf>

### **Defensa de América Latina**

<https://www.defensa.com/america-latina/>

### **La transparencia en las Fuerzas Armadas latinoamericanas para combatir el crimen organizado**

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari46-2019-alda-transparencia-en-fuerzas-armadas-latinoamericanas-para-combatir-crimen+organizado](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari46-2019-alda-transparencia-en-fuerzas-armadas-latinoamericanas-para-combatir-crimen+organizado)

### **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/73d4b827-9e67-43d7-a9ec-b0a3a5823e41/Transformacion-Fuerzas-Armadas-America-Latina-crimen-organizado.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73d4b827-9e67-43d7-a9ec-b0a3a5823e41>

### **Ejército e historia. El pensamiento profesional militar español a través de la literatura castrense decimonónica de Fernando Pinto Cebrián**

[https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/j/ej\\_rcito\\_e\\_historia.\\_el\\_pensamiento\\_profesional\\_militar\\_espa\\_ol.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/j/ej_rcito_e_historia._el_pensamiento_profesional_militar_espa_ol.pdf)

### **Más de 25 intentonas militares en 200 años**

[https://elpais.com/diario/1981/02/24/espana/351817218\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1981/02/24/espana/351817218_850215.html)

### **El Ejército, la institución mejor valorada en esta crisis**

<https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2020/04/15/el-ejercito-la-institucion-mejor-valorada-en-esta-crisis-1369636.html>

<https://www.elindependiente.com/politica/2020/05/30/el-ejercito-recupera-parte-del-lustre-perdido-en-una-guerra-sin-balas/>

### **Informe de resultados del XI Estudio del CIS:**

#### **«Defensa nacional y Fuerzas Armadas» diciembre 2015**

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2016/CIS\\_XI\\_Encuesta\\_Sep2015.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2016/CIS_XI_Encuesta_Sep2015.pdf)

### **Duque ordena la militarización de Cali y ocho departamentos tras otra jornada violenta y de caos**

<https://elpais.com/internacional/2021-05-28/un-funcionario-de-la-fiscalia-colombiana-mata-a-dos-manifestantes-que-bloqueaban-una-via-en-cali.html>

## El dilema de los militares brasileños: apoyar a Bolsonaro o a la democracia

[https://www.nytimes.com/es/2021/07/22/espanol/opinion/bolsonaro-ejercito-brasil-democracia.html?campaign\\_id=42&emc=edit\\_bn\\_20210723&instance\\_id=36005&nl=el-times&regi\\_id=75130585&segment\\_id=64198&te=1&user\\_id=a2f196354a2acf00e14c169f75e6216a&fbclid=IwAR0v7pTfBysDocV9FPpomEca8bBxxDhAisEH1nB-PcgYcSUJ6XBHHuD-JUKM](https://www.nytimes.com/es/2021/07/22/espanol/opinion/bolsonaro-ejercito-brasil-democracia.html?campaign_id=42&emc=edit_bn_20210723&instance_id=36005&nl=el-times&regi_id=75130585&segment_id=64198&te=1&user_id=a2f196354a2acf00e14c169f75e6216a&fbclid=IwAR0v7pTfBysDocV9FPpomEca8bBxxDhAisEH1nB-PcgYcSUJ6XBHHuD-JUKM)

## Libros

- BALBÉ, M. (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Universidad.
- BAÑÓN, R. y J. A. OLMEDA (1985), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- BUSQUETS, J. (1994), *El militar de carrera en España*. Barcelona: Ariel.
- DIÉZ-ALEGRÍA, M. (1973), *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. (1998), *El Rey y otros militares*. Madrid: Editorial Trotta.
- HARRIES-JENKINS, G. y C. C. MOSKOS JR. (1984), *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*. Madrid: Alianza Universidad.
- PERLMUTTER, A. (1982), *El militar y lo político en el mundo moderno*. Madrid: Ediciones Ejército.
- RUIZ OCAÑA, C. (1980), *Los ejércitos españoles, las Fuerzas Armadas en la defensa nacional*. Madrid: Editorial San Martín.



## 7. AMÉRICA LATINA EN LA NUEVA PUGNA ENTRE LAS POTENCIAS







## **AMÉRICA LATINA EN LA PUGNA ENTRE LAS POTENCIAS: EL PAPEL DE CHINA**

**GEORGINA HIGUERAS**

Periodista, vicepresidenta de la Cátedra China  
y directora del Foro-Asia







## Introducción

La inevitabilidad del avance tecnológico ha acelerado la rivalidad entre las dos superpotencias, conscientes de que la primacía en el campo tecnológico conlleva al liderazgo global, como se ha demostrado a lo largo de la historia. Después del daño que Trump hizo a la credibilidad estadounidense, Biden se esfuerza ahora por asegurar a socios y aliados que «América ha vuelto» y que todos ellos tienen un papel que desempeñar en la nueva gran misión estadounidense, que no es otra que la contención de China. Trump trató sin éxito de frenar a la República Popular China económicamente; el intento de Biden va unos pasos más allá y coloca el punto de mira en la tecnología, la diplomacia y la capacidad armamentista. A su vez, Xi Jinping refuerza las filas del Partido Comunista Chino (PCC) y, blandiendo la iniciativa de la Franja y la Ruta, se coloca al frente del Sur global y declara sin ambages que, para 2035, China habrá doblado el PIB de 2020 y será la primera potencia económica y tecnológica.

La incompatibilidad de los sistemas políticos de Washington y Pekín se ha hecho evidente en los últimos años y ha desencadenado una virulenta lucha que recuerda a la sostenida por EE. UU. y la URSS durante más de cuatro décadas. Henry Kissinger, el halcón que con su viaje secreto a Pekín, en 1971, logró consolidar el cisma comunista abierto tras la muerte de Stalin, sostiene que esta nueva guerra fría «es mucho más peligrosa que la anterior» por el enorme peso económico de China. Lo máximo que alcanzó la economía soviética fue el 40 % de la de EE. UU., mientras que la china, por paridad de poder adquisitivo superó a la norteamericana en 2014 y, por dólares constantes se prevé que la adelante en esta década.

América Latina, una región rica en recursos minerales imprescindibles para impulsar el desarrollo chino, se ha convertido en uno de los principales escenarios de la rivalidad chino-estadounidense.

Considerada como una zona de influencia natural de EE. UU. desde los tiempos de la doctrina Monroe («América para los americanos»), Pekín se ha aprovechado del desinterés mostrado por Washington en la región durante las dos últimas décadas para avanzar sus estrategias comerciales y financieras hasta convertirse en el segundo socio económico y en un actor clave para el futuro de la zona.

Según declaró el jefe del Comando Sur de EE. UU., el almirante Craig Faller, en su testimonio anual ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado, el pasado marzo (Faller\_03-16-21.pdf (senate.gov)), China se alza como la potencia externa de mayor preocupación para EE. UU. en América Latina y el Caribe. Faller criticó las «prácticas depredadoras» chinas, subrayó que su penetración en la región obedece a intereses estratégicos más que puramente económicos y aseguró que el avance chino abarca todos los dominios: «cibernético, espacial, industrias extractivas y energéticas, transporte, carreteras, infraestructura y telecomunicaciones legales e ilegales». Faller pidió a Washington que estrechara las alianzas con los socios latinoamericanos para poner freno a la amenaza china, que fragiliza la región porque «permite la corrupción y la falta de transparencia».

La feroz competencia desatada entre EE. UU. y China por ganar influencia económica y política en América Latina se ha agudizado por la pandemia, que ha mostrado a los países latinoamericanos un EE. UU. ausente, ajeno a sus programas de cooperación del pasado, y a una China presente con diversas formas de cercanía, desde las llamadas telefónicas de Xi Jinping a sus homólogos interesándose por la situación del país a la denominada diplomacia de la mascarilla, que comenzó con el envío gratuito masivo de mascarillas, hasta convertir a China en el principal proveedor de equipamientos médicos y sanitarios de la región.

Con la pandemia controlada en la República Popular, Pekín ordenó al fabricante de vacunas Sinovac la exportación de cientos de millones de dosis a 53 países, en su gran mayoría del Sur global, incluidos algunos latinoamericanos, con aportaciones gratuitas de muestreo, que han generado jugosos pedidos en una veintena de ellos. La capacidad de Pekín para fabricar millones de dosis, enviarlas a los países en desarrollo y llegar los primeros —mientras las naciones ricas, incluido EE. UU.,

acumulaban vacunas para su propia población— facilitó a China borrar la mala imagen que le creó Trump llamando al COVID virus chino y aumentó considerablemente su influencia en esos países. Además, Pekín ha puesto a disposición de los países latinoamericanos líneas de crédito por un valor total de mil millones de dólares para el acceso a vacunas y medicamentos que les ayuden a combatir el COVID-19.

Al contrario de sus predecesores, Biden está decidido a colocar América Latina entre sus prioridades de política exterior, tanto por la contención del flujo de migrantes de la región y la lucha contra el cambio climático, la corrupción y la desigualdad, como por frenar la expansión de China en el hemisferio occidental. Para contrarrestar la diplomacia de la mascarilla, el presidente estadounidense envió en octubre una delegación a Colombia, Ecuador y Panamá, encabezada por Daleep Singh, asesor adjunto de Seguridad Nacional para la Economía Internacional, y otra en noviembre, encabezada por el secretario de Estado Anthony Blinken, también a Colombia y Ecuador, países que Washington considera democracias vibrantes e inclusivas, para examinar las necesidades de la región y recuperar al menos parte del terreno perdido frente a China.

Xi Jinping no se arredra y ha desplegado en la zona una estrategia consistente, expansiva y persistente. En un discurso por videoconferencia durante la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), celebrada en septiembre de 2021, se comprometió a ayudar a los países de la región «a superar la pandemia cuanto antes y reanudar el desarrollo económico y social».

## **Propulsores del interés chino en América Latina**

En la década de los noventa, al hilo de la industrialización promovida por la política de reforma y apertura de Deng Xiaoping, las fábricas se multiplicaban en China de manera exponencial. En consecuencia, el dragón asiático desataba una sed insaciable de todo tipo de materias primas de las que carecía, desde energéticas a agrícolas, y forzaba a su diplomacia a emprender una búsqueda desenfadada de acuerdos para atender su demanda.

Se produce entonces un rápido incremento de los vínculos comerciales con América Latina. Para reforzarlos, China propone la firma de distintos acuerdos de Asociación Estratégica y designa Brasil, país con el que no existía ningún contencioso histórico, como la primera nación del mundo con la que firmar, en 1993, este nuevo tipo de asociación.

Hay que esperar, sin embargo, al ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio en 2001, para que se desate un auténtico auge en las relaciones de China con América Latina. A la Asociación Estratégica con Brasil siguieron Venezuela (2001), México (2003), Argentina (2004), Perú (2008), Chile (2012) y Ecuador (2016).

Los factores que han llevado a Pekín en estas dos últimas décadas a dar un impulso definitivo a sus relaciones con América Latina son fundamentalmente cuatro, dos políticos y dos económicos.

1. Reforzar el aislamiento internacional de Taiwán.
2. Formar una red de apoyo en los foros multilaterales con los votos de los países latinoamericanos para alumbrar un nuevo orden internacional.
3. Tener acceso a un mercado imprescindible de materias primas.
4. Lograr acceso a un mercado de 667 millones de personas para la exportación de productos manufacturados chinos.

## **1. Reforzar el aislamiento internacional de Taiwán**

Taiwán es hoy el punto más caliente del enfrentamiento geoestratégico entre China y EE. UU., permea hasta el último rincón de las relaciones entre ellos y con toda la comunidad internacional. De este escenario de tensión a cara de perro tampoco se libra América Latina, donde el Gobierno de Tsai Ing-wen cuenta con nueve de los quince países que siguen fieles a Taipéi.

El 25 de octubre de 1971 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 2758, por la que se reconocía al Gobierno de la República Popular como el único representante legítimo de China y se expulsaba del seno de la organización internacional a la República

de China representada por Chiang Kai-shek. El ingreso de Pekín como uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU propició la primera oleada de reconocimientos oficiales del gobierno comunista en América Latina. La iniciaron Chile y Perú y la continuaron Argentina, México, Guyana, Venezuela, Brasil, Surinam, Ecuador, Colombia, Bolivia y Uruguay.

Con anterioridad, solo el Gobierno de Fidel Castro, en 1960, había reconocido al de Mao Zedong, convirtiéndose en el primer país del hemisferio occidental en establecer relaciones diplomáticas plenas con la República Popular. La relación China-Cuba ha pasado en estas seis décadas por momentos muy duros, pero en la actualidad Pekín es el segundo socio comercial de La Habana, después de Venezuela.

Lo que hizo saltar todas las alarmas en Washington sobre la pericia China en América Latina fue la decisión, en 2017, de Panamá de romper relaciones diplomáticas con Taiwán para establecerlas con la República Popular. El entonces presidente Juan Carlos Varela justificó el cambio en base a que «China es el segundo usuario más importante del Canal de Panamá y el primer proveedor de mercancías en la zona libre de Colón». El país centroamericano tiene un enorme valor geoestratégico para EE. UU. debido al canal por el que se comunican el Atlántico y el Pacífico. Para la Administración Trump fue como un gol en propia portería.

Cuando en 2018, El Salvador rompió con Taipéi, EE. UU. hizo una seria advertencia al puñado de países latinoamericanos que aún no se había rendido a Pekín. Cuatro en América Central: Honduras, Nicaragua, Guatemala y Belice; cuatro en el Caribe: Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas; y uno en América del Sur: Paraguay.

En especial los países centroamericanos se han beneficiado de la tradicional disputa entre Taipéi y Pekín, porque ambos Gobiernos practican la persuasión con la llamada diplomacia de chequera, que proporciona jugosas dádivas. El caso más curioso de adscripción a Taiwán es, sin duda, el de Nicaragua. En 1985, pocos meses después de llegar al poder, el Gobierno sandinista de Daniel Ortega rompió las relaciones diplomáticas con Taipéi y las estableció con Pekín, lo que convirtió a Nicaragua en el primer país centroamericano en reconocer a la República Popular. Con el triunfo

electoral en 1990 de la opositora Violeta Chamorro, Nicaragua volvió a reconocer a Taiwán, pero cuando Ortega regresó al poder en 2007 mantuvo las relaciones con Taipéi, una decisión que convierte a un enemigo acérrimo de Washington en el gran aliado de su buen amigo taiwanés, al que introduce en el círculo más antiestadounidense de América Latina: Cuba, Venezuela, Bolivia y la propia Nicaragua<sup>1</sup>.

China estrechó el cerco internacional sobre la provincia rebelde durante los dos mandatos de Chen Shui-bian (2000-2008), el primer dirigente del independentista Partido Progresista Democrático (PPD) en llegar a la presidencia. Tres países de América Latina abandonaron entonces a Taiwán: República Dominicana (2005), Granada (2005) y Costa Rica (2007). Tras la tregua acordada entre Pekín y Taipéi durante el gobierno del KMT (Partido Nacionalista, partidario de la reunificación), las espadas volvieron a afilarse con el retorno del PPD al poder de la mano de Tsai Ing-wen, en 2016.

Después de que Panamá y El Salvador cambiasen de aliado, Honduras y Paraguay llegaron a expresar públicamente su voluntad de reconocer a la República Popular, pero las fuertes presiones de EE. UU. lo impidieron. El Congreso norteamericano aprobó en 2020 la ley sobre Iniciativa de Protección y Mejora Internacional de los aliados de Taiwán, que exige

---

1 El 10 de diciembre de 2021, Nicaragua rompió relaciones diplomáticas con Taiwán y las estableció con la República Popular China. Una delegación nicaragüense encabezada por Laureano Ortega Murillo (hijo del presidente), que incluía al ministro de Finanzas del país centroamericano viajó a Tianjin (municipalidad en la que China recibe a los altos funcionarios extranjeros desde que comenzó la pandemia) para firmar el acuerdo de reconocimiento mutuo, junto con el viceministro de Exteriores chino Ma Zhaoxu. Según declaró en Pekín el ministro de Exteriores, Wang Yi, la decisión de Nicaragua de cambiar de bando coloca al país «en el lado correcto de la historia». La acción de Nicaragua se produce días después de que la ganadora de las elecciones de Honduras del 28 de noviembre, Xiomara Castro, diese marcha atrás a lo anunciado en la campaña electoral de que cambiaría las relaciones con Taipéi por las de Pekín. Wang Yi criticó la presión de EE. UU. sobre los países centroamericanos para que sigan reconociendo a Taiwán.

a Washington «reducir sus compromisos económicos, de seguridad y diplomáticos con las naciones que toman medidas serias o significativas para socavar Taiwán», lo que supone una clara advertencia a los gobiernos sobre las consecuencias de cambiar la lealtad a Taipéi por la de Pekín.

En plena campaña electoral para las elecciones del 28 de noviembre en Honduras, EE. UU. advirtió a los candidatos de que ganase quien ganase, Washington quería que Tegucigalpa siguiera reconociendo a Taipéi. El Ministerio de Exteriores chino criticó duramente esta injerencia estadounidense en los asuntos de Honduras, que calificó de manipulación e intimidación.

Es evidente que para los países latinoamericanos los vínculos con China representan un desafío cada vez mayor en la búsqueda de un equilibrio político, económico y diplomático de sus lazos con las dos superpotencias. Cuando Chile informó sobre un acuerdo con China para tender un cable submarino que debía conectar la costa chilena con Auckland, Sidney y Shanghai, Trump no dudó en enviar a Santiago al secretario de Estado Mike Pompeo. Poco después, el Gobierno de Sebastián Piñera anunciaba que el cable finalizaría en Sidney y que el proveedor pasaba a ser la empresa japonesa NEC.

## **2. Formar una red de apoyo en los foros multilaterales**

La seducción de América Latina también es importante por la cantidad de votos que posee en los distintos organismos internacionales, especialmente en la ONU y dentro de la misma, como en la Comisión de Derechos Humanos, enfrentada con las políticas de Pekín. China ha utilizado la era de la globalización para tejer relaciones con todo el mundo, pero, conforme se han deteriorado con Washington, ha reforzado su posición en el Sur global, con importantes socios en el hemisferio occidental.

La República Popular necesita votos y apoyos internacionales para cambiar el orden liberal existente propugnado por EE. UU. No pretende dinamitarlo sino establecer uno paralelo más justo e inclusivo, que le permita jugar un papel preeminente en la esfera económica. Se trata de un avance progresivo, alejado de asaltos al cielo que supongan un



enfrentamiento armado entre las dos mayores potencias y dirigido a la construcción de un nuevo sistema internacional que prime los intereses chinos. Su estrategia se centra en ganarse el apoyo del Sur global, presentándose en oposición a las grandes potencias depredadoras y colonizadoras como la gran potencia responsable, que coopera con los países más pequeños y alza su voz en las instituciones globales en nombre de los países en vías de desarrollo.

Símbolo del papel que Pekín quiere representar fue la convocatoria en La Habana en el año 2000 de la I Cumbre del Sur del G77 y China. Para entonces, el Grupo de los 77, formado en 1964 por países en vías de desarrollo y subdesarrollados, contaba con 134 miembros y la declaración final de la cumbre destaca la necesidad de actuar estrechamente unidos con China en pro del establecimiento de un sistema económico internacional que sea más justo y democrático.

No menos simbólico fue que la celebración en 2014 del 50º aniversario de la fundación del G77 se convocara como Cumbre del G77+China. Evo Morales, que la organizó en la ciudad boliviana de Santa Cruz, quiso dar un impulso renovador al grupo vinculándolo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y al compromiso de acabar con la pobreza antes de 2030. La República Popular, que eliminó oficialmente la pobreza extrema en 2020, quiere priorizar la lucha contra la pobreza como un derecho básico frente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos propiciada por Occidente en 1948. China defiende «la prioridad a la subsistencia y al desarrollo económico como condición previa para disfrutar en plenitud de los derechos humanos» dijo el ministro de Exteriores, Wang Yi.

Pekín gana adeptos y votos entre los países más desfavorecidos que se sienten maltratados por Occidente, que los explotó en la era colonial y después les impuso onerosas condiciones para acceder a créditos necesarios para consolidar su independencia económica.

Evidentemente, el objetivo chino, compartido por los países latinoamericanos es reducir el dominio estadounidense de los organismos internacionales, con el fin de impulsar el multilateralismo y contrarrestar la posición dominante de los actores del Norte, rico y desarrollado. Objetivo que agrava la disputa entre China y EE. UU.

Para apoyar la nueva gobernanza mundial, China se ha dotado de nuevas instituciones financieras que permiten a los países en vías de desarrollo escapar al control y las condiciones leoninas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas son el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, que cuenta con varios países de América Latina entre sus fundadores; el Banco de Nuevo Desarrollo (centrado en los BRICS) y el Fondo de la Ruta de la Seda. Además, en concreto para América Latina, ha creado el Fondo de Inversiones China-Celac, dotado con 20 000 millones de dólares, y el Fondo de Cooperación Industrial China-América Latina (10 000 millones).

Esta búsqueda de los votos latinoamericanos para impulsar el nuevo orden internacional chino no es coherente con la falta de apoyo de Pekín para reforzar la integración regional, lo que sin duda fortalecería la capacidad negociadora de América Latina en múltiples aspectos, incluido el comercio. La influencia china en la región ha sido claramente liberal. Sin descuidar a las diversas instituciones económicas regionales multilaterales, el interés de la República Popular se centra en desarrollar los lazos bilaterales con los principales actores económicos, aunque sin parecido con las alianzas clásicas. El caso más significativo es el de Brasil, principal actor de la región, con el que no hay un componente militar, ni un compromiso sistemático, lo que hace que China no apoye públicamente la mayor aspiración de la diplomacia brasileña, su candidatura a un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La fragmentación por países solo redundaría en beneficio del dragón asiático.

La diplomacia china obtuvo un importante logro en 2004 al conseguir que Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela reconocieran al país asiático como economía de mercado, cuando la OMC, al ingresar Pekín en su seno, había considerado que, tanto por el *dumping* como por las subvenciones a sus grandes empresas estatales, aún no estaba en condiciones de ser calificada como tal. La OMC le concedió 15 años para realizar las reformas necesarias de manera que, al término de ese plazo, pudiera concedérsele automáticamente la clasificación de mercado, según la cláusula incluida en el acuerdo de 2001 de incorporación a la organización. Pero, transcurrido ese tiempo, EE. UU. y la UE se opusieron radicalmente a que la OMC le otorgara esa calificación, desatando

las iras de Pekín que no encontró justificación alguna para que se le denegara. Esa disputa y sobre todo el bloqueo estadounidense a los jueces del tribunal de apelación de la organización se encuentran detrás de la paralización que sufre la OMC, cuando el mundo necesita más que nunca su refuerzo para abordar cuestiones fundamentales como el comercio electrónico, el cambio climático, la pandemia y la misma guerra arancelaria EE. UU.-China.

### **3. Acceso a materias primas**

Los países latinoamericanos grandes y pequeños, ansiosos por salir del subdesarrollo crónico que los atenazaba, abrieron sin reticencias sus brazos a la China pujante del nuevo siglo. Muy pobre en recursos naturales, Pekín precisaba petróleo, gas, cobre, hierro, litio y otros muchos minerales para que la locomotora de su revolución económica y tecnológica siguiera funcionando; América Latina le brindaba un sinfín de posibilidades. Solo en los países del Salar de Atacama (Bolivia, Chile y Argentina) se concentra más del 83 % de las reservas mundiales de litio, un material imprescindible en las nuevas tecnologías. Chile, Perú y México guardan el 36 % de las reservas mundiales de cobre, otro material imprescindible, del que China absorbe el 50 % de la demanda mundial.

Durante el periodo 2001-2010, las exportaciones latinoamericanas a China de minerales y combustibles fósiles crecieron a un ritmo del 16 % anual, seguidas de los productos agrícolas (soja y trigo), que aumentaron a una media del 12 %. América Latina parecía estar preparada para este auge de sus relaciones y ventas, aunque la auténtica expansión de Pekín se produjo a raíz de la gira, en 2004, del presidente Hu Jintao por varios de esos países, que culminó en el Foro Económico Asia-Pacífico, celebrado en Chile.

Entre las herramientas utilizadas para incentivar las relaciones económicas, además del establecimiento de asociaciones estratégicas, Pekín ofreció la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), que fueron suscritos por Chile (2006), Perú (2010) y Costa Rica (2011). Países como Colombia y Uruguay se han mostrado interesados, pero hasta el momento ha sido imposible para los miembros de Mercosur. Los estatutos

de esta agrupación regional de doce países exigen que este tipo de acuerdos comerciales se realicen a nivel de bloque, lo que no es posible porque Paraguay sigue manteniendo relaciones con Taiwán. El TLC supuso un crecimiento exponencial de los intercambios comerciales entre China y Chile, que se multiplicaron por cuatro entre 2005 y 2017, con una balanza comercial positiva para el país transandino por las fuertes exportaciones de minerales como el cobre y el litio.

Según Homi Kharas, miembro principal de la Brooking Institution, la demanda china de artículos de primera necesidad es tan fuerte que ha impulsado el incremento de los precios de los alimentos básicos y de materias primas industriales como aluminio, acero, cobre, algodón y caucho. Ese aumento de precios y la preocupación por las prácticas ambientales, laborales, comerciales e incluso políticas de Pekín y sus efectos en distintas zonas de la región han puesto fin a la luna de miel iniciada con el siglo.

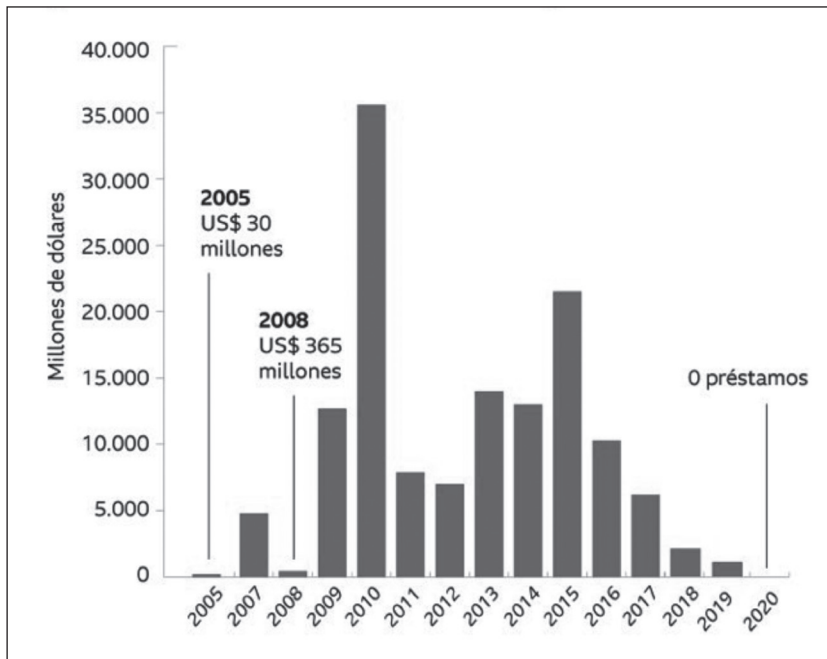
Po-chun Lee, profesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, asegura que la enorme competitividad de las exportaciones chinas ha consolidado la creciente tendencia a la reprimarización de las economías latinoamericanas, perpetuando lo que se conoce como la maldición de los recursos. Prueba de ello es la concentración de las exportaciones a China en cuatro productos principales, que superan el 63 % del total: soja (21 %), petróleo (18 %), minerales de hierro (14 %) y minerales de cobre (10 %). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la aproximación china es bastante rígida: 14 países de la región tienen más del 75 % del total de sus exportaciones concentrado en tan solo tres productos. No ocurre lo mismo con otros socios comerciales de la región, por ejemplo, más del 60 % de las exportaciones de América Latina a EE. UU. son manufacturas.

El mejor conocimiento mutuo ha permitido que las relaciones sean ahora más pragmáticas y, aunque los países latinoamericanos siguen inclinados a consolidarlas, quieren diversificar sus relaciones económicas y miran con interés y curiosidad a lo que puede ofrecerles la disputa entre China y EE. UU. Pekín, por su parte, muy dependiente de los productos básicos de América Latina para los que casi no tiene alternativas, está tratando de profundizar la cooperación en otras áreas, como

seguridad, salud pública, economía digital, exportación de tecnología, innovación científica, tecnología aeroespacial, intercambios culturales y cooperación militar.

#### 4. Acceso a un mercado de casi 700 millones de personas

Importe total de préstamos de China  
a países de América Latina por años



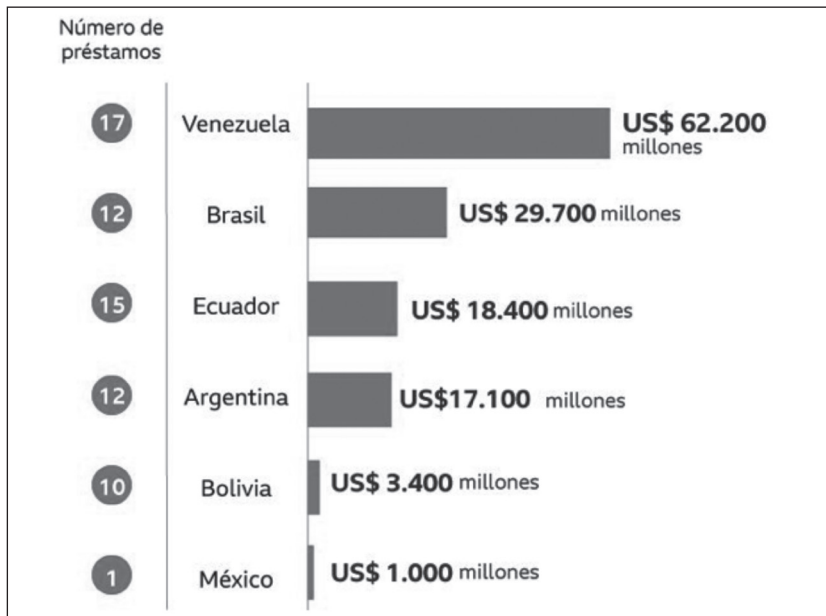
Fuente: Centro de Estudios Diálogo Interamericano. Datos 2020

Convertida en la fábrica del mundo, China no solo buscaba donde abastecerse de materias primas con las que alimentar su producción sino también mercados para poder vender sus productos y América Latina ofrecía más de 660 millones de personas con una capacidad adquisitiva mucho más alta que la de África. Esto propició que el Gobierno se interesara por la región, cuyas economías más avanzadas estaban necesitadas de financiación para impulsar su desarrollo y pagar el aumento de las importaciones. Pekín ya había puesto en práctica en África los créditos por

petróleo, por los que prestaba una cierta cantidad de dinero a pagar con suministros de crudo, lo que daba una garantía de continuidad a sus necesidades energéticas, mientras que los países productores se beneficiaban de una financiación fácil que no estaba sujeta a los altos tipos de interés que exigía Occidente. Las facilidades crediticias de Pekín lo convirtieron rápidamente en el principal acreedor de América Latina.

Como revelan los gráficos, el gran periodo de expansión crediticia china fueron los años comprendidos entre 2007 y 2017 y los países que más se beneficiaron del dinero fácil chino fueron los productores de petróleo, sobre todo Venezuela, Brasil y Ecuador. Este último, un país pequeño con una economía muy subdesarrollada, se encontró pronto con una voluminosa deuda, que generó mucho malestar entre la población, ya que la excesiva dependencia de China hipotecaba en cierta medida las exportaciones ecuatorianas de petróleo y en última instancia el crecimiento económico del país.

Ranking de países de América Latina por el valor de los préstamos de China



Fuente: Centro de Estudios Diálogo Interamericano. Datos 2020

En 2015, con la crisis de Venezuela, Pekín percibió el peligro de la acumulación de deuda en América Latina y dio un giro a una estrategia que había perdido su principal aliciente. Según Alicia García-Herrero, economista-jefe para Asia-Pacífico del banco de inversión francés Natixis e investigadora de los institutos Bruegel y Elcano, los bancos chinos desembarcaron en la región proporcionando generosos créditos a los gobiernos para ayudar a las empresas chinas, entonces desconocidas, a establecerse en esos países, pero ahora ya están asentadas en distintos sectores, han entablado sus propias relaciones y en muchos casos ya no necesitan ese tipo de financiación impulsada por el Estado para poder asegurar acuerdos. Pueden negociarlos a nivel local.

Además de acreedor, en las últimas dos décadas China también se ha convertido en un inversor confiable e importante para América Latina, aunque los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) están muy por debajo de la relevancia del comercio, que alcanzó en 2019 los 223 000 millones de dólares, frente a los 198 000 millones de EE. UU., cifra que confirma a China como segundo socio comercial de la región. América Latina y el Caribe constituyen el segundo destino de inversión en el extranjero de China debido en gran medida a la concentración en los paraísos fiscales de las islas Vírgenes y Caimán. Aunque el capital estadounidense sigue siendo mayoritario, las inversiones chinas son notables en la industria de extracción del sector de hidrocarburos, minería, transportes, infraestructuras, redes eléctricas y distribución de energía. En las redes de telecomunicaciones, Pekín se enfrenta a la oposición visceral de Washington que ha presionado directamente a Colombia, México, Perú y Brasil, donde Huawei había comenzado a desarrollar la infraestructura para 5G.

EE. UU. critica a Pekín el papel de competidor económico que juega en América Latina, donde compra insumos en bruto, que sus fábricas y trabajadores en China transforman para volverlos a vender en América Latina como productos terminados de mayor valor agregado, lo que perjudica a los fabricantes locales y frena el ascenso económico de la región. El 90% de los bienes importados desde el dragón asiático son bienes manufacturados. La competencia china ha dañado, entre otras, las industrias locales de calzado, textiles y juguetes. El economista de la Universidad de Harvard Dani Rodrik afirma que en América Latina,

como consecuencia de la competencia china, se está dando una «desindustrialización prematura», en la que los sectores manufactureros se están reduciendo antes de que las economías de los países hayan apalancado la producción para ascender en las escalas socioeconómicas y tecnológicas.

Con una población de 1 400 millones de habitantes y solo un 12,7 % de tierra cultivable, la seguridad alimentaria es una de las grandes prioridades del PCCh, sobre todo porque conforme el país se desarrolla aumenta el consumo de alimentos y en especial de carne. Si en 1982, los chinos consumían una media de 2 485 calorías al día, en 2011 ya superaban las 3 000. A finales de la primera década del siglo XXI, China exploró la posibilidad de comprar, como ya hacía en África, grandes extensiones de tierra cultivable en Brasil y Argentina, pero desistió por las dificultades burocráticas. Sus movimientos en ese sentido llevaron, en diciembre de 2011, al Congreso argentino a aprobar la llamada ley de tierras, que pone límite a la venta de territorio a extranjeros, de manera que la totalidad nunca pueda superar el 15 % del territorio nacional. Pekín decidió entonces que la manera más fácil de asegurarse los suministros agrícolas era a través de la compra de una gran empresa alimentaria. En 2014, la empresa pública COFCO, la mayor compañía china de alimentos, se hizo con el 51 % de la holandesa Nidera, muy potente en la producción de soja en Brasil y Argentina. Esto permitió aunar esfuerzos entre la que tenía las semillas y guiaba la producción y la que tenía los clientes.

No hay duda de que las relaciones económicas han reportado pingües beneficios a ambas partes, pero en América Latina crece el descontento por la concentración del interés chino en las materias primas, lo que ha agravado las contradicciones internas de la región en una doble vertiente. Primero, porque enfatiza la diferencia entre los países exportadores de productos primarios, considerados como ganadores, y los exportadores de manufacturas, que son los principales perdedores. Es decir, entre los países de América del Sur, que han sido los principales beneficiarios del fuerte despegue económico chino, y los de América Central, el Caribe y México, donde se concentran los impactos negativos. Y segundo, porque la influencia china profundiza las diferencias que hay entre ganadores y perdedores dentro de cada país.



Los ganadores son principalmente los grandes conglomerados mineros (tanto de propiedad privada como estatal), los agricultores comerciales y la agroindustria a gran escala. Mientras que los perdedores son los trabajadores industriales que han tenido que enfrentarse a la presión de los bajos salarios que imperaban en China.

## **Los libros blancos sobre las relaciones con América Latina**

El desarrollo económico ha sido y es el motor de la penetración china en América Latina. El florecimiento de los vínculos económicos y políticos que generaba llevó en 2008 al Consejo de Estado (Gobierno) a emitir el Primer Libro Blanco de las Relaciones con América Latina. El documento ratifica la preeminencia de los objetivos económicos, aunque sin olvidar los políticos. En este sentido destaca la cooperación como la piedra angular de las relaciones que, según Pekín se debería basar en los cinco principios de la coexistencia pacífica: a) respeto a la soberanía y a la integridad territorial, b) no agresión, c) no injerencia en los asuntos internos del otro, d) igualdad y beneficio mutuo y e) coexistencia pacífica. El texto enfatiza también la importancia del desarrollo compartido, la confianza, el aprendizaje y la amistad y señala de forma explícita la voluntad china de establecer relaciones con todos los países de la región.

Este paraguas de principios e intenciones debía cubrir las cuatro áreas temáticas de la cooperación: económica, política, cultural y social, y de paz, seguridad y justicia. En el área política se enmarca el crecimiento de los intercambios de visitas de alto nivel, aunque no se percibe que China haya tratado de desafiar la influencia estadounidense en la región. Tampoco se ha sumado a las posiciones más antiamericanas de Cuba y Venezuela. En cuanto a su apuesta multilateral, la República Popular consiguió el estatus de observador en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1994; el ingreso en el Banco de Desarrollo del Caribe en 1997; observador permanente de la OEA en 2004 y desde ese año también está presente en la Cepal.

Además, estableció diálogos con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Mercosur, y creó distintos foros como el Foro China-Celac (2015), cuya primera cumbre se celebró en Pekín en 2015, en la que Xi Jinping anunció su disposición a invertir en América Latina en la década siguiente 250 000 millones de dólares, que se sumarían a los 240 000 millones ya invertidos en el periodo 2007-2012.

En el campo cultural hubo muchos avances con la firma de acuerdos con la mayoría de los países latinoamericanos y el establecimiento de numerosos institutos Confucio, dedicados a la enseñanza de la lengua china y a fomentar intercambios culturales. En 2019 había 33 institutos Confucio en América Latina y el Caribe.

En cuanto a la estratégica área de paz, seguridad y justicia, promueve las relaciones entre el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas de los distintos países, así como la venta y suministro de armas y el entrenamiento conjunto. El Libro Blanco señala la conveniencia de desarrollar el diálogo y la cooperación en defensa, intensificar las visitas de altos mandos militares y expandir la colaboración en el ámbito de la seguridad no tradicional.

En el Segundo Libro Blanco, que se publicó en 2016 con el título de Política de China hacia América Latina y el Caribe, Pekín reconoce que el compromiso con América Latina es estratégicamente importante para el desarrollo de la economía y el Estado chinos, y por extensión, para la continuidad en el poder del Partido Comunista. Se divide en las mismas áreas que el anterior, pero hace hincapié en formar una comunidad, para lo que destaca la necesidad de impulsar el Foro China-Celac.

## **América Latina en la nueva ruta de la seda**

En 2013, el presidente Xi Jinping lanzó su iniciativa diplomática más ambiciosa, un plan de infraestructuras, industrialización y conectividad que se extenderá hasta mediados del presente siglo. Se denomina oficialmente la Franja y la Ruta, aunque es conocida como la Nueva Ruta de la Seda, en recuerdo de los mercaderes que a lomos de camellos

recorrieron entre el siglo II a. C. y el siglo XVIII el continente asiático conectando el Imperio del Centro con Europa.

El foco inicial del plan presidencial fueron los países vecinos de China, pero de inmediato se hizo evidente que Europa forma parte de la periferia que Pekín necesita para hacer realidad su sueño de renacimiento, y que el Mediterráneo y África oriental son las corrientes que estimulan el flujo principal. A esto se sumó que la oferta de Xi Jinping, avalada por la ingente cantidad de reservas de China y realizada en mitad de una crisis económica mundial, tuvo un efecto llamada sobre otros muchos países, incluidos los de América Latina, que han buscado fórmulas diversas para vincular sus proyectos a esta corriente transformadora. Latinoamérica se ha reivindicado como antigua participante de la Ruta de la Seda a través del galeón de Manila, que entre 1560 y 1815 realizó intercambios comerciales regulares entre Acapulco y China a través de Filipinas.

En 2014, durante una visita a Brasil con motivo de la cumbre de los BRICS, Xi se refirió a la fórmula '1+3+6' como el marco de cooperación entre la Nueva Ruta de la Seda y América Latina. El 1 representa a la iniciativa en sí, que más tarde se reflejaría en el plan de cooperación 2015-2019 entre China y América Latina, acordado en la primera reunión ministerial del Foro China-Celac, en 2015. El 3 son las tres áreas clave de cooperación: comercio, inversión y finanzas. Y el 6 corresponde a los sectores prioritarios de inversión: 1) energía y recursos, 2) construcción de infraestructuras, 3) agricultura, 4) manufacturas, 5) innovación científica y tecnológica y 6) tecnología de la información.

Sin embargo, hubo que esperar a 2017 para que China incorporase oficialmente a América Latina en la iniciativa de la Franja y la Ruta. En 2021, 19 países de la región habían firmado el Memorándum de Entendimiento (MoU), que prioriza a los firmantes para el comercio y los grandes proyectos de conectividad tanto física como cibernética que promueve la iniciativa. Argentina anunció su intención de convertirse en el 20º país latinoamericano que estampaba su rúbrica en el MoU, pero ante la imperiosa necesidad de reestructurar su deuda con el FMI y consciente de la hostilidad entre Washington y Pekín, decidió que

suscribiría el documento durante el viaje del presidente Fernández a Perú, previsto para la primavera de 2022.

China y Argentina han iniciado recientemente una cooperación espacial, fruto de la cual la Administración Espacial Nacional China ha construido en la Patagonia, en la provincia de Neuquén, una base denominada Estación de Espacio Lejano, que oficialmente no es militar, aunque depende de la Agencia Nacional de Lanzamiento, Seguimiento y Control General de Satélites, que pertenece al EPL. Sus ingenieros son los que la han diseñado y controlan esta base secreta de unas 200 hectáreas. Además, en la estación de altura Dr. Carlos Ulrico Cesco, situada a 2348 metros sobre el nivel del mar, cerca de la ciudad argentina de San Juan, en la que ya funcionan varios telescopios estadounidenses y chinos, se concluyó a finales de 2020 la base sobre la que se instalará el mayor radiotelescopio de Sudamérica, con una antena de 40 metros de diámetro.

El marco de la Franja y la Ruta ha dado un fuerte impulso a la colaboración en infraestructuras, con proyectos como el metro de Bogotá, el puerto brasileño de Paranaguá, la central hidroeléctrica Coca Codo Sinclair en Ecuador y la renovación del ferrocarril Belgrano Cargas en Argentina. Brasil, principal receptor de la inversión china, pareció interesarse en la oferta del primer ministro Li Keqiang, formulada durante una visita a Brasilia en 2015, de construir una vía ferroviaria bioceánica de 5000 kilómetros, que conectaría el Atlántico con el Pacífico a través de Brasil y Perú, pero el presidente Bolsonaro lo desestimó.

La Nueva Ruta de la Seda Digital (DSR), incluida en la cooperación prevista en el Foro China-Celac, pretende ayudar a países de renta media o en vías de desarrollo a cerrar la brecha digital a través de fortalecer la infraestructura de Internet, las redes móviles, como 5G, el comercio electrónico y el pago por móvil. La DSR forma parte de la estrategia de Xi Jinping de convertir a China en la primera potencia tecnológica en 2035 y está integrada en la iniciativa 'Creado en China 2025', que se extiende a la Inteligencia Artificial, el Internet de las Cosas, proyectos relacionados con la industria aeroespacial, centros de datos y ciudades inteligentes. Empresas como Huawei, ZTE y China Telecom están presentes

en 15 países de la región y están ampliando sus inversiones, aunque las presiones de EE. UU. son cada día más duras.

## Conclusión

Consciente de que en las dos últimas décadas EE. UU. ha dado la espalda a América Latina y que China ha ocupado los vacíos que ha encontrado a su paso, Biden utilizó la cumbre del G7 (los siete países más ricos del mundo) de junio de 2021 para convencer a sus homólogos de que involucren, tanto a sus administraciones como a la iniciativa privada, en un plan denominado Reconstruir Mejor el Mundo (Build Back Better World o B3W). El objetivo declarado de la Casa Blanca es ensombrecer la Franja y la Ruta con proyectos que se ejecutarán de manera transparente y sostenible, financiera, ambiental y socialmente. El B3W está concebido como un plan global, aunque parece más dirigido a América Latina y África. Biden destacó que está impulsado por los valores de las principales democracias y busca acabar con los métodos coercitivos de China.

Precisamente esas palabras revelan que EE. UU. no ha comprendido que el éxito de la Nueva Ruta de la Seda consiste en que muchos países ven la iniciativa como el camino a seguir para alcanzar el desarrollo de China. Entre las economías más desfavorecidas se extiende la percepción de que han sido maltratadas por Occidente, que primero las colonizó y luego frenó el desarrollo de las naciones independientes con las duras condiciones que les impusieron el FMI y el Banco Mundial para acceder al crédito.

La obsesión por contener a China económica, militar, tecnológica y diplomáticamente puede dañar la capacidad de EE. UU. para analizar las necesidades de América Latina y los enormes campos de cooperación que aún tiene la posibilidad de cultivar en la región. De igual manera, China tendrá que hacer más efectivos sus compromisos de cooperación, inclusividad y sostenibilidad para apaciguar el descontento que genera la reprimarización de las economías, que ancla los países a los recursos naturales y perjudica el desarrollo tecnológico y la innovación.

Concentrados en su propia hostilidad, EE. UU. y China no cumplen con sus responsabilidades de gobernanza global, lo que aviva el caos propio de los tiempos de transición y deja a un lado problemas urgentes como la pandemia, el cambio climático, la inteligencia artificial y el ciberespacio. América Latina no quiere ser escenario del enfrentamiento entre las dos potencias, ni verse obligada a elegir entre una u otra, sino que precisa —y después de las terribles consecuencias del COVID-19 mucho más— una cooperación más estrecha tanto de Washington como de Pekín y centrada en las necesidades de sus más de 660 millones de habitantes.

## Bibliografía y webgrafía

- BONILLA SORIA, A. (2020), «CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)», CIDOB. Disponible en [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/124/celac\\_como\\_vehiculo\\_estrategico\\_de\\_relacionamiento\\_de\\_china\\_hacia\\_america\\_latina\\_2011\\_2018](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/124/celac_como_vehiculo_estrategico_de_relacionamiento_de_china_hacia_america_latina_2011_2018) (última consulta el 21/11/2021).
- CARDENAL, J. P. y H. ARAUJO (2011), *La silenciosa conquista china*. Barcelona: Crítica Editorial Planeta.
- CARLOS IZQUIERDO, J. de (2019), «La estrategia global de China para defender sus intereses», IEEE. Disponible en *La estrategia global de China para defender sus intereses* (iee.es) (última consulta 04/12/2021).
- CGTN (2021), «El presidente chino envía un mensaje para la construcción de una comunidad de futuro compartido China-ALC». Disponible en <https://espanol.cgtn.com/n/2021-09-20/FbAJcA/el-presidente-chino-envia-un-mensaje-para-la-construccion-de-una-comunidad-de-futuro-compartido-china-alc/index.html> (última consulta el 20/11/2021).
- CREUTZFELDT, B. (2018), «Retórica política china hacia América Latina: continuidad en un mundo voluble». Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/327652591\\_Retorica\\_politica\\_china\\_hacia\\_America\\_Latina\\_Continuidad\\_en\\_un\\_mundo\\_voluble](https://www.researchgate.net/publication/327652591_Retorica_politica_china_hacia_America_Latina_Continuidad_en_un_mundo_voluble) (última consulta el 14/11/2021).
- CRIBELLI MINUTTI, E. y G. LO BRUTTO (2018), «La cooperación de China en América Latina: ¿Hacia una nueva economía estructural?». Disponible en

- <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/806> (última consulta el 18/11/2021).
- DEFELIPE VILLA, C., «Relaciones de gobernanza China-América Latina: redefinición de un concepto». Disponible en (40) (PDF) Relaciones de gobernanza China-América Latina redefinición de un concepto.pdf | Camilo E Defelipe Villa - Academia.edu (última consulta el 04/12/2021).
- DOMÍNGUEZ, R. (2018), «China y la construcción de un régimen internacional Sur-Sur». Disponible en <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/737> (última consulta el 17/11/2021).
- EVAN ELLIS, R. (2018), «Hacia una asociación estratégica: las inversiones de China en América Latina», REDCAEM. Disponible en <http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2018/03/WP-N%C2%B03-marzo-2018-REDCAEM.pdf> (última consulta el 20/11/2021).
- \_\_\_\_\_ (2016) «China's Second Policy paper in America Latina and the Caribbean: indications of Chinese intentions, and recommendations for US response». Disponible en China's Second Policy Paper on Latin America and the Caribbean: Indications of Chinese intentions, and recommendations for the U.S. Response (theglobalamericans.org) (última consulta 20/11/2021).
- F. GONZÁLEZ, C. (2021), *El gran sueño de China. Tecno-socialismo y capitalismo de Estado*. Madrid: Editorial Tecnos.
- FAGABURU, D. y A. RAMPININI (2019), «China y América del Sur. Dilemas de la cooperación Sur-Sur al desarrollo». Disponible en [https://www.academia.edu/41134393/China\\_y\\_America\\_del\\_Sur\\_Dilemas\\_de\\_la\\_cooperacion\\_Sur\\_Sur\\_al\\_desarrollo](https://www.academia.edu/41134393/China_y_America_del_Sur_Dilemas_de_la_cooperacion_Sur_Sur_al_desarrollo) (última consulta el 30/11/2021).
- FARIZA, I. y F. RIVAS MOLINA (2021), «Europa pierde la carrera con China en Mercosur», *El País*. Disponible en <https://elpais.com/economia/2021-05-24/europa-pierde-la-carrera-con-china-en-mercosur.html> (última consulta el 20/11/2021).
- FRANKOPAN, P. (2019), *Las nuevas rutas de la seda. Presente y futuro del mundo*. Barcelona: Crítica Editorial Planeta.
- GARRIES, A., «El Pacífico como punto de encuentro China y América Latina y el Caribe». Disponible en [https://www.academia.edu/21540976/El\\_Pacifico\\_como\\_punto\\_de\\_encuentro\\_China\\_y\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe](https://www.academia.edu/21540976/El_Pacifico_como_punto_de_encuentro_China_y_America_Latina_y_el_Caribe) (última consulta el 06/12/2021).
- GERDEL, A. (2021), «El comercio energético entre China y América Latina a 4 años de la Iniciativa de la Franja y la Ruta», Observatorio de la Política

- China. Disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/el-comercio-energetico-entre-china-y-america-latina-a-4-anos-de-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta> (última consulta el 3/12/2021).
- GHIOTO, L. y A. SLIPAK (2019), «América Latina en la Nueva Ruta de la Seda El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica». Disponible en [https://www.academia.edu/38695609/Am%C3%A9rica\\_Latina\\_en\\_la\\_Ruta\\_de\\_la\\_Seda\\_El\\_rol\\_de\\_las\\_inversiones\\_chinas\\_en\\_la\\_regi%C3%B3n\\_en\\_un\\_contexto\\_de\\_disputa\\_inter\\_hegem%C3%B3nica](https://www.academia.edu/38695609/Am%C3%A9rica_Latina_en_la_Ruta_de_la_Seda_El_rol_de_las_inversiones_chinas_en_la_regi%C3%B3n_en_un_contexto_de_disputa_inter_hegem%C3%B3nica) (última consulta el 24/11/2021).
- GHITIS, F. (2021), «Biden aims to challenge China in Latin America with B3W», WPR. Disponible en <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30022/latin-america-is-the-latest-arena-for-china-us-competition> (última consulta el 25/11/2021).
- HIGUERAS, G. (2018), «The new Silk Road as the pendulum axis of History: China's 'Journey to the West' opens a range of opportunities to Europe». *Sinologia Hispanica China Studies Review*, León, pp. 1-28.
- \_\_\_\_ (2021), «El Desarrollo como estrategia política de China». *Revista de Fomento Social*. Disponible en <https://revistadefomentosocial.es/rfs/article/view/5033> (última consulta el 18/11/2021).
- JORGE-RICARD, R. E. (2021), «La Ruta de la Seda Digital china en América Latina y el Caribe», Real Instituto Elcano. Disponible en <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-ruta-de-la-seda-digital-china-en-america-latina-y-el-caribe/> (última consulta el 5/12/2021).
- KOOP, F. (2019), «La Franja y la Ruta, la nueva cara de China en América Latina». Disponible en <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/26121-la-franja-y-la-ruta-la-nueva-cara-de-china-en-america-latina/> (última consulta el 15/11/2021).
- \_\_\_\_, «Coronavirus reconfigura la Franja y la Ruta en América Latina». *Diálogo chino*. Disponible en <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/36699-el-coronavirus-reconfigura-la-franja-y-la-ruta-en-america-latina/> (última consulta el 3/12/2021).
- LAMPTON, D. M. (2008), *The three faces of Chinese power Might, Money, and Minds*. Londres: University of California Press.
- LAUFER, R. (2020), «El proyecto chino la Franja y la Ruta y América Latina: ¿Otro norte para el Sur?». Disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/el-proyecto-chino-la-franja-y-la-ruta-y-america-latina-otro-norte-para-el-sur> (última Consulta el 25/11/2021).



- LEBRÓN, A. J. (2021), «EE. UU. busca contener a China en América Latina». Disponible en <https://dirigentesdigital.com/mercados/asia/ee-uu-busca-contener-a-china-en-america-latina> (última consulta 13/11/2021).
- LECHINI, G. y C. GIACCAGLIA (2016), *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur global*, ebook. Disponible en [http://www.publicacioneserir.com/pdf/Libros/poderes\\_emergentes\\_ebook.pdf](http://www.publicacioneserir.com/pdf/Libros/poderes_emergentes_ebook.pdf) (última consulta el 29/11/2021).
- LEE, P.-C. (2018). «La maldición de los recursos, reprimarizado: las relaciones económicas y financieras entre China y Latinoamérica». Disponible en [https://www.academia.edu/38786792/La\\_Maldici%C3%B3n\\_de\\_los\\_Recurso\\_reprimarizado\\_las\\_relaciones\\_econ%C3%B3micas\\_y\\_financieras\\_entre\\_China\\_y\\_Latinoam%C3%A9rica](https://www.academia.edu/38786792/La_Maldici%C3%B3n_de_los_Recurso_reprimarizado_las_relaciones_econ%C3%B3micas_y_financieras_entre_China_y_Latinoam%C3%A9rica) (última consulta el 16/11/2021).
- LEGLER, T., M. TURZI y E. TZILI-APANGO (2018), «China y la búsqueda de la gobernanza regional autónoma en América Latina», CIDOB. Disponible en [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/119/china\\_y\\_la\\_busqueda\\_de\\_la\\_gobernanza\\_regional\\_autonoma\\_en\\_america\\_latina](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/119/china_y_la_busqueda_de_la_gobernanza_regional_autonoma_en_america_latina) (última consulta 19/11/2021).
- LEVY, I., M. MESCHOULAM y M. HERNÁNDEZ, «Confrontación EE. UU.-China: De geopolítica, tecnología y acuerdos para nuestra región». Disponible en <https://interactivo.eluniversal.com.mx/online/pdf-19/PDF-china-eu.pdf> (última consulta el 14/11/2021).
- LORENTE, J. A. (2021), «América Latina ante la bipolaridad EE. UU.-China ¿Es la hora de Europa?». Disponible en <https://ideas.llorenteycuencia.com/2021/09/america-latina-ante-la-bipolaridad-estados-unidos-china-es-la-hora-de-europa/> (última consulta el 1/12/2021).
- MAÇAES, B. (2018), *Belt and Road A Chinese order*. Londres: C. Hurst & Company (Publishers) Ltd.
- O'NEIL, S. K. (2021), «Latin America shouldn't be a pawn in US-China rivalry». Disponible en <https://www.cfr.org/article/latin-america-shouldnt-be-pawn-us-china-rivalry> (última consulta el 11/11/2021).
- OSTERLOH MEJÍA, M. I. (2018), «Las relaciones intrarregionales entre China, América Latina y el Caribe y el Foro China-CELAC». Observatorio de la Política China. Disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/las-relaciones-intrarregionales-entre-china-y-america-latina-y-el-caribe-y-el-foro-china-celac> (última consulta el 05/12/2021).
- PAÚL, F. (2021), «China y América Latina: 3 Claves que explican por qué Pekín restringe sus préstamos a la región». BBC. Disponible en: <https://www>.

- bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56170156 (última consulta el 19/11/2021).
- PRECIADO, J. y P. UC (2013), «América Latina frente a la rivalidad inter-hegemónica sino-estadounidense: Dilemas para la autonomía de una región emergente». Disponible en <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2696> (última consulta el 13/11/2021).
- REYES MATA, F. (2020), «Pandemia. Efectos en América Latina y su interacción con China». Disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/128660/CONICET\\_Digital\\_Nro.837b68a1-f69b-422e-be39-f37294b0b63d\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/128660/CONICET_Digital_Nro.837b68a1-f69b-422e-be39-f37294b0b63d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y) (última consulta el 15/11/2021).
- \_\_\_\_\_, «La cooperación de China y América Latina en la era digital: tiempos de un nuevo diálogo con proyecciones al siglo XXI». Observatorio de la Política China. Disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/la-cooperacion-de-china-y-america-latina-en-la-era-digital-tiempos-de-nuevo-dialogo-con-proyecciones-al-siglo-xxi> (última consulta el 16/11/2021).
- SALGADO RODRÍGUEZ, B. (2018), «¿América “LaChina”?» Disponible en <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2018/04/12/-am%C3%A9rica-lachina> (última consulta el 16/11/2021).
- SERBIN, A. (2018), «América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales». Disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/005-intro-Serbin.pdf> (última consulta el 12/11/2021).
- SHULZ, S. (2018), «El lugar de América Latina en la Ruta de la Seda. Principales iniciativas desde el Sur para la construcción de un mundo multipolar». Disponible en [https://www.academia.edu/40008319/El\\_lugar\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_en\\_la\\_Ruta\\_de\\_la\\_Seda\\_Principales\\_iniciativas\\_desde\\_el\\_sur\\_para\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_un\\_mundo\\_multipolar](https://www.academia.edu/40008319/El_lugar_de_Am%C3%A9rica_Latina_en_la_Ruta_de_la_Seda_Principales_iniciativas_desde_el_sur_para_la_construcci%C3%B3n_de_un_mundo_multipolar) (última consulta el 17/11/2021).
- STUENKEL, O. (2016), *Post Western world*. Cambridge: Polity Press.
- TIZILI APANGO, E. (2015), «La institucionalización de dos trayectorias por medio del foro China-CELAC». Disponible en [https://www.academia.edu/11641949/La\\_institucionalizaci%C3%B3n\\_de\\_dos\\_trayectorias\\_por\\_medio\\_del\\_Foro\\_China\\_CELAC](https://www.academia.edu/11641949/La_institucionalizaci%C3%B3n_de_dos_trayectorias_por_medio_del_Foro_China_CELAC) (última consulta el 16/11/2021).
- VADDELL, J. A. (2018), «El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la cooperación Sur-Sur». Disponible en

<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/733> (última consulta el 5/12/2021).

VIOLA REYES, C., «El rol de China en la geopolítica de la energía: perspectivas desde América Latina». Disponible en [https://www.academia.edu/27289677/EL\\_ROL\\_DE\\_CHINA\\_EN\\_LA\\_GEOPOLITICA\\_DE\\_LA\\_ENERGIA\\_PERSPECTIVAS\\_DESDE\\_AMERICA\\_LATINA](https://www.academia.edu/27289677/EL_ROL_DE_CHINA_EN_LA_GEOPOLITICA_DE_LA_ENERGIA_PERSPECTIVAS_DESDE_AMERICA_LATINA) (última consulta el 13/11/2021).



## EE. UU. Y AMERICA LATINA

**ROBERT P. MATTHEWS**

Profesor de Historia de América Latina  
en la New York University.  
Analista de la Fundación SIP





## **I. Apreciaciones generales sobre las relaciones actuales entre EE. UU. y América Latina**

Escribir sobre la presencia actual de EE. UU. en América Latina, en el contexto de tres potencias mundiales en rivalidad, se plantea una serie de obstáculos. Primero, es un tema amplio y complejo. Se trata de las relaciones con treinta y tres países (en los que, por ejemplo, se habla español de diferentes formas, portugués, inglés, francés, holandés y creole), y con múltiples cuestiones regionales y nacionales que traspasan las fronteras nacionales.

Los países de la región tienen una historia variada de relaciones con EE. UU. a lo largo del tiempo y con diferentes administraciones presidenciales. Incluso si nos retrotraemos a la Segunda Guerra Mundial, la variedad ha sido tal vez más pronunciada en las últimas tres décadas. Por tanto, enfocaremos este ensayo en algunos aspectos de las relaciones contemporáneas del Gobierno de Joseph R. Biden con América Latina sin obviar algunos aspectos puntuales con respecto al pasado.

El segundo obstáculo es que, si efectivamente acotamos el enfoque al período actual y a la presidencia de Biden, solo tenemos once meses de evidencia y análisis, dado que su primer año de gobierno empezó el 20 de enero de 2021. Advertimos que diez meses de presidencia nos concede poco tiempo para comprender el arco de su política exterior, todavía más difícil en lo que respecta a las relaciones con América Latina.

### **Los problemas de credibilidad**

Si bien EE. UU. ha dejado de ser una vergüenza internacional, la recuperación de los aspectos dañinos de los años de la presidencia de Donald Trump en las relaciones internacionales y con América Latina será lenta e incompleta. En primer lugar, la imagen de la democracia

más antigua del mundo sumergida en un desorden político, y experimentando una especie de crisis democrática existencial, resta credibilidad a Washington y subvierte su diplomacia tradicional.

En segundo lugar, los aliados pueden considerar que cualquier cambio de posición internacional ahora que, por ejemplo, Washington pretende defender la democracia contra la autocracia o liderar el esfuerzo global contra el cambio climático, como posiblemente transitorio dadas las circunstancias internas del país. Con una sociedad y política tan profundamente divididas como es el caso ahora en EE. UU., la dirección política y las estrategias internacionales de la Administración podrían cambiar drásticamente en el próximo ciclo de elecciones. Además, el sistema constitucional y los procesos electorales obsoletos en los EE. UU. podrían dar paso a otro gobierno minoritario republicano de corte autoritario nacionalista. y así romper la continuidad de las políticas de este gobierno.

### **La promesa de Biden**

Para su crédito, tan pronto como Biden asumió el cargo, deshizo algunas de las medidas más infames de Trump, como haber abandonado el acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Organización Mundial de la Salud en tiempo de pandemia.

Así también, abolió la prohibición de entrada al país de inmigrantes de países predominantemente musulmanes y ha intentado revertir las medidas más graves que violan los derechos humanos de los inmigrantes y solicitantes de asilo de América Central y México (algo que está siendo obstaculizado por la Corte Suprema). Estas órdenes ejecutivas, entre otras medidas iniciales, le valieron a Biden elogios internacionales.

### **¿Expectativas frustradas?**

Hay, sin embargo, razones para no esperar grandes cambios en las líneas generales de la política exterior. Igualmente, con respecto a América Latina las expectativas son limitadas para cualquier desviación marcada del pasado.

Primero, es notable que Biden, en su artículo escrito para *Foreign Affairs* cuando buscaba el nombramiento demócrata para la presidencia en marzo de 2020, detalló sus prioridades internacionales, pero solo mencionó a América Latina una vez en una frase que incluía también al continente africano. Los únicos otros países del hemisferio occidental que mencionó (Honduras, El Salvador, Guatemala) fueron en conjunto con un breve párrafo sobre inmigración y la frontera sur con México.

Segundo, cuando Biden fue vicepresidente con Barack Obama siguió una política muy poco diferente de la tradicional hacia América Latina (con la excepción de la apertura hacia Cuba de Obama y el apoyo de su Gobierno al Proceso de Paz en Colombia), apoyando y financiando fuerzas de seguridad en Colombia y América Central y reconociendo y brindando apoyo a varios gobiernos de derecha en Centro y Sudamérica.

Tercero, el obstruccionismo de los republicanos le dificulta aún más sus proyectos internacionales. La oposición intransigente de la derecha estadounidense y su objetivo primordial de instigar el fracaso electoral de los demócratas en 2022 y 2024 ha resultado en que el ejercicio normal y cotidiano de nombrar embajadores y otros puestos diplomáticos se haya estancado en el Senado. Hasta finales de octubre de 2021 se bloquearon decenas de nombramientos diplomáticos.

Por ejemplo, hasta noviembre de 2021 se habían aprobado sesenta y cuatro embajadores en todo el mundo y de ellos solamente cinco en América Latina. El Congreso se ha tomado nueve meses para aprobar el embajador para un país tan importante como México y todavía Washington no ha enviado embajadores a Argentina, Brasil y Chile.

## **Tratamiento entre iguales**

Biden presentaba al comienzo de su presidencia una especie de promesa para las relaciones internacionales. Como senador y vicepresidente, tenía una amplia experiencia en política exterior, centrada en América Latina mucho más que en cualquier otra región. Entre 2009 y 2016, siendo vicepresidente, realizó dieciséis viajes a la región. Dados estos antecedentes, las expectativas eran particularmente altas.



Para la mayoría de los países de América Latina —con la posible excepción de Colombia— la presidencia de Biden supuso un alivio con respecto a los años polémicos de Trump. Es cierto que Biden proyectaba internacionalmente una imagen de estabilidad obviamente bienvenida después de Trump. La expectativa era que primaría la persuasión sobre la imposición, y que veríamos el final de intimidaciones y bravuconadas. Como indicó Rebecca Bill Chavez, investigadora principal en el *Inter-American Dialogue* y exasesora de Obama sobre asuntos latinoamericanos, después de la elección de 2020: «Había llegado la hora de tratarse de igual a igual entre Washington y la región». En cuestiones desde inmigración e inversiones en desarrollo económico y social hasta derechos humanos, la promoción de la democracia y el cambio climático, se esperaba un giro claro respecto de los pasados años.

Respecto de la cuestión eterna en política relativa a las transiciones: ¿continuidad o cambio? Hasta ahora el gobierno de Biden muestra una trayectoria en política internacional menos clara que en política interna y queda por ver, de manera precisa, cómo funcionarán sus políticas hacia la región. Empero, el primer año ha dado algunas pistas.

Finalmente, se advierte una evolución frente a las preocupaciones primordiales y urgentes de la política interna de Biden, incluyendo las profundas divisiones sociopolíticas y la crisis interna de la democracia. Su Gobierno ha concluido razonablemente que los problemas internos en este momento son más críticos que la política exterior. Y en la medida que esta última intervenga en su agenda, su enfoque permanece centrado en las otras potencias rivales: China, Rusia, y en menor grado las situaciones en Oriente Próximo, Ucrania y Afganistán.

## **El abandono de América Latina**

Dentro de esta coyuntura, América Latina posee un perfil bajo para Washington (y mucho más si se compara el momento actual con los días de la Guerra Fría). Sin el conflicto geopolítico de EE. UU. con Rusia y la obsesión con el comunismo soviético, el declive de la importancia de América Latina comenzó en la última década del siglo XX. Aparte de algunas cuestiones candentes (como la inmigración y el narcotráfico)

y unos países puntuales (Cuba, Venezuela o Colombia), la región ha quedado en los siguientes treinta años en el segundo o tercer nivel de los intereses internacionales de Washington.

El politólogo y exministro de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, había escrito ya en la década de 1990 sobre el abandono de la región por Washington como —de manera un tanto infeliz— la «africanización de América Latina». En paralelo, EE. UU. ha perdido influencia y peso en la región a la vez que se orientaban más hacia Oriente Medio y luego al Oriente Lejano.

Esta situación no es exclusiva de los EE. UU. ni es muy distinta al caso de Europa. En octubre de 2021 ante una pregunta del diario *El País* sobre: ¿Qué peso tiene América Latina en las relaciones exteriores de la UE? El jefe de la diplomacia europea Josep Borrell respondió:

[La región] no tiene una relación política a la altura de la importancia de las inversiones que hemos hecho allí. Las empresas europeas han invertido en la región más que en China, India, Rusia y Japón juntos. Hay un desfase entre nuestro vínculo económico y político. A pesar de mis esfuerzos, América Latina no está suficientemente en el radar.

A esta falta de atención habría que sumar otro factor negativo de los últimos años: la presidencia de Trump con sus políticas antiinmigrantes y subversiva hacia el Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario. Su presidencia ejerció una presión bilateral sobre varios países regionales (cortándoles la ayuda al desarrollo) para forzarlos a obedecer.

También, en ciertas ocasiones miembros de la rama ejecutiva de la Casa Blanca utilizaban una retórica neoimperialista del pasado, incluyendo la mención a la odiada doctrina Monroe, el infame pretexto histórico estadounidense (declarado en 1823) para intervenir e invadir a países latinoamericanos —especialmente en la cuenca del Caribe— a lo largo del siglo XX. Su gobierno también lanzó amenazas y sanciones contra la troika de la tiranía (Cuba, Venezuela y Nicaragua); impuso una política de aranceles perjudiciales; recortó la ayuda exterior; e implantó políticas restrictivas de inmigración. Todo esto puso a prueba las

relaciones con muchas naciones en la región, y en particular con México y los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica.

## **América Latina en el marco global**

Sin embargo, el hemisferio occidental no deja de ser una entidad importante, ni deja de presentar una serie de cuestiones cruciales, para EE. UU. Actualmente, las potencias externas que han aumentado su influencia en la región incluyen a Rusia y en cierta medida Irán, pero es China el gran protagonista con ambiciones y peso creciente.

El ascenso global de este país y la competencia que presenta la misma con EE. UU. han convertido a esa nación en el centro de las cuestiones de la política exterior de Washington. Por extensión, la penetración económica de China en América Latina representa una preocupación considerable para la administración Biden. Los datos no dejan dudas: el volumen comercial entre China y América Latina creció 200 % entre 2006 y 2016, mientras que en el mismo periodo el incremento con EE. UU. fue de 38 %.

A pesar de esto, aunque pueda haber un aumento de interés en la región, hasta el momento no hay indicios claros de que Biden vaya a llevar a cabo cambios de política significativos. Algunos casos lo ilustran.

## **Unos aspectos puntuales**

### **El desafío de América Central**

En ciertos asuntos Biden ha continuado con medidas decentes del pasado como es el programa de ayuda a Centroamérica. Asignó cuatro mil millones de dólares en el curso de los próximos diez años a esta región. En su honor, y a diferencia de la ayuda organizada por él cuando era vicepresidente, Washington ha impuesto condiciones como, por ejemplo, respeto de los derechos humanos, transparencia del gobierno, medidas de anticorrupción, pruebas de elecciones democráticas y buen gobierno. También hay menos énfasis en apoyar a la clase militar en

estos países, con porcentajes reducidos para sus ejércitos y fuerzas de seguridad, como es en un nivel modesto el caso de la ayuda a Colombia.

También en cuanto a la inmigración hay menos persecución de inmigrantes dentro del país y un intento de aprobar legislación que abra un sendero a la ciudadanía de los inmigrantes indocumentados. (Ver Sección II sobre los resultados mixtos, y últimamente decepcionantes, en cuanto a la crisis migratoria).

### **La agenda verde**

Respecto del cambio climático, Biden ha nombrado a John Kerry, exsecretario de Estado con Obama, como enviado especial sobre el tema, un cargo, por primera vez ahora, a nivel del gabinete de Gobierno.

Kerry y su equipo se han trasladado rápidamente a la región para iniciar una diplomacia climática que incluye en este año las cumbres en abril, organizada por EE. UU., y en septiembre a cargo de Argentina.

Es demasiado temprano para evaluar los resultados, especialmente con respecto a la deforestación en Brasil, Colombia y Bolivia, y el impacto del cambio climático en las cosechas de café y otros productos básicos en América Central, pero hasta ahora la atención loable que ha prestado el Gobierno de Biden dentro y fuera de su país para ocuparse del cambio climático distingue este gobierno del anterior.

### **Venezuela**

En este caso el secretario de Estado (el ministro de Exteriores en Washington), Antony Blinken, ha dicho que EE. UU. seguirá reconociendo a Juan Guaidó como presidente de Venezuela, una medida controvertida entre la oposición venezolana y frente a la UE que ha anunciado que le retira su apoyo. Mientras la Administración Demócrata ha eliminado las sanciones sobre combustible de cocinar, ha mantenido el resto de régimen de sanciones que impuso Trump.

### **Cuba**

Otra de las políticas más decepcionantes y desalentadoras del Gobierno de Biden se refiere a las relaciones con Cuba. En marzo, la portavoz de la Casa Blanca anunció que «un cambio de política hacia Cuba no se encuentra actualmente entre las principales prioridades del

presidente Biden», alejando así cualquier esperanza de que se pueda volver a la política de normalización que creó Obama y que fue quebrantada por Trump. Esto significa que no se espera que el Gobierno de EE. UU. tome las medidas necesarias para aliviar la guerra económica de sanciones y bloqueo contra ese país. Esto es un tema que sigue enturbiando las relaciones con la región, más allá de que casi todos los gobiernos del continente no simpatizan con La Habana.

Por su parte, Cuba mantiene que la política de la Administración Biden hacia Cuba hoy es la misma que de la Administración Trump. Y en efecto, a pesar de indicar su intento de revisar la política de Trump hacia La Habana, Biden no ha cambiado las líneas generales del anterior gobierno estadounidense. Incluso, el presidente cubano, Miguel Díaz-Canel, ha denunciado a EE. UU. por intensificar su embargo:

Un bloqueo ilegal económico, comercial y financiero impuesto por EE. UU., a pesar de haber sido condenado durante décadas por la abrumadora mayoría de la comunidad internacional (...) y de manera deliberada y oportunista en un momento crítico en que Cuba enfrenta un aumento en los casos y muertes por COVID-19.

Carlos Fernández de Cossío, director general de Asuntos de EE. UU. en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, denuncia que el Gobierno de EE. UU. sigue incluyendo los medicamentos en el embargo, aun durante este período pandémico. Actualmente, la ley de EE. UU. sigue prohibiendo exportar oxígeno y medicamentos al país caribeño.

Por otro lado, las protestas sociales en Cuba en julio de 2021 y la fuerte reacción represiva del Gobierno cubano también le ha hecho políticamente difícil a Biden pensar en una liberalización de sus políticas hacia La Habana. En realidad, la diplomacia de Washington está midiendo la cuestión cubana de acuerdo con su agenda política interna, y las elecciones de medio término. La política del embargo no cumple ninguna prioridad estratégica; mas bien, se trata de los votos de la comunidad cubanoamericana en Florida.

### **Colombia**

Grupos humanitarios expresan una grave decepción y desacuerdo con la administración demócrata porque hasta la fecha no ha puesto

suficiente énfasis en los temas de derechos humanos en este país. En particular, no se ha pronunciado claramente sobre la terrible situación de los asesinatos de los defensores de los derechos humanos y la inacción del Gobierno colombiano, la brutalidad policial en las manifestaciones de protesta, la injusticia racial en Colombia, y la falta de cumplimiento de gran parte del acuerdo de paz de 2016.

La visita del secretario de Estado, Blinken, a Colombia en octubre de 2021 es ilustrativa. Blinken extendió sus elogios al presidente Duque por ser un aliado incondicional de EE. UU. y defensor de la democracia en la región, palabras diplomáticas tal vez necesarias. Pero claramente obvió la preocupante violencia de las fuerzas de seguridad contra civiles durante las manifestaciones en las calles de 2019 y 2020, y a las varias violaciones y abusos de derechos humanos por paramilitares de derecha y grupos criminales, restando importancia a estos temas.

## **II. La inmigración. Un balance**

### **Antecedentes**

Las crecientes migraciones durante parte del siglo XX a través de la frontera sur de los EE. UU. fueron impulsadas principalmente por la pobreza y la desigualdad en los países de origen y el deseo de oportunidades económicas en «El Norte».

Durante las últimas dos décadas del siglo XX las intervenciones paramilitares de EE. UU. y en los últimos años de la Guerra Fría, las guerras civiles en Centroamérica impulsaron a los migrantes a escapar de la violencia y la represión.

En las siguientes décadas hasta hoy, la corrupción gubernamental, la violencia criminal local y transnacional de las pandillas, la represión de los Gobiernos, la violencia del narcotráfico y las guerras contra las drogas en México, así como los efectos negativos del cambio climático sobre los cultivos, han contribuido a aumentar la inmigración forzada de personas que temen que ya no tienen un mínimo de seguridad y protección para vivir en sus países de origen.

A mediados de 2014 se produjo una afluencia de menores de edad migrantes no acompañados del llamado Triángulo del Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador) en la frontera estadounidense con México, que generó una crisis fronteriza y un problema político. Como respuesta a la llamada crisis de los niños migrantes, el vicepresidente Biden fue enviado a Centroamérica para convencer a sus líderes de que ayudaran a detener la migración en su origen, a cambio de recibir la asistencia de EE. UU. A partir de 2009, el gobierno de Obama financió proyectos de desarrollo en el Triángulo que culminaron en más de 1 000 millones de dólares para estos países bajo el Plan de la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte con los objetivos de promover el desarrollo económico, brindar seguridad (gran parte de la ayuda) y combatir la corrupción.

Pero Obama también respondió deportando tantos inmigrantes que le valió el sobrenombre de los críticos progresistas de Deportador en Jefe de EE. UU. No obstante, como era de esperar, los republicanos obstruccionistas no paraban en acusar al presidente de ser débil en aplicar las leyes nacionales sobre la inmigración.

## **Trump y la inmigración**

Durante décadas, EE. UU. había liderado el mundo en números de refugiados reasentados y durante mucho tiempo había garantizado el derecho de asilo a las personas que llegan a la frontera sur. Esto cambió drásticamente después de que Donald Trump asumiera la presidencia en 2017. El objetivo final de Trump, junto con Stephen Miller, un asesor presidencial de alto nivel que simpatiza con las creencias supremacistas blancas, era diseñar un amplio y complejo sistema de políticas antiinmigrantes con el fin de acabar con toda la inmigración, especialmente del ingreso al país de la gente no blanca, y expulsar a comunidades de inmigrantes que se encuentran en diferentes estatus dentro del país.

En marzo de 2019, la administración Trump detuvo abruptamente los fondos de ayuda prometidos a Centroamérica, y esa congelación continuó hasta junio de 2020. También reasignó recursos del presupuesto nacional para su muro en la frontera. De todos modos, el esfuerzo más significativo de Trump fue el de cambiar gran parte de la legislación

y los programas de Estado Unidos creados para brindar asilo a los refugiados. Al emitir una serie de decretos, la administración prácticamente cerró las fronteras del país, poniendo fin a casi toda la inmigración legal e ilegal a los EE. UU., pero especialmente a los inmigrantes de color y los que venían de los países más pobres.

La política de *Remain in Mexico* (Permanecer en México) de la administración Trump se inició en enero de 2019, conocida oficialmente como Protocolos de Protección al Migrante. Afectaba a los inmigrantes que esperaban una audiencia en un tribunal de EE. UU. Esta política también provocó un aumento significativo de la población en el norte de México, con decenas de miles de migrantes acorralados en centros comparables a campos de concentración —peligrosos e insalubres— al otro lado de la frontera.

La pandemia de 2020 ejerció una influencia enorme en la inmigración a EE. UU., dando al gobierno de Trump un pretexto conveniente para bloquear la inmigración a fin de evitar la propagación de COVID-19. Más que el muro fronterizo, promovido casi diariamente por Trump en sus primeros años y altamente controvertido, la instrumentalización de los códigos de salud pública —en especial el Título 42 del «Código de Leyes de los EE. UU.»— representó su esfuerzo mayor para atacar y bloquear a los inmigrantes.

Esta ley del Título 42 permitía que la Patrulla Fronteriza de los EE. UU. y la Aduana pudiera juzgar el riesgo sanitario presentado por los inmigrantes y prohibir la entrada de personas que se consideren un peligro para la salud de los ciudadanos. Trump coronó esto con una política cruel y escandalosa, la de separar a las familias. El programa causó la separación forzosa de más de 3000 niños de familias de inmigrantes en la frontera con el objetivo patente de causar tanta angustia a las personas que intentaban ingresar al país que sirviera para disuadir la migración centroamericana.

## Las respuestas de Biden

Hoy día el tema de la inmigración sigue siendo turbulento en la política norteamericana. A la vista de las políticas seguidas por Biden el primer año, es probable que a pesar de la retórica sobre un cambio de



las políticas de Trump en el futuro inmediato, no vayamos a presenciar reformas sustanciales. Recordemos también que Biden formó parte del gobierno de Obama que estableció un número sin precedentes de deportaciones de migrantes centroamericanos. Es una cuestión candente de política interna (que están utilizando los conservadores intransigentes en su contra) y el Gobierno es reacio a abrirse a más críticas derechistas.

Como emisario del segundo mandato de Obama para Triángulo del Norte en Centroamérica, Biden presentó un plan en 2015 denominado «Estrategia de EE. UU. para el Compromiso en Centroamérica». Este proporcionó ayuda para abordar los problemas de seguridad —económicos y físicos— que se solapan en la región. Sin embargo, casi la mitad de los fondos (750 millones de dólares) que asignó Washington se destinó a las fuerzas de seguridad que en algunos casos habían sido acusadas de abusos contra los derechos humanos. Se comprobó la participación del ejército hondureño en actos de violencia contra civiles y activistas sociales, incluidos secuestros y asesinatos. Desgraciadamente, Obama, y por extensión, Biden, ignorando las protestas del Congreso, pasaron por alto el historial de la violación de derechos humanos en Honduras para certificar la entrega completa de su ayuda.

Biden entonces expresaba cierto orgullo en comparar este proyecto centroamericano con el Plan Colombia, en el que también tuvo un papel importante en su elaboración en 2000. Es de señalar, que los gobiernos de la región, en general, quieren la ayuda de EE. UU., pero no quieren interferencias en sus negocios corruptos. En efecto, como en el caso de Colombia, Washington dedicó la mayor parte de la ayuda en Centroamérica a seguridad y toleró los abusos de derechos humanos de los militares, policías y otras fuerzas de seguridad además de la corrupción. Después de haber gastado 3 000 millones, Trump terminó casi toda esa ayuda en 2019 pero en todo caso en los años 2014-20 no hubo un cambio visible en la aún alta incidencia de corrupción, pobreza y delincuencia organizada en la región, problemas críticos de estos países.

### **Biden en 2020: Promesas sobre la inmigración**

Biden declaraba que su estrategia para Centroamérica era el mayor logro en la política exterior de su vicepresidencia. Pero luego, durante

la campaña presidencial de 2020 Biden se comprometió a devolver la compasión al sistema de inmigración del país que había sido corrompido por las políticas antiinmigrantes de Trump y revertir sus decretos y reglas. También, presentó una propuesta de cambios en la ley de inmigración que incluía un camino hacia la ciudadanía para algunos migrantes que ya se encontraban en los EE. UU. Finalmente, hizo la promesa de abordar las causas fundamentales de la migración y proporcionar cuatro mil millones de dólares de ayuda y requerir que los países contribuyan con sus propios recursos y emprendan reformas significativas, concretas y verificables. A muchos les parecía a una repetición de su plan de 2015 en América Central y se esperaba que tendría mejores resultados.

Escribiendo en *Foreign Affairs* durante la campaña de 2020, prometió que «haré cumplir las leyes de EE. UU. sin apuntar a comunidades en particular o violar el debido proceso o destruir familias», como lo ha hecho Trump. «Protegeré nuestras fronteras al tiempo que garantizo la dignidad de los migrantes y defendiendo su derecho legal a buscar asilo».

## **El estancamiento**

Biden generó expectativas con sus declaraciones de campaña y decisiones políticas iniciales en los primeros meses de su presidencia en 2021. De hecho, el 20 de enero, su primer día como presidente lanzó una propuesta para revisar el programa de asilo, dismantelar el legado de Trump, y reformar el sistema de inmigración de la nación.

En su primer discurso conjunto ante el Congreso, Biden pidió a este cuerpo aprobar una reforma migratoria radical. Pero al mismo tiempo admitió que no había muchas probabilidades de que suficientes republicanos apoyaran la propuesta. Luego instó al Congreso a aprobar medidas más inmediatas para proteger a los trabajadores agrícolas y a las personas que fueron traídas ilegalmente al país, los llamados *dreamers* (soñadores), jóvenes traídos ilegalmente a EE. UU. por sus padres o parientes y que solo han conocido a ese país como su hogar.

A mediados de febrero, a instancias del presidente, los demócratas del Congreso presentaron un amplio proyecto de ley de inmigración con un camino de ocho años hacia la ciudadanía. La Casa Blanca también

envió otro proyecto de ley al Congreso para proporcionar cuatro mil millones de dólares en ayuda para abordar las causas fundamentales de la emigración en Centroamérica.

Pronto se hizo obvio que con una mayoría muy ajustada en el Congreso había pocas esperanzas de aprobar cambios radicales en las leyes a través de negociaciones bipartidistas. Actualmente hay un estancamiento del proceso legislativo en el Congreso y aún no se ha autorizado un camino hacia la ciudadanía para los soñadores. Para mediados de marzo de 2021 ya había una crisis incipiente con 100 000 inmigrantes detenidos en la frontera con México y para mediados de ese año, Biden recibía una fuerte y continua crítica de muchos activistas y grupos dedicados a proteger los derechos de los inmigrantes por haberles decepcionado, deshaciéndose de sus posiciones de campaña.

### **El Título 42 de la Ley Nacional Sobre la Salud**

Además de los fallos en la legislatura, lamentablemente el gobierno continua aplicando el título 42 para prohibir y deportar inmigrantes con el pretexto de proteger la salud de la nación. El único cambio positivo, según los defensores de inmigrantes, es que ahora no se aplica la restricción a los niños migrantes no acompañados en la frontera.

Biden está bajo intensa presión por muchos demócratas, activistas progresistas y organizaciones pro-inmigrante para poner fin al uso ilegal del título 42 y la pandemia para frenar, expulsar y devolver los migrantes a sus países de origen. Argumentan de manera convincente que el título 42 se ha empleado como un instrumento político para limitar la inmigración en lugar de proteger la salud de la nación. Karla Marisol Vargas, abogada principal del Proyecto de Derechos Civiles de Texas dice: «Es más que cruel usar una oscura regla de salud pública para rechazar a las familias que buscan seguridad, sin el debido proceso y en efecto cerrar funcionalmente nuestro sistema de asilo. Además es ilegal».

### **El caso Haití**

Entre los aspectos trágicos de la crisis migratoria estadounidense de este año se encuentra la situación en agosto y septiembre de 2021

cuando más de diez mil haitianos intentaron entrar al país, cruzando la frontera de México en Del Río, Texas.

Decenas de miles de personas tratan de salir de un país que sigue asediado por el reciente terremoto devastador, las inundaciones provocadas por el huracán y el asesinato presidencial, en el contexto de un país que tiene la peor tasa de pobreza del hemisferio occidental. En noviembre, la mayoría de los habitantes en Puerto Príncipe no tenían acceso a agua potable, electricidad ni recolección de basura. El porcentaje de la población de Haití que recibió solo la primera vacunación contra el COVID-19 es inferior al 1 %.

Pronto la Policía de Aduanas y Protección Fronteriza estadounidense, montada en caballos, se enfrentó brutalmente a los inmigrantes, persiguiendo a los que huían, haciendo chasquear sus látigos y arreando a los haitianos como si fueran ganado. Los videos de las acciones se volvieron virales con imágenes de la policía cazando y azotando a inmigrantes negros, superponiendo una imagen racista de la historia esclavista a la narrativa visual antiinmigrante. Después, los subieron a un avión y los devolvieron a Haití. Uno de los inmigrantes contó que «nos encadenaron como animales —nuestras manos, pies y cintura— y una vez que llegamos, nos desencadenaron para que los periodistas nos vieran».

Entre el 19 de septiembre y el 2 de octubre, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés) expulsó a más de 4 600 inmigrantes haitianos de los EE. UU. a Haití, la mayoría ilegalmente bajo la ley del título 42. El día 17 de septiembre, 56 miembros del Congreso escribieron una carta al secretario del DHS, Alejandro Mayorkas, y al secretario de Salud y Servicios Humanos, Xavier Becerra, instándoles a detener indefinidamente las deportaciones a Haití.

Entre las protestas del Congreso y dentro del gobierno, el 23 de septiembre, en un acontecimiento dramático, el enviado especial de EE. UU. a Haití, Daniel Foote, renunció a su cargo en protesta por la decisión inhumana y contraproducente de deportar a miles de refugiados haitianos. El funcionario denunció ferozmente la política del presidente Joe Biden como «profundamente defectuosa».

La confrontación resultó altamente vergonzosa para Biden, dañando aún más su imagen y socavando su mensaje compasivo. Así, esta fue otra demostración de que las buenas intenciones de este gobierno no necesariamente se practican cuando políticamente se trata de un tema altamente complicado y controvertido como es la inmigración de cara a las elecciones.

### **La sombra de Trump en la frontera**

De esta forma, las dificultades en la frontera con México han seguido agravándose, constituyendo un serio problema político para la Casa Blanca, tanto por la crítica de la izquierda como por la derecha.

Los intransigentes republicanos continúan sus críticas diarias al Gobierno, citando el crecimiento de los números de inmigrantes intentando cruzar la frontera e igualmente el bajo número de detenciones de los no documentados ya dentro del país, y utilizando la crisis para denunciar un colapso de orden y la aplicación de las leyes nacionales desde que Trump dejó el cargo.

Para ser justo, el hecho es que la administración está enfocada en otros temas internos, desde la pandemia persistente hasta el proyecto de ley de infraestructura y gasto social, y la legislación de protección democrática al votante. Debido a esta politización de la inmigración, miembros del gobierno argumentan que puede ser mejor moverse con más cautela y menos discusión pública. Desafortunadamente, a pesar de las esperanzas generadas al comienzo de esta presidencia, Washington sigue bloqueando y aun maltratando a los migrantes en la frontera con México.

Dicho en su favor, después de una vacilación inicial, a principios de mayo Biden aumentó el límite para el reasentamiento de refugiados este año de los 15 000 históricamente bajos establecidos por Trump a 125 000. Pero al final, incluso la eliminación de algunas regulaciones y barreras antiinmigrantes burocráticas de los años de Trump ha sido lenta. Once meses después de comenzar su primer mandato, es obvio que dismantelar las políticas fronterizas de Trump, y la falta de una reforma en profundidad del sistema migratorio que se arrastra desde

administraciones anteriores, no va a ser fácil, institucional o políticamente. Es un momento decisivo, un punto de inflexión para que Biden decida qué tipo de política de inmigración va a tener y qué legado va a dejar este tema para su gobierno.

### III. La rivalidad con China

Si hay una cuestión que puede atraer la atención del Gobierno de Biden hacia la región es el auge de China en América Latina y su competencia con EE. UU.

Ha vuelto a surgir en lugares puntuales cierta rivalidad de las potencias externas en América Latina durante la última década, pero China, con su creciente presencia e implicación en la región y su contienda con los EE. UU., añade un elemento crucial y una capa más a la dinámica compleja de esta zona. Queda por ver si esta rivalidad terminará fortaleciendo el multilateralismo del hemisferio o socavará las perspectivas de cooperación regional.

La rivalidad estadounidense con China se había acelerado durante el período de Trump y se puede decir que hoy China se ha convertido en el centro de las preocupaciones de la política exterior de EE. UU. Para el momento actual en los círculos de seguridad nacional se habla de una especie de «neo-Guerra Fría», de hostilidad bilateral y de esferas competitivas de influencia global.

Algunos creen que América Latina puede convertirse en la «primera línea» de la competencia de EE. UU. con China. Pero esta vez, a diferencia del casi medio siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la contienda exhibe dimensiones tecnológicas y aspectos económicos mucho más grandes, y por lo menos hasta ahora, con una reducida competencia militar y sin un enfrentamiento nuclear. Es más, a pesar del sistema político autocrático de una China capitalista (algunos hablan de *market-Leninism* o leninismo de mercado) y su récord abismal de derechos humanos tampoco hay una marcada división ideológica entre Estados y China como era el caso durante la Guerra entre Rusia y EE. UU. A pesar de todas las palabras hostiles que se lanzan uno al otro, la

retórica de una lucha crepuscular y maniquea entre el bien y el mal, está todavía ausente del discurso EE. UU.-China.

La llegada al poder en EE. UU. de Trump con su aproximación torpe y errática a la política exterior fue un regalo a Beijing que la diplomacia china cómodamente explotó. Desde 2017 los estragos diplomáticos que causaron su presidencia y la consternación entre los aliados internacionales proporcionaba beneficios a China debido al sorprendente abandono de Washington de sus responsabilidades globales.

También, en las relaciones con el conjunto de América, Trump y sus secuaces le hicieron el juego a los dirigentes chinos. Por ejemplo, el hostigamiento a Cuba, Venezuela y Nicaragua resultó contraproducente, así como reivindicar la vigencia de la doctrina Monroe que no hizo sino mostrar las limitaciones del poder EE. UU.

Esta postura arrogante y beligerante de los funcionarios de la política exterior del gobierno de Trump propinó otra razón para que los países del hemisferio occidental considerasen unas relaciones más estrechas con China.

Washington utilizó la intimidación diplomática con los países regionales y ejerció políticas desequilibradas a favor de EE. UU., y en detrimento de los países regionales. Esto no es nuevo en las relaciones entre Washington y la región, pero después que el gobierno de Obama comenzase un acercamiento menos intervencionista y más horizontal, resultó chocante para la mayoría de los gobiernos, excepto los aliados tradicionales como Colombia o los que se alinearon con Trump, como el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro.

Esta situación hizo posible que los dirigentes chinos apareciesen también como víctimas del ogro del norte y presentarse como un ejemplo de amistad defendiendo el principio de la no intervención y la autodeterminación al tiempo que lanzaron sus estrategias para conseguir buenos contratos de infraestructuras y acceso a recursos naturales esenciales para el futuro de China.

Dado al abandono de la región por Washington durante varias décadas, la penetración económica de China presenta un reto serio. El Gobierno de Biden tiene mucho trabajo por delante para convencer a

estos países de las ventajas y beneficios que pueden obtener si vuelven su mirada actual desde China hacia EE. UU. y aumentan sus relaciones comerciales y financieras con este país.

China ofrece un desafío en la región no solo en términos cuantitativos sino también en el sentido cualitativo: grandes recursos financieros y tecnológicos con un enorme mercado, pero también un sistema de préstamos, inversiones y acuerdos comerciales con menos condiciones para los tratados comerciales e inversiones multimillonarias chinas. A la vez, el Estado chino no impone requisitos políticos respecto a la gestión interna de los gobiernos de sus clientes como, por ejemplo, respetar los derechos humanos; practicar la disciplina presupuestaria y la transparencia gubernamental; tomar en cuenta el impacto ambiental; contar con normas laborales; o potenciar la creación de empleo.

China ofrece también términos más flexibles y horizontes de tiempo a más largo plazo para proyectos que los que exige EE. UU.

Sin embargo, los proyectos de inversión china, bajo la bandera de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (o BRI, por las siglas en inglés para *Belt and Road Initiative*), así como las relaciones comerciales ya en rápida expansión, están cada vez más vinculados a los intereses estratégicos chinos. Por ejemplo, a cambio de oportunidades de inversión y comercio, Beijing a menudo presiona para que los países rompan las relaciones diplomáticas con Taiwán y adopten una infraestructura digital 5G construida por China.

China ofrece una alternativa a los odiados y malogrados programas de austeridad neoliberal y la infame terapia de choque de EE. UU. y las organizaciones de crédito y financiación (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de Occidente) de años pasados. Hay, de hecho, ventajas puntuales con la ayuda e inversiones chinas si se las compara con EE. UU., y podemos señalar cuatro aspectos principales:

- Primero, generalmente a diferencia de China, las relaciones económicas de EE. UU. y Occidente se inclinan hacia la ayuda privada, y la financiación tiende a ser atomizada, descentralizada, de relativamente corto plazo, y más reacia al riesgo.



- Segundo, en el pasado, el capital extranjero privado y estatal estadounidense (y en gran medida europeo) en forma de inversiones y préstamos siguió el Consenso de Washington con sus requisitos enfatizando la austeridad, disciplina presupuestaria condicional, desregulación y privatización, además de una devaluación de la moneda y tipos de cambio competitivos, un equilibrio presupuestario, y la apertura al capital extranjero.
- Tercero, la ayuda y la inversión estadounidenses fluían en circunstancias favorables y se agotaban durante las crisis o recesiones cíclicas. Es decir, venían con un disparador rápido que el capital paciente chino no tiene.
- Cuarto, la inversión estadounidense y occidental ha tendido a estar orientada al mercado y la macroeconomía, mientras que la inversión china se centra en la infraestructura y las condiciones comerciales, o sea, en condiciones más microeconómicas.

Así, es irónico que China era en el tiempo de Mao Zedong, la encarnación de la pureza ideológica comunista y ahora representa el pragmatismo que se suponía vinculado a los anglosajones. Estos en cambio terminan pareciéndose a los puristas ideológicos capitalistas.

## Respuesta a la Franja y la Ruta

El gobierno de Biden tiene interés en combatir el auge de China con un programa que rivalice con el proyecto del BRI. La idea de un plan fue ensayada formalmente por los líderes del Grupo de los Siete durante la cumbre del G-7 el junio 2021. La versión estadounidense sigue ahora bajo el nombre de *Build Back Better World* (Reconstruir Mejor el Mundo), y la Asociación B3W por sus siglas en inglés. Abarca varias prioridades estratégicas, desde la rivalidad con China hasta la seguridad económica y la lucha contra el narcotráfico. Debido a la importancia geopolítica de América Latina, al principio la iniciativa de Biden está enfocando el B3W en el hemisferio occidental.

Con ello, Washington ofrecerá a la región una alternativa económica y financiera al proyecto del BRI de Beijing, contrastando su enfoque

con el de China con su sistema político económico menos abierto y sus prácticas a veces egoístas.

Los funcionarios de la administración estadounidense afirman que la Asociación B3W refuta implícitamente los enfoques chinos al ofrecer un alineamiento con los valores compartidos, proyectando transparencia para evitar la corrupción pasada e incluyendo protecciones ambientales y laborales. Dado que aún no se ha puesto en práctica, está poco claro si su intención transformadora económica y geopolítica se hará realidad.

Por otra parte, las tendencias políticas autoritarias a nivel global, el desgaste de la idea de la democracia y la profundidad que tiene la corrupción en el sistema político latinoamericano (en complicidad con el sistema económico financiero global) pueden ir en contra del proyecto de Biden basado en valores.

En cierta medida la Asociación B3W en América Latina también puede verse como una respuesta positiva a la amenaza política, económica y quizás, eventualmente, militar, de la influencia hemisférica china. Al final podría ser tanto un intento directo de mejorar el desarrollo económico, el crecimiento del empleo y los estándares de la región, como una táctica ingeniosa para empezar a frenar el dominio de China en la región.

## **Diplomacia presidencial**

Washington podría comenzar a contrarrestar a China en América Latina a través de una diplomacia amplia sobre cuestiones sociales y ambientales; acelerar la promoción de los derechos humanos y fortalecer la sociedad civil. Así mismo, debería abordar el cambio climático y la degradación ambiental, especialmente la minería destructiva y la deforestación en Brasil (y en los países con territorio amazónico); enfrentar el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico humano transnacional y frenar la corrupción estatal y empresarial. Cuestiones también cruciales son ayudar a aliviar la enorme migración de Venezuela y Centroamérica e impulsar medidas para reducir la notoria desigualdad en la región y la abrumadora tasa de pobreza. El Gobierno de Biden también podría

ofrecer términos comerciales más justos que los que ofrece Beijing, con su énfasis desigual en las importaciones chinas de valor agregado a cambio de las materias primas y productos básicos de América Latina.

Es de esperar que la administración Biden se convierta en un aliado más confiable e influyente en América Latina de lo que ha sido bajo el presidente Trump. Sin embargo, si bien las opciones estratégicas de América Latina son limitadas, la región debería evitar internalizar la rivalidad cada vez más amarga entre el país en ascenso en la región y la otrora potencia hegemónica regional. Sería mejor buscar una cierta autonomía y encontrar un equilibrio viable entre los dos poderes que permita a estos países calibrar sus valores con los intereses de los dos rivales en términos pragmáticos y lograr un cierto nivel de autonomía.

En fin, EE. UU. debería comenzar su respuesta a China yendo por tres caminos:

- primero, ignorando la presión antichina de la Administración anterior sobre los gobiernos de Iberoamérica, que no produjo beneficios apreciables para los EE. UU.;
- segundo, admitir que el comercio, la ayuda y la inversión entre China y la región, en general, han tenido muchas consecuencias económicas positivas y cruciales para la región;
- tercero, reconocer que aparte de lo que se materialice en la diplomacia con Biden, el comercio entre China y América Latina está aquí para quedarse y es casi seguro que los intereses chinos y la importancia de China en el hemisferio occidental seguirá creciendo, consolidándose y adquiriendo importancia durante los años venideros.

En fin, con respecto al gobierno de Biden y América Latina, es cierto que ha habido un cambio de retórica, y un cambio de estilo hacia una diplomacia más sensata, menos hostil y más cooperativo, un final a las tácticas de intimidación de Trump, y algunos cambios de política puntuales. Sin embargo, si bien Biden no es Trump, todavía tampoco es un anti-Trump. Sus políticas no difieren 180 grados o aun suficientemente de las de la pasada administración. No se puede decir que Biden está

realmente rectificando las políticas de Trump o borrando los años de su presidencia para América Latina.

Si percibimos vagas muestras de una nueva dirección con respecto a la región, no hay indicios de que Biden planeee llevar a cabo cambios sustanciales. Por ahora estos cambios serán someros y gestionados lentamente. Además, con el futuro electoral en los EE. UU., incierto y potencialmente convulso, incluso los pequeños avances que podrían ocurrir ahora pueden no durar más allá de este período presidencial.





# **AMÉRICA LATINA EN LA NUEVA PUGNA ENTRE LAS POTENCIAS: LAS RELACIONES CON LA UE Y CON LA FEDERACIÓN RUSA**

**NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA**

Catedrática de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza





## 1. A vueltas con la caracterización de Iberoamérica

Como cuestión previa, señalamos la preferencia por el término tradicional de Hispanoamérica para referirnos a la inmensa mayoría del continente americano, de civilización heredera de la española, incluso lo que hoy constituye México, Nuevo México, California, Luisiana o la Florida, entre otros. Para incluir la herencia portuguesa en Brasil, es más exacto el término de Iberoamérica. Sin embargo, se descarta por su inexactitud histórica hablar de Latinoamérica, hoy muy extendido y cuya paternidad corresponde a un colaborador de Napoleón III para devaluar el papel de España y potenciar la imagen de Francia en México; además de ser un término colonialista usado para favorecer una intervención ajena, y falso pues hablar de una raza latina en un continente con «millones de indios, mestizos, negros, mulatos y personas de otros orígenes étnicos, no tiene el menor sentido»<sup>1</sup>.

Al mismo tiempo, pretender englobar bajo una denominación claramente histórico-geográfica una realidad como la iberoamericana puede conducir al equívoco de unificar a un conjunto de países y regiones muy diferentes entre sí, tanto política, como socialmente. Hablamos de una región fragmentada, heterogénea e incierta; con una historia política convulsa y muy condicionada por influencia, en unos casos, y clara intervención, en otros, por parte de los EE. UU., como también —en varios países— de la Unión Soviética en los tiempos pasados de la Guerra Fría.

Pese a las diferencias entre los países que integran la realidad iberoamericana, pueden apreciarse a día de hoy rasgos comunes a otras regiones mundiales tales como el resurgir del populismo y los avances del autoritarismo, o la emergencia de democracias iliberales.

---

1 MARÍAS, J. (1992), *La Corona y la comunidad hispánica*, tomo X, Asociación Francisco López de Gomara, pp. 88-90.



La situación de incertidumbre de esta región-continente con rasgos propios, se ha visto acrecentada por el ciclo electoral 2021-2024, y la crisis venezolana que han troceado a Iberoamérica en múltiples partes, lejos de la división en dos bloques irreconciliables como ocurría antaño. Por su parte, la pandemia SARS COVID-19 ha agravado el retardo en el crecimiento económico y la desafección hacia la democracia y la clase

política<sup>2</sup>. Esta coyuntura ha puesto en situación crítica a la integración regional, en vez de reforzar la cooperación y el diálogo intergubernamental con la pandemia.

Se han acentuado la desigualdad social —gran lacra en el centro y el sur del Continente—, la corrupción, el narcotráfico y la inseguridad, por poner los ejemplos más llamativos.

A diferencia de lo ocurrido en Europa, los intentos regionales de establecer procesos de integración iberoamericana que permitieran superar estos déficits que siempre han existido no han cuajado plenamente, al contrario, han derivado en una multitud de organizaciones con distinta composición, objetivos y orientación político-económica. Destacaremos las principales y su situación actual (fig. 1).

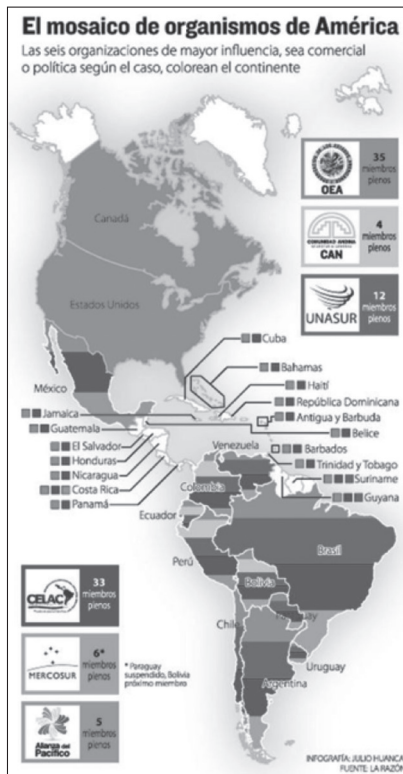


Fig.1. Fuente: Liceo Delacroix, [https://historiageografíadelacroix.files.wordpress.com/2017/04/info-organizaciones-sudamerica\\_lrzima20130615\\_0028\\_11.jpg](https://historiageografíadelacroix.files.wordpress.com/2017/04/info-organizaciones-sudamerica_lrzima20130615_0028_11.jpg)

2 MALAMUD, C. (2021), «Los múltiples desafíos de América Latina». *El Periódico Español*, 13 de octubre.

La Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (Celac), que agrupa a los treinta y tres países iberoamericanos y caribeños, es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación. Fue creada en 2011, en una cumbre de unidad entre el Grupo de Río y la Comunidad Caribeña. En la actualidad se encuentra en fase de irrelevancia, quizá por los esfuerzos del Presidente mexicano López Obrador de reactivarla. A este ha sucedido como Presidente pro tempore de Celac, Alberto Fernández, Presidente de Argentina.

La Comunidad Andina es el más antiguo de los organismos regionales, con origen en el Pacto de Cartagena de Indias en 1969. Aglutina a Perú, Bolivia, Ecuador, Chile y Colombia. Pacto que pretende superar el subdesarrollo a través de la integración y de la cooperación económica. Con una unión aduanera, una zona de libre comercio y libre circulación de personas entre sus miembros, la CAN es una organización intergubernamental con toques comunitarios; como demuestra la existencia, junto al Secretariado, de un Parlamento Andino y de un Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; o por la aprobación de una estrategia de cohesión social conjunta.

Con el golpe de Estado del general Pinochet, Chile formaliza su retirada en 1976. Venezuela se sumó a la Comunidad Andina en 1973, pero se retiró en 2006; año en el que se inicia el proceso para reintegrar a Chile, hoy miembro asociado.

El Mercosur inició su andadura en 1991 de la mano como fundadores de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Es la Organización más similar a la UE en cuanto a la integración comercial, incluso siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo en materia de libre competencia. La posterior incorporación al proceso de Venezuela (hoy suspendido) y de Bolivia<sup>3</sup> supuso un freno a su actividad, principalmente de promoción del libre comercio, por el sesgo ideológico y no favorable a este principio, de estos países. Goza de personalidad jurídica

---

3 Bolivia se encuentra en proceso de adhesión, y Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam son asociados.

internacional y destacan su aprobación de una Carta democrática, sus logros en libre comercio, y ciudadanía del Mercosur.

La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional constituida en 2011 por los Estados ribereños de dicho océano, Chile, Colombia, México y Perú; no incluye por tanto a otros ribereños como Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá<sup>4</sup>; la mayoría incluidos en otras organizaciones. Su énfasis está en la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, pero también aborda temas de interés común como los medioambientales, energéticos, económicos, comerciales

Tanto Mercosur como la Alianza del Pacífico, aparecen lastrados por problemas internos y tensiones entre proteccionistas y partidarios de una mayor apertura comercial. Es de destacar el tradicional enfrentamiento entre Argentina y Brasil en el seno de Mercosur, y en su lucha por un liderazgo regional, hoy en declive en ambos casos.

El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) se crea en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa<sup>5</sup>, con los seis Estados centroamericanos como miembros originarios. A Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, se unen Belice en 2000 y la República Dominicana en 2013.<sup>6</sup> Los pilares sobre los que se funda su integración son la económica, pero también la social, el fortalecimiento institucional y la seguridad democrática, y el cambio climático. Como veremos, de ser una de las zonas más conflictivas de Iberoamérica, ha pasado a ser una de las áreas más avanzadas hoy en su relación con la UE; aunque pervivan numerosos problemas sociales y de seguridad.

---

4 La Alianza del Pacífico cuenta con cuatro países candidatos a ser asociados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur) y 59 observadores.

5 Protocolo a la Carta de Integración de los Estados Centroamericanos. Ver en [https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-tegucigalpa-a-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca\\_1\\_116823.html](https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-tegucigalpa-a-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca_1_116823.html)

6 Está pendiente la adhesión de Haití.

La Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) se crea en oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>7</sup> que, en 2005 fue enterrada por Lula da Silva y Cristina Fernández de Kirchner. Se basa en un tratado de comercio de los pueblos para luchar contra la pobreza y la exclusión social, promovido por Cuba y Venezuela en 2004. Sus diez Estados miembros son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, República Dominicana, Granada, Nicaragua, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas y Venezuela. Honduras y Ecuador abandonaron la Organización; este último por interferencia en la crisis interna boliviana, en 2018.

Unasur fue creado en 2008 por doce países, con el objetivo es «construir una identidad y ciudadanía suramericana y desarrollar un espacio regional integrado». Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú se retiraron en 2018. Ecuador lo hizo en 2019 y Uruguay, en 2020. Por lo que actualmente, solo cuatro Estados lo integran: Bolivia, Surinam, Guyana y Venezuela. En 2019 pasó a denominarse PROSUR.

Unasur-PROSUR y ALBA son organizaciones incapaces de plasmar políticas coherentes, cuya razón fue la de aglutinar a los líderes de una determinada ideología, comúnmente denominada bolivariana y opuestos a las normas liberales que suelen regir otras organizaciones regionales.

Este panorama muestra una cierta decadencia de los procesos de integración regional en Iberoamérica, como también ocurre con la integración europea, mucho más avanzada y consolidada. También pone de relieve el impacto que los sucesivos cambios políticos imprimen sobre la arquitectura institucional iberoamericana, y las consiguientes dificultades de encontrar un modelo que identifique a la región y sobre el que trabajar. Probablemente, si Europa logró aglutinar en torno al libre

---

7 El ALCA fue un Acuerdo Multilateral de Libre Comercio, firmado en la I Cumbre de las Américas, en 1994, que agrupaba a los treinta y cuatro países del continente, menos Cuba. Cuando debía empezar a funcionar, en 2005, se dio por muerto. La oposición a un proyecto grato a los EE. UU. y los cambios de gobierno en América del Sur fueron el detonante para su extinción.

comercio, la democracia y los derechos fundamentales un único proceso de integración, fue por la trágica situación dejada tras la II Guerra Mundial. Ese momento fundacional no se ha dado en Iberoamérica y además han pesado sobre ella fuerzas exteriores y desavenencias internas con gran capacidad disgregadora.

## **2. Las heterogéneas relaciones de la UE y con Iberoamérica**

### **2.1. Inicio de la relación y su evolución**

A mediados de los años ochenta, la entonces Comunidad Europea, como también España previamente a su adhesión, tuvieron una relación de claro apoyo político al Grupo de Río. Este grupo de Estados que congregaba a Colombia, México, Panamá y Venezuela, comenzó a trabajar en 1983 para promover al Grupo de Contadora<sup>8</sup> que negociaba la paz en Centroamérica. En 1985 se unirán en el apoyo a estas negociaciones Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. De su esfuerzo saldría en acuerdo de paz de Esquipulas (1986-1987). Esta base de apoyo político, permitiría posteriormente establecer unas relaciones más sólidas con la UE.

Prácticamente inexistentes con anterioridad, la relaciones de la UE con Iberoamérica tendrán su punto de partida tal y como hoy las conocemos desde la entrada de España y Portugal en el club comunitario, el 1 de enero de 1986.

---

8 El Grupo Contadora fue iniciativa de México (presidente De la Madrid) y Colombia (presidente Betancourt) a la que se invitó a Panamá y Venezuela. Respondía a un llamamiento a estos países por parte de Olof Palme, primer ministro de Suecia, junto a los premios Nobel García Márquez, García Robles y Alva Myrdal, al objeto de que mediasen para establecer la paz en Centroamérica. Centroamérica estaba sumida en largos conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua (que afectaba a Honduras pues era territorio utilizado por los EE. UU. para actuar contra el régimen de Managua).

Durante los años noventa, dichas relaciones se concentraban en la conclusión de acuerdos de cooperación, de asistencia financiera y tecnológica, y preferencias comerciales solo en el marco del sistema de preferencias generalizado (SPG) que permitía a la entonces Comunidad Europea dar un trato más favorable para algunos productos a países en vías de desarrollo.

La presencia de los dos nuevos miembros comunitarios, aunque incrementó el interés por Iberoamérica en Bruselas, no permitió dar a la región el mismo trato que a otros países africanos, por ejemplo, con relaciones históricas con Francia, Reino Unido, o Bélgica. Debido a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, estos acuerdos, desde un punto de vista comercial, no eran acuerdos preferenciales. Es decir, conferían a los países de América Central y del Sur, el mismo trato que a otros países de bajo nivel económico mientras que, países como Marruecos, Túnez o Argelia —estos sí, socios preferenciales—, han disfrutado desde mucho antes de unas preferencias comerciales que permiten la entrada de sus productos en la UE en mejores condiciones que los procedentes de países iberoamericanos, por ejemplo.

A lo largo de los años, hemos vivido un cambio en la orientación de la UE hacia Iberoamérica, que ha pasado de la cooperación interregional a la multilateral y bilateral. Un proceso de bilateralización generalizado también en otros ámbitos regionales, como el Norte de África o el Sahel<sup>9</sup>.

En efecto, durante esa década posterior al ingreso de España en la UE, esta se inclinó por una estrategia de cooperación interregional con el objetivo de impulsar el creciente movimiento integrador de las principales economías del continente. Conviene recordar que esta ha sido una tendencia de la UE al intentar reproducir su modelo exitoso en Europa, en otras partes del mundo.

---

9 FERNÁNDEZ SOLA, N. (2012), «Las relaciones UE-América Latina y Caribe: ¿del regionalismo al bilateralismo?». En S. STAVRIDIS, R. DIAMINT y J. Gordín (eds.), *América Latina-UE - UE-América Latina: integración regional y birregionalismo*. Zaragoza: PUZ, pp.183-198.

La UE, a la luz de la heterogeneidad de países en la región ya indicada, mantendrá relaciones con bloques de países (Mercosur, América Central), con bloques políticos (ALBA, Alianza del Pacífico), pero también relaciones bilaterales con países como Ecuador, México, Colombia, y Chile, o a través de la Asociación Estratégica desde 1999, como reflejo de esa tendencia a la relación interregional (60 países). Quedarán excluidos de relaciones convencionales con la UE Venezuela y Cuba, lo que no implica que no haya ningún tipo de relación con dichos países. Con ellos la UE mantiene un diálogo político, relaciones comerciales sobre los principios generales del comercio internacional, y relaciones institucionales a través de una Delegación de la UE en cada uno de ellos. El reciente acuerdo con Cuba, de 12 de diciembre de 2021<sup>10</sup>, no desvirtúa por completo la afirmación anterior pues no se trata de un acuerdo comercial con pautas vinculantes para las partes, sino de un acuerdo más bien de contenido político.

De la aproximación interregional (con la Celac), se pasó a una cooperación al desarrollo mayor y más diversificada y a una red de nuevos acuerdos de asociación bilaterales o plurilaterales.

Estas relaciones se encauzan, tanto a través de los instrumentos diplomáticos más clásicos, como a través de vías más informales y nuevas formas de diplomacia. Entre los primeros, están las cumbres EU-LATAM, fruto del diálogo político birregional de alto nivel, y los acuerdos surgidos de estas cumbres; también hay cumbres subregionales y bilaterales. Entre los segundos, se desarrolla una cooperación interministerial a todos los niveles, y las reuniones interparlamentarias del Parlamento Europeo con los órganos parlamentarios de la región; principalmente con el Parlamento Latinoamericano (Eurolat). A ello, se añadieron los diálogos con la sociedad civil, 2002-2004.

---

10 El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre Cuba y la UE, primero de la historia entre la UE y Cuba, constituirá el nuevo marco jurídico para las relaciones bilaterales y prevé un diálogo político reforzado, la mejora de la cooperación bilateral y el desarrollo de acciones conjuntas en foros multilaterales, con el fin de apoyar el proceso de transición de la economía y la sociedad cubanas.

Los elementos que integran esta relación, normalmente plasmada en acuerdos, son el diálogo político, la cooperación y el comercio.

### Diálogo político

El diálogo político entre la UE e Iberoamérica se inició con el proceso de San José para la pacificación en Centroamérica, en 1984, institucionalizado en el diálogo UE-Grupo de Río, en 1990. Posteriormente vendrían los diálogos con la CAN, Mercosur, Chile y México. Precisamente por el origen de la relación entre los dos lados del Atlántico en apoyo a un proceso de paz, el diálogo político es factor distintivo de los acuerdos con Iberoamérica, no porque no se incluya en otros acuerdos, sino porque son los primeros en recogerlo convencionalmente y no en meras declaraciones políticas, como ocurría con anterioridad. Ningún otro actor internacional incluye este elemento, característico de la actividad convencional de la UE, que posteriormente se ha extendido a los acuerdos con otros países.

La razón para este diálogo político puede encontrarse en el acervo histórico y cultural entre ambas regiones (principalmente con España), puesto que no se invoca este elemento histórico-cultural en acuerdos con países como India, Congo o Senegal, por poner ejemplos de países con vínculos históricos y culturales con algún Estado miembro de la UE. Esto permite intentar aproximar o concertar posiciones de política exterior, incluso defendibles ante el CSNU. No obstante, debe decirse que el concepto y contenido del mismo dista de ser preciso<sup>11</sup>. Además, el resultado del diálogo político suele tener un contenido muy declarativo y poco operativo. Por si esto fuera poco, se observan diferencias por regiones y por países iberoamericanos, o por actores involucrados, en la eficacia o la densidad de contenido. Señalaremos varios niveles y clases:

---

11 Sobre el problema de la definición de su contenido y de las obligaciones, en su caso, contraídas ver E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «El diálogo político de la UE con países terceros», *Rev. de Derecho Comunitario Europeo*, 1, 1997, pp. 69-96. Ver el volumen de C. FRERES, S. GRATIUS, T. MALLO, A. PELLICER y J. A. SANAHUJA (eds.) (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*. Madrid: Fundación Carolina.



- Diálogo interparlamentario: PE y Parlamento Latinoamericano.
- Diálogo grupo a grupo de carácter regional y subregional.
- Diálogo interregional en las cumbres.
- Diálogo bilateral con Estados con acuerdos de cuarta generación (México y Chile; luego Brasil y Cuba).
- Diálogo con la sociedad civil desde 2002.

### **Cooperación**

La cooperación es un aspecto de la relación de la UE con Iberoamérica cuya gestión corresponde a la Comisión de la UE, como institución supranacional, a diferencia del diálogo político en manos del Consejo y, por tanto, de los Estados miembros. Desde un punto de vista financiero, la aportación en concepto de cooperación se canalizaba a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), hoy transformado en el instrumento *Europa Global*. A través del ICD, con un documento de estrategia regional y tres documentos estratégicos subregionales, se ha procedido a la gestión de las cantidades aportadas por la UE para contribuir al crecimiento sostenible de los países de Iberoamérica.

En 2011, por ejemplo, más del 47% ayuda oficial al desarrollo (AOD) en la región venía de la UE.

El nuevo instrumento financiero *Europa Global*, para el período 2021-2027 cuenta con 3 390 millones de euros para dedicar a proyectos en Iberoamérica y el Caribe.

Hoy en día puede hablarse del enorme incremento de las inversiones chinas en Iberoamérica, en algunos sectores y países muy considerable. Sin embargo, entendemos que no deben confundirse con la AOD pues la ayuda financiera de China hace de Pekín el principal acreedor de muchos países iberoamericanos, pero no el principal inversor, ya que lo que proporciona son préstamos, no inversiones. Un dinero, por tanto, que hay que devolver y con intereses. Otra cosa es que el precio no siempre se paga en dinero y puede hacerse también en recursos naturales, derechos de construcción, compra de material chino, etc.

### **Comercio**

Como se ha señalado, el tipo de tratados de comercio concluidos por la UE con los países iberoamericanos, bilaterales, multilaterales

o interregionales, han tenido un carácter no preferencial. Lo cual no significa que no hayan evolucionado con los años, sin salir de esta categoría, pero incluyendo otros aspectos no estrictamente comerciales que han intentado reforzar la relación. Los más relevantes dentro de la categoría interregional son los siguientes:

- UE-Mercosur. Acuerdo marco 4.<sup>a</sup> generación, 1995; acuerdo de libre comercio 2019.
- UE-SICA. Acuerdo 3.<sup>a</sup> generación plus, 2003, y acuerdo de asociación 2013.
- UE-CAN. Acuerdo 3.<sup>a</sup> generación plus, 2003; acuerdo multi-partes con Colombia, Perú y Ecuador

## **2.2. La asociación estratégica EU-Iberoamérica y su crisis**

La razón de ser de la relación de la UE con Iberoamérica, tanto a nivel regional, como subregional (con Mercosur, el Sistema de Integración Centroamericano —SICA— y la Comunidad Andina —CAN—), o bilateral, por el lado europeo está en la consolidación de la política exterior de la Unión (PESC) y de su posición de actor global. Por su parte, para Iberoamérica, la relación con la UE refuerza los procesos de integración regional y de democratización, y diversifica las relaciones ya mantenidas con los EE. UU., con otro actor comercial internacional de primer orden como es la UE.

Ambos objetivos parecen estar en momentos de reconsideración o de crisis, lo que nos lleva a esperar el final de estos procesos para retomar con mayores bríos esta relación intercontinental.

Atendidos los resultados y el cambio de las circunstancias en ambos lados del Atlántico podemos hablar de un fracaso o agotamiento del modelo, relacional de ambos actores. El populismo, el auge de las democracias iliberales, la crisis venezolana, el ciclo electoral 2021-2024, la pandemia... han puesto en situación crítica la integración regional y creado un entorno cambiante, también para UE.

Por otro lado, el cambio paradigmático en el sistema internacional ha hecho imposible de ocultar que la estrategia relacional entre la

UE e Iberoamérica ha quedado desfasada<sup>12</sup>. Desde el lado europeo, las ampliaciones de la UE han desplazado el interés hacia otras regiones del planeta<sup>13</sup>. A estas razones, desde el lado iberoamericano, hay que sumar la creciente presencia china<sup>14</sup>, con inversiones y promoción del consumo de sus productos, y de Rusia, particularmente en los mercados energéticos y de defensa. A ello se refiere el siguiente apartado.

### **3. Las variables relaciones de la Federación Rusa e Iberoamérica**

Las relaciones de la Federación Rusa con Iberoamérica distan de ser tan relevantes como las mantenidas por los EE. UU., por la UE o por la República Popular China. No obstante, existen lazos históricos entre ambos que se remontan a la época de la guerra fría. Baste que recordemos la que pudo haber sido fatídica crisis de los misiles situados en Cuba por la URSS e interpretados por Washington como una declaración de guerra.

Tras la caída y desaparición de la URSS, las relaciones comerciales mutuas se reducen drásticamente por la ruina económica generada en

---

12 FRERES, SANAHUJA, 2006; DEL ARENAL, C., *ARI* 36/2009.

13 MALAMUD, C. (2010), «Las relaciones entre la UE y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad». Documento de Trabajo, 6, *Plataforma Democrática*.

14 *BBC News Mundo*, 12 marzo 2021. En 2020, por primera vez en 15 años, los dos mayores bancos institucionales chinos, el Banco de desarrollo y el Banco de exportación e importación, no hicieron nuevos préstamos soberanos a Iberoamérica. Desde 2005 han subvencionado los grandes proyectos de construcción y desarrollo en la región, proporcionando más de US\$136 mil millones en crédito, especialmente a países como Venezuela, Brasil, Ecuador, Argentina y Bolivia. Descenso paradójico desde 2015, cuando Pekín lanza la ruta de la seda. Cabe preguntarse por las consecuencias del COVID-19 sobre este panorama de inversión.

Rusia y que le impedía prácticamente cualquier tipo de asistencia financiera, militar o de otro tipo. Particularmente perjudicada resultó la relación político-estratégica con Cuba donde Rusia pasó de ser el primer socio económico a uno muy por debajo.

Entre los factores que mueven a la reversión de esta situación se sitúan el restablecimiento del potencial económico ruso en la primera década del siglo XXI, y el rechazo político que recibió por parte occidental, principalmente por la UE y los EE. UU. Ambos bloques occidentales mantuvieron sus barreras para el acceso de productos rusos a los mercados más importantes del mundo (además de acercar la OTAN a las fronteras rusas); lo que generó una sensación de rechazo geopolítico en Rusia, y la posterior búsqueda de una diversificación de su política exterior y sus mercados.

En segundo lugar, tras la ola reformista neoliberal y democratizadora en los países iberoamericanos, surge un rechazo al coste social de las transformaciones económicas. Eso llevará a que incrementen sus posibilidades electorales fuerzas políticas alternativas a ese neoliberalismo y, en general, a la globalización. Se va a producir un rechazo al excesivo poder duro y unilateral de Washington con G. W. Bush y siguientes presidentes norteamericanos. Al mismo tiempo, vamos a asistir a un auge de polos de desarrollo dinámicos en Iberoamérica (Brasil, Chile...) con posibilidades de una política exterior alternativa. Así veremos el rechazo del ALCA, o el impulso al proyecto Unasur y a la Alternativa Bolivariana (ALBA).

Por otra parte, también se aprecian en América Central y Sur esfuerzos de aproximación hacia la UE y hacia los mercados emergentes del sudeste asiático, en un intento de diversificar su vasta relación con los EE. UU. Igualmente, se produce un acercamiento a Rusia hacia donde serán los iberoamericanos los que tomen la iniciativa, en la segunda mitad de los años noventa.

Estos países iberoamericanos se convierten en suministradores de productos agroindustriales y posteriormente también de industriales hacia la Federación Rusa. Esta, por su parte, exporta fertilizantes, metalurgia ferrosa, equipos energéticos, helicópteros y armamento convencional. De la relación de intercambios comerciales con Rusia, se pasa a

incluir la inversión recíproca, la cooperación productiva, los servicios de ingeniería, o la instalación de empresas rusas, principalmente de hidrocarburos, en el continente americano.

Rusia es socio comercial en Iberoamérica, pero no compite con China, ni de lejos (en una proporción de 16 a 100). Sus intercambios no alcanzan al 3 % del comercio total de la región con terceros.

Fruto de esta relación dinámica, cambia la percepción rusa de la idiosincrasia iberoamericana y las actitudes paternalistas que había mantenido la URSS. En la región, Rusia ha encontrado soluciones productivas, tanto económicas como tecnológicas.

Una de las principales constataciones, o críticas —según quien las realice— es que Rusia está centrada en los mercados energéticos y de defensa, en la región. En concreto, se pone de relieve la importancia de la venta de armamento convencional. Existen al respecto muchas especulaciones.

Recogiendo informaciones de la prensa británica, esta declaraba lo siguiente:

Rusia busca en América Latina la rivalidad con los EE. UU., aumentar su *soft power* y la proyección de su poder, vender su exceso de capacidad eléctrica, comprar materias primas, invertir su exceso de reservas internacionales<sup>15</sup>. Milosevic califica de diplomacia agresiva la ejercida por Rusia en la región y cita la refinanciación de la deuda de Venezuela por 3000mill\$<sup>16</sup>.

Para recalibrar estas afirmaciones basándonos en datos, los lazos económicos de los países iberoamericanos con Rusia son débiles, y considerablemente fuertes con China. El único *soft power* de Moscú en la región puede ser su vacuna contra el coronavirus Sputnik 5, y ello porque faltan las vacunas de la UE que apenas ha exportado fuera de sus fronteras; no a la región. En cuanto a la relación con Venezuela, es de un

---

15 *BBC News Mundo*, 19/2/2021.

16 MILOSEVIC, M., «Rusia en América Latina: Repercusiones para España». *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano, marzo de 2019.

gran pragmatismo pues la compañía petrolífera rusa Rosneft mantiene una relación con las petroleras venezolanas que le hace obtener 49,9 % de la petrolera Sweeney (con sede en Texas). Por tanto, solo podemos decir, que la pésima gestión del gobierno venezolano de su oro negro, ha permitido a Rusia, a cambio de una refinanciación moderada, un beneficio mayor. La causa del apoyo —relativo— a Maduro reside en que el 13 % de su producción de crudo se vende a través de las empresas rusas para sortear las sanciones internacionales, y eso mantiene al régimen.

Por otra parte, ciñéndonos a las estadísticas del mercado de defensa, Rusia ocupa el segundo o tercer puesto entre los exportadores mundiales. El primero corresponde a los EE. UU., en el segundo y tercero suelen alternarse Rusia y Francia; el cuarto es Alemania, y el quinto, China. En el período 2016-2020, tanto los EE. UU., como Francia y Alemania incrementaron sus exportaciones de defensa, mientras que Rusia las disminuyó en un 22 % y China en un 7,8 %<sup>17</sup>. Hecha esta constatación para ponderar exactamente el peso de Rusia como exportador, hay que señalar que es un productor competitivo y atractivo para países en el momento que comienzan su ciclo de renovación de equipamiento militar (muchos de ellos a partir de 2010 aprox.), lo que llevó a la región a incrementar sus gastos militares en un 6 %. Este atractivo es mayor quizá que en otras zonas del mundo por el limitado poder adquisitivo de la mayoría de países de la región en términos absolutos, aunque algunos dediquen un porcentaje elevado de su PIB a equipamiento de defensa, no excesivamente sofisticado.

Esta es la principal razón de las exportaciones de defensa rusas a Iberoamérica, y no los factores geopolíticos, como sí ocurre en otras regiones del mundo donde se suministra material con el objetivo de ganar influencia, o apurar a un determinado socio.

---

17 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) *Yearbook 2021, Armaments, Disarmament and International Security*, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21\\_summary\\_esp.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf). El informe constata también una reducción de la compra de armamento por parte de América Latina, en un 43 %, en el mismo período 2016-2020.

El principal receptor de ayuda rusa ha sido Venezuela, hasta que en 2015 tuvo que renegociar su deuda por la imposibilidad de pago. China que vio la experiencia rusa, inmediatamente procedió a la reducción de su demanda de petróleo, y retiró las inversiones del país o las redujo sustancialmente.

Las posibilidades de Rusia de intervenir en Iberoamérica son limitadas, tanto por su reducido intercambio comercial, como por la enorme distancia que los separa, por sus prioridades situadas en latitudes más próximas, así como por el desinterés estratégico por la región que apenas aparece en los documentos estratégicos más recientes de la Federación Rusa<sup>18</sup>.

Las posibilidades de incrementar este papel son limitadas, por estas razones y por el peso tradicional de los EE. UU., y el creciente de China.

## Conclusiones

A pesar de los aspectos negativos de la relación bilateral de la UE con Iberoamérica, la situación deja margen para la esperanza. La esperanza de una reconstrucción post-COVID-19, la apuesta por el Pacto Verde que haga más sostenible su crecimiento económico, la renovación de la matriz energética, y la digitalización, abren la puerta a alianzas y al compromiso de sus élites para no perder el tren del progreso<sup>19</sup>.

Por su parte, la relación con Rusia tiene un carácter pragmático más que estratégico; lo que no significa que, llegada la ocasión, Moscú pueda utilizar a los países más próximos a sus intereses para ganar una parcela de poder, o como plataforma para relativizar el papel de EE. UU. e incluso de China, sin llegar a su nivel de implicación en la región.

---

18 President of the Russian Federation: *National Security Strategy of the Russian Federation*, Moscow, 2 July 2021, [https://www.academia.edu/49526773/National\\_Security\\_Strategy\\_of\\_the\\_Russian\\_Federation\\_2021](https://www.academia.edu/49526773/National_Security_Strategy_of_the_Russian_Federation_2021)

19 MALAMUD, 2021, *cit.*

Iberoamérica ha sido parte de ese conjunto de países o regiones a los que Rusia ha desviado su mirada tras la constatación fehaciente de la falta de voluntad de los países europeos de considerarla, y de los EE. UU. de rechazar su presencia en pie de gran potencia en los foros internacionales. Ello no debe llevarnos a concluir que la región se ha convertido en eje esencial del comercio de la Federación Rusa, como podemos comprobar al verificar los principales países clientes o proveedores del país durante 2020, entre los que no figuran en las primeras 10 posiciones, ninguno del subcontinente americano.

El nuevo orden mundial de competencia entre los grandes poderes, no deja en buena posición ni a la UE, ni a Rusia.

La actual concentración de los grandes poderes en otros puntos neurálgicos, como la frontera Ucrania-Rusia, la grave crisis del Sahel o la constante inestabilidad de Oriente Próximo, puede tener repercusiones negativas sobre Iberoamérica por la eventual disminución de su comercio con socios americanos o europeos, pero es una llamada de atención y una oportunidad para impulsar el comercio intracontinental mediante un proceso unificado y acelerado de integración económica.

## Bibliografía

- DAVIDOV, V. M. (2010), «Rusia en América Latina (y viceversa)». *Nueva Sociedad*, 226, marzo-abril. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- DEL ARENAL, C., «Las relaciones entre la UE y América Latina». *ARI* 36/2009, Real Instituto Elcano.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. (2011), «El Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica y Panamá. Implicaciones prácticas». *ARI* 17/2011, Real Instituto Elcano, <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/2043/1/ARI-17-2011.pdf>
- FRERES, Ch. y J. A. SANAHUJA (2006), *América Latina y la UE: estrategias para una asociación necesaria*. Madrid: Icaria / Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- GONZÁLEZ SARRO, I. (2020), «Veinte años de relaciones estratégicas de la UE con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evo-



lución de sus 'tres pilares' fundamentales». *Foro Internacional*, LX, 3, cuad. 241, pp.1121-1167.

MALAMUD, C. (2010), «Las relaciones entre la UE y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad». DT6, *Plataforma democrática*.

\_\_\_\_\_ (2021), «Los múltiples desafíos de América Latina». *El Periódico Español*, 13 de octubre, <https://www.epe.es/es/internacional/20211013/multiples-desafios-america-latina-12226962>

RUANO, L. (2018), «La UE y América Latina y el Caribe: breve historia de la relación birregional». *Revista Mexicana de Política Exterior*, 112, pp. 69-87.

Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres de INO Reproducciones,  
en Zaragoza,  
el 5 de septiembre de 2022,  
Tal día como hoy, en 1940,  
nació el escritor uruguayo Eduardo Galeano.  
«La utopía está en el horizonte.  
Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos.  
Camino diez pasos y el horizonte  
se corre diez pasos más allá.  
Por mucho que camine,  
nunca la alcanzaré.  
¿Entonces para qué sirve la utopía?  
Para eso, sirve para caminar»



María Jesús Luna Serreta

Karlos Pérez de Armiño

José Antonio Sanahuja

Mariano Aguirre

Jerónimo Ríos Sierra

Juan David Gómez Quintero

Esther del Campo

Julieth Nataly Pasachova Sánchez

Cecilia Güemes

Marisa Ramos

Fernando Arlettaz

Javier Jiménez Olmos

Jorge Resina

Georgina Higuera

Salvador Martí i Puig

Robert P. Matthews

Erika Rodríguez Pinzón

Natividad Fernández Sola

## **SERIE ESTUDIOS PARA LA PAZ 36**