



PROMESAS INCUMPLIDAS

AMÉRICA LATINA HOY



Editado por Michael Shifter y Bruno Binetti

INTRODUCCIÓN DE LAURA CHINCHILLA



THE DIALOGUE
Leadership for the Americas

PROMESAS INCUMPLIDAS

AMÉRICA LATINA HOY

Editado por Michael Shifter y Bruno Binetti

INTRODUCCIÓN DE LAURA CHINCHILLA

© 2019. Diálogo Interamericano.

Primera Edición

Impreso en Ciudad de México, México

ISBN (formato papel): 978-1-7337276-2-4

ISBN (formato electrónico): 978-1-7337276-3-1

Fotografías: Juninatt/Shutterstock (portada); Bogdan R. Anton/Pexels (capítulo 1); Cameron Casey/Pexels (capítulo 2); Icon 0/Pexels (capítulo 3); Alex Powell/Pexels (capítulo 4); Fox/Pexels (capítulo 5); Amy Chandra/Pexels (capítulo 6); Gabrielle Ri/Pexels (capítulo 7); Magda Ehlers/Pexels (capítulo 8); Shutterstock.com (contratapa).

Diseño y corrección: Nita Congress

Traducción: Patricio Mason

Revisión: Bob Hemmer

Este libro es un producto del Diálogo Interamericano. Las perspectivas y recomendaciones que contiene reflejan exclusivamente las opiniones de sus autores y no necesariamente la visión del directorio, los empleados ni los miembros del Diálogo Interamericano o de cualquier otra institución, socio o benefactor. El Diálogo Interamericano es una organización no partidaria comprometida profundamente con la independencia intelectual, la transparencia y la rendición de cuentas. Los donantes son invitados a participar en las actividades del Diálogo, pero no influyen en su trabajo. Los individuos e instituciones que financian al Diálogo no tienen ningún control sobre el contenido, la metodología, el análisis o las conclusiones de sus proyectos de investigación.

Tabla de Contenidos

Agradecimientosv

Abreviaturasvii

**1. Introducción: América Latina,
una asignatura pendiente**1

Laura Chinchilla

**2. Estado de derecho en América Latina:
del constitucionalismo a la incertidumbre política**11

Catalina Botero

**3. El combate a la delincuencia organizada en América
Latina: entre mano dura y seguridad ciudadana**29

Robert Muggah

4. América Latina: los vaivenes del desarrollo social55

George Gray Molina

**5. Crecimiento económico en América Latina:
esperanzas, reveses y perspectivas**79

Augusto de la Torre y Alain Ize

**6, América Latina y el mundo:
dependencia, desacople, dispersión105**

Andrés Malamud

**7. Integración latinoamericana:
un regionalismo coyuntural127**

Ana Covarrubias

8. Conclusión: una narrativa latinoamericana147

Michael Shifter y Bruno Binetti

Colaboradores157

Agradecimientos

Este volumen es el producto final de un proyecto especial del Diálogo Interamericano. A diferencia de otras publicaciones que realizamos, sus ensayos intentan tomar distancia de la coyuntura y presentar una visión amplia de la situación latinoamericana. Enfocados en temas transversales, en conjunto buscan armar un hilo conductor o narrativa de la región, intentando capturar las muchas idiosincrasias y tendencias que coexisten.

Desde luego, América Latina incluye múltiples narrativas que a veces compiten entre sí, algunas más optimistas que otras, y una gran diversidad de enfoques dependiendo del país, del tema y del momento que analicemos. A pesar de ello, el objetivo de este volumen es estimular la reflexión y el debate sobre el desempeño de la región en áreas clave, para poder trazar un plan constructivo hacia el futuro. El libro está pensado para una audiencia amplia y diversa, y también será publicado en inglés y portugués. Se trata de una tarea difícil y ambiciosa, pero esperamos que también valiosa, porque vivimos en tiempos turbulentos e inciertos a nivel regional y global.

Los seis temas abordados en este volumen no son los únicos relevantes, pero sí son pertinentes en la mayoría de los países latinoamericanos. Incluyen la democracia y el estado de derecho, el crimen y la violencia, la pobreza y la desigualdad, la gestión económica, la integración regional, y la relación entre América Latina y el mundo. Somos afortunados por contar con analistas y académicos de primer nivel provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México. Agradecemos en especial a Laura Chinchilla, ex presidenta de Costa Rica y actual copresidenta del directorio del Diálogo, por su ensayo introductorio que es realista y estimula la reflexión.

Esta iniciativa le debe mucho a Bruno Binetti, coeditor del libro y coautor de su capítulo de conclusión. Binetti es profesor en la Universidad Di Tella en Buenos Aires, Argentina, y fue el principal responsable de la coordinación de este esfuerzo para que llegara a buen puerto. Trabajó de cerca con cada uno de los autores durante varias rondas de edición, aplicando sus excepcionales habilidades de edición, su agudeza intelectual y su amplio conocimiento comparado. Binetti demostró un juicio estupendo y buen humor a lo largo del proyecto.

En febrero de 2018 organizamos una excelente reunión de todos los autores en las oficinas del Diálogo en Washington, DC, que fortaleció mucho el proyecto. El intercambio franco y estimulante alrededor de los borradores iniciales mejoró su calidad y permitió alcanzar un texto más integrado. Agradecemos los comentarios agudos y constructivos de Peter Hakim, presidente emérito y senior fellow del Diálogo.

Queremos reconocer el aporte intelectual y administrativo de Ben Raderstorff, sobre todo en las primeras etapas de este esfuerzo. También agradecemos a Irene Estefanía González y Melissa Reif por su trabajo en los procesos de diseño, formato e impresión. Gastón Ocampo, pasante del Diálogo, brindó asistencia editorial.

Finalmente, el Diálogo expresa su profunda gratitud con la Fundación Ford, en especial su vicepresidente para Democracia, Derechos y Justicia, Martín Abregú. El generoso apoyo de la Fundación le permitió al Diálogo convocar a estos extraordinarios autores, producir el libro, y llevar a cabo actividades de difusión en Washington y alrededor de América Latina para fomentar una discusión abierta.

Michael Shifter
Presidente, Diálogo Interamericano

Abreviaturas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AP	Alianza del Pacífico
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IPM	índice de pobreza multidimensional
MACCIH	Misión de Apoyo Contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras
Mercosur	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización no gubernamental
OPHI	Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford

PIB	Producto Interno Bruto
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas



1

**Introducción:
América Latina,
una asignatura pendiente**

Laura Chinchilla

Introducción: América Latina, una asignatura pendiente

Laura Chinchilla

En 1992, en conmemoración de los 500 años del primer viaje de Colón a las Américas, Carlos Fuentes publicó un notable ensayo sobre la historia de Iberoamérica que tituló *El espejo enterrado*. Fuentes comparaba allí el complejo pasado de la región con un gran edificio de México D.F. que, pese a un avance gradual y permanente, nunca se terminaba de construir. La construcción de América, decía, seguía igual de inconclusa; era una obra “creciendo pero inacabada, enérgica pero llena de problemas en apariencia irresolubles” (Fuentes, 1992).

Más de 20 años después de la publicación de este magnífico ensayo, la mayoría de los países de la región conmemoran lo contrario: el bicentenario de su independencia. Pero se debe reconocer que la imagen del edificio sin terminar sigue siendo fiel retrato de la realidad latinoamericana. Nuestra incapacidad para cumplir planes y objetivos, nuestra dificultad para terminar las cosas, nuestra propensión a improvisar y a preferir la salida fácil por sobre las soluciones de largo plazo siguen siendo los signos de nuestra desventura.

Cierto es que estos problemas no son exclusivos de América Latina, pero hay pocos lugares donde la sensación de oportunidad desaprovechada sea tan potente. América Latina es una región particularmente asociada a expectativas incumplidas, a potencial inexplorado y a asignaturas pendientes. Durante la historia algunos de nuestros países han llegado a la puerta del éxito; otros han tenido episodios de crecimiento sin parangón y otros más han logrado notables metas de desarrollo, pero en cada ocasión hubo una recesión, un descalabro político, una convulsión social que frustraron lo logrado y los hicieron retroceder años, si no décadas. Por ejemplo, durante los primeros 20 años del siglo XX Argentina fue uno de los diez países más ricos del mundo; más que Francia, Alemania e Italia. Su ingreso per cápita equivalía al 92% del promedio de 16 economías avanzadas, e incluso durante la segunda posguerra siguió siendo la quinta economía mundial. Hoy, tras décadas de altibajos económicos, el ingreso per cápita argentino no supera el 43% de estas mismas 16 economías avanzadas (*The Economist*, 2014).

Pero el ejemplo de deterioro económico y social más visible y trágico es Venezuela, país que en 1970 era el más próspero de la región y uno de los 20

más prósperos del mundo (Hausmann y Rodríguez, 2013). Hoy, en cambio, se proyectan para el 2018 una inflación de un 1 millón por ciento y una caída del producto interno bruto del 15%¹. Por añadidura, Venezuela sufre una crisis humanitaria con grave escasez de alimentos, medicinas e insumos médicos que ha llevado a que miles abandonen el país cada día (Human Rights Watch, 2017).

La errática trayectoria de algunos países de la región se transparenta tanto en el desempeño económico como en el desarrollo político. En efecto, a largos períodos de estabilidad y consolidación institucional se han sucedido regímenes autoritarios, represión y violación de los derechos humanos. Esto no significa necesariamente que no existan avances, sino que el cambio positivo es extremadamente lento o que las políticas públicas no logran generar una significativa dinámica de transformación.

Lo positivo es que en la mayoría de América Latina se ha consolidado la responsabilidad macroeconómica y fiscal. Una región conocida por la volatilidad de sus mercados ha gozado de notable estabilidad económica, al punto de haber sorteado con éxito los peores efectos de la crisis económica de 2008. Esa vez las economías fueron más fuertes y diversificadas y los gobiernos más prudentes y avezados. Hoy, pocos países tienen una inflación de dos dígitos y otros se han ganado una clasificación crediticia de “grado de inversión”.

El crecimiento al inicio del presente siglo tampoco fue menor. Entre 2003 y 2011 el ingreso per cápita regional creció a un promedio del 3% (Banco Mundial, 2011) y la participación en la economía mundial del 5% al 8% (Banco Mundial, 2011). Sin embargo, después de 2013 la economía se estancó y el optimismo y euforia dieron paso a la cautela y la inquietud. Tras el brusco fin de la bonanza latinoamericana, algunos países han debido esforzarse para evitar un crecimiento negativo y otros se han tenido que conformar con un crecimiento entre modesto y mínimo.

Las razones más visibles de la contracción fueron externas y totalmente fuera de nuestro control: cayeron los precios de los bienes primarios y materias primas, y la demanda en los mercados emergentes, especialmente en China; el financiamiento externo se hizo escaso y las condiciones más duras. Pero la contracción tuvo ciertamente razones más de fondo, como la poca productividad y competitividad de nuestras economías², ambos factores

¹ Fondo Monetario Internacional, IMF DataMapper; <http://www.imf.org/en/Countries/VEN#countrydata>; consultado en septiembre de 2018.

² Se estima que la productividad empresarial latinoamericana equivale al 50% de la productividad estadounidense. Un informe del Foro Económico Mundial (2015)

estructurales que han frenado históricamente nuestra capacidad para mantener el crecimiento económico y el progreso social.

En el capítulo 5, Augusto de la Torre y Alain Ize abordan varios de los factores estructurales que han impedido a la mayor parte de América Latina cerrar la brecha del ingreso per cápita –converger– con Estados Unidos. Como señalan, si bien debemos mantener y profundizar nuestros logros a nivel macroeconómico, en los próximos 20 años deberemos avanzar mucho en materia de productividad si queremos sobrevivir en un mercado mundial cada vez más interconectado. Aumentar la productividad implica mejorar drásticamente la calidad de la educación y además adecuarla a nuestras necesidades. Deberemos invertir en investigación y desarrollo, modernizar la infraestructura y la logística, potenciar la conectividad, reducir el costo de la energía, dar mayor acceso a financiamiento y optimizar los marcos regulatorios para que nuestras empresas puedan operar en un entorno potenciador y empoderador. Deberemos promover y perfeccionar las alianzas público-privadas, atraer actividades de alto valor que puedan establecer nexos locales, esforzarnos por insertar nuestras economías en las cadenas de valor globales y buscar constantemente mejoras productivas.

De la Torre e Ize plantean además que, para terminar con décadas de bajo crecimiento, será fundamental la exportación de bienes y servicios, para lo cual debemos seguir buscando formas inteligentes de integración a la economía mundial. En el capítulo 6 sobre América Latina y el mundo, Andrés Malamud postula que el siglo XXI marca el momento en que a la región se le presenta, quizás por primera vez, una alternativa –China– a la dominación histórica de Estados Unidos en lo económico y lo geopolítico. El auge chino y la extraordinaria expansión de los lazos comerciales de inversión y financieros entre el gigante asiático y América Latina fueron gravitantes para el crecimiento regional de principios de siglo. Pero una alternativa fundada en el intercambio de materias primas también presenta el riesgo de volver a caer en una relación de dependencia con una potencia extranjera, tema que inquieta muy especialmente a los países de América del Sur. Hasta ahora América Latina no tiene una postura común en cuanto a los términos de la relación que le pueda dar mayor poder negociador con China, en momentos en que en Estados Unidos se intensifica una ola proteccionista que amenaza con afectar a las economías latinoamericanas que dependen de ese mercado.

Algunos países están haciendo esfuerzos por buscar nuevas formas de integración con una economía mundial en constante evolución. Por ejemplo,

constató que entre 1980 y 2011, los años de mayor crecimiento, ninguna economía de la región logró acortar de manera substancial la brecha de la productividad.

los miembros de la Alianza del Pacífico han crecido de forma más constante y han logrado avanzar hacia una producción más diversificada mientras promueven una integración más abierta con la economía mundial, en particular con Asia-Pacífico. Pero como agrega Ana Covarrubias en el capítulo 7, en América Latina las iniciativas que promueven la integración regional tienen la tendencia de ser circunstancial. Se crean nuevas instituciones y nucleamientos que a poco andar se estancan por problemas de coordinación, visiones anticuadas y absolutas de la soberanía, y falta de liderazgo de los principales países de la región.

El segundo desafío es el progreso social sustentable. En el capítulo 4, George Gray Molina nos pinta un cuadro dispar: desde 2003 hay grandes avances en la superación de la pobreza y la desigualdad del ingreso, pero se mantienen fuertes asimetrías tanto a nivel interno como entre países. Los logros económicos de los primeros 10 años del siglo sin duda se tradujeron en logros sociales; entre 2002 y 2012, la pobreza regional bajó del 44% al 29%, el desempleo se redujo en un 35% y la clase media pasó del 22% al 34% de la población. A diferencia de otras regiones, en este período América Latina logró reducir además la desigualdad del ingreso, bajando cerca de 3 puntos en el coeficiente de Gini (CEPAL, 2013). Pero de repetirse golpes económicos externos o internos como los que han afectado a algunos países después de 2013, grandes sectores corren el riesgo de volver a la pobreza.

Los gobiernos que quieran mantener los logros sociales deberán invertir en ampliar y mejorar los servicios públicos. Esto es especialmente importante en materia de educación, que sigue siendo la mejor forma de lograr que la juventud —nuestro mayor recurso— ingrese al mercado laboral y tenga movilidad social. Las tecnologías digitales ya están muy difundidas en América Latina; ahora hay que convertirlas en una herramienta de progreso social a través de priorizar el manejo de la tecnología y de rediseñar la entrega de servicios públicos a fin de convertir al ciudadano digital en el eje de la formulación de políticas públicas.

Pero el debate sobre la desigualdad del ingreso queda trunco si no se atiende el tema de las estructuras tributarias anémicas y muchas veces regresivas que nos caracterizan. Según la CEPAL, como porcentaje del PIB, la recaudación tributaria promedio no supera el 18%; de hecho, en varios países, se sitúa entre el 10% y el 15% (CEPAL, 2018). Ningún estado puede entregar servicios públicos de calidad con una recaudación tan baja. Peor aún, por tratarse en su mayoría de impuestos indirectos, el mayor peso impositivo recae sobre quienes menos pueden pagar.

Las reformas tributarias son políticamente problemáticas en cualquier país, pero la región no tiene otra forma de salir adelante que no sea reevaluando seriamente el financiamiento fiscal. Sin embargo, la reforma tributaria

sólo será posible cuando las élites económicas entiendan que pagar impuestos es menos oneroso que tener instituciones y servicios públicos de mala calidad. Los gobiernos tienen en esto su propia responsabilidad: si exigen más tributos, deben mostrarse capaces de gastarlos con criterio, eficiencia y honestidad. Y el complemento ineludible al tema tributario es elevar la eficiencia y transparencia de la administración pública y comprometerse en serio a superar los inauditos niveles de corrupción que hemos presenciado en los últimos años.

Lo que nos lleva a un desafío al que debemos dar especial énfasis: mejorar la gobernabilidad pública y fortalecer las instituciones democráticas y el estado de derecho, pilares fundamentales de cualquier intento serio por generar estabilidad política y construir países y sociedades que garanticen plenamente la dignidad humana.

Como explica Catalina Botero en el capítulo 2, la ola democratizadora de los años 80 devolvió a la ciudadanía de la región el derecho a decidir su destino en las urnas e instauró la expectativa de que los gobiernos respetarían el estado de derecho y se someterían con transparencia al control ciudadano. Algunos países, sin embargo, no lograron ir más allá de un esbozo general de democracia electoral y quedaron en deuda en cuanto a libertad de prensa, equilibrio de poderes y gestión responsable³. De hecho, algunos gobiernos, en lugar de proponer formas de ampliar la democracia, han generado formas de afectarla, mientras otros simplemente han optado por no avanzar mayormente en el tema. Botero advierte que, pese a los innegables logros registrados desde el inicio de las transiciones democráticas, hay avances insuficientes e incluso retrocesos alarmantes.

Esto no significa que toda la región enfrente las mismas dificultades. Pese a los grandes desafíos en común, algunos países han avanzado muchísimo, logrando aportar transparencia y eficiencia a la administración pública⁴,

³ Según Freedom House (2017), sólo Chile, Costa Rica y Uruguay tienen plena libertad de prensa. En los demás países la prensa libre está sujeta a restricciones o no existe. En cuanto a control ciudadano, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela figuran en los últimos lugares del índice de Transparencia Internacional (2018).

⁴ La Alianza por un Gobierno Abierto, iniciativa multilateral que busca comprometer a los gobiernos con la transparencia y la lucha anticorrupción, lleva 10 años haciendo un extenso trabajo en América Latina.

impulsar la participación de la mujer en la política⁵ y combatir la corrupción y la impunidad⁶.

El último desafío regional que quiero destacar es la necesidad de diseñar e implementar respuestas locales, nacionales y regionales eficaces ante la violencia, el narcotráfico y toda forma de delincuencia organizada. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “entre 2000 y 2010 la cifra de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. En una década han muerto más de 1 millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal, es decir, unas 100.000 al año” (PNUD, 2014, v). Estas cifras son mayores en ciertos sectores de la población, especialmente entre los muchachos jóvenes, lo que complica las perspectivas de la región.

Algunos países de Mesoamérica sufren violencia a gran escala. La situación es tal, que el pacto fundamental de estas sociedades —el contrato social por el cual el estado adquiere el monopolio del uso de la fuerza a cambio de proteger y dar seguridad a sus ciudadanos— se ha visto virtualmente colapsado en gran parte de su territorio.

Es sabido que el combate a la delincuencia no termina en las medidas punitivas y represivas. La prevención del delito debe ir de la mano del desarrollo, del fortalecimiento de las instituciones, de la consolidación del estado de derecho, de la promoción de la justicia social, de la lucha contra la corrupción y del reforzamiento de los sistemas de justicia. A fin de cuentas, un modelo de desarrollo integral a largo plazo es la mejor estrategia de seguridad. En el capítulo 3 Robert Muggah analiza las complejidades del problema y las falencias de los tradicionales modelos de mano dura. Una fuerza pública eficiente, clave para prevenir y controlar el delito, en especial a las bandas organizadas, no basta por sí sola. Muggah expone argumentos de peso a favor de iniciativas de seguridad ciudadana que apuntan a las causas sociales de la violencia en América Latina y que construyen puentes entre la ciudadanía y las fuerzas del orden.

⁵ Según la Unión Interparlamentaria (<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>), la región ocupa el segundo lugar del mundo en cuanto a presencia de la mujer en cargos legislativos (28,8%), cifra que debiese aumentar durante el ciclo electoral 2017–2019 tras la entrada en vigor de nuevas leyes y normas de paridad en diversos países.

⁶ “En los últimos años, América Latina y el Caribe lograron adelantos significativos en la lucha contra la corrupción. En muchos países de la región existen ahora leyes y mecanismos para contrarrestar este fenómeno, las investigaciones legales están avanzando y se han incrementado los movimientos ciudadanos anticorrupción” (Transparencia Internacional, 2018).

América Latina enfrenta enormes desafíos. Su capacidad para preservar las conquistas y superar fallas y limitaciones será sometida a duras pruebas. Hay motivos para un cauto optimismo, al menos respecto del grupo de países que está en condiciones de profundizar los avances logrados. Claramente, ninguna de las tareas pendientes que hemos mencionado es fácil de realizar y el desarrollo siempre será un objetivo inconcluso. Pero hay claras señales que muestran el camino que debemos tomar e ideas probadas que podemos aplicar. La llave para terminar con más de 500 años de promesas incumplidas está en nuestras manos.

Referencias

- Banco Mundial. 2011. *Indicadores de Desarrollo Mundial 2011*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago: Naciones Unidas.
- . 2018. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- The Economist*. 2014. "The Tragedy of Argentina. A Century of Decline". 17 de febrero. <https://www.economist.com/briefing/2014/02/17/a-century-of-decline>
- Foro Económico Mundial. 2015. "Bridging the Skills and Innovation Gap to Boost Productivity in Latin America The Competitiveness Lab: A World Economic Forum Initiative". Insight Report. Foro Económico Mundial, Ginebra.
- Freedom House. 2017. *Freedom of Press 2017*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>
- Fuentes, C. 1992. *The Buried Mirror: Reflections on Spain and the New World*. Nueva York: Houghton Mifflin.
- Hausmann, R., y F. Rodríguez, eds. 2013. *Venezuela Before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Human Rights Watch. 2017. "Venezuela: Events of 2016". En *World Report 2017*. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/venezuela>
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. *Summary: Regional Human Development Report 2013–2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nueva York: PNUD.
- Transparencia Internacional. 2018. *Corruption Perceptions Index 2017*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017



2

**Estado de derecho en
América Latina:
del constitucionalismo a
la incertidumbre política**

Catalina Botero

Estado de derecho en América Latina: del constitucionalismo a la incertidumbre política

Catalina Botero

En comparación con otras regiones, América Latina tiene una situación privilegiada en materia de estado de derecho, por lo menos en algunos aspectos. De 19 países, sólo Cuba carece de una constitución democrática y no ha celebrado una elección libre en este siglo. En el resto de los países, al menos formalmente, existen regímenes multipartidistas, y en muchos un debate político vibrante. En varios países los poderes judiciales han demostrado independencia del poder ejecutivo al frenar intentos de prolongar indefinidamente el mandato de los presidentes, y (sobre todo en años recientes) al investigar la corrupción de las élites política y económica. Además, muchos países han hecho importantes esfuerzos por promover la inclusión social. La sociedad civil se ha fortalecido y existen destacadas organizaciones técnicamente capacitadas y políticamente legitimadas, que han incidido en la reconfiguración democrática del sistema jurídico.

Sin embargo, hay áreas en las que América Latina ha avanzado muy poco y, peor aún, ha sufrido retrocesos graves. En Venezuela el régimen ha disuelto las instituciones democráticas, lo que ha llevado a una anunciada y profunda tragedia humanitaria, social y política, incluyendo la peor crisis migratoria de la región. En este y otros países se reportan violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos y fraudes electorales. A esto se suman la notable incapacidad de algunos estados para controlar su propio territorio, la captura criminal de una parte de la clase política y escándalos de corrupción incalculables. También se evidencian profundas fragmentaciones sociales, una creciente polarización política y una caída constante en la confianza en la democracia.

El estado de derecho, como lo contempla el constitucionalismo latinoamericano, comprende la protección de los derechos fundamentales, la división de poderes y la defensa de los derechos de las minorías, entre otros aspectos. Es un concepto difícil de definir, en el que se entrecruzan la ciencia política y el derecho. En este capítulo se entenderá como la institución jurídico-política que sostiene una democracia constitucional. Para que existan el

¹ Agradezco a Alejandro Cortes por su colaboración.

estado de derecho y la democracia no basta con que existan elecciones. Se requiere también que el estado tenga el monopolio de la fuerza, que el poder se encuentre controlado y que (en palabras de Ronald Dworkin) los derechos de las minorías no sean objeto de regateo político.

Este capítulo presenta un balance resumido sobre la situación del estado de derecho en América Latina haciendo énfasis en cinco de los más graves desafíos que enfrenta. El punto de partida es la transición a la democracia y los cambios constitucionales que buscaron consolidarla. Luego se señalan los desafíos al estado de derecho: la incapacidad de los estados para controlar su territorio y la violencia asociada a este fenómeno, las amenazas a la independencia judicial, la corrupción, la reelección y el hiperpresidencialismo, y la persistente desigualdad. El capítulo termina con unas breves consideraciones sobre la erosión del apoyo ciudadano a la democracia en la región.

Transición a la democracia y promesas constitucionales

En la década del setenta, de los países latinoamericanos solo Colombia, Costa Rica y Venezuela no estaban gobernados por juntas militares o gobiernos autoritarios, aunque Colombia transitaba de un régimen político restringido a un conflicto armado. Sin embargo, a partir de finales de esa década, en el marco de la llamada “tercera ola democratizadora”, la situación política comenzó a cambiar. Se trató de un fenómeno incentivado, entre otras cosas, por un nuevo contexto internacional tras la democratización en Portugal, Grecia y España, y el declive de la Guerra Fría. También se debió a la crisis fiscal de muchos estados autocráticos que dificultaba el control de las burocracias y las sociedades. Así, en 1978 Joaquín Balaguer se vio obligado a ceder el poder a Antonio Guzmán en República Dominicana. A partir de entonces todos los países de la región, salvo Cuba, fueron transitando de regímenes autoritarios (militares o civiles) a regímenes democráticos. En 1979 la junta militar entregó el poder a Roldós en Ecuador y en la década del ochenta los gobiernos autocráticos de Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Nicaragua, Paraguay y Chile dieron paso a gobiernos democráticamente electos. En 1989 Panamá acudió a las urnas luego de la dictadura de Noriega. En los noventa, tuvo lugar la negociación y firma de los acuerdos de paz que abrieron el camino a la transición democrática en El Salvador y Guatemala. En 2000, México logró la alternancia política tras siete décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder.

Más allá de las actitudes antidemocráticas de algunos líderes, el único país de la región que tuvo un retroceso autoritario sustancial durante los noventa fue Perú. En 1992 el presidente Alberto Fujimori disolvió la asamblea

legislativa e intervino al poder judicial en nombre de la lucha contra el terrorismo. No es casualidad que la Carta Democrática Interamericana se hubiera firmado en Lima en 2001, un año después de la huida de Fujimori. Se trató de una celebración simbólica del regreso de la democracia al Perú y una proclamación de los renovados valores democráticos de una región que, por primera vez y con excepción de Cuba, estaba representada por gobiernos democráticos electos en procesos razonablemente competitivos. Mediante la Carta Democrática, los países de las Américas buscaron marcar un punto de inflexión en la defensa colectiva de la democracia. Sin embargo, la consolidación del estado de derecho sería mucho más lenta y desafiante que lo que los entusiastas gobiernos latinoamericanos preveían.

Aunque las nuevas democracias eran institucionalmente frágiles y fragmentadas, se basaron en una idea robusta de estado de derecho que no solo incluye la celebración de elecciones periódicas, libres y competitivas, sino el reconocimiento de un listado más o menos amplio de derechos fundamentales.

Entre 1982 y 1987, los países de Centroamérica incorporaron a su texto constitucional restricciones al poder presidencial (como la prohibición de la reelección inmediata o indefinida), así como un conjunto importante de derechos individuales y mecanismos judiciales de protección de la constitución. La tensión política en la subregión y los conflictos armados de El Salvador y Guatemala impidieron el desarrollo adecuado de estas constituciones que, a pesar de sus imperfecciones, buscaban avanzar en la consolidación de regímenes democráticos sometidos al derecho.

A partir de la nueva constitución de Brasil en 1988 comenzó una segunda saga de cambios constitucionales que se proyectaría hasta la reforma mexicana de 2011. Estas reformas buscaban consolidar el estado de derecho y para ello limitaron el presidencialismo, reconocieron un conjunto amplio de derechos, elevaron los tratados internacionales de derechos humanos a rango constitucional, crearon o fortalecieron sistemas de justicia constitucional y reforzaron la independencia judicial. Algunas constituciones crearon mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria de mandato, la iniciativa popular legislativa, el referéndum y la consulta popular. Sin embargo, redactados durante el predominio del Consenso de Washington, estos cambios buscaron también reforzar la seguridad jurídica y facilitar las reformas estructurales diseñadas para incrementar el rol del mercado en la economía. Las promesas en materia de derechos sociales, económicos y culturales se enfrentaban entonces con modelos institucionales y agendas políticas orientadas, fundamentalmente, a la apuesta por el mercado como mecanismo fundamental de crecimiento y redistribución (Uprimny y García-Villegas, 2004).

A pesar de estos esfuerzos, el ejecutivo mantuvo una influencia excesiva respecto de los restantes poderes. En algunos países su único contrapeso fueron las nuevas cortes (o salas) constitucionales que limitaron excesos presidencialistas y obligaron a algunos estados a implementar políticas sociales derivadas de los mandatos constitucionales. El mantenimiento de regímenes de participación restringida, la debilidad y fragmentación institucional (especialmente en la periferia), y la deficiente implementación de mecanismos de control y rendición de cuentas, como las leyes de transparencia y acceso a la información, impidieron la construcción de una ciudadanía protagónica en el proceso político. Se hicieron esfuerzos institucionales para afianzar el mercado, pero las instituciones para proveer bienes y servicios de calidad para los sectores desaventajados fueron, con algunas excepciones, tímidamente impulsadas.

Finalmente, existe un tercer tipo de constitución, como la de Ecuador de 2008 y Bolivia de 2009. Estas constituciones fueron redactadas mientras declinaba del Consenso de Washington y en medio de una bonanza fiscal originada en el auge de las materias primas. Reflejaban la llegada al poder de líderes ajenos a los partidos tradicionales, apoyados por amplios movimientos sociales desencantados por el incumplimiento de las promesas liberales. Estos nuevos liderazgos promovieron reformas sustanciales en nombre de la inclusión social y el reconocimiento cultural. En efecto, las nuevas constituciones aumentaron el catálogo de derechos a proteger, reforzaron las facultades de intervención del poder público y, como contrapeso, crearon poderosos mecanismos de participación ciudadana y control social. Sin embargo, estos mecanismos fueron rápidamente cooptados por el poder ejecutivo y, con ello, los gobiernos reforzaron el poder concentrado y jerarquizado propio del constitucionalismo regional y ahogaron rápidamente el novedoso experimento de democracia directa.

Las constituciones del primer y segundo período y, al menos, la primera versión de las constituciones ecuatoriana y boliviana, prometían la realización de un estado de derecho robusto, capaz de respetar y garantizar los derechos políticos y la autonomía individual, y atender las demandas de igualdad e inclusión. La pregunta es si tales promesas, indispensables para la consolidación del estado de derecho, se cumplieron y cuáles son los obstáculos que hoy enfrentan.

Control territorial, violencia y *apartheid* institucional

El debate público sobre el estado de derecho en la región no solía incluir el tema de la seguridad pública. Sin embargo, si no hay control del territorio y monopolio en el uso de la fuerza, no hay estado de derecho. En otras palabras,

la crisis endémica de seguridad pública de América Latina tiene una relación directa con el tema de este capítulo.

Con apenas 8% de la población global, en 2017 Latinoamérica tuvo el 38% de los homicidios. De las 50 ciudades más violentas del planeta (con base en su tasa de homicidios), 41 se encuentran en América Latina (Alvarado y Muggah, 2018). Como describe Robert Muggah en el capítulo 3 de este volumen, el surgimiento de grupos de crimen organizado coordinados a nivel regional cuestiona la capacidad de los estados latinoamericanos de controlar sus territorios y el monopolio del uso de la fuerza, sin los cuales no puede realizarse el estado de derecho.

Si bien extensas zonas de Colombia han sido controladas por grupos criminales generando más de ocho millones de víctimas, este ya no es el único caso de violencia macrocriminal en la región. Para comienzos de la década de 2000, en México violentos grupos criminales vinculados al narcotráfico le disputaban el control territorial al estado en extensas zonas de frontera. Los cárteles mexicanos más poderosos entonces (como los del Golfo y Sinaloa) se beneficiaron del declive de sus socios colombianos para monopolizar el narcotráfico hacia el mercado estadounidense. Pronto extendieron su control al llamado triángulo norte de América Central (Guatemala, El Salvador y Honduras) y a territorios colombianos despejados por la guerrilla de las FARC tras su desmovilización en 2016. Los carteles de la droga hoy son más poderosos que nunca, operan en redes hemisféricas y se han diversificado hacia la captura de rentas estatales, el tráfico de armas, de precursores químicos, el contrabando y el tráfico de personas. Estas actividades son alimentadas por la guerra contra las drogas, que ha hecho del narcotráfico el negocio más lucrativo del planeta, convirtiendo a los cárteles en sofisticadas empresas capaces de disputarle al estado el control territorial.

Existen además grupos criminales menos estructurados que los cárteles, pero igual de violentos, como La Mara Salvatrucha o el MS-13. Se organizan en células independientes o pandillas que responden a sus jefes locales y que ejercen control sobre amplias zonas urbanas marginadas. Estas formas de pandillismo existen en El Salvador (uno de los países más violentos del mundo y el segundo en la región después de Venezuela), en los barrios de Venezuela o en las *favelas* de Río de Janeiro, y controlan las cárceles en muchos países, relegando al estado al control perimetral. Estos grupos ejercen un poder absoluto sobre las personas en sus territorios. Un tercer grupo criminal de creciente importancia en la región, es el relacionado con la explotación de los recursos naturales como la minería o el petróleo y a la tala ilegal de bosques. Es responsable de un alto número de intimidaciones y asesinatos de líderes sociales y ambientalistas que, en los últimos dos años, ha llegado a una cifra récord en países como Brasil, México y Colombia.

Luego de asegurar sus zonas de operación, los grupos ilegales forman redes regionales para capturar o neutralizar la acción del estado. El control territorial es facilitado por acuerdos de cooperación o pactos tácitos de no agresión con las autoridades locales o nacionales. Estos arreglos se originan en actos de corrupción o en acuerdos de beneficio mutuo, pero también se originan en la incapacidad estatal para enfrentar a la criminalidad. El experimento más exitoso de captura estatal se produce en Venezuela, donde las autoridades de todos los niveles (incluidas las Fuerzas Armadas) participan en cárteles de droga, gasolina, divisas, importación de alimentos y contrabando, dejando a las pandillas y grupos paramilitares, la violencia callejera, la represión en los barrios y el control de las cárceles (InSight Crime, 2018).

Asombra la incapacidad institucional latinoamericana para prevenir, investigar y sancionar la criminalidad, sometiendo a millones de personas al abandono. Hay pocas políticas eficaces de prevención, a pesar de los promisorios resultados de las iniciativas de “seguridad ciudadana” que señala Robert Muggah en su capítulo. Las tasas regionales de impunidad aparecen como las más altas del mundo, con cifras que van del 50% al 92%. El caso Ayotzinapa en México de 2014, en el que 43 estudiantes fueron desaparecidos forzosamente por las fuerzas de seguridad, es un ejemplo emblemático. Años después, no ha habido condenas y el estado mexicano ha sido acusado de obstruir la investigación judicial intencionalmente.

Millones de personas en zonas periféricas son sometidas a la violencia de los grupos ilegales y de las fuerzas de seguridad que no están adecuadamente entrenadas para enfrentarlos. Esta ausencia de control territorial del estado impide que las instituciones funcionen adecuadamente y limita la capacidad para proveer bienes y servicios públicos de calidad. García-Villegas y Espinosa (2016) lo denominaron *apartheid institucional*: la carencia del derecho a tener derechos dada la debilidad estatal y el predominio de los grupos violentos.

El debate sobre el estado de derecho no puede desconocer la grave crisis de seguridad pública ni la incapacidad estatal para enfrentarla. Dado que es poco realista esperar un replanteamiento de la política global contra las dogas (que alimenta la violencia), es indispensable pensar en una política de seguridad integral que no solo combata a los grupos violentos. Esta política debe fortalecer la frágil institucionalidad estatal e incorporar a la comunidad de los territorios afectados sin comprometer su seguridad. También debe mejorar la oferta de bienes y servicios en la periferia incluyendo la infraestructura, y revisar las reglas sobre financiación de las campañas políticas y las medidas de control sobre la ejecución de las rentas públicas. También es crucial implementar mecanismos regionales de cooperación y tratados de asistencia judicial recíproca, así como reforzar la independencia y autonomía

de los órganos de procuración de justicia. Revertir las cifras de impunidad es indispensable para reparar a las víctimas de estos grupos violentos y proteger nuestras frágiles democracias.

Independencia judicial y estado de derecho

Uno de los propósitos de las reformas constitucionales de la transición fue fortalecer la autonomía y la independencia del poder judicial. Para ello se crearon órganos independientes encargados del nombramiento de jueces y de administrar el poder judicial, se buscó profesionalizar la carrera judicial y, en algunos casos, se consagraron garantías presupuestales para que el gobierno no pudiera ahogar financieramente a la justicia.

Muchos de estos esfuerzos se inspiraron en el pensamiento económico neoinstitucional de finales del siglo XX y principios del XXI. Se buscaba una rama judicial capaz de arbitrar eficientemente los conflictos, proteger la propiedad y dar seguridad jurídica al sector privado. Sin embargo, el fortalecimiento de la justicia y especialmente de la justicia constitucional, sumado a la consagración de un catálogo amplio de derechos, produjo efectos adicionales no contemplados originalmente, pero de enorme importancia para promover el cumplimiento de las promesas del constitucionalismo social.

En efecto, las garantías de independencia e imparcialidad judicial han permitido que muchos jueces adopten decisiones en defensa de derechos fundamentales de las minorías como la garantía de la consulta previa de los pueblos indígenas, la ampliación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo o la protección de derechos sociales. En países como Guatemala y Colombia, han mantenido la estabilidad institucional contra actuaciones arbitrarias de poderosos actores y han impedido que los gobernantes permanezcan indefinidamente en el poder. Como se verá adelante, los fiscales y jueces de varios países también están investigando y juzgando a las élites políticas y económicas involucradas en importantes casos de corrupción.

Sin embargo, persisten problemas graves en materia de independencia judicial. Muchos países no tienen verdaderas carreras judiciales (salvo países como Chile o Brasil) y los jueces provisorios siguen ocupando un porcentaje importante de la judicatura, lo que los vuelve más dependientes de los sectores políticos. El apoyo técnico y presupuestario a la rama es deficiente; en la mayoría de los casos los salarios siguen siendo poco competitivos, y los consejos de la judicatura no han tenido la autonomía y la capacidad técnica que se esperaba. Además, en muchos países no existen políticas de acceso a la justicia dirigidas a sectores desaventajados o a satisfacer las necesidades

jurídicas en las regiones periféricas, ni mecanismos eficientes para proteger la autonomía de jueces y fiscales que investigan al crimen organizado.

Esta fragilidad hace que, en muchos países, los poderes judiciales se vuelvan permeables a la corrupción y a la interferencia política. Su lentitud y parcialidad, a su vez, debilita su legitimidad ante la ciudadanía. Los gobiernos de tendencia autoritaria han aprovechado esto para impulsar reformas que en teoría buscaban mejorar la situación, pero que en realidad debilitaron la independencia judicial. Varios gobiernos latinoamericanos han menoscabado las garantías de autonomía e independencia judicial para permanecer en el cargo, evitar ser juzgados o disolver los frenos institucionales al ejercicio de su poder.

Venezuela es un caso emblemático. Desde su llegada a la presidencia en 1999, Hugo Chávez aprovechó el descrédito del poder judicial para impulsar reformas que terminaron poniéndolo al servicio del gobierno. Esto permitió consolidar un régimen autoritario en el que los jueces han otorgado apariencia de legitimidad a decisiones que disolvieron el estado de derecho. Por ejemplo, en 2017 el Tribunal Supremo convalidó la convocatoria ilegítima de una asamblea constituyente, totalmente controlada por el gobierno, para usurpar las funciones de la asamblea legislativa elegida popularmente en diciembre de 2015 y de mayoría opositora. La evidencia también señala falta de independencia judicial en Bolivia, Nicaragua y Honduras. En Ecuador, las reformas impulsadas por el entonces presidente Rafael Correa para controlar las cortes han comenzado a ser desmontadas tras una consulta popular convocada por su sucesor, Lenín Moreno.

Existe una correlación directa entre garantías del poder judicial, el estado de derecho y la democracia. Los países en los cuales la justicia cuenta con garantías institucionales, orgánicas y funcionales de independencia y autonomía, son aquellos que presentan un mejor desempeño democrático. Donde la independencia judicial es frágil o inexistente, la calidad de la democracia es baja.

El Foro Económico Mundial tiene un indicador de independencia judicial que va de 1 a 7, siendo 1 nula independencia judicial. En su informe de 2018 (que incluye 140 países) Venezuela, Nicaragua y Ecuador obtuvieron algunos de los lugares más bajos a nivel global, con puntajes de 1,1, 1,6 y 1,7, respectivamente. En contraste, Uruguay, Costa Rica y Chile obtuvieron puntuaciones respectivas de 5,6, 5,4 y 4,9. En el índice de estado de derecho del Proyecto de Justicia Mundial que va de 0 a 1, siendo 0 la ausencia de estado de derecho, uno de los indicadores es la capacidad de la judicatura de actuar de manera independiente y limitar las acciones de los gobiernos (Proyecto de Justicia Mundial, 2018). Según este indicador, los países de América Latina con los desempeños más pobres fueron Venezuela (0,14), Bolivia (0,24), Nicaragua (0,32), Honduras (0,35) y Ecuador (0,37).

En este siglo, todos los gobiernos de América Latina que han tomado una deriva autoritaria, por lo general, han empezado por comprometer la independencia judicial y la libertad de expresión.

Lucha contra la corrupción y estado de derecho

Escándalos de corrupción como la Casa Blanca en México, los sobornos aduaneros en Guatemala, las cementeras en Costa Rica, Odebrecht y Lava Jato en Brasil (y luego en toda la región) entre otros, han marcado la discusión política en América Latina desde 2012. Dada la percepción de que la corrupción por parte de los ciudadanos es uno de los factores que explica el desapego democrático de la región, estos casos tienen un fuerte impacto en el estado de derecho.

Analizar la respuesta institucional a los escándalos de corrupción ayuda a identificar el grado de desarrollo del estado de derecho. Luego del notable avance de las investigaciones del Ministerio Público en Brasil por el caso Odebrecht, en diciembre de 2016 el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló que esta empresa había pagado US\$788 millones en sobornos en 10 países de América Latina entre 2001 y 2016. En Brasil y Perú, los avances de las investigaciones han sido notables. Poderosos políticos y empresarios han sido detenidos, juzgados y sentenciados. En Venezuela, México y República Dominicana, sin embargo, la impunidad ha sido la regla. Un factor que marca la diferencia es la capacidad que tienen los fiscales y jueces para avanzar en casos que afectan al poder político. Si el fiscal es nombrado de manera directa por el poder ejecutivo y los jueces no cuentan con garantías que los protejan, las investigaciones no avanzan o se limitan a funcionarios de menor nivel.

Brasil es el ejemplo de los efectos de un poder judicial independiente en la lucha contra la corrupción. Tres expresidentes están procesados, incluyendo a Luiz Inácio Lula da Silva que cumple una condena por corrupción. Pero también están en prisión el expresidente de la Cámara de Diputados, el expresidente del senado, el líder de la bancada de gobierno, el exgobernador de Rio de Janeiro y varios legisladores, ministros y empresarios.

En Perú, en tanto, las ramificaciones del caso Odebrecht llevaron a la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski, tres expresidentes se encuentran investigados y el expresidente Humala y su esposa se encuentran en prisión preventiva. La bancada legislativa fujimorista, sin embargo, amenazó con iniciar procedimientos contra el fiscal del caso. En Ecuador, la investigación fue impulsada solo después de la elección de un nuevo fiscal luego del cambio de gobierno. Actualmente, el vicepresidente de Rafael Correa se encuentra condenado y su contralor está prófugo.

Argentina, es otro caso de investigaciones que toman impulso solo tras un cambio de gobierno. En efecto, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) el poder judicial archivó o demoró una importante cantidad de denuncias de corrupción. Un nuevo escándalo estalló en 2018, con evidencia que involucra a Fernández en un masivo esquema de corrupción en la contratación de obras pública. De forma inédita, y similar al caso brasileño, algunos de los principales hombres de negocios argentinos confesaron haber pagado sobornos y la expresidenta está siendo procesada.

En otros países, con poderes judiciales menos independientes o en contextos políticos adversos, las investigaciones no han avanzado tanto. En Venezuela, no hay una sola persona investigada por los multimillonarios sobornos entregados por la empresa Odebrecht. El fiscal, nombrado por Nicolás Maduro, archivó la investigación. En México, el fiscal que lideraba el caso fue despedido en octubre de 2017 cuando dejó claro que investigaría las denuncias.

El caso de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) muestra la relación entre poder presidencial, independencia judicial y casos de corrupción. La CICIG había sido creada con el respaldo de la ONU como parte de los acuerdos de paz y en 2015 realizó una investigación junto con jueces locales sobre la corrupción aduanera bajo el presidente Otto Pérez Molina, que llevó a su renuncia. A partir de 2017, el nuevo presidente, Jimmy Morales, arremetió contra el comisionado de la CICIG cuando comenzó a investigar a su entorno familiar y su campaña política. El respaldo institucional de la ONU y otros países de la región a la CICIG, la estabilidad en el cargo del comisionado y de su equipo, y la capacidad técnica con la que cuentan, muestran que una institución con garantías institucionales, orgánicas y funcionales puede lograr notables resultados incluso en entornos extraordinariamente hostiles. En este caso, además, la Corte Constitucional defendió valientemente el orden institucional al evitar medidas del gobierno contra la CICIG. Sin embargo, el presidente Morales ha redoblado sus esfuerzos contra la Comisión, con el apoyo internacional de importantes aliados en el Congreso y el gobierno de Estados Unidos.

Una comisión similar creada en Honduras con el auspicio de la OEA (Misión de Apoyo Contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras, MACCIH) también ha enfrentado serios obstáculos para avanzar con investigaciones contra funcionarios del gobierno.

El avance dispar de los casos de corrupción en los estados de la región muestra lo mucho que queda por hacer para garantizar la independencia e imparcialidad del poder judicial y transformar la cultura política. Es una buena noticia que estos casos se conozcan y que en algunos países las investigaciones avancen, pero la ausencia de justicia efectiva en muchos lugares

afecta la credibilidad y la confianza ciudadana en el aparato institucional. Además, algunos líderes políticos involucrados en las investigaciones han utilizado su influencia para profundizar la polarización y aumentar las dudas sobre la justicia. En Brasil, por ejemplo, los seguidores de Lula consideran que las decisiones en su contra son una maniobra política. En Argentina y Ecuador, los partidarios de los expresidentes Fernández de Kirchner y Correa han acusado a la justicia de ser política y selectiva mientras que sus detractores critican la ineficiencia del sistema. De forma paradójica, si el poder judicial no tiene garantías adecuadas para operar, si no existe una sociedad civil con convicciones democráticas arraigadas ni un debate sosegado sobre el rol de la justicia, el impulso anticorrupción puede terminar erosionando el apoyo ciudadano a las instituciones democráticas.

Fortalecimiento del presidencialismo y reelección

Para evitar los abusos del pasado, la mayoría de las constituciones latinoamericanas de los noventa limitaron la reelección presidencial. Algunas la prohibieron y otras la permitían pero de forma no consecutiva ni indefinida. Sin embargo, durante los últimos 25 años, 12 de 18 países de la región han debilitado esos límites.

En 1993, el presidente peruano Alberto Fujimori logró incluir en la constitución la reelección inmediata por un solo período. Ya despojado de la formalidad democrática, en 1996 hizo que la legislatura aprobara una ley “de interpretación auténtica” para presentarse a un siguiente período. Lo logró, pero buscó un tercer mandato mediante elecciones fraudulentas y terminó fugándose en medio de graves actos de corrupción y violaciones de derechos humanos. Retornada la democracia, la reforma constitucional del 2000 consagró un período presidencial de cinco años y prohibió la reelección inmediata.

En Argentina, en 1994 el presidente Carlos Menem logró introducir la reelección a cambio de un conjunto de reformas que daban más legitimidad y gobernabilidad al sistema presidencialista. Luego de ser reelecto en 1995, intentó eliminar el límite de dos períodos sin éxito, y hoy está condenado por la comisión de graves delitos.

El brasileño Fernando Henrique Cardoso también impulsó una reforma para autorizar la reelección inmediata. Buscaba dar sostenibilidad al Plan Real, lanzado para dar estabilidad a la moneda luego de un proceso hiperinflacionario. Para lograr la aprobación de la reforma, Cardoso propuso la reducción del período presidencial de cinco a cuatro años, un límite de una sola reelección y la reelección de todos los gobernadores y alcaldes. El cambio fue aprobado por los votantes y en las elecciones presidenciales de 1999

Cardoso venció a Lula Da Silva. Este puede ser el único caso en que un presidente popular durante su segundo mandato no impulsa una reforma para buscar un tercero.

La constitución venezolana de 1999 consagró la posibilidad de una reelección inmediata y amplió el período presidencial de cinco a seis años. Con un sistema de partidos en crisis, altísimas tasas de popularidad de Hugo Chávez y una asamblea constituyente con amplia mayoría gubernamental, el cambio fue fácilmente aprobado, permitiéndole a Chávez incrementar de forma sustancial el poder del ejecutivo. Más adelante, el presidente propuso un referendo para aprobar la reelección indefinida. La iniciativa fracasó en 2007 pero fue finalmente aprobada en 2009, cuando un exultante Chávez aseguró que gobernaría hasta 2025. Actualmente las elecciones venezolanas carecen de legitimidad, pero la reforma mencionada permite que Nicolás Maduro se presente cuantas veces quiera en una cancha completamente inclinada a su favor.

El ecuatoriano Correa también tuvo éxito en su afán reeleccionista. Después de tres mandatos dejó el cargo esperando regresar cuando Moreno – su sucesor- terminara su período, pero el nuevo gobierno impulsó exitosamente una consulta popular para prohibir la reelección. En República Dominicana las reglas sobre la reelección han sido permanentemente reformadas para permitir la permanencia en el poder de los presidentes en ejercicio. El caso de Colombia es particular pues el presidente Uribe logró pasar una primera reforma constitucional que lo habilitaba para presentarse a un segundo período, pero la Corte Constitucional impidió otra reforma que le hubiera permitido presentarse por tercera vez.

En Bolivia, Honduras y Nicaragua el poder judicial está capturado por el poder político. Los límites a la reelección de los presidentes en ejercicio se eliminaron por completo vía sentencia judicial, al no poder obtener la reforma por la vía política. Las elecciones presidenciales que siguieron a estas sentencias en Nicaragua y Honduras fueron fuertemente cuestionadas por observadores independientes. En Costa Rica la reelección no inmediata fue habilitada por una sentencia judicial, pero no para beneficiar a un presidente en ejercicio.

Los procesos de reelección han sido liderados, en general, por carismáticos presidentes que prometen resolver las demandas de derechos sociales, seguridad o reconocimiento cultural. En la mayoría de los casos, sin embargo, una vez reelectos se han apartado de los mandatos del constitucionalismo democrático. Todos vieron aumentado su poder de manera significativa, pues al ampliar el período de gobierno adquirieron una enorme capacidad de incidencia en los órganos creados para controlarlos. En Nicaragua o Venezuela, los presidentes reelectos han desatado campañas de represión que han terminado con centenares de opositores asesinados.

Las promesas incumplidas del constitucionalismo social

En su versión más robusta, la que aspiraron a consolidar muchos países latinoamericanos tras las transiciones a la democracia, el estado de derecho debe garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos y capacidades. Esto implica la obligación estatal de hacer frente a la desigualdad y a la pobreza entendida de manera multidimensional. En efecto, como señala George Gray Molina en el capítulo 4 de este libro, la dimensión socioeconómica es solo uno de los factores detrás de la desigualdad en América Latina. Otros componentes incluyen el género, la pertenencia a un grupo indígena o afro, la edad y la ubicación geográfica de las personas. Estos factores se superponen y potencian, dando lugar a múltiples discriminaciones en el acceso a los derechos. Mientras que el capítulo 4 de George Gray Molina y el capítulo 5 de Augusto de la Torre y Alain Ize estudian el impacto de las políticas económicas y sociales, este capítulo se refiere brevemente a la desigualdad como promesa incumplida del estado de derecho.

Como demuestra Gray Molina, entre 2002 y 2014 América Latina logró reducir la pobreza. La llegada de gobiernos de izquierda puso en el centro de la agenda pública la cuestión social y la problemática de la inclusión, y se produjo un notable aumento del gasto público social. Sin embargo, el cambio en el contexto internacional, la caída del precio de las materias primas y el derrumbe de algunos de los países que impulsaban esta agenda (como Nicaragua y Venezuela), mostró que las mejoras no fueron el resultado de instituciones estables y robustas capaces de sostenerse en el tiempo.

La persistencia de la desigualdad se debe, al menos en parte, a la falta de desarrollo de políticas de largo plazo que construyan instituciones estables, ajenas al clientelismo político, con la capacidad de garantizar los derechos e intereses de los sectores afectados por estos factores estructurales. Las élites políticas latinoamericanas de todas las ideologías han estado más preocupadas por llegar y conservar el poder que por fortalecer el acceso universal a los derechos.

Una explicación sobre la ausencia de políticas estructurales para combatir la desigualdad, debe también tener en cuenta la falta de mecanismos efectivos de participación y representación en la definición y control de las políticas públicas. Las reformas constitucionales mantuvieron, en general, las formas tradicionales concentradas y jerarquizadas de ejercer el poder. Bolivia y Ecuador crearon mecanismos de participación y control social, pero los propios gobernantes impidieron que funcionaran. El vínculo entre electores y elegidos es extremadamente débil y los espacios de deliberación y participación son reducidos y poco eficaces, especialmente en las regiones más

alejadas del centro político. Tampoco se establecieron verdaderos sistemas de transparencia y rendición de cuentas. En resumen, se han implementado algunas políticas para combatir la desigualdad, pero no fueron parte de un diseño institucional capaz de desarrollar, a largo plazo, verdaderas capacidades estatales y de fortalecer la ciudadanía social. En muchos casos, el acceso a los beneficios sociales sigue atado a la voluntad y a los intereses electorales de los gobiernos, o (como en Venezuela) ha sido utilizado como instrumento de control social, mientras se desmontan las instituciones esenciales del estado de derecho.

A falta de mecanismos adecuados para mayor representación y participación de los sectores desaventajados, en varios países fueron los jueces quienes impulsaron la adopción de políticas sociales y forzaron a los funcionarios a cumplir con algunos de los deberes constitucionales en materia de derechos sociales. Las llamadas “sentencias estructurales” son el mejor ejemplo de ello. Los movimientos sociales prefirieron, en muchos casos, litigar antes que intentar incidir en los órganos de representación. Sin embargo, el poder judicial tiene límites democráticos y técnicos, y no puede resolver a largo plazo y de manera adecuada la desigualdad estructural que la política ha decidido ignorar.

Consideraciones finales sobre el desapego democrático

A pesar de las mejoras económicas y sociales de comienzos del 2000, para el año 2018 el optimismo respecto a las (ya no tan) nuevas democracias latinoamericanas parece ser cosa del pasado. En el último informe del índice de estado de derecho del Proyecto de Justicia Mundial (que va de 0 a 1, siendo 0 la ausencia de estado de derecho) Venezuela fue clasificado como el país con peor desempeño del mundo, con un puntaje de 0,29. En América Latina le siguieron Bolivia (0,38), Honduras (0,40), Nicaragua (0,43), Guatemala (0,44), México (0,45), Ecuador y República Dominicana (ambos con 0,47) (Proyecto de Justicia Mundial, 2018).

Por otra parte, el apoyo a la democracia ha disminuido de manera sostenida en esta década. El informe de Latinobarómetro muestra que el porcentaje de latinoamericanos que cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno cayó de 61 en 2010 a 48 en 2018. También hay una creciente insatisfacción con el desempeño de la democracia en la región: en 2010, el 52% de los encuestados no estaba satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país; para 2017, esta cifra había aumentado al 71%.

El declive también alcanza a las instituciones que sustentan la democracia. El Barómetro de las Américas preguntó a los encuestados si estaban de

acuerdo con que el ejecutivo cerrara al órgano legislativo en caso de que el país enfrentara tiempos difíciles. En 2010, el 14% de los latinoamericanos respondió afirmativamente; en 2016, este porcentaje aumentó al 20%. En 2010, el 32% confiaba en el poder judicial, el 45% en el gobierno y el 34% en el parlamento. Para 2017, estos porcentajes se habían reducido a 25% para el poder judicial y para el gobierno, y a 22% para el parlamento. La institución que sale peor librada son los partidos políticos. Según Latinobarómetro, en 2010 apenas el 23% de los latinoamericanos manifestaba confiar en los partidos políticos. Para 2017, esta cifra había caído al 15%. Las cifras del Barómetro de las Américas son muy parecidas: en 2010, el 24% de los encuestados afirmó confiar en los partidos políticos; en 2016, este porcentaje se redujo a 17% (Cohen, Lupu y Zeichmeister, 2017).

Es difícil determinar las causas más profundas del desapego democrático, pero podemos aventurar algunas explicaciones. La coyuntura económica es la primera. En un informe resumiendo 20 años de mediciones de opinión pública en la región, Latinobarómetro encontró una clara relación entre la satisfacción con la democracia y el desempeño económico. Entre 2002 y 2008 América Latina vivió un período de crecimiento acelerado del PIB per cápita, y los niveles de apoyo a la democracia aumentaron de manera sustancial. Cuando la expansión terminó, decayó también el apoyo a la democracia.

La segunda explicación posible son los crecientes fraudes electorales y otros abusos de los presidentes para permanecer en el poder, así como la ausencia de una agenda social creíble y de una política eficaz de seguridad, el abandono de la periferia y los escándalos de corrupción. Todo lo anterior conduce a que la gente considere que se gobierna en beneficio propio y no de la ciudadanía. A esto se suma la crisis de los partidos políticos como canales de representación y el surgimiento de liderazgos carismáticos que prometen resolver las demandas sociales de seguridad y justicia, pero debilitan las instituciones de control como la libertad de prensa y las cortes. Un factor adicional puede ser el cambio internacional con la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump y el predominio de países como Rusia y China, indiferentes (por decir lo menos) a los declives democráticos en América Latina. Como resultado, la democracia tiene menos defensores y las sociedades parecen cada vez más desencantadas. Finalmente, hay un cambio en las formas de comunicación política caracterizado por la construcción de nichos o cámaras de eco crecientemente intolerantes y reacias a confrontar sus creencias con la evidencia disponible.

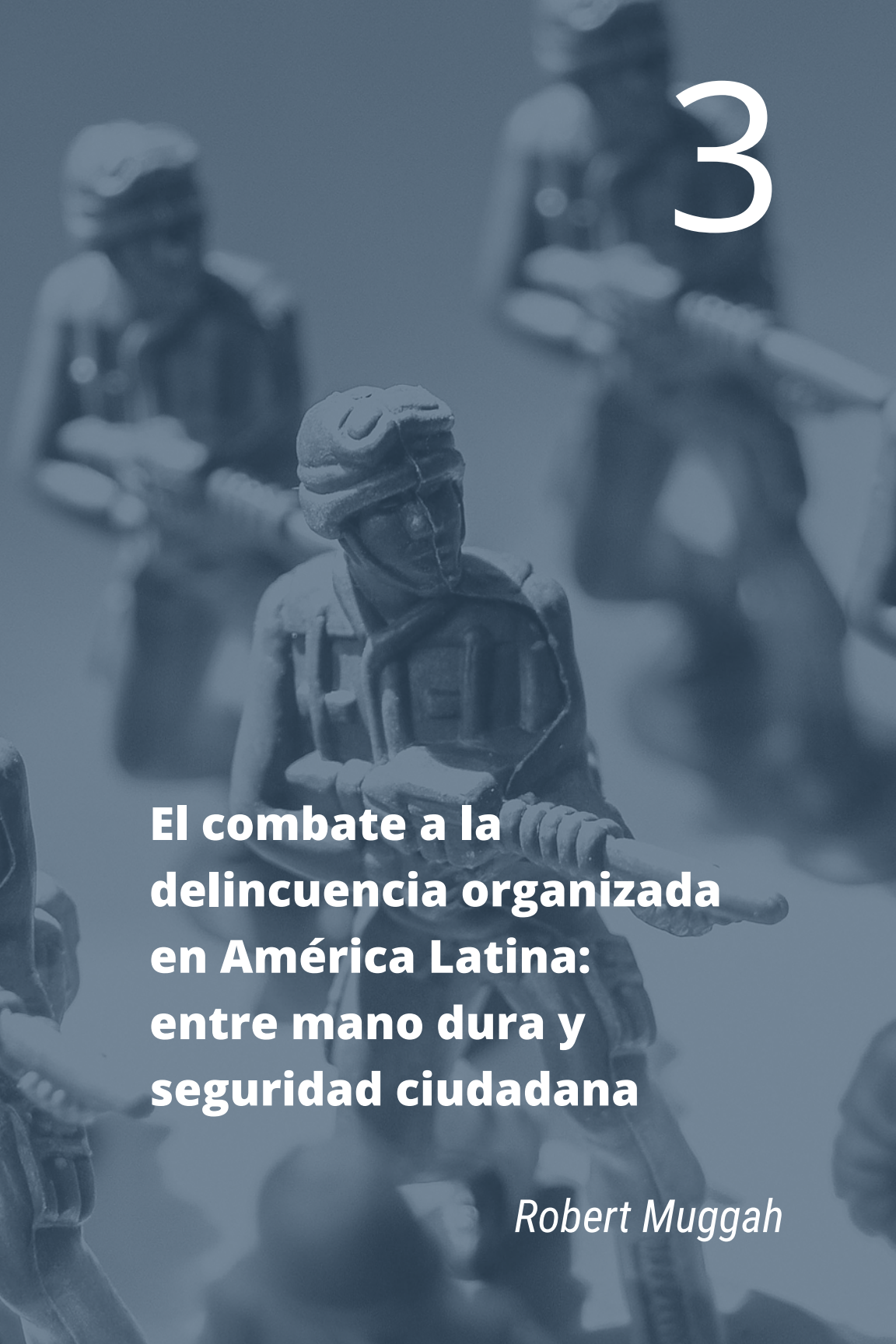
Samuel Huntington (1991) dijo que luego de una ola democratizadora suele haber un declive que pone a prueba los avances alcanzados. En los últimos cinco años, esa prueba le ha costado mucho a América Latina en términos de consolidación de sus instituciones democráticas. Tal vez ha llegado

la hora de entender este declive como lo que es: un verdadero y grave desafío al estado de derecho.

Referencias

- Alsema, Adriaan. 2018. "Colombia's War Victims: The Numbers". *Colombia Reports* 9 de abril. <https://colombiareports.com/colombias-war-victims-the-numbers/>
- Alvarado, Nathalie, y Robert Muggah. 2018. *Crimen y violencia: Un obstáculo al desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cohen, Mollie, Noam Lupu y Elizabeth J. Zechmeister. 2017. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*. Nashville: Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.
- Dworkin, Ronald M. 1986. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Foro Económico Mundial. 2018. *The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- García-Villegas, Mauricio, y Jose Rafael Espinosa. 2016. "Los desafíos del apartheid institucional". En *Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia*, editado por Mauricio Villegas y María Adelaida Ceballos, 168–75. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- InSight Crime. 2018. *Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>
- Latinobarómetro. 2015. *La Confianza en América Latina 1995–2015*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp?ID=225>
- . 2018. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Uprimny, Rodrigo, y Mauricio García-Villegas. 2004. "Corte Constitucional y emancipación social en Colombia". En *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*, editado por Boaventura de Sousa Santos, 255 ff. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Proyecto de Justicia Mundial. 2018. *Rule of Law Index 2017–2018*. Washington, DC: Proyecto de Justicia Mundial.

3



**El combate a la
delincuencia organizada
en América Latina:
entre mano dura y
seguridad ciudadana**

Robert Muggah

El combate a la delincuencia organizada en América Latina: entre mano dura y seguridad ciudadana

Robert Muggah¹

El tema de la violencia en América Latina es materia de gran debate a nivel mundial. Por una parte, la región es mercedamente reconocida por haberse convertido en una zona de paz: América Latina no vive un conflicto internacional desde 1945, y el último conflicto interno se acercó un poco a su fin tras el acuerdo de paz suscrito en 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Pese a la volatilidad política y económica en Venezuela y a las ocasionales crisis constitucionales (ver capítulo 2), en la práctica los conflictos armados han dejado de existir. Esto se debe en gran parte a una mayor gobernabilidad democrática, a avances económicos reales y a la periódica intervención de los organismos regionales y de los llamados estados garantes.

Pero por otra parte, las ciudades de América Latina figuran con los peores índices de homicidios del mundo (*The Economist*, 2018; Luhnnow, 2018; Philipps, 2018; Winter, 2018) con cifras que prácticamente triplican el promedio mundial (Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé, 2018²; ONUDD, 2014), y donde la inseguridad se ha constituido en una de las principales preocupaciones ciudadanas (Basombrio, 2012) a diferencia de los años 60 y 70, cuando la cifra de homicidios giraba en torno al promedio mundial. Desde ese entonces, la violencia con resultado de muerte viene disminuyendo en la mayor parte del mundo pero sigue aumentando en América Latina. Pese a una cierta mejoría en años recientes, en Centroamérica y el Caribe están ocho de los diez países más violentos del mundo³ mientras cuatro

¹ Agradezco a Katherine Aguirre Tobón, Juan Garzón, Bruno Binetti y Nathalie Alvarado la revisión de los primeros borradores.

² homicide.igarape.org.br.

³ Según datos recientes del citado Observatorio de Homicidios, los diez países más violentos son El Salvador (60 homicidios por cada 100.000 habitantes), Jamaica (56 por 100.000), Venezuela (54 por 100.000), Honduras (43 por 100.000), San Cristóbal y Nieves (42 por 100.000), Lesoto (41 por 100.000), Belice (41 por 100.000), Trinidad-Tobago (36 por 100.000), San Vicente y las Granadinas (35 por 100.000) y Sudáfrica (34 por 100.000).

países latinoamericanos dan cuenta del 27% del total mundial de homicidios (tabla 3.1). Más aún, 43 de las 50 ciudades con el índice más alto de homicidios del planeta son latinoamericanas (tabla 3.2).

La mayor parte de los intentos por controlar y contener a la delincuencia organizada realizados en los últimos 40 años se ha centrado en medidas de mano dura, con apoyo antidrogas y antipandillas por parte de Estados Unidos. La premisa es que una fuerte respuesta policial y sanciones y penas de cárcel más duras actuarán como disuasivo de la conducta criminal de narcotraficantes y pandilleros reales y potenciales. Pero los resultados han sido contradictorios y presentan amplias externalidades negativas.

Ante el recrudecimiento de la violencia y el aumento comparativo del gasto en seguridad pública, a fines de los años 90 empezaron a surgir alternativas que privilegiaban la construcción de modelos de seguridad ciudadana. Estos programas y proyectos, que en primera instancia se introdujeron de forma paulatina, se ganaron luego el apoyo de distintos niveles de gobierno, donantes internacionales y fundaciones filantrópicas. En lugar de priorizar las medidas punitivas y endurecer la seguridad fronteriza, las estrategias de seguridad ciudadana privilegian los derechos, la dignidad y las garantías de las personas.

El presente capítulo analiza los altos niveles de violencia en América Latina, su relación con la delincuencia organizada y los intentos por controlar estos problemas. En primer lugar, explora la dinámica y las tendencias de la violencia y de la delincuencia organizada en la región. La segunda parte aborda los factores de riesgo que generan inseguridad. La tercera examina las características punitivas de las medidas de mano dura y sus consecuencias inesperadas, y la cuarta considera los orígenes y evolución de la seguridad ciudadana en la región. A lo largo del capítulo, veremos cómo la seguridad ciudadana —concepto que comprende medidas preventivas sociales y coyunturales, medidas policiales y judiciales e intervenciones de rehabilitación y reinserción— emerge como contrapeso a las formas tradicionales de control de la delincuencia.

Violencia y delincuencia organizada en las Américas

Pese a la intensificación de las ofensivas militares y policiales en México, El Salvador, Guatemala y Honduras, en los últimos tiempos han recrudecido la violencia y el desplazamiento de la población. Las bandas de narcotraficantes —el cartel de Sinaloa y el de los Zetas en México, la Mara Salvatrucha y Barrio 18 en Centroamérica— generan casi la tercera parte de la violencia, cifra que en Asia o Europa no supera el 1%. Explican esta tendencia, entre otros factores,

Tabla 3.1 **Cifra de homicidios en una muestra de países latinoamericanos, como porcentaje del total mundial estimado**

País/región (año)	Cifra de homicidios	% del total mundial
Brasil (2016)	62.517	14
Colombia (2017)	11.918	3
México (2017)	25.339	6
Venezuela (2017)	16.046	4
Subtotal	115.820	27
Resto del mundo	321.180	73
Mundo (2012)	437.000	100

Fuente: Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br.

Tabla 3.2 **Las 50 ciudades con la mayor cifra de homicidios por cada 100.000 habitantes**

Posición	País	Ciudad	Cifra	Año
1	Venezuela	Guarenas-Guatire	102,20	2016
2	México	Acapulco de Juárez	97,70	2017
3	México	Chilpancingo de los Bravo	97,05	2017
4	Brasil	Caucaia	96,60	2017
5	México	Los Cabos	96,57	2017
6	El Salvador	San Salvador	95,70	2017
7	México	Tijuana	91,23	2017
8	Honduras	Choloma	86,45	2017
9	Brasil	Mossoró	84,20	2017
10	Brasil	Ananindeua	79,60	2017
11	Brasil	Camaçari	79,40	2016
12	Sudáfrica	Chris Hani	77,80	2017
13	Brasil	Fortaleza	75,30	2017
14	Guatemala	Guatemala	75,11	2017
15	Venezuela	Caracas	74,96	2016
16	Brasil	Natal	70,30	2017
17	México	La Paz	69,08	2017
18	Venezuela	Maturín	68,46	2016

(continúa)

Tabla 3.2 **Las 50 ciudades con la mayor cifra de homicidios por cada 100.000 habitantes** (continúa)

Posición	País	Ciudad	Cifra	Año
19	Venezuela	Ciudad Guayana	68,18	2016
20	Brasil	Paulista	67,90	2017
21	Venezuela	Ciudad Bolívar	67,56	2016
22	El Salvador	San Miguel	66,94	2017
23	Venezuela	Valencia	66,31	2016
24	Brasil	Rio Branco	66,00	2016
25	Estados Unidos	St. Louis	65,83	2017
26	Sudáfrica	Amathole	64,66	2017
27	Brasil	Marabá	64,10	2017
28	México	Victoria	63,70	2017
29	México	Culiacán	63,39	2017
30	Brasil	Caruaru	63,20	2017
31	Brasil	Belém	62,70	2017
32	Brasil	Gravataí	62,50	2017
33	Lesoto	Maseru	61,90	2009
34	El Salvador	Soyapango	61,79	2017
35	Brasil	Feira de Santana	60,50	2016
36	Brasil	Parnamirim	60,50	2017
37	Brasil	Vitória da Conquista	60,40	2016
38	Sudáfrica	Cape Town	60,25	2017
39	Brasil	Maceió	58,70	2017
40	Venezuela	Barinas	57,59	2016
41	Brasil	Jaboatão dos Guararapes	57,20	2017
42	Brasil	Nova Iguaçu	56,50	2017
43	Venezuela	Maracay	56,18	2016
44	Estados Unidos	Baltimore	55,48	2017
45	Sudáfrica	Joe Gqabi	55,39	2017
46	Brasil	Serra	54,80	2016
47	Sudáfrica	O.R. Tambo	54,66	2017
48	Venezuela	Barquisimeto	54,53	2016
49	Brasil	Belford Roxo	53,90	2017
50	Sudáfrica	Nelson Mandela Bay	53,82	2017

Fuente: Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br.

los sistemas penales inoperantes, la deficiente aplicación de la ley y los altos niveles de impunidad (ONUDD, 2018).

América Latina tiene hoy el mayor índice de homicidios del mundo. Este índice era de 21,5 por 100.000 habitantes en 2017 y podría llegar a 35 por 100.000 (tabla 3.3), lo que sin embargo no equivale a perspectivas sombrías para toda la región (tabla 3.4). En cuanto a delincuencia y violencia existe una gran heterogeneidad y muchos ejemplos de programas y políticas públicas que han aportado a dar seguridad a estados, ciudades y poblados, inclusive en zonas controladas por la delincuencia.

Tabla 3.3 **Evolución de la cifra mundial de homicidios, 2000–2030**

Año	América Latina	África	Asia	Europa	Oceanía	Mundo
2000	15,2	19,1	4,7	2,7	2,8	8,6
2005	18,1	6,4	4,8	2,6	4,4	8,5
2010	22,4	7,2	3,4	2,3	4,5	8,5
2015	23,7	8,8	2,8	1,7	1,8	6,3
2020*	27,1	7,2	2,5	1,5	2,0	5,7
2025*	30,5	5,6	2,1	1,2	2,1	5,1
2030*	35,0	4,0	1,7	1,0	2,3	4,5

Fuentes: Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br. Promedio proyectado por región (indicado con asterisco), tomado de Vilalta 2015.

Existen también apreciables diferencias regionales en cuanto a grado de penetración criminal y desorganización social. Comparativamente, los índices de mortalidad violenta de Argentina, Bolivia, Chile, Nicaragua y Uruguay son menores que los de Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Paraguay y Perú. Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela muestran una fuerte incidencia y altas cifras absolutas en cuanto a violencia con resultado de muerte atribuible a la desigualdad social y del ingreso, el desempleo (en especial entre muchachos jóvenes), la desorganización y la segregación social, los mercados locales de la droga, la disponibilidad de armas de fuego y el consumo excesivo del alcohol (Briceño León, Villaveces y Concha Eastman, 2008).

La delincuencia organizada y la violencia colectiva son problemas de orden predominantemente urbano, normal en una región donde la población urbana alcanza al 85% y, en partes de Centro y Sudamérica, más del 90% (ONU DAES, 2018). Incluso en ciudades relativamente seguras como Buenos Aires, Lima y Montevideo, los altos niveles de victimización generan una

Tabla 3.4 **Cifra latinoamericana de homicidios por 100.000 habitantes**

País	Subregión	Cifra	Año
El Salvador	América Central	60,07	2017
Jamaica	Caribe	56,00	2017
Venezuela	América del Sur	51,05	2017
Honduras	América Central	43,60	2017
San Cristóbal y Nevis	Caribe	42,00	2017
Belize	América Central	37,22	2017
Trinidad-Tobago	Caribe	36,00	2017
San Vicente y las Granadinas	Caribe	35,34	2016
Santa Lucía	Caribe	34,00	2017
Bahamas	Caribe	30,92	2017
Brasil	América del Sur	30,34	2016
Guatemala	América Central	26,04	2017
Antigua y Barbuda	Caribe	25,00	2017
Colombia	América del Sur	24,18	2017
México	América Central	20,51	2017
Puerto Rico	Caribe	19,44	2017
República Dominicana	Caribe	16,00	2016
Dominica	Caribe	15,77	2017
Guyana	América del Sur	15,00	2017
Costa Rica	América Central	13,40	2017
Barbados	Caribe	11,00	2017
Grenada	Caribe	10,25	2016
Panamá	América Central	10,07	2016
Haití	Caribe	10,00	2015
Uruguay	América del Sur	8,10	2017
Perú	América del Sur	7,70	2016
Paraguay	América del Sur	7,38	2017
Nicaragua	América Central	6,84	2017
Bolivia	América del Sur	6,40	2016
Surinam	América del Sur	6,00	2017
Argentina	América del Sur	6,00	2016
Ecuador	América del Sur	5,81	2017
Cuba	Caribe	4,32	2017
Chile	América del Sur	3,50	2017

Fuente: Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br.

fuerte sensación de inseguridad. Especialmente vulnerables son las urbes de mayor crecimiento de la región, entre ellas Acapulco, Caracas, San Pedro Sula y Maceió en Brasil.

Los mayores índices de delitos violentos se asocian en general al crecimiento demográfico rápido y no regulado y al desarrollo informal o mal planificado, factores que rápidamente generan zonas de separación entre sectores de mayores y menores ingresos (Muggah, 2018a). Además de limitar la conectividad física y social, estas zonas tienden a caracterizarse por barreras topográficas y un dispar acceso a servicios básicos, lo que genera una conjunción de desventajas. En estos puntos la delincuencia, las bandas y los grupos de autodefensa tienden a desarrollar mecanismos de control social descritos en algunos estudios como de gobierno paralelo, criminal o alternativo (Briceño León, Villaveces y Concha Eastman, 2008; Muggah, 2018b).

En cierta medida, la violencia organizada forma parte de un continuo. Ciudades como Medellín, Rio de Janeiro y San Pedro Sula muestran un nivel comparativamente alto; otras, como Ciudad de Panamá y São Paulo, tienen cifras de homicidio y delincuencia comparativamente bajas, pese –o quizás debido– a la presencia de grupos organizados. La violencia tiende a estar ligada a los tipos de mercados ilícitos (tráfico de cocaína, venta ilícita de armas, tráfico de personas), al grado de desequilibrio y alteración del mercado (la competencia casi siempre genera más violencia) y a las características organizativas de los grupos delictivos.

Pero pese a las diferencias, el crimen organizado latinoamericano tiene ciertas características en común. Si bien los rasgos de la violencia y la victimización cambian en el tiempo, aun así tienden a concentrarse en entornos específicos (Muggah y Aguirre Tobón, 2018). En la mayoría de los casos, el grueso se concentra en torno a unas cuantas esquinas. La cohesión social y la eficacia colectiva de un determinado entorno permite explicar por qué en algunos lugares hay más delincuencia que en otros. La delincuencia –juvenil, en particular– es más probable donde los lazos sociales de la comunidad no logran marcar la conducta de los vecinos. También es más probable donde hay focos de marginalidad social y económica aguda, altos niveles de desempleo juvenil y alta rotación de vecinos.

En Ciudad de México, cuatro municipalidades explican más de la cuarta parte de los delitos; en Caracas, tres municipalidades dan cuenta de más del 50% de los homicidios. En Bogotá, donde el 1,2% de los domicilios explica el 99% de los homicidios, estos enclaves están incluso más definidos. Un metaanálisis de cinco países latinoamericanos revela que el 50% de los delitos ocurre en apenas el 3,8% de las manzanas (Ajzenman y Jaitman, 2016).

Los delitos violentos tienen además ciertas características demográficas comunes. Especialmente vulnerables son los jóvenes afrodescendientes de

bajos ingresos, quienes en Brasil y Colombia constituyen la gran mayoría de las víctimas de homicidio. En Bolivia, Guatemala, Honduras, México y Perú, en tanto, la población indígena rural es la principal víctima de la violencia que ejercen actores privados y estatales (Human Rights Watch, 2018). Estas poblaciones están sobrerrepresentadas en los quintiles de menores ingresos y muestran niveles de acceso comparativamente bajos a la salud, la educación, el mercado laboral y la infraestructura básica (Morrison, 2015). Las mujeres y niñas indígenas son especialmente vulnerables a la explotación, el abuso y la violencia sexual (ONU, 2014).

En términos económicos, la delincuencia le cuesta cientos de miles de millones de dólares a la región, la que según algunos cálculos destina más del 2% del PIB a la lucha contra la delincuencia organizada. El costo total de los delitos violentos en 17 países de la región se estima entre US\$114.500 y US\$170.400 millones al año (BID, 2010; Jaitman, 2017; Ortega y Sanguinetti, 2014). Considerando una población aproximada de 645 millones de habitantes, esto se traduce en un impuesto regresivo de unos US\$263 per cápita. En su conjunto, el costo de la delincuencia en la región duplica el promedio de los países desarrollados.

Causas de la violencia y la delincuencia organizada

Los delitos violentos son multifactoriales, con variables que inciden en la magnitud y dinámica de la violencia con y sin resultado de muerte. Distintos estudios distinguen una serie de riesgos estructurales que están estrechamente correlacionados con el homicidio intencional, entre ellos la pobreza y la desigualdad, el desempleo juvenil, la mala calidad de la educación, los altos niveles de impunidad y las normas sociales que avalan la violencia contra las niñas y las mujeres. Otros factores son la urbanización rápida y desregulada, la penetración sistémica de la delincuencia y bandas organizadas, el narcotráfico (y la inelasticidad del consumo de cocaína) y el libre acceso al alcohol y a las armas de fuego ilícitas.

Quienes diseñan o aplican las políticas públicas tienden a pronosticar una relación positiva entre el bienestar social y la reducción del delito y la violencia. Sin embargo, pese a los positivos cambios ocurridos en materia de condiciones socioeconómicas desde mediados de los años 2000, en gran parte de América Latina la violencia y la delincuencia organizada siguen superando el promedio. Como señala George Gray Molina en el capítulo 4, aunque en general los más postergados mejoraron sus ingresos durante los años de bonanza, la calidad del crecimiento fue relativamente baja. Muchos países combatieron la pobreza con un modelo consumista sustentado en la

transferencia directa de recursos y en empleos de tiempo parcial mal pagados, lo que limitó la movilidad social y explica en parte por qué la superación de la pobreza no tuvo mayor efecto sobre los niveles de violencia.

Y pese a que la pobreza ha disminuido, la desigualdad se ha estancado al punto de que América Latina tiene hoy ocho de los 20 países más desiguales y la peor distribución del ingreso del mundo. Existen al menos dos factores que explican por qué desigualdad se traduce en violencia. Primero, la gran disparidad en materia de riqueza genera competencia en poblaciones donde imperan el desempleo y la baja movilidad social. Segundo, la desigualdad del ingreso genera competencia entre ricos y pobres por los bienes públicos. Y dada la capacidad de las élites para adueñarse de los servicios públicos, o incluso de eliminarlos, el resultado tiende a ser una mala entrega de bienes públicos, tales como respuesta policial en zonas postergadas.

Otro factor que incide sobre el alto índice de homicidios es la persistencia del desempleo juvenil. Cerca del 13% de los 108 millones de jóvenes (15–24 años) de América Latina y el Caribe carecen de empleo (OIT, 2017), índice que triplica al de los adultos. Más de la mitad se desempeñan en la economía informal y son en total más de 20 millones los que no estudian, no se capacitan ni trabajan.

El desempleo juvenil contribuye a un mayor riesgo de violencia y se correlaciona con una mayor captación e ingreso a bandas delincuenciales. En Brasil, por ejemplo, cada punto porcentual de desempleo masculino se asocia a un aumento del 2,1% en los homicidios (Cerquiera y Moura, 2015). Las sociedades latinoamericanas presencian una explosión de delitos aspiracionales cometidos por jóvenes que ingresan a grupos y bandas delictivas como forma de subir en la escala social. Quienes los cometen o los sufren son casi siempre jóvenes que se han quedado sin trabajo, sin educación y sin alternativas. Cuando las perspectivas laborales son limitadas, el costo de oportunidad del delito es menor.

Por su parte, los comparativamente altos niveles de violencia contra niñas y mujeres hablan de un fenómeno recurrente y ampliamente tolerado. En efecto, la violencia de género predomina en la región: 14 de los 24 países que reportan las mayores cifras de femicidio están en América Latina y el Caribe (Small Arms Survey, 2016). En algunos países el 50% de las mujeres es víctima de violencia intrafamiliar, en tanto que la incidencia de las relaciones sexuales forzadas en distintas etapas de la vida fluctúa entre el 5% y el 47% (OPS y CDC, 2012). La violencia contra la mujer difiere en varios aspectos respecto de la que se comete contra hombres. La mayor parte de las agresiones provienen de conocidos, parientes y parejas; la mujer tiende además a sufrir más violencia y explotación sexual en la niñez, la adolescencia y la edad

adulta (Bott, Ellsberg y Morrison, 2004). Agravan la violencia sexual factores tales como un orden social y relaciones de poder asimétricas en que se legitima la violencia, se culpa a la mujer por las violaciones y demás formas de violencia sexual, se le considera como objeto sexual y se rinde culto a la virginidad (Jewkes, 2002).

Como señala Catalina Botero en el capítulo 2, otra explicación común para las altas cifras de violencia son las falencias de los sistemas de seguridad y justicia (PNUD, 2014), entre ellas baja legitimidad institucional, desigual capacidad de tribunales y órganos de estado, corrupción, y falta de legitimidad a los ojos de la población. La baja capacidad institucional hace además que se asocie a las instituciones del orden público con clientelismo e impunidad. Pese a que la cifra mundial es del 43%, en América Latina no más del 20% de los homicidios terminan en condena (ONUDD, 2014). En Brasil esta cifra no supera el 8%. Sobre la fragilidad institucional de los órganos de orden público y justicia penal, existen varias explicaciones. Una de las más obvias es el historial de guerra civil y gobierno militar en países como Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala y Haití. Esto quiere decir que hay casos en que las fuerzas militares y policiales siguen operando con una mentalidad de guerra o mantienen estructuras clandestinas al interior de las fuerzas armadas, de los órganos de inteligencia y de la judicatura.

Uno de los principales factores que dan forma a la impunidad sistémica es la delincuencia organizada, en especial las bandas dedicadas al narcotráfico. Todos los países latinoamericanos se ven afectados en distinto grado, en especial por carteles de la droga que manejan ingresos anuales estimados en unos US\$330.000 millones (ONUDD, 2014) y que en muchos casos se han infiltrado en todos los poderes del estado (Muggah y Sullivan, 2018). A la delincuencia organizada le conviene un estado débil y sobornar a las instituciones es más eficiente que combatirlos.

La desmedida violencia armada que afecta a la región se asocia además a la abundancia de armas de fuego traficadas desde Estados Unidos o sustraídas internamente. En América Latina, cerca del 75% de los homicidios se cometen con armas de fuego –casi el 90% en Brasil y Honduras– frente a un promedio mundial cercano al 42%. Cortas o largas, las armas no son la causa, pero su abundancia y fácil acceso ciertamente elevan el riesgo de sufrir consecuencias fatales durante asaltos o disputas entre parejas o bandas. Y así como hay tráfico de armas desde fuera de la región, también es habitual que estas se sustraigan desde el parque de las fuerzas armadas y policiales (Aguirre Tobón y Muggah, 2018).

Características de la mano dura en América Latina

El término *mano dura* engloba políticas y prácticas que responden con represión a los problemas de orden público. Generalmente involucran métodos autoritarios y la utilización de la fuerza militar y policial contra delitos comunes. Dado que estos métodos permiten proyectar una imagen de acción, suenan moralmente justos y suelen ser populares, es habitual que líderes populistas recurran a ellos.

Muchos países de América Latina salieron de las guerras civiles y regímenes autoritarios de los 70 y 80 con instituciones militares y paramilitares relativamente intactas, lo que explica que sigan echando mano a las fuerzas armadas para detener a discreción, patrullar las calles y mantener el orden público. Bajo la mano dura se tiende a penalizar delitos menores y a que los tribunales acepten confesiones extrajudiciales, la detención por sospecha y la acción violenta durante períodos de “emergencia”; tampoco es raro que los detenidos pasen años en prisión sin defensa ni sentencia definitiva.

La vigencia de la mano dura en el siglo XXI se atribuye a diversos factores. En primer lugar, se mantiene en la agenda política porque se ha llegado a niveles históricos de delincuencia. Los políticos populistas de línea dura, respaldados por los medios y sectores religiosos y empresariales, buscan mantener el statu quo. Cuando crece la inquietud ciudadana en torno a la delincuencia y la inseguridad, las autoridades tienden a responder lanzando a militares y policías a hacer razias masivas. Los sondeos de opinión revelan que la preocupación pública por la delincuencia y la victimización se asocia al apoyo a gobiernos autoritarios, a la restricción del debido proceso, a la discrecionalidad policial y a hacer justicia por mano propia (Muggah y Winter, 2017).

Otro determinante son las teorías que justifican la mano dura, en especial el modelo estadounidense de “tolerancia cero” que aplica el método llamado “de las ventanas rotas”, muy extendido por América Latina. Este método plantea que una acción policial rápida contra faltas menores como la mendicidad o el vandalismo –romper ventanas– mantiene la seguridad, bajo la lógica de que la estricta aplicación de la ley contra faltas menores previene los delitos de mayor entidad. Sin embargo, a diferencia de la experiencia estadounidense, la tolerancia cero en América Latina está sujeta a comparativamente pocos controles formales y se tiende a aplicar dentro de un marco de instituciones de justicia penal tradicionalmente precarias por parte de policías mal entrenadas y sistemas judiciales y penales inoperantes, problemas que la persistente corrupción no hace más que agravar (ver capítulo 2).

En términos prácticos, la mano dura se resume en tres grupos de medidas cuya aplicación conjunta, y no individual, es lo que las convierte en tal.

Primero, la discrecionalidad policial para detener por sospecha en base a evidencia subjetiva y para imponer penas por faltas menores. Es decir, carta blanca para hacer redadas en barrios marginales que incluyen revisión corporal y detención por faltas menores como merodear, desorden en la vía pública, vagancia o incluso actuar “sin fines lícitos” o “no portar documento de identidad”. Dado que la mano dura generalmente apunta a las bandas –desde maras organizadas hasta pandillas de barrio– el resultado tiende a ser la reclusión indiscriminada de personas jóvenes.

En Centroamérica, por ejemplo, son comunes las leyes de la mano dura, lo que en algunos casos se relaciona con el discurso antiterrorista que se generalizó tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Por ejemplo, en octubre de 2006 El Salvador promulgó la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo; 10 años después, tras abandonar una tregua con las bandas criminales, las autoridades las catalogaron como organizaciones terroristas. En 2015 Honduras estableció sanciones más estrictas y nuevas herramientas legislativas para la persecución penal de pandilleros, aumentando las penas hasta los 30 años de prisión. La legislatura guatemalteca, por su parte, presentó en mayo de 2017 un proyecto de ley de similares características (Asmann, 2017).

El uso excesivo de la fuerza policial es un hecho sistémico y corrosivo. Una encuesta de victimización realizada por AmericasBarometer (Zechmeister, 2014) muestra una gran variación en cuanto a los excesos policiales informados, con niveles especialmente altos en Argentina, Bolivia, Colombia y El Salvador; de hecho, hay una correlación positiva entre la cifra de homicidios de un país y el número de muertes a manos de la policía. Aunque los defensores de la mano dura dicen que estas cifras se explican porque la policía enfrenta habitualmente situaciones de peligro, datos recientes contradicen esta tesis, demostrando que la razón muertes a manos de la policía y policías muertos por sospechosos es de 10:1, lo que revela la presencia de un grave abuso de la fuerza.

La segunda característica de la mano dura es restringir los derechos procesales de los sospechosos, incluso de menores de edad. Esto incluye prisión preventiva, confesiones extrajudiciales, rebaja de la edad de responsabilidad penal a menores de edad, mayor número de requisas personales no autorizadas y normas probatorias menos estrictas. Todas estas son medidas que van mucho más allá de las estrategias de tolerancia cero apuntadas a delitos menores, dado que existen pocas salvaguardias que limiten los excesos policiales y den garantías procesales a los detenidos (Muggah, 2018b).

Los métodos draconianos muchas veces violan los derechos básicos de los infractores, en especial de las minorías jóvenes y de bajos ingresos. Es común una acción policial agresiva con revisión corporal y las intervenciones

selectivas en contra de jóvenes en riesgo social. Existe además toda una polémica en torno a medidas que buscan reducir la edad de responsabilidad penal y leyes que buscan aumentar las penas en contra de infractores de todas las edades. Además, con frecuencia se aplican medidas para segregar y contener a los reclusos al interior de las cárceles, generalmente con pésimos resultados (Muggah, 2018b).

Mano dura implica también aumentar las penas de cárcel por delitos violentos y no violentos, especialmente los relacionados al tráfico de drogas. La lógica es que el rigor en la sentencia y su cumplimiento inhibiría la comisión de futuros delitos, pero la evidencia de que así sea es comparativamente limitada y tampoco está claro que sentencias más largas y severas aporten a disminuir la reincidencia. Por el contrario, las penas más rigurosas pueden incluso fortalecer el poder de la delincuencia organizada, en particular de las bandas carcelarias compuestas por jóvenes. Desde Brasil, Colombia y México hasta Guatemala, Honduras y El Salvador, las cárceles se han convertido en entornos ideales para consolidar la cohesión de los jóvenes pandilleros.

Las penas más estrictas y las sentencias más severas han hecho que la mayoría de los países latinoamericanos tengan políticas de reclusión masiva que redundan en hacinamiento carcelario. Las estrategias punitivas no sólo afectan mayoritariamente a los estratos más pobres, sino que llevan a que la mayoría de los reclusos estén presos por faltas menores. Además, la reclusión excesiva tiene efectos sociales y económicos que trascienden a la prisión: al desarticular los mecanismos barriales de control y apoyo social, fragmenta a las familias, reduce su poder adquisitivo, las hace depender de programas de bienestar social y de la ayuda pública, y hace más difícil acceder a oportunidades de trabajo y al bienestar económico (DeFina y Hannon, 2009).

La tercera característica de las políticas de mano dura es recurrir a las policías militarizadas y a las fuerzas armadas para cautelar la seguridad interior. Sin embargo, utilizar efectivos militares en estas tareas retrotrae décadas de intentos por poner a las fuerzas armadas bajo control civil y de inversión en cuerpos policiales civiles. La mayoría de las constituciones permite la movilización temporal de efectivos militares en caso de “crisis nacional” y bajo circunstancias excepcionales. Las intervenciones de mano dura, sin embargo, movilizan de manera permanente a fuerzas militares para controlar la delincuencia organizada, especialmente a las bandas criminales, con la justificación del orden público. En muchos casos las reformas institucionales no han logrado transformaciones positivas; los cuerpos policiales tienden a mostrarse escépticos, a resistirse al cambio (Frühling, 2012) y a mantener culturas organizativas regresivas muchas veces comprometidas con la represión y las medidas draconianas.

Las respuestas militares y paramilitares ante el delito transgreden la legitimidad democrática y las normas básicas de derechos humanos y justicia procesal. Casi siempre se traducen en un uso excesivo de la fuerza, puesto que las fuerzas militares se organizan bajo estructuras de mando vertical y una lógica de eliminación del enemigo. De las policías, en cambio, se espera que reduzcan al máximo el uso de la fuerza y que estrechen lazos con la comunidad (Dammert, 2007).

Desde Brasil y Colombia a México y El Salvador, son muchos los ejemplos de movilización de fuerzas militares y paramilitares para combatir la delincuencia regional e interna, pero el recurso a las fuerzas armadas para estabilizar zonas afectadas y disuadir a grupos delincuenciales ha tenido efectos encontrados. Por una parte, en ciertos casos el uso de efectivos militares para “pacificar”, “ocupar” y “contener” tiene un efecto anestésico, pero temporal. Por otra, estas estrategias —junto con batidas antidrogas y antisubversivas de carácter más general— han ocasionado graves violaciones a los derechos humanos, entre ellas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, tortura, y aún más.

Dado que necesariamente trastorna las estructuras criminales, la movilización de fuerzas militares y paramilitares para el control de la delincuencia interna casi siempre intensifica la mortalidad violenta a corto y mediano plazo. En ciertas municipalidades mexicanas, por ejemplo, las intervenciones militares efectuadas a partir del año 2006 han hecho aumentar el promedio anual de homicidios, mientras que en Brasil se observa que las medidas de tipo militar y la movilización de efectivos y policías militarizadas aportan a generar una violencia desproporcionada en contra de la ciudadanía.

Cabe destacar una última tendencia: en América Latina, el número de guardias privados supera a los efectivos policiales a razón de por lo menos 2:1, cifra que en países como Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras y México es incluso mayor. Si bien los guardias armados se vinculan en general a las economías políticas locales —en sectores formales e informales— existen dudas sobre el grado de protección que prestan e inquietud sobre los efectos corrosivos de su proliferación sobre el gasto público en seguridad. Las élites latinoamericanas no se muestran muy predispuestas a subsidiar los servicios de seguridad pública, especialmente dada su desconfianza en las instituciones policiales y judiciales.

Superar los modelos de mano dura exigirá reevaluar el tratamiento que se da al tema de la droga. Las medidas de nivel regional y nacional apoyadas por Estados Unidos —la Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe, la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, entre otros— han tenido efectos limitados sobre la oferta y demanda por droga. En cuanto a contener a la delincuencia organizada, los

resultados han sido contrapuestos y tampoco han logrado reducir la violencia y los delitos no violentos en el largo plazo (Muggah y Szabó de Carvalho, 2014). No pocas autoridades latinoamericanas reconocen que faltan modelos más equilibrados que permitan limitar el recurso a la represión. Colombia, México y Uruguay, entre otros, han experimentado con la regulación limitada de ciertas drogas con apoyo de una labor de inteligencia policial y de medidas preventivas.

Teoría y práctica de la seguridad ciudadana

Existe un conjunto de políticas y prácticas de seguridad ciudadana que podrían ofrecer una alternativa a la mano dura. Estas medidas comprenden un amplio abanico de ideas y actividades pensadas para prevenir y reducir la violencia, fomentar la seguridad pública y el acceso a la justicia, fortalecer la cohesión social y reforzar los derechos y obligaciones del estado y la ciudadanía. En principio, seguridad ciudadana implica medidas de seguridad pública efectivas dentro del marco general de las normas democráticas (Muggah, 2017a). Además de enfatizar el rol fundamental de la fuerza pública y de sistemas penales legitimados y eficaces, la seguridad ciudadana es distinta y más amplia que los métodos punitivos antidelinuencia. La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con modelos de seguridad ciudadana nacionales o subnacionales y prácticamente todos los donantes multilaterales y bilaterales describen algunas de sus inversiones en estos términos.

La inversión en estos modelos ha crecido precisamente porque parecen haber puesto freno a las tendencias autoritarias de ciertos estados y cuerpos de seguridad. Los gobiernos donantes, las agencias para el desarrollo y los grupos de la sociedad civil los respaldan justamente porque priorizan los derechos humanos y las libertades civiles. Esto no quiere decir que todos los sectores sociales estén de acuerdo; al contrario, no son pocos los que ven el tema con hostilidad y lo consideran tener “mano blanda con el delito” o como una idea de izquierda. Como sea, el meollo de la seguridad ciudadana son dos conceptos básicos que están ganando terreno en América Latina: el estado responsable y la ciudadanía activa.

El **estado responsable** es el primer pilar de la seguridad ciudadana. El estado tiene la responsabilidad última de proteger a sus ciudadanos y darles garantías básicas de seguridad y bienestar. Sin embargo, en muchas ciudades y zonas periféricas, el estado no ha podido o no ha querido cumplir con esta obligación. Cuando los cuerpos de seguridad actúan de forma abusiva o negligente, no es de extrañar que la confianza pública en las instituciones —policía, tribunales, sistema penitenciario— haya alcanzado mínimos

históricos, generando muchas veces la tentación de convocar a actores militares a cumplir tareas de orden público. Sin embargo, como lo demuestran las experiencias de Brasil, El Salvador y México, la presencia de efectivos militares en las calles entrega mensajes contradictorios y resultados inciertos. Aunque algunos sectores lo vean con buenos ojos, el bagaje histórico de ver soldados en la calle sigue siendo fuerte.

El segundo concepto es el de la **ciudadanía activa**. Además de la policía, también la ciudadanía está llamada a cumplir un papel en velar por su propia seguridad. Por una parte, la ciudadanía responsabiliza a los agentes del estado por incumplir su responsabilidad de dar seguridad. Por otra, el éxito de los modelos de seguridad pública descansa en un acercamiento positivo entre policía y población que es básico para entregar información y establecer e implementar una adecuada respuesta policial. En última instancia es la ciudadanía, en colaboración con los cuerpos policiales, la que debe hacer suyo el tema de la seguridad. Esto no significa estar a favor de represalias o linchamientos, como se ha hecho desgraciadamente común en ciertas partes del continente; tampoco se refiere a conformar milicias o fuerzas paramilitares ni a invertir en cárceles que terminan siendo escuelas del delito para jóvenes detenidos por faltas menores que se ven obligados a ingresar a bandas criminales y a mantener el vínculo al salir en libertad.

Si bien la debe encuadrar y administrar el estado, la seguridad ciudadana se debe orientar y llevar a la práctica con una activa participación pública. Aunque no las reemplaza, la seguridad ciudadana es además compatible con una amplia gama de prácticas en uso a nivel mundial, como la labor policial centrada en la resolución de problemas, la función comunitaria y de proximidad, y el trabajo en base a la inteligencia policial⁴. Estos son métodos que en América Latina se han introducido como parte de procesos de reforma y modernización policial⁵. Pero además de estrategias y tácticas policiales específicas, el concepto de seguridad ciudadana abarca una serie de actividades que buscan potenciar la seguridad en general, prevenir la violencia y reducir el delito, especialmente en zonas urbanas (Alvarado y Muggah, 2018; Muggah et al. 2016). Entre ellas cabe destacar, a modo de ejemplo, rediseño y renovación de espacios urbanos (diseño ambiental), creación de empleos,

⁴ Ungar y Arias (2012) ofrecen un completo análisis de la aplicación de estrategias contemporáneas de trabajo policial en América Latina.

⁵ En las últimas dos décadas ha habido importantes procesos de reestructuración en Centro y Sudamérica, entre ellos en Argentina, en la Policía Nacional de Colombia, la Policía de Investigaciones de Chile y en Venezuela, donde se han realizado sucesivos esfuerzos. Ver FLACSO (2007).

formación vocacional y pasantías laborales, medidas educativas e intervenciones escolares, actividades para niños y padres, y la mediación formal e informal para reducir las tensiones intergrupales en situaciones de gran volatilidad (Muggah, 2018b).

Si bien hay señales de estarse produciendo un giro hacia modelos de seguridad ciudadana, no ha sido fácil determinar el formato más eficaz (Ortega y Sanguinetti, 2014). Aunque su utilidad debe demostrarse en términos tanto empíricos como de relación costo-beneficio, un estudio reciente estima que en 2014 América Latina invirtió entre US\$55.000 y US\$70.000 millones en policía, justicia y cárceles y una proporción mucho menor en seguridad ciudadana (tabla 3.5). En promedio, la región gasta en seguridad pública un tercio de lo que destina a salud y educación, pero aun así duplica o triplica a los países desarrollados. Es más, países con similares niveles de gasto en seguridad pública pueden obtener resultados radicalmente distintos.

Tabla 3.5 **Costos globales del delito por subregión, 2014**

Subregión	Porcentaje del PIB
América Central	4,2
Caribe	3,6
Región Andina	3,1
Cono Sur	3,0
Promedio América Latina y el Caribe	3,5

Fuente: Jaitman, 2017.

Aun así, la seguridad ciudadana ha dado resultados positivos en materia de reducir el delito y la victimización. En ciudades como Bogotá, Medellín, San Pedro Sula y São Paulo, anterior sinónimo de violencia, la cifra de homicidios ha caído entre 70% y 90% en los últimos 20 años (Muggah y Alvarado, 2016). Ahora bien, aunque ofrecen un atisbo de lo que es posible lograr, estos siguen siendo casos aislados que se concentran mayormente en Brasil y América Central. El desafío es enorme, dado que la cifra de homicidios en el 50% de las 300 principales ciudades de la región prácticamente quintuplica el promedio mundial. Enfrentarlo requerirá una mirada integral que considere múltiples niveles de gobierno e intervenciones multisectoriales, medidas que exigen datos y análisis fidedignos y de calidad que se deben trabajar en conjunto con las comunidades afectadas.

Si bien cada situación es diferente, el ingrediente clave es elaborar un modelo claro que tenga un decidido enfoque hacia los sectores, poblaciones y

conductas de mayor riesgo (Muggah y Aguirre Tobón, 2018). Parte importante de la solución consiste en abordar riesgos específicos: la desigualdad, el desempleo juvenil, las falencias de las instituciones de seguridad y justicia y, las bandas organizadas que se nutren del narcotráfico. También han dado buenos resultados los modelos focalizados de disuasión, la terapia cognitiva para jóvenes en riesgo social, los programas de apoyo a niños y padres y los esfuerzos dirigidos a reducir la concentración de la pobreza (Cano y Rojido, 2016; Garzón, 2017).

En cuanto a seguridad ciudadana, Colombia lleva la delantera con el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria, conocido como Plan Cuadrantes. Esta idea partió en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín y Pereira, destinando a unos 9.000 efectivos a labores de presencia policial y resolución de problemas (incluyendo patrullajes a pie) a nivel comunitario. Cada ciudad se dividió en cuadrantes, con seis efectivos por sector. Las evaluaciones de impacto registraron una reducción del 22% en la cifra de homicidios (Muggah et al., 2016).

Aparte de los planes nacionales, más importantes aún son las iniciativas implementadas a nivel de cada ciudad. En los años 90 el alcalde de Cali, Rodrigo Guerrero, puso en marcha con notables resultados un plan de control de la delincuencia alimentado con datos empíricos. En Bogotá, una sucesión de alcaldes, empezando en 1997 con Antanas Mockus y siguiendo luego con Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, hicieron intervenciones de coexistencia y seguridad ciudadana que también arrojaron buenos resultados. Luis Pérez y Sergio Fajardo, alcaldes de Medellín, introdujeron los conceptos del urbanismo social y la “acupuntura urbana”, junto con principios de transparencia y tolerancia cero ante la corrupción.

Los resultados han sido realmente notables. En Medellín, la cifra de homicidios por 100.000 habitantes bajó de 381 en 1991 a 21 en 2017, cifra menor a la de muchas ciudades estadounidenses. En Bogotá la cifra bajó de 80 por 100.000 en 1993 a 16 en la actualidad. Incluso las cifras crónicamente altas de Cali y Barranquilla han bajado a mínimos históricos—buenas noticias, si se considera que en estas cuatro ciudades ocurren un tercio de los homicidios del país (Muggah, 2017b).

Aunque los titulares se muestren pesimistas, un gran laboratorio de innovación en materia de seguridad ciudadana es Brasil, país que desde los años 90 viene implementando programas de respuesta policial, justicia penal y prevención del delito. Estas medidas tienen ciertas características en común, entre ellas una metodología que combina el trabajo policial comunitario con inversión social y económica en los sectores donde se concentra la pobreza. También han debido enfrentar similares problemas, entre ellos rotación de jefaturas, déficits de financiamiento, persistencia de la desigualdad y un desigual apoyo estatal a largo plazo.

En Brasil se destaca el caso de São Paulo, estado que en el año 2000 logró una extraordinaria reducción en la cifra de homicidios. La ciudad de São Paulo superó incluso a sus pares colombianas: de 52,5 por 100.000 habitantes en 1999 a 6,1 por 100.000 en la actualidad. Según estudios, ello se atribuye a factores estructurales, reforma policial, control de armas, restricciones al consumo de alcohol e incluso a una *pax mafiosa* generada por la consolidación del Primeiro Comando da Capital como principal banda criminal del país, la que parece haberse impuesto a las demás. Entre las intervenciones realizadas se destacan la movilización de unidades de policía comunitaria a zonas conflictivas, nuevos criterios para el uso de la fuerza, instrumentos de recopilación de datos sobre delincuencia (Sistema Infocrim), incentivos por buena gestión, capacitación técnica y en derechos humanos, mejoras en los procesos de investigación y mayor coordinación entre las policías militarizada y civil.

En Rio de Janeiro, en tanto, dos programas se distinguen por haber reducido la violencia con resultado de muerte entre 2009 y 2015. El primero fue un sistema estatal que fijó metas a la policía militar en cuanto a reducción de delitos con y sin consecuencias fatales. El segundo fueron las Unidades de Policía Pacificadora, iniciativa que movilizó a 9.000 efectivos a 38 zonas de la capital metropolitana. Entre 2009 y 2015 la cifra de homicidios disminuyó en un 66%, aunque en 2016 volvió a subir tras una serie de escándalos políticos, crisis económicas y derrumbe de los liderazgos políticos. Además de no dar respuesta a los desafíos sistémicos de carácter social y económico, la intervención recibió fuertes críticas debido a los abusos cometidos por la propia Policía Pacificadora.

En países como Brasil, Colombia y El Salvador las autoridades han recurrido además a pactos o treguas informales con grupos criminales en un intento por reducir el delito y la violencia. La evidencia, sin embargo, indica que estos acuerdos no tienen mayor eficacia a mediano y largo plazo (*The Economist*, 2017b; Justus et al., 2018). A corto plazo podrán reducir la cifra de homicidios, pero cuando se rompen —como suele ocurrir— las cosas retornan a su nivel anterior, o incluso empeoran. El problema parece ser de credibilidad: al no haber fiscalización externa ni reglas claras, se hace difícil replicar este tipo de acuerdos.

Las treguas y pactos tienen un amplio rechazo público. La principal crítica que se les hace es que les dan a carteles y bandas la oportunidad de rearmarse o de potenciar su legitimidad y capacidad operativa en sus comunidades, especialmente cuando no hay concesiones ni medidas externas de verificación de por medio. En los entornos de posguerra, los ceses al fuego y acuerdos de paz tienen claras medidas de verificación y fortalecimiento de la confianza, generalmente avaladas por un tercero respetado, garantías que rara vez se dan fuera de zonas de guerra.

Conclusiones

Al considerar los sostenidos niveles de violencia y delincuencia organizada que se observan en América Latina, así como el consiguiente temor ciudadano y tolerancia social ante una respuesta policial fuerte, lo más probable es que los métodos de mano dura se mantengan. Cuando crece el temor ante el delito, crecen el apoyo a los modelos punitivos y los sectores políticos que las proponen. Pero aunque los problemas de seguridad pública se aborden con medidas de seguridad ciudadana, estas por sí solas no lograrían resolver la epidemia de delincuencia que azota a América Latina.

De hecho, la prevención y reducción de la delincuencia organizada no puede descansar únicamente en la fuerza pública, la inteligencia policial, los tribunales y la reforma penal. Aunque parezca una perogrullada, sigue siendo el caso que cualquier medida debe ir acompañada de una labor preventiva que apunte a los problemas sistémicos que engendran delincuencia. Es decir, es fundamental contar con estrategias que apunten a la concentración de la pobreza y de las carencias, a la desigualdad social y económica, al desempleo y subempleo crónicos, a la impunidad y a las normas sociales que toleran la violencia contra la mujer. En esto, las estrategias más eficaces son las que se sustentan en la evidencia y apuntan directamente a los lugares, personas y conductas de mayor riesgo. Afortunadamente, en las Américas ya existe un número creciente de experiencias positivas y bien evaluadas sobre las cuales es posible avanzar.

La inversión pública y privada en seguridad está empezando a mostrar resultados esperanzadores. Aunque sigue habiendo partidarios de que toda forma de control de la delincuencia suponga una respuesta policial fuerte, los estados y las sociedades están tratando de buscar modelos más equilibrados. Una fiscalización civil transparente de las instituciones militares, policiales y de justicia es un prerrequisito básico para que éstas puedan recuperar su credibilidad y legitimidad. Junto con la reforma policial y procesal penal, la introducción de sistemas de cartografía de la delincuencia en tiempo real, de análisis predictivos, de métodos de vigilancia inteligente y otras tecnologías constituye un aporte a potenciar la aplicación de la ley y la administración de justicia. Son éstas tareas de gran complejidad que plantean profundas cuestiones éticas: lograr buenos resultados exigirá una conducción calificada y un fuerte compromiso ciudadano. En definitiva, los éxitos más notables se logran cuando las políticas públicas se mantienen más allá de los mandatos electorales y la población local las asume como propias.

Referencias

- Aguirre Tobón, Katherine, y Robert Muggah. 2018. "Arming the Americas". En *ATT Monitor 2018*, editado por Control Arms Secretariat, capítulo 4. Nueva York: Control Arms Secretariat. https://attmonitor.org/en/wp-content/uploads/2018/08/EN_ATT_2018_Chapter_4.pdf
- Ajzenman, Nicolás, y Laura Jaitman. 2016. "Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America". Documento de Trabajo IDB-WP-699, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <http://dx.doi.org/10.18235/0000448>
- Alvarado, Nathalie, y Robert Muggah. 2018. *Crimen y violencia: Un obstáculo al desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Asmann, Parker. 2017. "Proposed Anti-Gang Law in Guatemala Another Flawed 'Iron Fist' Policy?" *InSight Crime* 3 de mayo. <https://www.insightcrime.org/news/brief/proposed-anti-maras-law-guatemala-again-highlights-iron-fist-policy-flaws/>
- Basombrio Iglesias, Carlos. 2012. "What We Have Accomplished: Public Policies to Address the Increase in Violent Crime in Latin America". Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, Washington, DC.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. "Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean". Documento para la Discusión, Oficina de Evaluación y Supervisión RE-378. BID, Washington, DC.
- Bott, Sara, Mary Ellsberg y Andrew Morrison. 2004. "Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions". Documento de Trabajo. Banco Mundial, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3438>.
- Briceño-León, Roberto, Andrés Villaveces y Alberto Concha-Eastman. 2008. "Understanding the Uneven Distribution of the Incidence of Homicide in Latin America". *International Journal of Epidemiology* 37 (4): 751–57.
- Cano, Ignacio, y Emiliano Rojido. 2016. "Mapping of Homicide Prevention Programs in Latin America and the Caribbean". Laboratória de Análise da Violência, Rio de Janeiro.
- Cerqueira, Daniel, y Rodrigo Leandro de Moura. 2015. "O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil". Preinforme. https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_1/i12-0ce869e09e6385120c0146e239bb5bf8.pdf
- Dammert, Lucia. 2007. "Seguridad pública en América Latina: ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?" *Nueva Sociedad* 212 (noviembre-diciembre): 67–81.
- DeFina, Robert, y Lance Hannon. 2009. "The Impact of Mass Incarceration on Poverty". *Crime & Delinquency* 59 (febrero): 562–86.
- The Economist*. 2017. "Traducing El Salvador's Truce". 26 de agosto. <https://www.economist.com/news/americas/21727097-officials-who-implemented-peace-agreement-between-gangs-and-government-are-trial>
- . 2018. "Shining Light on Latin America's Homicide Epidemic". 5 de abril. <https://www.economist.com/briefing/2018/04/05/shining-light-on-latin-americas-homicide-epidemic>

- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2007. "Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean". FLACSO, Santiago.
- Frühling, Hugo. 2012. "La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y cómo mejorarla". Informe de discusión IDB-DP-245. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/handle/11319/5688>
- Garzón, Juan Carlos. 2017. "América Latina pode reduzir os homicídios em 50% em 10 anos". Instituto Igarapé, Rio de Janeiro.
- Human Rights Watch. 2018. "Bolivia: Events of 2017". En *World Report 2018*. <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/bolivia>
- Jaitman, Laura, ed. *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jewkes, Rachel. 2002. "Intimate Partner Violence: Causes and Prevention". *The Lancet* 359, 9315 (20 de abril): 1423–29.
- Justus, Marcelo, Daniel Ricard de Castro Cerqueira, Tulio Kahn y Gustavo Carvalho Moreira. 2018. "'The São Paulo Mystery:' The Role of Criminal Organization PCC in Reducing Homicide in the 2000s". *Economia* 19 (mayo–agosto): 201–18. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2018.02.003>
- Luhnow, David. 2018. "Latin America Is the Murder Capital of the World". *Wall Street Journal* 20 de septiembre. <https://www.wsj.com/articles/400-murders-a-day-the-crisis-of-latin-america-1537455390>
- Morrison, Judith A. 2015. "Behind the Numbers: Race and Ethnicity in Latin America". *Americas Quarterly* Summer. <http://www.americasquarterly.org/content/behind-numbers-race-and-ethnicity-latin-america>
- Muggah, Robert. 2017a. "The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean". *International Development Policy* 9: 291–322.
- . "Where Are the World's Most Fragile Cities?" *CityLab*, 27 de noviembre. <https://www.citylab.com/equity/2017/11/where-are-the-worlds-most-fragile-cities/546782/>
- . 2018a. "Latin America's Cities Are Ready to Take Off. But Their Infrastructure Is Failing Them". *World Economic Forum* 7 de junio. <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/latin-america-cities-urbanization-infrastructure-failing-robert-muggah/>
- . 2018b. "Reviewing the Costs and Benefits of *Mano Dura* Versus Crime Prevention in the Americas". En *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, editado por T. M. Shaw., London: Palgrave.
- Muggah, Robert, y Nathalie Alvarado. 2016. "Latin America Could Cut Its Murder Rate by 50%. Here's How". *Americas Quarterly* 4 de octubre. <http://www.americasquarterly.org/content/latin-america-could-cut-its-murder-rate-50-percent-heres-how>
- Muggah, Robert, y Katherine Aguirre Tobón. 2018. "Reducing Latin America's Violent Hot Spots". *Journal of Aggression and Violent Behavior*. DOI: 10.1016/j.avb.2018.09.003
- Muggah, Robert, y Ilona Szabo de Carvalho. 2014. "Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America". Papel estratégico 7, Igarapé Institute, Rio de Janeiro. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf

- Muggah, Robert, Ilona Szabo de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo y Ruddy Wang. 2016. "Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America". Nota Estratégica. Igarapé Institute, Rio de Janeiro. <https://igarape.org.br/en/making-cities-safer/>
- Muggah, Robert, y John P. Sullivan. 2018. "The Coming Crime Wars". *Foreign Policy* 21 de septiembre. <https://foreignpolicy.com/2018/09/21/the-coming-crime-wars/>
- Muggah, Robert, y Brian Winter. 2017. "Is Populism Making a Comeback in Latin America?" *Foreign Policy* 23 de octubre. <http://foreignpolicy.com/2017/10/23/populism-is-coming-for-latin-america-in-2018/>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2017. *Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a Better Working Future*. Ginebra: OIT.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2014. "Elimination and Responses to Violence, Exploitation, and Abuse of Indigenous Girls, Adolescents and Young Women". Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas.
- ONU DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas). 2018. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. Nueva York: ONU DAES.
- ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) 2014. *Global Study on Homicide 2013*. Viena: ONUDD.
- . 2018. *World Drug Report 2018*. Viena: ONUDD. <https://www.unodc.org/wdr2018/index.html>
- OPS y CDC (Organización Panamericana de la Salud y Centros y Control y Prevención de Enfermedades). 2012. *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-Based Data from 12 Countries*. Washington, DC: OPS. <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/violence-against-women-lac.pdf>
- Ortega, Daniel, y Pablo Sanguinetti, eds. 2014. "Por una América Latina más segura". Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/167/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>
- Phillips, Tom. 2018. "Breathtaking Homicidal Violence: Latin America in Grip of Murder Crisis". *The Guardian* 26 de abril. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/26/latin-america-murder-crisis-violence-homicide-report>
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. *Summary: Regional Human Development Report 2013–2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nueva York: PNUD.
- Small Arms Survey. 2016. "More Women than Men Killed in Some High-Income Countries—New Study". Boletín de prensa. Small Arms Survey, Ginebra. <http://www.smallarmssurvey.org/about-us/highlights/2016/highlight-rn63.html>
- Ungar, Mark, y Enrique Desmond Arias. 2012. "Community Policing in Latin America: Innovations and Challenges". *Policing and Society* 22 (1): 1–13. <http://www.tandfonline.com/toc/gpas20/22/1>
- Vilalta, Carlos. 2015. "Global Trends and Projections of Homicidal Violence: 2000 to 2030". Homicide Dispatch 2. Igarapé Institute, Rio de Janeiro.
- Winter, Brian. 2018. "Enough! Latin America's Murder Epidemic Needs Urgent, Democratic Solutions". *Americas Quarterly* 12 (3). <https://www.americasquarterly.org/content/homicidereduction-leader-english>

Zechmeister, Elizabeth J. 2014. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the AmericasBarometer*. Nashville: Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.



4

**América Latina:
los vaivenes del
desarrollo social**

George Gray Molina

América Latina: los vaivenes del desarrollo social

George Gray Molina

A medida que América Latina lentamente se recupera de la brusca desaceleración experimentada entre 2003 y 2013, el paisaje socioeconómico nos pinta un cuadro dispar: grandes avances en la superación de la pobreza y la desigualdad del ingreso, pero con grandes asimetrías internas y entre países. Es más, la contracción pos-2013 revirtió algo de los avances logrados en el decenio anterior. En efecto, si bien de forma moderada, la pobreza y la desigualdad han aumentado; la riqueza y el ingreso siguen fuertemente concentrados y la discriminación de género, étnica y racial sigue distorsionando las oportunidades y el acceso a servicios en toda la región. En vista de los enormes esfuerzos por erradicar la pobreza realizados por los estados en el siglo XXI, el momento es propicio para evaluar su eficacia. ¿Cómo explicar el patrón de avance y exclusión que se observa? ¿Es posible que con “más de lo mismo” se puedan lograr beneficios sociales, laborales y de género? ¿Cómo preservar lo ganado y superar la exclusión, la desigualdad y la discriminación?

El presente capítulo se estructura en cuatro partes. En la primera se analizan las tendencias de pobreza y desigualdad del ingreso durante los períodos de auge (2003–2013) y contracción (2014–2017). En la segunda se evalúa la eficacia de las políticas públicas en materia de mercado laboral, educación y transferencias sociales, seguida por una discusión sobre los métodos multidimensionales de abordar la pobreza y la desigualdad. En la tercera parte se analizan los avances y los desafíos que enfrenta América Latina para superar patrones históricos de conducta en materia de discriminación de género, étnica y racial. Por último, la parte final explora los futuros escenarios posibles y destaca los temas que la región debe abordar si desea seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad.

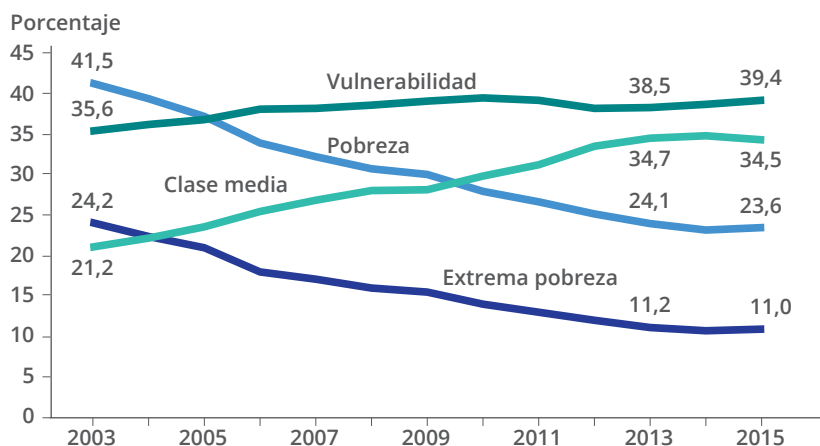
Tendencias: auge y contracción

Hay tres tendencias que ofrecen un notable relato sobre la reciente transformación social en América Latina¹. Primero, entre 2003 y 2013 la región registró la

¹ El presente capítulo se basa en un estudio realizado por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)–La Plata para un grupo de 19 países y

menor cifra de pobreza y la mayor expansión de la clase media de toda su historia. En términos generales, en este período 72 millones de personas salieron de la pobreza y otros 94 millones ingresaron a la clase media (PNUD, 2016). Prácticamente la mitad de este efecto se debió a Brasil. Los países donde más se redujo la pobreza –en términos de baja porcentual a partir de 2003– fueron Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay. La población que vive en la pobreza bajó del 41,5% en 2003 al 24,1% en 2013 (figura 4.1); la extrema pobreza bajó del 24,2% al 11,2%, mientras que la clase media aumentó del 21,2% en 2003 al 34,7% en 2013 (Ortiz Juárez, 2017).

Figura 4.1 **Pobreza, vulnerabilidad y clase media: Tendencias a partir de 2003 en 19 países latinoamericanos**

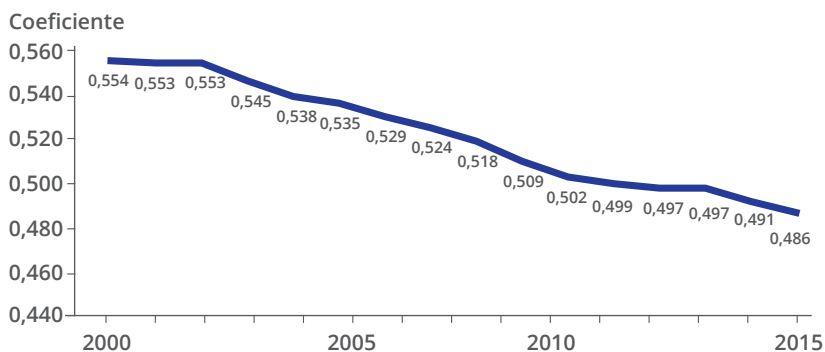


Fuente: Ortiz-Juárez 2017.

Durante el auge, Latinoamérica también avanzó en reducir la desigualdad: el coeficiente de Gini promedio (donde 0 es igualdad total y 1 desigualdad total) bajó desde más de 0,55 a 0,48 (figura 4.2). Pese a ello, la región sigue

que constituye la serie más completa de datos sobre el ingreso familiar recopilada en la región. Los tipos de hogares agrupados en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC; <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>) según ingreso diario per cápita en dólares, ajustados por paridad de poder adquisitivo, son: extrema pobreza (menos de US\$2,50 al día), pobreza (menos de US\$4 al día), vulnerabilidad (US\$4–US\$10 al día) y clase media (US\$10–US\$50 al día). Los datos corresponden a los años 2003 a 2016.

Figura 4.2 **Coefficiente de Gini a partir del año 2000 en 19 países latinoamericanos**



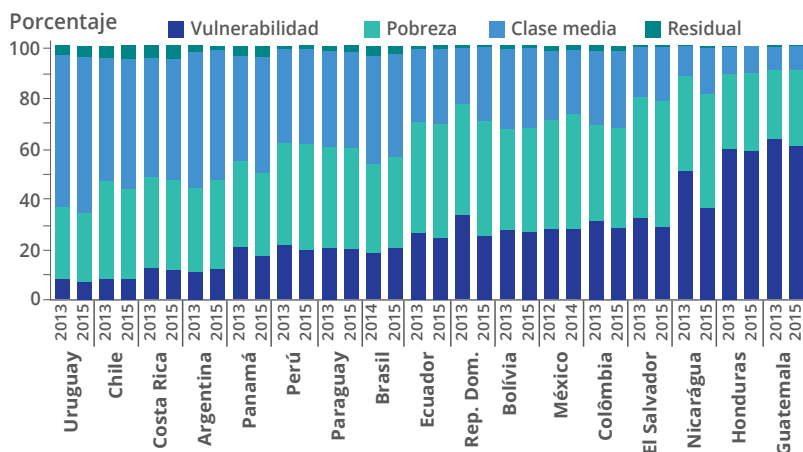
Fuente: Ortiz-Juárez 2017.

siendo la más desigual del mundo: en 2014, el 10% de mayores ingresos era dueño del 71% de la riqueza (Bárcena y Byanyima, 2016).

Parte de lo avanzado se revirtió durante el período de contracción (2013–2016). Entre 2013 y 2015, progresaron 35 millones de personas y retrocedieron cerca de 18 millones; de estos, 11 millones ingresaron a la población “vulnerable” y otros 7 millones cayeron bajo la línea de la pobreza (Ortiz Juárez, 2017). Este fenómeno no deja de ser inquietante, dado que podría indicar que lo avanzado en materia de superación de la pobreza se ha fragilizado tras el fin del auge y que los determinantes de salir de la pobreza no son idénticos a los de volver a la pobreza. Para superar la pobreza es fundamental un mercado laboral dinámico, pero los bienes sociales —la educación y el acceso a bienes físicos (p.ej., vivienda) y económicos (p.ej., banca y crédito)— son decisivos para no volver a la pobreza. Dicho de otro modo, las políticas públicas que durante el auge ayudaron a superar la pobreza no bastarán para preservar estos avances en tiempos de estancamiento económico y bajo crecimiento. Es más, el que se necesiten políticas públicas más enfocadas y desarrolladas pone de manifiesto las falencias de muchos estados latinoamericanos y la urgencia de fortalecer las instituciones a nivel nacional y local.

Desde el punto de vista estadístico, el mayor segmento poblacional de América Latina se sitúa a medio camino entre la pobreza y la clase media. La población vulnerable que sobrevive con menos de US\$10 pero más de US\$4 al día representa el 39,4%, numéricamente el mayor segmento poblacional de la región. La última expansión de este grupo —fenómeno que ocurrió en toda la región salvo Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay (figura 4.3)— ha afectado a

Figura 4.3 Pobreza, vulnerabilidad y clase media - Desglose por país



Fuente: Ortiz-Juárez, 2017.

casi 10 millones de personas desde 2013, llevando el total regional en 2015 a casi 223 millones. Para que la población vulnerable no caiga en la pobreza, los estados deberán fortalecer no sólo la cobertura –como ocurrió durante el auge– sino además la calidad de las redes y servicios de asistencia, pensiones, salud y educación. Esto no será tarea fácil, especialmente considerando que a menor crecimiento, menores recursos fiscales.

Pese a todo lo avanzado, en América Latina hay 128 millones de pobres y 60 millones en extrema pobreza. Una mirada a fondo a los que quedaron fuera del auge económico revela cuatro rasgos: primero, que la pobreza crónica tiende a concentrarse en focos de exclusión rural y urbana. A nivel regional, la tendencia más constante ha sido un proceso de urbanización incesante; de hecho, en el 2015 el 80% de la población vivía en zonas urbanas. Mientras esto permitió a millones de hogares pobres acceder a servicios y nuevos mercados laborales, el campo se mantuvo en la pobreza. Otro factor que en muchos países explica los altos niveles de pobreza campesina es la concentración de la tenencia de la tierra. En cifras absolutas los sectores más pobres siguen estando en las grandes urbes, encabezada por Ciudad de México, la mayor de ellas, con el 3% de la pobreza crónica de toda la región, seguida por las barriadas de las afueras de São Paulo, Lima y Buenos Aires (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2016). Este efecto concentrador tiene importantes repercusiones en materia de política pública: si los más pobres no están distribuidos de manera aleatoria, se requieren modelos territoriales

más focalizados. En tal sentido, y como expresan Catalina Botero y Robert Muggah en los capítulos 2 y 3, respectivamente, la vulnerabilidad socioeconómica es indisociable de la inseguridad, la violencia y la ausencia de control estatal.

Segundo, la mayoría de quienes viven en la pobreza crónica no se benefician de un mercado laboral dinámico porque o deben cuidar de familiares dependientes o bien son demasiado jóvenes o demasiado mayores como para participar plenamente. En 2015, de los mayores de 16 en situación de extrema pobreza –segmento que abarca desde jóvenes en edad escolar hasta jubilados– sólo un tercio tenía empleo. De los adultos entre 25 y 55 años en extrema pobreza sólo el 56% tenía empleo, cifra casi 30% menor a la de la clase media. Más aún, del total de la población adulta empleada en situación de extrema pobreza, el 27% no percibía ingreso alguno. Dado los relativamente altos niveles de participación laboral respecto del resto del mundo en desarrollo, es poco probable que la exclusión laboral se pueda resolver con más crecimiento y mano de obra. Se trata de un subgrupo de la población para el cual las transferencias sociales, las pensiones y las remesas familiares constituyen una proporción más importante del ingreso total.

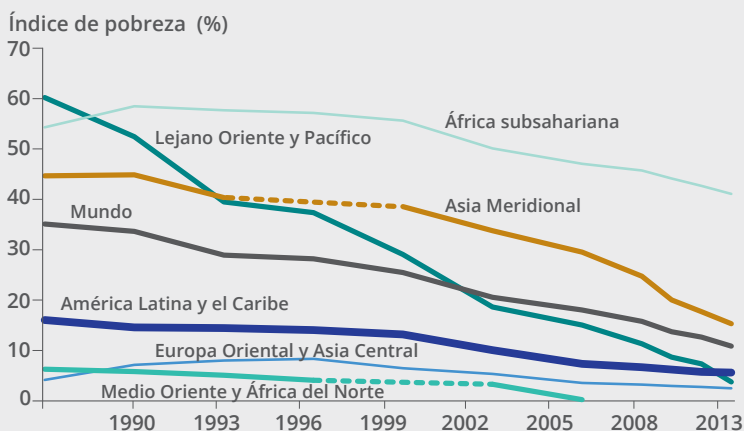
Tercero, los hogares pobres y los de clase media difieren no sólo en cuanto a nivel de ingresos, sino también en acceso a bienes. Aparte de la no participación en el mercado laboral, los predictores más precisos de la pobreza son bajo nivel educativo; falta de tierra, vivienda y vehículo; y falta de acceso a la red formal de banca, ahorro y crédito. En Chile y México, por ejemplo, un jefe de hogar con educación secundaria o terciaria se correlaciona con una disminución de 10 a 24 puntos porcentuales en las probabilidades de caer en vulnerabilidad o pobreza (Ortiz Juárez, 2017). En Ecuador, Honduras y Perú la educación secundaria y terciaria también se asocia con una importante reducción en la probabilidad de caer de la clase media a la pobreza. Cuando el jefe de hogar tiene educación secundaria, las probabilidades de salir de la pobreza suben más de 3 puntos porcentuales en Colombia y Panamá y entre 1 y 2 en los países del Cono Sur.

Impacto de las políticas públicas

¿Qué determina la superación de la pobreza en América Latina? La evidencia apunta a un patrón regional común (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013; López Calva y Lustig, 2010). En países para los cuales existe información, los mayores ingresos laborales en personas entre 15 y 69 años explican entre el 40% y el 60% de la superación de la pobreza. Los mayores ingresos no laborales –transferencias sociales, remesas familiares y rentas– explican entre el

Cuadro 4.1 Debate 1: América Latina en el contexto de las tendencias mundiales

Desde una perspectiva mundial, el paradigma del período 1990–2013 fue el Lejano Oriente, región donde 1.100 millones de personas salieron de la extrema pobreza (de 1.800 millones en 1990 a 767 millones en 2013). En esos 23 años, China redujo al 3,5% la cifra de personas que viven con US\$1,90 diarios. La región con la segunda mayor reducción en la cifra de pobreza fue América Latina y el Caribe, con casi 1 punto porcentual al año entre 2002 y 2008 y 0,3 puntos porcentuales al año hasta el 2013. La pobreza regional alcanza al 5,4%, lo que equivale a 33 millones de personas. Como muestra el gráfico que sigue, a nivel mundial la mayor pobreza se sitúa en el África subsahariana (República Democrática del Congo, República Centroafricana, Madagascar y Burundi), en tanto que los mayores números absolutos de pobres se encuentran en Asia Meridional y del Este (India, Indonesia, Bangladesh y China). Pese a todo lo avanzado en materia de superación de la pobreza, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, incluso después de la reducción de la desigualdad lograda por 12 de 17 países desde el 2003 a la fecha. Todos los países de la región muestran un coeficiente de Gini superior a 0,40, con un promedio regional en el 2015 de 0,48.



Fuente: Banco Mundial, 2016.

20% y el 40%. El resto se explica por efectos demográficos y residenciales y por otros cambios en el mercado laboral².

Efectos del ingreso laboral

¿Qué determina el aumento sostenido del ingreso laboral? Tendencias recientes muestran un acortamiento de la brecha salarial entre los trabajadores latinoamericanos de alta y baja calificación. Eso quiere decir que, aunque se mantienen a un nivel alto, los beneficios de la educación se están estancando y, en algunos países, se están contrayendo. Desde 2003, la brecha promedio entre trabajadores con educación universitaria y aquellos con educación primaria completa o incompleta bajó de cerca del 330% al 240% (Rodríguez Castelán et al., 2016). ¿Por qué aumentan las ventajas de la educación para los trabajadores no calificados? La literatura explica este efecto por factores relativos tanto a la oferta como a la demanda (Galiani et al., 2017).

En cuanto a lo primero, en la región se observa un rápido aumento en la oferta de trabajadores con mejor nivel educativo. La expansión de los sistemas educativos, especialmente durante el período de auge, hizo que la escolaridad promedio de los mayores de 18 pasara de 5,8 años en 1990 a 8,3 en 2015 (PNUD, 2016), cifra que incluye una gran proporción que adquirió educación secundaria y terciaria formal. En igualdad de condiciones, la menor desigualdad educativa reduce las ventajas de las personas con mayor instrucción, efecto que la demanda por trabajadores no calificados no hace más que amplificar y que en muchas economías latinoamericanas es mayor a la oferta de corto plazo en todos los sectores (de la Torre, Messina y Silva, 2017). Esto contrae el mercado laboral en la base de la pirámide y beneficia a los trabajadores de la construcción, transporte, servicios personales, comercio minorista y similares.

¿Quiere decir esto que las políticas sociales tienen poca relación con superar la pobreza? En realidad, no es tan así; simplemente demuestra que para los hogares pobres los ingresos laborales son más importantes que las transferencias sociales o las remesas familiares. Aunque el ingreso laboral explica cerca del 50% del efecto superación de la pobreza y expansión de la clase media, el peso relativo de las transferencias sociales es mayor para los

² El presente capítulo considera transferencias en especie (p. ej., alimentos) y transferencias de recursos estatales a hogares y personas. Estas últimas pueden ser condicionadas (a un control médico, cursar estudios, buscar empleo u otros objetivos de política social o laboral) o no condicionadas (transferencias monetarias directas, rentas no contributivas, subsidios directos). Protección social es una categoría mayor que subsume transferencias sociales, seguridad social y seguro social.

hogares más pobres (según se verá en mayor detalle más adelante). Además, las políticas laborales activas y pasivas también inciden sobre los mercados y la trayectoria de las ventajas educativas.

Primero que nada, está la expansión en materia educativa. Aunque sus frutos a corto plazo no sean tan evidentes, a largo plazo reditúa en materia de movilidad social intergeneracional (nivel educativo de los hijos respecto de los padres) e intrageneracional (hijos de padres de bajo nivel educativo que pese a ello prosperan). También existe la probabilidad de que la expansión en materia educativa y de capacitación sienta las bases para un futuro aumento de la productividad.

Segundo, en el período 2005–2015 hubo una amplia y sustancial mejoría del salario mínimo real, el que creció en promedio en un 42%, equivalente a un 3,6% al año. Los mayores avances se registraron en los países andinos (4%), el Cono Sur (3,8%) y Centroamérica y México (3%). Los mayores aumentos acumulados se produjeron en Honduras, Uruguay y Bolivia y los menores en Paraguay, México, República Dominicana y Colombia (OIT, 2017). Sin embargo, en economías con un vasto sector informal como las latinoamericanas, subir el salario mínimo tiene un conocido inconveniente: se convierte en un fuerte incentivo para pasar a la informalidad o para no salir de ella.

Tercero, muchos países han implementado políticas laborales pasivas orientadas a capacitar a los jóvenes y fomentar la participación laboral de la mujer, las que no obstante han tenido un éxito sólo parcial (OCDE, 2017). La región es joven y ofrece oportunidades demográficas únicas. El 25% de la población –163 millones de personas– tiene entre 15 y 29 años de edad, base que permite tener mercados laborales dinámicos y ampliar las redes de seguridad social sin temor al envejecimiento acelerado que afecta hoy a Europa, Japón, e incluso a China.

Pero son oportunidades que en América Latina y el Caribe no se están aprovechando debido a la profunda brecha existente entre el repertorio de calificaciones y las que la economía y la empresa realmente necesitan. En América Latina, alrededor del 50% de las empresas formales no encuentran personal con la calificación necesaria, frente al 36% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017). Este es un tema especialmente apremiante en Brasil, México y Perú y que obliga a un tercio de los empleadores a cubrir el déficit con personal extranjero y a las empresas a tener que esperar largo tiempo para llenar sus vacantes.

Efecto de las transferencias sociales

Este concepto comprende transferencias de recursos condicionadas y no condicionadas, e incluye pensiones no contributivas. Las transferencias

condicionadas constituyen por lejos la mayoría y su uso se expandió ostensiblemente desde principios de siglo, con programas tales como Bolsa Familia en Brasil, Prospera en México (sucesor de los programas Progresá y Oportunidades) y la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Debido fundamentalmente a la recesión y los déficits presupuestarios, la cifra de beneficiarios se niveló después del 2010 y disminuyó en 2014–2015. Al año 2015, la transferencia condicionada de recursos beneficiaba a 132 millones de personas y 30 millones de hogares, con una inversión equivalente al 0,33% del PIB regional o US\$153 per cápita (Cecchini y Atuesta, 2017). Sin embargo, la cobertura sigue siendo muy heterogénea, fluctuando entre el 1,8% de la población en Chile y el 61% en Bolivia. También hay grandes diferencias en cuanto a nivel de beneficios: en Argentina, Ecuador y Trinidad-Tobago supera los US\$250 por persona, en tanto que en Belice, Bolivia, Guatemala y Haití promedia menos de US\$20³.

Si bien las transferencias sociales están pensadas para potenciar el capital humano a través de una mejor nutrición y de acceso a la educación y la salud, estas han sido en sí mismas un importante suplemento del ingreso, y por ende un factor determinante en la superación de la pobreza. En dólares de cada año, la inversión en transferencias condicionadas pasó de US\$900.000 en 1996 a US\$20.162 millones en 2015. A nivel regional, los beneficiarios superan en número a quienes viven en la extrema pobreza, pero representan solo el 73,6% de la población pobre, lo que indica que se justificaría ampliar estos programas a fin de llegar a una mayor parte de la población. Las limitaciones presupuestarias, sin embargo, no son menores, especialmente tras el fin de la bonanza. La caída en las transferencias sociales a partir del 2014 indica que cualquier futura expansión dependerá de que se restablezcan el crecimiento y el gasto social.

En el año 2015 las transferencias sociales promediaban el 5% del PIB regional, con una inversión total promedio equivalente al 14,5% del PIB. Los países con mayores niveles de gasto social eran Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica, con más del 20% del PIB, en tanto que el menor gasto se observaba en Guatemala y Haití, con menos del 8%. Un desglose muestra que Argentina y Brasil privilegian la protección social (sobre el 13% del PIB en 2015), Bolivia y Costa Rica la educación (sobre el 7% del PIB en 2015), y Argentina y Costa Rica la salud (sobre el 6% del PIB en 2015).

³ Cifra que no incluye pensiones no contributivas.

Cuadro 4.2 **Debate 2: Caminos para superar la pobreza y la desigualdad y la importancia del modelo**

Un intenso debate ideológico recorre América Latina: ¿Qué gobiernos sobresalen en superar la pobreza y la desigualdad, los de izquierda o los de derecha? Los datos duros dicen que ambos. Durante la época de auge, tanto las economías de mercado (Paraguay y Perú) como las de corte estatista (Bolivia, Brasil y Ecuador) obtuvieron buenos resultados. En cada uno de estos países la pobreza se redujo en al menos 20 puntos porcentuales (ver figura). Más allá de que la medición de resultados (cambio porcentual en superación de la pobreza entre 2003 y 2013) tiende a castigar a las economías de mayores ingresos tales como Argentina, Chile y Uruguay, cuya pobreza inicial era menor, o a países que no fueron favorecidos por el alza en el precio de sus materias primas, como Costa Rica, República Dominicana y México, la pregunta se mantiene: Si no es el modelo lo que explica los resultados del combate a la pobreza, entonces ¿qué es?

Parte de la respuesta se encuentra en la narrativa sobre ingresos laborales, ventajas de la educación y transferencias sociales que consta en la sección “Impacto de las políticas públicas” del presente capítulo. Durante el auge, y debido principalmente a la estrechez del mercado laboral, todos los países con buenos resultados mejoraron notablemente el nivel de ingresos de los trabajadores con baja o ninguna calificación. En Bolivia, Brasil y Ecuador también subió el salario mínimo. Durante esta época aumentaron las transferencias sociales en todos los países, en especial en Brasil con 13,6 millones hogares beneficiados y en Bolivia con el 61% de la población.

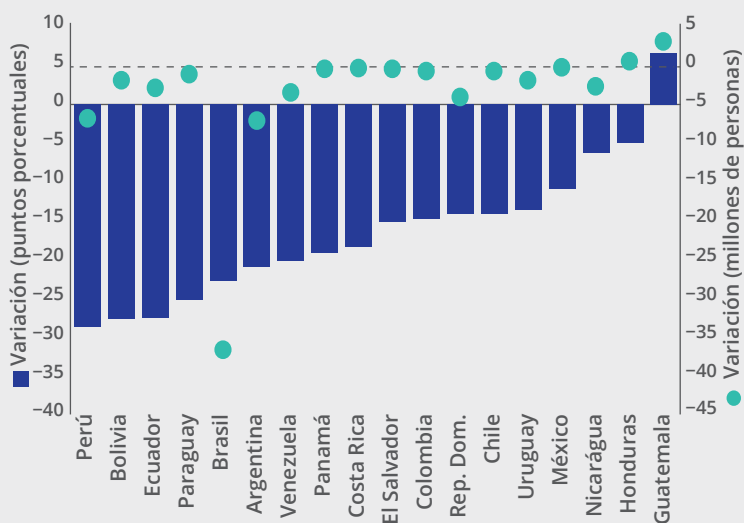
Los enfoques multidimensionales

Durante más de una década muchos países latinoamericanos han complementado las políticas laborales y de transferencia social con iniciativas que favorecen el acceso a servicios y potencian los activos de los más pobres. Estas iniciativas apuntan a resolver carencias directas en cuanto a salud, educación y vivienda de calidad, entre otras dimensiones de la pobreza.

Los primeros en innovar con un enfoque multidimensional fueron Colombia y México. La matriz de pobreza mexicana, que fija líneas en materia de ingresos y pobreza multidimensional, marcó la pauta con métodos que facilitaron una

Quizás el principal factor sea que todos los países que tuvieron buenos resultados lograron mantener un crecimiento intensivo en mano de obra con modelos macroeconómicos estables, un crecimiento amplio y fuertes transferencias sociales. En todos ellos predomina la informalidad económica, lo que podría explicar el rápido crecimiento de servicios que demandan mano de obra, pero que sin duda es también fuente de vulnerabilidad durante una contracción. El único de estos países con una buena red de protección social es Brasil.

Reducción de la pobreza en países seleccionados en América Latina, 2003–20103



Fuente: PNUD 2016.

división institucional de la entrega de servicios entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el autónomo Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), modelo que luego fue emulado en varios países de la región. Colombia, por su parte, elaboró un índice de pobreza multidimensional que permitió informar las políticas públicas a través de métodos de focalización y de cartografía de la pobreza a nivel municipal, y que además sirvió como criterio de gradualidad para los programas de transferencia condicionada de recursos. Un notable avance fue el uso de registros administrativos georreferenciados para verificar los efectos de las transferencias sociales y de

otros instrumentos de política social. Varios países han seguido esta pauta con registros administrativos provenientes de múltiples fuentes.

El enfoque multidimensional se distingue por varias características. La primera es la capacidad de llegar de forma activa a quienes están al margen del mercado laboral, los que generalmente se concentran en focos rurales y urbanos y en grupos poblacionales específicos en distintas etapas de la vida. A diferencia de las medidas orientadas al ingreso, el enfoque multidimensional empieza en los bordes del mercado laboral. Hay segmentos poblacionales que, por ser demasiado jóvenes o demasiado mayores, o por tener a familiares de distintas edades a su cuidado, no pueden aprovechar plenamente la movilidad y dinamismo del mercado laboral, quedando fuera de los sistemas de salud, permisos pre y postnatales y programas de paridad de género que éste ofrece. El enfoque multidimensional apunta a las carencias directas de los hogares pobres, independientemente de su participación en el mercado laboral.

Una segunda característica es su perspectiva territorial. Los problemas multidimensionales se abordan mejor a nivel municipal o provincial, lo que exige una coordinación política e institucional multinivel. En lo que es quizás uno de los temas logísticos de mayor complejidad para las políticas públicas, lo multidimensional intenta abordar la totalidad de las carencias de un subconjunto único de la población. Lo que ha entregado un marco para el trabajo subnacional en pobreza multidimensional han sido los objetivos de desarrollo sostenible aprobados en 2015. República Dominicana, Honduras, Panamá, Paraguay y varios otros países han pasado de medir la pobreza total a implementar micromodelos enfocados a los hogares sobre la base de datos georreferenciados. Donde antes los programas de combate a la pobreza apuntaban a regiones o zonas geográficas completas, hoy la disponibilidad en tiempo real de datos de evaluación y seguimiento permite apuntar con mayor precisión al nivel hogar.

Una tercera y definitiva característica es que el enfoque multidimensional permite al estado marcar una diferencia en cuanto al acceso a servicios y a mejorar las condiciones de vida de los hogares, independientemente del estado en que se encuentre la economía. Desacoplarse del crecimiento y del mercado laboral ha permitido convertir la superación multidimensional de la pobreza en una propuesta de carácter permanente. La amplitud que caracteriza a los servicios con enfoque multidimensional ha permitido que empresas, iglesias, ONGs, movimientos sociales y sindicatos se unan en torno a temas locales que a nivel nacional serían polémicos. Como lo indican numerosas evaluaciones, los principales desafíos a futuro son superar los servicios multidimensionales y vincular más directamente la mejora de los niveles de vida a la generación de ingresos.

Cuarto, durante más de una década varios países latinoamericanos han venido complementando la medición de la pobreza según nivel de ingresos con una medición multidimensional que refleja de mejor forma las brechas existentes en materia de educación, salud, nutrición, vivienda y condiciones de vida. En los cálculos hechos en base al índice de pobreza multidimensional (IPM) existen por lo menos dos importantes características que la medición de la pobreza por nivel de ingresos no capta: 1) que el IPM mide carencias directas en distintas dimensiones del bienestar en lugar de proyecciones obtenidas según el nivel de ingresos y 2) que el IPM recoge dimensiones que no se correlacionan con el nivel de ingresos o el índice de cambios, aportando así datos relativos a bienes y servicios sobre los que se puede incidir con intervenciones sociales directas.

El IPM mundial que elabora la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI) presenta estimaciones para un total de 19 países de la región, 218 regiones en 16 de estos países, y cerca de 495 millones de personas, lo que equivale al 82% de la población. De estas, más de 33 millones sufren pobreza multidimensional (OPHI, 2018). De los países considerados, la población en situación de pobreza multidimensional alcanza en promedio al 6,6%, encabezada por Haití con un 49%; Guatemala, Nicaragua y Honduras con 24,8%, 20,5% y 16,0%, respectivamente; y Bolivia con poco más del 20%.

Más allá del ingreso: exclusión de género, étnica y racial

Ciertas formas de exclusión se mantienen pese al crecimiento y al dinamismo de los mercados laborales. En efecto, América Latina continúa dando un trato desigual a las mujeres, a los pueblos originarios y a los afrodescendientes. Aunque desde los años 90 en adelante el ingreso y el acceso a bienes y servicios han mejorado para todos los segmentos, se mantienen profundas diferencias entre los indígenas y no indígenas, los afrodescendientes y el resto de la población, y las mujeres y los hombres. ¿Cuántas de estas disparidades las genera la marginación del mercado laboral y cuántas vienen desde la infancia y la educación primaria y secundaria? En esta sección analizaremos la condición de la mujer, de los pueblos originarios y de los afrodescendientes sobre la base de una selección de indicadores sociales, económicos y políticos.

Más allá de los reconocimientos constitucionales y de la ratificación de tratados internacionales a fines del siglo pasado y principios del actual, un punto en común en años recientes han sido las políticas públicas de equidad y antidiscriminación y el reconocimiento del derecho colectivo al autogobierno y la gestión territorial de los pueblos originarios y afrodescendientes.

Disparidades de género

Sobre la desigualdad de género en América Latina, destacaremos tres tendencias relativas a sus dimensiones económica, política y de seguridad⁴. Primero, durante los años 2000 la participación de la mujer en la fuerza laboral creció sustancialmente, pasando del 44% en 1990 al 53% en 2014 (Novta y Wong, 2017). En el período 1992–2014 la brecha de participación laboral entre mujeres y hombres mayores de 25 bajó de 43 a 28 puntos porcentuales. Esto hizo que la cifra de mujeres sin ingreso propio cayera del 42% al 29% en igual período, lo que fortaleció la autonomía económica de la mujer.

Al mismo tiempo, la calidad del empleo, las brechas salariales y el cuidado de familiares siguen siendo los mayores obstáculos para la igualdad de género en la fuerza laboral (ONU Mujeres, 2017). En primer lugar, entre las personas sin ingreso propio, las mujeres más que duplican a los hombres (28% y 12%, respectivamente). Más aún, aunque la brecha salarial hombre-mujer de la región se ha reducido –de 28 a 22 puntos porcentuales entre 1997 y 2013– esta sigue siendo elevada en comparación con otros países de ingresos medios. Además, acceso a la fuerza laboral no quiere decir ingreso decente. En 2013, del total de personas con ingresos propios, el 24% de las mujeres y solamente el 10% de los hombres vivían bajo la línea de la pobreza. Por último, aparte del trabajo remunerado, la mujer sigue destinando una gran cantidad de tiempo al cuidado de parientes y al trabajo doméstico, más del triple que los hombres, según el promedio regional. Dependiendo del país, las mujeres realizan entre el 71% y el 86% del trabajo doméstico no remunerado. En cada país de la región para el que existe información, son las mujeres pobres las que asumen la mayor parte del trabajo no remunerado.

Segundo, si bien la participación de la mujer en la política ha crecido en los últimos 10 años, aún se está lejos de alcanzar la paridad. Pese a los avances, apenas el 30% de los cargos públicos a nivel ejecutivo, legislativo, judicial y local es servido por mujeres (CEPAL, 2017). En 2015 las mujeres llenaban

⁴ Diversas fuentes aportan datos de género desglosados en sus dimensiones económica, política y social, entre ellas los *Informes sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (<http://hdr.undp.org/>), el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (<https://oig.cepal.org/en>), el *Informe Global sobre la Brecha de Género* del Foro Económico Mundial (<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>), la plataforma América Latina Genera Igualdad del PNUD (<http://www.americalatinagenera.org/es/>) y los informes de ONU Mujer sobre el progreso de las mujeres en la región (<http://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones>).

en promedio el 28% de los escaños en las legislaturas latinoamericanas, una de las cifras más altas del mundo (UIP, 2018), destacándose Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua con más del 40%. A nivel local, el acceso a cargos públicos es más complejo: el porcentaje de alcaldesas no ha crecido al mismo ritmo que la cifra nacional de mujeres en cargos públicos. En la mayoría de los países las alcaldesas no superan el 15%, en tanto que el promedio regional alcanza apenas al 12%. Nicaragua, con un 40%, es el único país con una representación superior al 30%.

Tercero, como señala Robert Muggah en el capítulo 3, la violencia contra la mujer sigue en alza pese a todos los avances sociales y económicos. Según cifras oficiales informadas por cada país al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, en el año 2017 ocurrieron 2.554 femicidios en 25 países. Las mujeres corren además un fuerte riesgo de ser víctimas del tráfico nacional e internacional de personas, delito que según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo afecta a unas 45.000 personas al año en América Latina (PNUD, 2013). Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito agrega que el 26% de las víctimas de tráfico de personas detectadas en Centroamérica y el Caribe eran mujeres y el 60% niñas, cifras que en América del Sur alcanzan al 46% y el 29%, respectivamente. La explotación sexual representa más del 55% de todas las formas de explotación detectadas en América Latina y el Caribe (ONUDD, 2018).

La brecha de género en materia de participación política, seguridad física y autonomía económica se mantiene pese al crecimiento, al dinamismo de los mercados y al mayor acceso a servicios. En perspectiva, el mayor problema no parece estar sólo en el acceso o disponibilidad de los servicios, sino en las barreras normativas y culturales a la concreción de los derechos políticos y económicos y del derecho a la seguridad física. De allí que las medidas orientadas a emparejar la cancha para la mujer estén siendo incorporadas además a la lucha contra la exclusión por motivos étnicos, raciales, migratorios y de orientación o identidad sexual.

Un análisis de las políticas públicas en el ámbito político y de autonomía física y económica muestra la existencia de una amplia gama de acciones:

- **Mujeres en el poder y cargos públicos:** Un total de 16 países latinoamericanos cuentan con leyes de cuota y seis con legislación paritaria (CEPAL, 2017). Las leyes de cuota han generado un notable aumento en el número de mujeres en las legislaturas y concejos municipales, pero el proceso no ha sido enteramente eficaz. Esto ha motivado acciones y medidas orientadas a una mejor implementación, supervisión y seguimiento de la ley. Las barreras al cumplimiento de las leyes de cuota han hecho necesario orientar estas acciones hacia las leyes electorales y su aplicación.

- **Violencia contra la mujer:** Existen al respecto múltiples políticas públicas; la gran mayoría refleja las demandas de las mujeres y sus organizaciones en cuanto a confrontar la realidad de la violencia en toda forma y lugar (CEPAL, 2017). El registro de femicidios revela lo difícil que resulta dimensionar la magnitud del fenómeno. Esto exige un mejor marco de protección legal, incluso contra tipos de violencia, como el femicidio, que en muchos países el ordenamiento jurídico todavía no recoge.
- **Derechos sexuales y reproductivos:** En este ámbito existen medidas de carácter general que apuntan a mejorar la calidad de la atención y la salud preventiva, en especial la salud sexual y reproductiva. La mortalidad materna, aunque ha disminuido sustancialmente, sigue siendo materia de inquietud a nivel regional. Al respecto, los actuales modelos preventivos tienden a considerar análisis étnicos y territoriales que incluyen atención profesional universal en materia de embarazo, parto y posparto, prevención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual (especialmente VIH), y tratamiento de complicaciones obstétricas producto del aborto, el que al ser ilegal en varios países, tiende a realizarse en condiciones de inseguridad y clandestinidad, especialmente en el caso de las mujeres más pobres.
- **Mujer y autonomía económica:** Los principales desafíos son ampliar las oportunidades de empleo, crear oportunidades para mujeres en situación de pobreza, fortalecer el emprendimiento y mejorar la atención de grupos específicos (mujeres mayores, LGBTI, jóvenes, con discapacidad, afrodescendientes, indígenas, campesinas y jefas de hogar en la pobreza y extrema pobreza) (CEPAL, 2017). En América Latina existe un abanico de iniciativas apuntadas al nivel de vida de las mujeres pobres, especialmente de las que sostienen a sus familias, las que proponen medidas tales como entregar soluciones habitacionales, acceso a la adquisición de una propiedad y acceso al crédito, especialmente a mujeres indígenas y campesinas.

Pueblos originarios y afrodescendientes

Según los censos realizados el año 2010 la población indígena de la región asciende a unos 42 millones de personas, cerca del 7,8% del total. La mayor proporción absoluta y relativa la tienen Bolivia, Guatemala, México y Perú, con unos 34 millones de personas y 80% del total regional. La menor se registra en Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, grupo en que las menores cifras absolutas las tienen El Salvador y Costa Rica con 14.000 y 104.000 personas, respectivamente (Banco Mundial, 2015).

Como criterio de registro estadístico, en la región se tiende a preferir la autoidentificación. El uso del idioma como criterio demográfico va en

retroceso, puesto que tiende a imponer rigideces a identidades sociales que son siempre variables y fluctuantes. De hecho, la pérdida del idioma indígena está generalmente vinculada a pobreza, exclusión social y baja participación política, tendencia que se acelera con la urbanización y la globalización, especialmente en comunidades económicamente vulnerables (Banco Mundial, 2015).

Dos aspectos se destacan respecto de los pueblos originarios. Primero, la controvertida aplicación del principio del consentimiento previo, libre e informado que consagra un ámbito de autodeterminación en territorios legalmente reconocidos como de jurisdicción indígena. El Relator Especial sobre la situación de los derechos indígenas efectuó un completo catastro de conflictos socioambientales que identificó 226 casos en el período 2010–2013, todos ligados a proyectos del sector hidrocarburos y del módulo extractivo minero. La magnitud de estos conflictos los ha llevado a las máximas instancias judiciales y atraído la atención de defensores del pueblo y otros entes públicos. Entre las medidas adoptadas en distintos países se destaca la negociación con múltiples actores, en especial en casos de gran connotación pública como los de Bagua en Perú, TIPNIS en Bolivia, y el conflicto entre los Shuar y la minera Explorcobres S.A. en Ecuador.

El reciente Acuerdo de Escazú sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe ha vuelto a instalar el tema del consentimiento previo, libre e informado. Escazú dispone de normas vinculantes para la protección y promoción de personas, grupos y organizaciones que defienden los derechos humanos en materia ambiental. Negociado bajo el auspicio de la CEPAL, es el único instrumento vinculante surgido de la Conferencia de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas (Rio+20) (ACNUDH, 2018).

El segundo aspecto dice relación con garantizar la participación de los pueblos originarios en las legislaturas y gobiernos de nivel subnacional de la región. Los seis países con la mayor cifra proporcional y absoluta de pueblos originarios —Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú— tienen 71 diputados indígenas (incluyendo a 22 mujeres) sobre un total de 1.134 escaños. Bolivia, el país con la mayor representación política, constituyó distritos indígenas especiales donde los candidatos se presentaron a través de organizaciones tradicionales reconocidas en la Constitución de 2009 y en las nuevas leyes electorales.

En cuanto a los afrodescendientes, la población regional alcanza a unos 133 millones (Banco Mundial, 2018), cerca del 21% del total. El 98% habita en Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Venezuela. En el primer plano de las políticas regionales en este ámbito asoman dos temas clave, el principal de los cuales es la persistencia de la desigualdad en materia de educación e ingreso

respecto del resto de la población. Esto incluye a jóvenes en riesgo social y sus factores asociados, tales como altos niveles de embarazo adolescente y persecución penal. Según el Banco Mundial, la probabilidad de estar en situación de pobreza crónica es más de 2,5 veces mayor entre afrodescendientes que entre blancos o mestizos; es decir, el afrodescendiente nace enfrentando desigualdad de oportunidades y precario acceso a servicios. El nivel de pobreza supera al del resto de la población en todos los casos, observándose las mayores diferencias en Brasil (26% y 12%, respectivamente) y Uruguay (13% y 4%). A nivel regional, sólo el 64% de los afrodescendientes tiene educación primaria completa frente al 80% del resto de la población, y representan sólo el 12% de los adultos con educación superior. El 82% habita en zonas urbanas, pero con más del doble de probabilidades que el resto de la población de vivir en zonas marginales. En cuanto a políticas públicas, las respuestas se han enfocado mayoritariamente a emparejar la cancha a nivel del mercado laboral con una serie de disposiciones legales y reglamentarias promulgadas en los años 2000.

El segundo tema es la representación política. La mayor autoidentificación con las raíces afrodescendientes que se observa a partir de los años 90 en el discurso racial y político no se ha visto traducida hasta hoy en una mayor representación. En efecto, los cinco países con mayor población afrodescendiente muestran cifras bastante exiguas: en Brasil, con un 50%, la representación es del 17,4%; en Uruguay, con un 7%, la representación asciende al 0,8%. La excepción la marcó en 2018 la elección de la costarricense Epsy Campbell como la primera vicepresidenta afrodescendiente de América Latina. Tanto Brasil como Colombia, Ecuador y Uruguay han instaurado normas legales y de discriminación positiva orientadas a potenciar la representación afrodescendiente, materia que aun así sigue siendo una asignatura pendiente.

¿Qué hacer a continuación?

Los últimos 15 años de América Latina, con avances simultáneos en materia de crecimiento económico y superación de la pobreza y la desigualdad, no se asemejan a ningún otro período de la posguerra. Sumados, los efectos del mercado laboral, las políticas sociales y el cambio demográfico impulsaron la reducción de la pobreza derivada de la desigualdad del ingreso. Lo central se logró a través de ajustes al mercado laboral no calificado y se prolongó gracias a un largo período de crecimiento que demandó grandes volúmenes de mano de obra. Aunque hasta el día de hoy los modelos de crecimiento con transferencias sociales siguen concitando la atención de las autoridades, para superar la pobreza y la desigualdad hace falta algo más que crecer y gastar. Esto llevó a los programas de combate a la pobreza a evolucionar de dos formas.

Primero, el alcance de las políticas públicas pasó de las transferencias sociales a un enfoque territorial más completo que se enfocó a todas las etapas de la vida de los más pobres, a sus activos y a los servicios que reciben. Este cambio fue precipitado por importantes avances en la disponibilidad de datos, por una mayor demanda por modelos inclusivos que abarcaran mercados laborales, protección social y servicios básicos, y de manera creciente, por las demandas de sectores de clase media en cuanto a educación de calidad, empleo juvenil y redes de asistencia y seguridad social. Contar con un importante caudal de datos permitió a las autoridades ocuparse no sólo de la lucha contra la pobreza, sino además y de manera más general, de los criterios de vulnerabilidad y gradualidad que conectan a los mercados laborales con las oportunidades de negocios y la diversificación económica.

Un segundo cambio ha sido la mayor visibilidad de las políticas antidiscriminación, de acción positiva y de empoderamiento que abordan la exclusión de género, étnica y racial. La primera década del siglo demostró que los modelos de crecimiento con transferencias sociales eran en general inoperantes en materia de exclusión y discriminación, problemas que exigen cambios más de fondo en las normas y conducta social y en las perspectivas en torno a sexualidad, género, racismo y otros vectores de la exclusión. En esta materia, la región ha presenciado una transición desde la reforma legal y constitucional a la implementación de modelos. En cuanto a política social, un problema especialmente duro de resolver ha sido la violencia, especialmente contra la mujer, flagelo que no ha cesado durante la actual década.

A medida que el crecimiento se reactiva, parece poco probable que “más de lo mismo” logre marcar una diferencia en cuanto a superar la pobreza y la desigualdad. Al terminar la época de bonanza muchos países estaban al límite en materia fiscal y de mercados laborales, lo que frenó los avances (PNUD, 2016). En el capítulo 5, Augusto de la Torre y Alain Ize proponen para la región una agenda económica enfocada a la exportación de bienes y servicios. En tal sentido, será fundamental que los países tengan presente que a medida que se diversifique la capacidad productiva, se califique a los recursos humanos y se adopten nuevas tecnologías, lo más probable es que la economía se haga más *desigual*, dado que los madrugadores (los que se adelanten en los sectores exportador o de servicios) dejarán atrás a los rezagados (prácticamente todos los demás). La transición desde una economía exportadora de materias primas y de baja calificación a una economía diversificada y de alta calificación exigirá un conjunto de políticas públicas que en general hoy no existen; en consecuencia, la pregunta es cómo deben evolucionar y qué deben priorizar las políticas públicas en un marco de reactivación del crecimiento.

En los próximos 10 años saltarán a la palestra tres grandes temas de política pública. El primero afecta al mercado laboral y dice relación con la

disyuntiva de avanzar a la formalización (y garantizar prestaciones sociales en los contratos) o seguir por el camino de la flexibilidad e informalidad (financiando las prestaciones sociales con los impuestos generales). Esta disyuntiva aflorará cuando se agote la reserva de trabajadores no calificados y el ingreso real suba al punto de obligar a las empresas a hacer concesiones a la hora de contratar. La principal enseñanza que deja la última década es que las economías latinoamericanas no pueden aprovechar la flexibilidad sin perder terreno cuando se produce una contracción económica. Durante la desaceleración del 2013–2016 un tercio de la población estuvo en riesgo de volver a la pobreza por falta de redes amplias de protección, salud y seguro social (PNUD, 2016).

Un segundo tema tiene que ver con los que quedaron en el camino después del auge. A medida que la participación laboral de la región alcance su cota máxima, crecerá la presión para hacer frente a la pobreza crónica y multidimensional. Los focos de pobreza rural y urbana más dura sufren problemas crónicos en cuanto a vivienda y servicios básicos y sociales. Las mejores experiencias de reducción de la pobreza multidimensional muestran la existencia de un serio problema logístico: la pobreza crónica requiere datos georreferenciados y una implementación local y subnacional que llegue donde están los más pobres. Esto exige enfoques integrados que se impongan a la tradicional inercia de las burocracias y a los intereses sectoriales, así como sistemas avanzados de verificación y evaluación que permitan determinar qué sirve y qué se debe descartar.

El tercer tema dice relación con los cambios normativos, conductuales y políticos que se necesitan para terminar con la exclusión de género, étnica y racial. Algunas de las iniciativas más fructíferas, como #niunamenos, han involucrado campañas masivas que develan la magnitud de la violencia y la discriminación y que han logrado mover a las autoridades a tomar medidas de carácter sistémico. Ni el auge de la clase media ni el crecimiento económico han logrado poner fin a los problemas de violencia y seguridad ciudadana, y queda mucho por hacer en cuanto a reforma policial, judicial e institucional. Pero las normas sociales y culturales también necesitarán cambios que estén a la altura del desafío.

Un *leitmotiv* de los últimos 15 años ha sido llevar los límites de las políticas sociales más allá de las transferencias. Los temas laborales, urbanos, productivos e industriales forman parte de un ecosistema de políticas públicas que incentivan el capital humano, el cambio en la participación laboral de la mujer, el empleo juvenil y la cohesión social a largo plazo. Es decir, el paisaje socioeconómico de América Latina está cambiando, pero también están cambiando las políticas públicas que le dan forma.

Referencias

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2018. "UN Experts Urge Prompt Ratification of Landmark Latin America and Caribbean Environment Treaty". Boletín de prensa 13 de septiembre. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23557&LangID=E>
- Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchauste y Viviane Sanfelice. 2013. "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America". Documento de Trabajo 6715. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2015. *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2018. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bárcena, Alicia, y Winnie Byanyima. 2016. "Latin America Is the World's Most Unequal Region. Here's How to Fix It". Comisión Económica para América Latina y el Caribe Columna de opinión 25 de enero. <https://www.cepal.org/en/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Cecchini, Simone, y Bernardo Atuesta. 2017. *Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and Investment Trends*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- de la Torre, Augusto, Julian Messina y Joana Silva. 2017. "The Inequality Story in Latin America and the Caribbean: Searching for an Explanation". En *Has Latin American Inequality Changed Direction?*, editado por Luis Bértola y Jeffrey Williamson, 317–38. Cham, Suiza: Springer.
- Galiani, Sebastian, Guillermo Cruces, Pablo Acosta y Leonardo Gasparini. 2017. "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework". NBER Documento de Trabajo 24015. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- López-Calva, Luis Felipe, y Nora Lustig. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Novta, Natalija, y Joyce Cheng Wong. 2017. "Women at Work in Latin America and the Caribbean". IMF Documento de Trabajo WP/17/34. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 2017. *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. París: OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2017. *2017 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*. Lima: OIT.
- ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2018. *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*. Viena: ONUDD.

- OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative). 2018. *The Global Multidimensional Poverty Index Report: The Most Detailed Picture to Date of the World's Poorest People*. Oxford, UK: OPHI.
- Ortiz-Juárez, Eduardo. 2017. *Applying PovRisk Tool to 15 Countries in Latin America*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nueva York: PNUD.
- . 2016. *Multidimensional Progress: Well-Being Beyond Income, Regional Human Development Report*. Nueva York: PNUD.
- Rodríguez-Castelán, Daniel, Luis F. López-Calva, Nora Lustig y Daniel Valderrama. 2016. "Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America". Documento de Trabajo No. 7795. Banco Mundial, Washington, DC.
- UIP (Unión Interparlamentaria). 2018. *Women in Parliament in 2017: The Year in Review*. London: UIP.
- ONU Mujeres. 2017. *Progress of Women in Latin America and the Caribbean 2017*. Panamá: ONU Mujeres.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti. 2016. *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.



5

**Crecimiento económico
en América Latina:
esperanzas, reveses
y perspectivas**

Augusto de la Torre y Alain Ize

Crecimiento económico en América Latina: esperanzas, reveses y perspectivas

Augusto de la Torre y Alain Ize¹

En América Latina, los resultados económicos han sido históricamente opacos. Desde los años 50 a la fecha, y salvo por el breve repunte generado en 2000–2012 por el alza en los precios de las materias primas, la región ha ido normalmente a la zaga tanto de Estados Unidos como de la economía mundial. A diferencia de los “tigres asiáticos” (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán), que luego de su despegue en los años 70 han alcanzado o han superado el nivel de vida de las economías desarrolladas, Latinoamérica sigue sufriendo volatilidad económica, bajo crecimiento y fuerte desigualdad.

El presente capítulo analiza las razones que explican la incapacidad crónica de América Latina de converger hacia el nivel de vida de las economías más desarrolladas, con énfasis en el impacto del comercio exterior. Partiremos por analizar el desempeño económico de América Latina desde principios del siglo XX, utilizando el PIB per cápita de Estados Unidos como punto de comparación. Como es de suponer dado su historial de estancamiento e inestabilidad, la brecha entre el PIB per cápita promedio de la región y el de Estados Unidos es hoy mayor que en los años 50. Pero dado que algunos países han tenido un mejor devenir que otros, la pregunta es cómo se explica la diferencia.

Lo que sostenemos es que existe una directa relación entre participación en los mercados mundiales y capacidad de converger (acortar la brecha) con el PIB per cápita de Estados Unidos. Sobre la importancia de las exportaciones para el crecimiento de América Latina, en la segunda sección se exploran los contrastes entre las distintas experiencias de crecimiento regional durante el último cuarto de siglo. En efecto, a partir de alrededor de los años 80, las economías latinoamericanas se pueden dividir en tres grupos: exportadores de materias primas (América del Sur), importadores de materias primas (América Central) y el particular caso de México, que pese a haber desarrollado un

¹ Agradecemos a Martín Arazi su inestimable colaboración para este estudio. El presente capítulo es un resumen de un estudio más extenso y de mayor alcance técnico (véase de la Torre e Ize, 2018).

fuerte sector manufacturero vinculado al mercado estadounidense, no logró converger.

En la tercera sección se aborda el nexo entre crecimiento, estado de derecho y desarrollo socioeconómico. Los malos resultados económicos de América Latina son inseparables de un paisaje social fracturado que se caracteriza por focos de pobreza crónica, fuerte desigualdad, falta de oportunidades y fragilidad institucional, con servicios públicos precarios, burocracias corruptas y judicaturas ineficientes. Este nexo es complejo: por una parte, su frágil base económica priva a Latinoamérica de los recursos necesarios para resolver problemas sociales e institucionales; por otra, reducir la brecha de productividad que la separa de las economías desarrolladas exige enfrentar la pobreza y la desigualdad y fortalecer el estado de derecho.

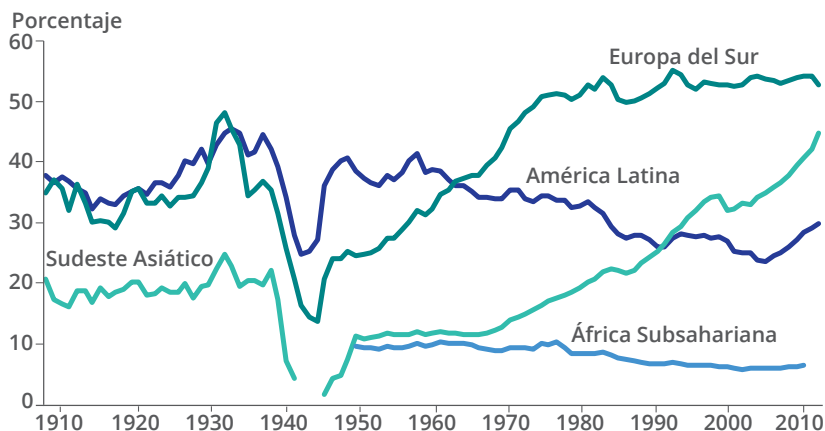
En la cuarta y última sección se proponen formas de romper el ciclo de auge y contracción por medio de un modelo de apertura comercial. Esto exige privilegiar la innovación y la exportación de bienes y servicios cuya demanda crezca con mayor rapidez que el ingreso mundial. En la región existen grandes oportunidades para la exportación de servicios tanto turísticos como personales en el ámbito de la salud, bienestar y cuidado de ancianos. Para aprovecharlas hace falta fortalecer las instituciones y el estado de derecho, una adecuada gestión macroeconómica contracíclica, redes de protección social –especialmente pensiones y salud– y desarrollo de competencias, en especial a través de educación universal de calidad.

El trasfondo histórico: crecimiento latinoamericano en perspectiva comparada

La presente sección analiza el crecimiento histórico de la región desde una perspectiva comparada. El enfoque está puesto en el PIB per cápita (distinto del PIB total) como indicador del nivel de vida, y en el proceso de convergencia (o divergencia); es decir, la evolución del nivel de vida de un país respecto de economías más avanzadas. Para estos efectos se medirá la convergencia como la correlación entre el PIB per cápita de un país y el de Estados Unidos.

Los resultados latinoamericanos en materia de convergencia durante el último siglo han sido, en general, opacos (figura 5.1). En 1910, el ingreso per cápita regional se situaba justo por debajo del 40% del ingreso estadounidense; un siglo después esta cifra había caído al 30%. Pese a importantes flujos y reflujos, la incapacidad de converger de forma sistemática ha sido una característica histórica. La figura 5.1 indica que la saga de crecimiento y convergencia de la región se puede dividir en al menos cuatro distintos períodos.

Figura 5.1 PIB per cápita promedio respecto de Estados Unidos



Fuente: Maddison Project Database, <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2013>.

Nota: América Latina abarca Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; el Sudeste Asiático abarca China, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Filipinas y Vietnam; y Europa del Sur abarca Grecia, Italia, Portugal y España. Para el Sudeste Asiático no hay datos en el período 1940–1945. Todos los totales regionales son promedios simples.

El **primer período** abarca los años previos a la II Guerra Mundial, cuando América Latina se encaminaba a ojos vistas hacia la convergencia tras elevar su ingreso per cápita respecto de Estados Unidos desde alrededor del 36% en 1910 a cerca del 45% en 1938. En esta época el nivel de vida promedio de la región se asemejaba al de Europa del Sur (Grecia, Italia, Portugal y España) y superaba ampliamente al Sudeste Asiático (con un ingreso per cápita 50% menor). Esta observación concuerda con la tesis de que el rezago latinoamericano comenzó no en el siglo XIX, como comúnmente se cree, sino en la segunda mitad del siglo XX (Prados de la Escosura, 2007).

El **segundo período** abarca desde 1950 hasta fines de los años 70, época marcada a nivel mundial por la reconstrucción de posguerra que convirtió a Japón, Estados Unidos y Europa Occidental en los motores de la economía mundial, y a nivel regional, por un formidable intento de desarrollo industrial centrado en la sustitución de importaciones. Este modelo, sin embargo, no logró generar una convergencia sostenida, al punto de que el ingreso per cápita respecto de Estados Unidos descendió paulatinamente hasta situarse a fines de los 70 en cerca del 30%. Es más, la región fue rotundamente superada por Europa del Sur (la que aprovechó su relación con Europa Occidental) y luego por el Sudeste Asiático, impulsado por el milagro de convergencia

logrado por los tigres asiáticos tras acoplarse a la poderosa locomotora japonesa con un atinado modelo de industrialización y apertura exportadora. La sustitución de importaciones aparece entonces como una pasmosa incapacidad de parte de América Latina para sacar partido a su relación con Estados Unidos, el mayor polo de crecimiento de la época.

La sustitución de importaciones, modelo que intentaba de forma explícita dejar de depender de la venta de materias primas, usó –y abusó– del argumento de la industria naciente para desarrollar manufacturas destinadas inicial y principalmente a mercados regionales agrupados detrás de barreras comerciales comunes. La paradoja es que este modelo se sustentaba justamente en la exportación de materias primas que pretendía eliminar, dado que éstas aportaban las divisas necesarias para financiar los insumos y equipos de un sector manufacturero altamente protegido y que demandaba fuertes importaciones. El Sudeste Asiático, que no exportaba materias primas, no tuvo más alternativa que industrializarse en base a un modelo de inserción económica internacional.

Entre los años 60 y fines de los 70 la sustitución de importaciones ciertamente aceleró el crecimiento y abrió el camino de la convergencia a las economías regionales con grandes mercados internos. De hecho, la época de oro de la sustitución de importaciones estuvo marcada por los “milagros económicos” de Brasil y México, países que lograron resultados muy superiores al promedio regional gracias a importantes aumentos de la productividad asociados a una acelerada urbanización caracterizada por la emigración desde el sector agrícola a un sector industrial de mucho mayor productividad (Pages et al., 2010)².

Si bien la sustitución de importaciones permitió a América Latina superar al Sudeste Asiático en cuanto a la participación de las manufacturas en el PIB, esta ventaja se revirtió drásticamente a partir de la apertura comercial de los años 80. En efecto, a medida que la producción industrial latinoamericana fracasaba en su intento por competir con productos importados de bajo costo, su participación en el PIB se contrajo, al mismo tiempo de que en el Sudeste Asiático ocurría lo contrario (figura 5.2a). Asimismo, la participación

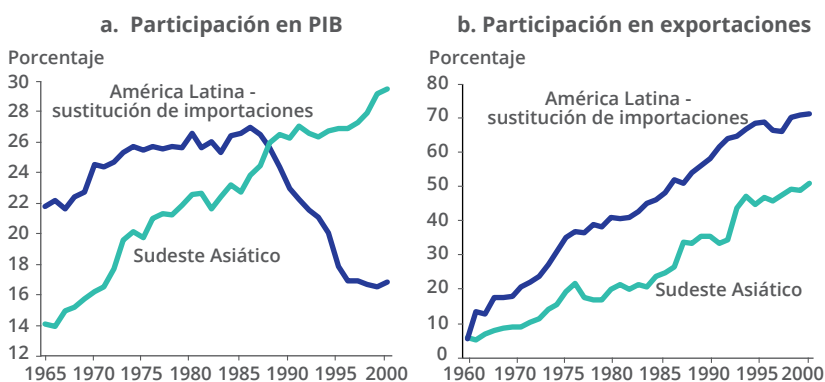
² Argentina también se jugó por la sustitución de importaciones, aunque con resultados comparativamente malos, dado que los efectos favorables fueron contrarrestados por la tendencia a la baja causada por la especialización productiva. Otros países también asumieron el modelo con entusiasmo, pero sin resultados comparables a los de Brasil o México. Colombia y Ecuador ocuparon el segundo lugar, si bien el crecimiento ecuatoriano se atribuye más bien al auge petrolero de los años 70 que al modelo propiamente tal.

de la industria en las exportaciones totales cayó muy por debajo del Sudeste Asiático (figura 5.2b). El gran experimento de sustitución de importaciones acabó manteniendo a sectores manufactureros ineficientes y de bajo potencial exportador y terminó por agotarse a fines de los 70.

En el historial de crecimiento y convergencia de la región, los años 80 marcaron el inicio de un **tercer período** caracterizado por una crisis macrofinanciera seguida por un traumático proceso de ajuste estructural que se prolongó hasta los 90. Durante la “década perdida” de los 80 las economías latinoamericanas debieron soportar brotes inflacionarios derivados de desequilibrios fiscales financiados en gran medida con dinero inorgánico, sumados a profundas contracciones económicas y a la crisis generada por la suspensión del pago de los créditos internacionales contratados para financiar el modelo sustitutivo.

El “Consenso de Washington” de los años 90 trajo consigo una brusca corrección fiscal que estabilizó a las economías regionales y contuvo la inflación, pero que agravó la severidad y la duración del ajuste estructural. Hacia mediados de los 90 América Latina crecía a tasas similares a las del resto del mundo, pero dado el colapso de la década anterior, el ingreso per cápita respecto de Estados Unidos siguió bajando hasta caer a cerca del 25% a principios de los años 2000, como cruda demostración de que crecer con el mundo no es garantía de converger con las economías más desarrolladas. De hecho, hasta que apareció China, durante la mayor parte de la posguerra ningún país del mundo logró converger con el nivel de vida estadounidense.

Figura 5.2 **Sector manufacturero en América Latina y el Sudeste Asiático**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: El Sudeste Asiático comprende Malasia, Corea del Sur y Tailandia. Los países latinoamericanos que implementaron la sustitución de importaciones son Brasil, Colombia y México.

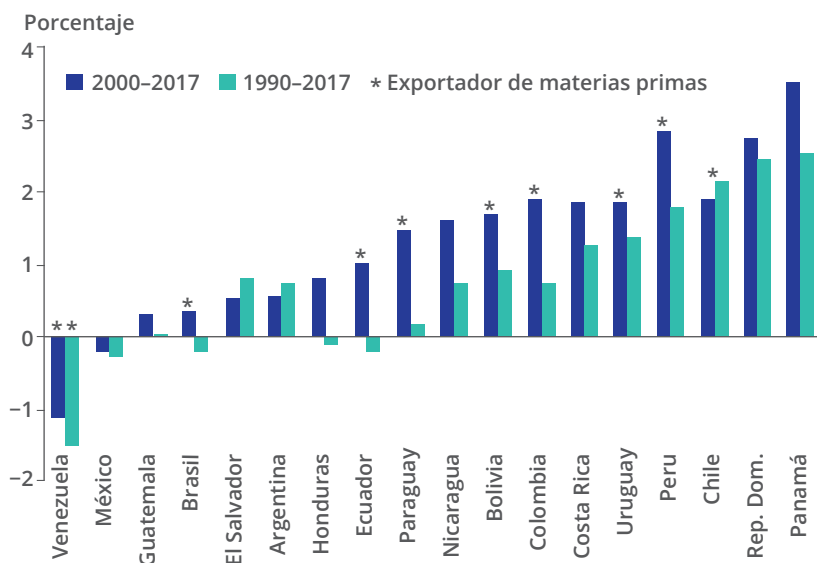
La irrupción de China marca el **cuarto período** en la saga de crecimiento y convergencia regional. China alteró profundamente el paisaje económico al desencadenar un fuerte proceso de convergencia mundial hacia el PIB per cápita estadounidense, fenómeno que en Estados Unidos se vio intensificado por los efectos de la crisis del 2008³. América Latina participó de la ola de convergencia impulsada por China aunque de forma más moderada que otros países de ingresos medios-altos, a diferencia de los cuales volvió a divergir a partir del 2012 tras iniciarse una fase recesiva en el precio de las materias primas.

El positivo –aunque comparativamente modesto– impacto de China sobre la convergencia latinoamericana esconde fuertes diferencias que reflejan la heterogeneidad del comercio regional. Hasta los años 80, América Latina era predominantemente una zona exportadora de materias primas. Al cierre de la década, sin embargo, México se había diversificado hacia las manufacturas y Centroamérica y República Dominicana hacia los servicios. América del Sur, mientras tanto, se mantuvo como exportadora de materias primas. Producto de ello, los términos de intercambio –la relación precio de las exportaciones/precio de las importaciones– de América Latina del norte y del sur se bifurcaron: el sur pasó a moverse con el precio de las materias primas y el norte en sentido contrario. Esta bifurcación se agudizó con la integración de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993–1994 y de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el 2000, acontecimiento que abrió paso a una vasta expansión de la participación china en el comercio mundial.

El auge estimulado por China a partir de los años 2000 no estuvo directamente relacionado con una abundancia de materias primas: no convergieron todos los exportadores sudamericanos ni divergieron todos los importadores del norte de América Latina. Para que este punto se entienda más claramente, clasificaremos a los países latinoamericanos en cuanto a resultados en materia de convergencia en el último cuarto de siglo, distinguiendo entre exportadores e importadores de materias primas. Para ampliar la perspectiva, escogimos dos períodos de medición, el primero (1990–2017) 10 años anterior a la irrupción de China y el segundo (2000–2017) coincidente con este fenómeno. El resultado de este ejercicio se resume en la figura 5.3 y la tabla 5.1.

³ Se podría decir que el argumento de los desequilibrios globales sobre la crisis estadounidense del 2008 cuadra con la postura de que la crisis misma fue, al menos en parte, producto de la arremetida china.

Figura 5.3 América Latina y el factor China: patrones de convergencia



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Tabla 5.1 Patrones de convergencia en países latinoamericanos, 1990-2017

Convergencia	Exportadores de materias primas	Importadores de materias primas
Alta	Chile Perú Uruguay	Costa Rica República Dominicana Panamá
Media	Bolivia Colombia Ecuador Paraguay	Nicaragua
Baja	Argentina Brasil	El Salvador Guatemala Honduras
Ninguna	Venezuela	México

Nota: Un país se entiende como de "alta convergencia" si su ingreso per cápita convergió hacia el de Estados Unidos a un mínimo de un 1% anual durante ambos subperíodos (1990-2017 y 2000-2017); como de "convergencia media" si convergió a un mínimo de un 1% anual durante uno de los dos subperíodos; de "baja convergencia" si mostró una convergencia positiva pero menor al 1% anual durante cualquiera de los dos subperíodos, y como de "ninguna convergencia" si no logró converger durante ninguno de los dos períodos.

¿Qué explica que algunos de los exportadores sudamericanos de materias primas no hayan logrado converger con fuerza, pese a los positivos efectos de la demanda china por soja, petróleo, minerales y otros bienes primarios? ¿Qué explica que algunos importadores regionales de materias primas hayan logrado converger pese a los desfavorables términos de intercambio imperantes durante los primeros años del siglo? Más en general, ¿qué explica las diferencias en cuanto a crecimiento y convergencia durante el período de posguerra (es decir, cuando toda la región empezó a quedarse rezagada)? Las siguientes secciones arrojan luces sobre estas preguntas.

Interpretación del desempeño económico de América Latina

Las estructuras comerciales, especialmente el dinamismo exportador, dan importantes pistas sobre los resultados de América Latina en materia de crecimiento y convergencia a partir de la segunda mitad del siglo XX. Lo que planteamos es que, para las economías emergentes, la inserción internacional —medida según participación en el comercio mundial— ha sido y probablemente seguirá siendo el principal camino hacia la convergencia (véase una explicación más técnica en el apéndice al presente capítulo, página 100).

En esta sección analizaremos aspectos escogidos de la experiencia latinoamericana en cuanto a crecimiento y convergencia desde la perspectiva del dinamismo exportador. El análisis se enfoca en la época de posguerra, especialmente el último cuarto de siglo, y en tres casos concretos: los exportadores de materias primas de América del Sur, los exportadores de servicios de Centroamérica y República Dominicana, y por último, México.

Exportadores de materias primas: maldición de los recursos y políticas contracíclicas

El principal mensaje que arrojan la figura 5.3 y la tabla 5.1 es que los países latinoamericanos dependientes de materias primas (productos agrícolas, minerales, petróleo) no necesariamente han tenido un mal desempeño, como lo demuestran Chile (donde el cobre representa el 40% de las exportaciones) y otros casos. Lo que esto nos dice, como coinciden Lederman y Maloney (2012), es que el dinamismo exportador, o la mayor inserción internacional, puede ser más gravitante que la complejidad exportadora a la hora de conjurar la llamada “maldición de los recursos naturales”⁴. Incluso cuando la principal

⁴ Término que se refiere a un probable menor crecimiento en aquellos países que poseen abundantes recursos naturales (Sachs y Warner, 2001).

exportación son las materias primas, es posible converger hacia el nivel de vida de las economías avanzadas siempre que se logre seguir intensificando la inserción internacional y además traducirla en un fuerte crecimiento interno, cosas ambas que no son fácilmente sostenibles en el tiempo.

Por ejemplo, en los casos de Chile, Perú y Uruguay —exportadores de materias primas que acortaron la brecha del ingreso con Estados Unidos— el crecimiento estuvo claramente determinado por su dinamismo exportador durante el auge del precio de las materias primas (2003–2012), período en el que la economía interna respondió de forma positiva, si bien modesta. A modo de contraste, en los años 80 y 90 la tendencia positiva pero también modesta de las exportaciones sudamericanas no logró elevar el crecimiento, puesto que en ese entonces las economías estaban atravesadas por crisis macroeconómicas y por el trauma del ajuste estructural. En otras palabras, mayor exportación no significa automáticamente mayor crecimiento del PIB, lo que subraya la importancia de una gestión macroeconómica prudente, instituciones sólidas y servicios públicos de calidad (tema que retomaremos más adelante).

Es posible que una mejor inserción internacional permita a los exportadores converger, en parte a través de la diversificación de las materias primas⁵, pero es difícil decir si esto se puede sostener en el tiempo. Por lo pronto, es obvio que el menor crecimiento chino a partir del año 2012 significa que ya los exportadores no pueden seguir confiando sólo en el precio para aumentar su inserción internacional⁶. Es más, ampliar los volúmenes de exportación para tratar de ganar terreno en el mercado mundial tendría sus limitaciones, dado que exigiría un aumento constante de la eficiencia productiva y una

⁵ Mandel (2011) presenta antecedentes de una significativa evolución en los sectores mineros de Chile y Perú hacia una producción de mayor calidad y valor agregado. Mandel muestra también que, pese a lo que comúnmente se cree, el comercio internacional de metales se caracteriza por un alto grado de intercambio intrasectorial y que el margen para elevar la calidad es comparable con el de otras manufacturas de exportación.

⁶ Este es uno de los motivos por los que Chile parece estar nuevamente afrontando problemas del tipo “maldición de los recursos naturales”. En los años 90 Chile logró incrementar su inserción internacional y converger, con el expediente de aumentar el volumen exportado. En cambio, su mayor participación en las exportaciones durante el reciente período de auge se debió principalmente a mejores precios (de la Torre e Ize, 2018). La caída en el precio del cobre ha hecho a Chile perder terreno en el mercado de exportación y desacelerado el crecimiento.

demanda mundial por materias primas que crezca con mayor rapidez que el ingreso mundial, lo cual es poco probable.

Las contrapuestas experiencias de los exportadores de materias primas de la región demuestran además la importancia de los modelos macrofinancieros contracíclicos no sólo para la estabilidad, sino también para el crecimiento. En efecto, depender de la venta de materias primas expone a un país a fuertes altibajos en los términos de intercambio que, de no existir sólidas políticas contracíclicas, podrían traducirse en excesos macroeconómicos en épocas de alza y en fuertes ajustes en épocas de baja. Dicho de otro modo, tuvieron mucho mejor desempeño los países que pudieron ahorrar durante la bonanza y mantener el gasto público a niveles altos durante el estancamiento.

Ilustra este punto el contraste entre exportadores de alta convergencia como Chile, Perú y Uruguay, y los de baja convergencia, como Argentina y Brasil, cuya principal diferencia fueron sus respuestas internas ante el mayor dinamismo exportador. Durante el repunte impulsado por China (2002–2011), los países de baja convergencia mantuvieron políticas económicas procíclicas que en lugar de ahorrar para el futuro estimularon el gasto, especialmente en consumo, y posteriormente permitieron una fuerte apreciación de sus monedas. La apreciación eventualmente hizo la economía menos competitiva y se tradujo en una expansión comparativamente mucho mayor del sector no transable (bienes y servicios no exportables, tales como construcción, servicios públicos y otros). Las políticas procíclicas fomentaron el crecimiento durante el auge, pero llegada la hora profundizaron la contracción. Es más, el sesgo a favor de la producción no transable resintió los lazos económicos con el mercado internacional, prolongando las consecuencias recesivas de la caída en el precio de las materias primas. Así, en términos de crecimiento general del PIB durante el ciclo completo, los países de baja convergencia terminaron muy rezagados respecto de los de alta convergencia.

Por cierto, implementar políticas contracíclicas cuando los factores externos, por efímeros que sean, son favorables, no es fácil desde el punto de vista político. En sociedades profundamente desiguales, las presiones inducidas durante épocas de bonanza por el aumento de las expectativas dificultan a la autoridad postergar el gasto para evitar un duro apriete del cinturón y fuertes costos de ajuste en época de baja. Esto indica claramente que, para estimular las exportaciones y el crecimiento del PIB, hacerse cargo de la desigualdad social es tan importante como las políticas estructurales orientadas al crecimiento (por ejemplo, educación, desarrollo de competencias, infraestructura, derechos contractuales). Como señala George Gray Molina en el capítulo 4, pese a que desde el año 2003 en adelante se ha producido una sustancial reducción de la pobreza y de la desigualdad del ingreso, en América Latina siguen pendientes muchos avances de tipo social.

México: el giro hacia la exportación de manufacturas no produjo convergencia

No deja de extrañar que México figure en el segundo peor lugar regional (después de Venezuela) en términos de convergencia del ingreso per cápita durante el último cuarto de siglo; más aún si se considera que el país se destaca en otros aspectos relevantes, como la calidad de su política macroeconómica, alto grado de apertura comercial, estrechos lazos con el mercado estadounidense a través del TLCAN (a ser próximamente reemplazado por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, acuerdo muy similar) y un exitoso giro hacia la exportación de manufacturas más diversificadas y complejas. Este giro permitió a México escalar rápidamente en cuanto a complejidad económica hasta alcanzar el primer lugar de la región y el 21° del mundo (por delante de Canadá, Hong Kong y España, entre otros)⁷. Aunque esto por sí solo bastaba para elevar el crecimiento, no fue así⁸. Este apartado arroja luces sobre la no convergencia mexicana en base a las categorías analíticas enunciadas en el apéndice al presente capítulo.

En los últimos 25 años, el principal motor del crecimiento mexicano ha sido el dinamismo exportador. Su ingreso al TLCAN en 1995 impulsó el comercio exterior a niveles siderales, lo que aceleró el crecimiento. Cinco años después, sin embargo, China ingresó a la OMC e irrumpió en la economía mundial con tal fuerza que los trastornos que causó se tradujeron para México en pérdidas comerciales netas, y por ende, en menor crecimiento. Esto parece indicar que fue el momento del ingreso al TLCAN, y no el tratado en sí, el factor que más incidió en los resultados mexicanos en materia de convergencia. Si México se hubiese integrado al tratado 10 años antes, una inserción internacional más prolongada habría tenido mayores probabilidades de estimular la convergencia.

Cabe destacar que la inserción internacional de México ha vuelto a remontar a partir del año 2010, lo que deja entrever capacidad de adaptación y reconstrucción de los nichos de exportación y de aprovechar el mayor costo de la mano de obra china. Sin embargo, el crecimiento del PIB se mantiene por debajo del resto del mundo. ¿Qué lo explica? Primero, aunque han aumentado,

⁷ Fuente: Observatory of Economic Complexity, <https://atlas.media.mit.edu/en/>.

⁸ Según Hausmann et al. (2014, 27), "Aquellos países cuya complejidad económica es mayor a la que podríamos esperar dado su nivel de ingreso, tienden a crecer más rápidamente que aquellos que son demasiado ricos para su actual nivel de complejidad. En este sentido, la complejidad económica no es sólo un síntoma o una expresión de prosperidad, sino que es un motor de la misma".

a las exportaciones mexicanas les ha faltado el dinamismo necesario para compensar el hecho de que su penetración en el principal mercado de destino –Estados Unidos– se ha visto entorpecida por un menor crecimiento estadounidense y por una concentración en productos relativamente inelásticos al ingreso; es decir, aquellos cuya demanda no crece más rápido que el ingreso del país de destino. Segundo, la economía mexicana no ha sido capaz de traducir dinamismo exportador en crecimiento.

La fuerte caída en la respuesta interna de México al alza de las exportaciones en los años 90 refleja los trastornos del tránsito hacia la apertura comercial. Como señalamos en otro estudio (de la Torre e Ize, 2018), los países que tuvieron una rápida inserción internacional durante los 80 debieron confrontar al inicio un similar colapso de su respuesta interna, seguido por una recuperación muy gradual. La mayor intensidad del colapso se puede explicar en cuanto la economía mexicana tiene grados mucho mayores de protección. En tal sentido, el menor crecimiento de hoy es en parte producto del modelo proteccionista de sustitución de importaciones de los años 60 y 70. En efecto, se podría decir que una de las mayores fallas de la agenda neoliberal –el Consenso de Washington– fue subestimar el alto costo de la transición a un modelo comercial abierto. Con todo, la reasignación de factores y recursos que México debió hacer para elevar la eficiencia productiva se podría haber fortalecido desde un inicio de haberse complementado el proceso de liberalización con un conjunto más amplio de reformas estructurales orientadas a avanzar hacia mercados más integrados, competitivos y eficientes, a fortalecer los derechos contractuales y a mejorar la calificación laboral.

La insuficiencia de las reformas estructurales complementarias se manifiesta en parte en las grandes diferencias que se observan en materia de productividad entre las distintas regiones de México, factor clave en la incapacidad del país para transformar un desarrollo exportador relativamente fuerte en expansión del PIB. En efecto, el crecimiento del PIB per cápita es la suma ponderada de una región norte próspera pero que crece poco (en gran parte como reflejo de un entorno violento y amenazado por la delincuencia), de una región sur plagada por la pobreza y el bajo crecimiento (principalmente como reflejo de una economía indígena de tradición agrícola) y de una zona intermedia también próspera y de crecimiento mucho mayor (como reflejo de economías exportadoras vinculadas al TLCAN o al sector turístico). Así, pese a un crecimiento acelerado, al centro manufacturero de México le ha faltado fuerza para contrarrestar el bajo aumento del ingreso per cápita en las regiones más atrasadas, sea atrayendo mano de obra desde estas regiones o fomentando el crecimiento regional por medio de avances en materia de comercio o productividad.

El crecimiento demográfico también puede presionar la convergencia a la baja, quizás más de lo que se reconoce. La incapacidad de la economía mexicana para absorber de forma productiva una fuerza laboral que crece de manera relativamente rápida (como reflejo de la debilidad del mercado laboral formal y de una baja integración regional a nivel país) ha generado un sector informal de grandes proporciones y ha constituido otro importante obstáculo a la convergencia.

Los exportadores de servicios de la parte norte de América Latina

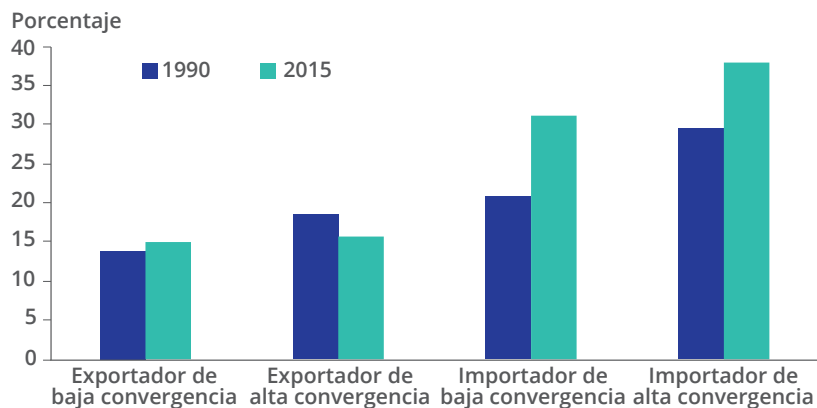
Dados sus desiguales resultados, los importadores de materias primas de Costa Rica, República Dominicana y Panamá se clasifican como de alta convergencia y los de El Salvador, Guatemala y Honduras como de baja convergencia. Los primeros muestran exportaciones más dinámicas y una tasa de crecimiento mucho mayor que los segundos, pero en ambos casos el crecimiento habitualmente supera el impulso exportador gracias a una respuesta interna muy dinámica, lo que implica que ambos grupos han recurrido sistemáticamente a recursos externos. ¿Qué explica entonces la diferencia en materia de convergencia y crecimiento?

Los importadores de alta y baja convergencia tienen dos características en común. Primero, que en los últimos tiempos se han convertido en exportadores de servicios, especialmente turísticos: la participación de los servicios en las exportaciones totales se sitúa actualmente en el rango del 30% al 40%, cifra que en el caso de los exportadores sudamericanos de materias primas ronda el 15% (figura 5.4). Segundo, que tienen déficits comerciales y de cuenta corriente relativamente altos (con excepción de las remesas familiares) que en los últimos 15 años han promediado un 5% del PIB, frente a un promedio de posiciones de cuenta corriente relativamente equilibradas en América del Sur.

Los déficits externos, sin embargo, se financian de manera muy distinta. Los importadores de alta convergencia (Costa Rica, República Dominicana y Panamá) lo han hecho principalmente a través de una fuerte inversión extranjera directa (figura 5.5a) a una razón promedio del 6% del PIB al año en los últimos 15 años, frente a un promedio menor al 3% en el caso de los importadores de baja convergencia (El Salvador, Guatemala y Honduras). A diferencia de los primeros, estos últimos dependen sobremanera de las remesas de ciudadanos residentes en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, las que promedian una cifra anual cercana al 10% del PIB, frente a cerca del 2% para los importadores de alta convergencia (figura 5.5b).

Es decir, en materia de convergencia, los mejores resultados del primer grupo de importadores se pueden atribuir a la mayor fortaleza del factor

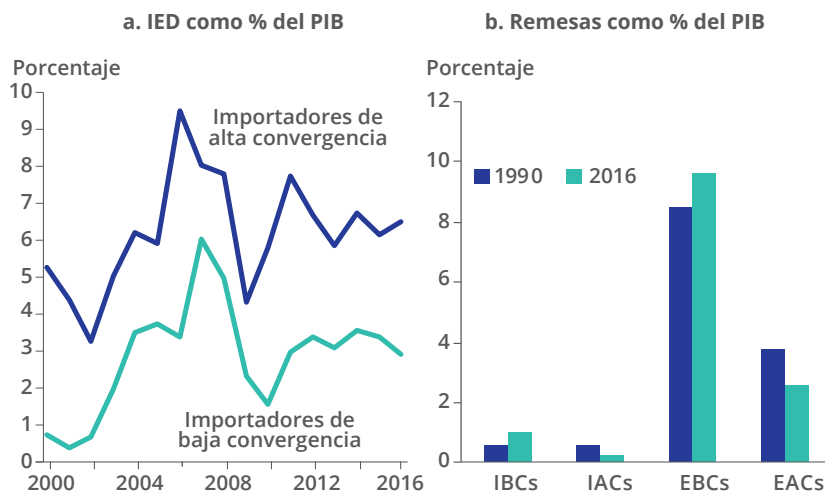
Figura 5.4 **Exportación de servicios como porcentaje del total**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: Ver clasificación de países en la tabla 5.1.

Figura 5.5 **Financiamiento externo en América Latina**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: Ver clasificación de países en la tabla 5.1. EAC = exportador de alta convergencia; EBC = exportador de baja convergencia; IAC = importador de alta convergencia; IBC = importador de baja convergencia.

exportación y a la mayor disponibilidad y calidad del financiamiento externo, principalmente inversión extranjera directa. La preponderancia de la inversión extranjera directa (lo que facilita el aprendizaje y las transferencias tecnológicas) coincide con los mejores resultados de los importadores de alta convergencia. En los de baja convergencia, en cambio, la preponderancia de las remesas familiares (las que bien pueden estimular el consumo, aliviando así la pobreza) parece haber afectado sistemáticamente el crecimiento y la convergencia⁹. En el primer grupo, los servicios transables –aquellos que traspasan fronteras, por ejemplo, los de tipo turístico– se producen dentro del país con inversión extranjera directa que emplea fuerza laboral local. En el segundo, en cambio, la fuerza laboral emigra a trabajar para capitales situados en el extranjero.

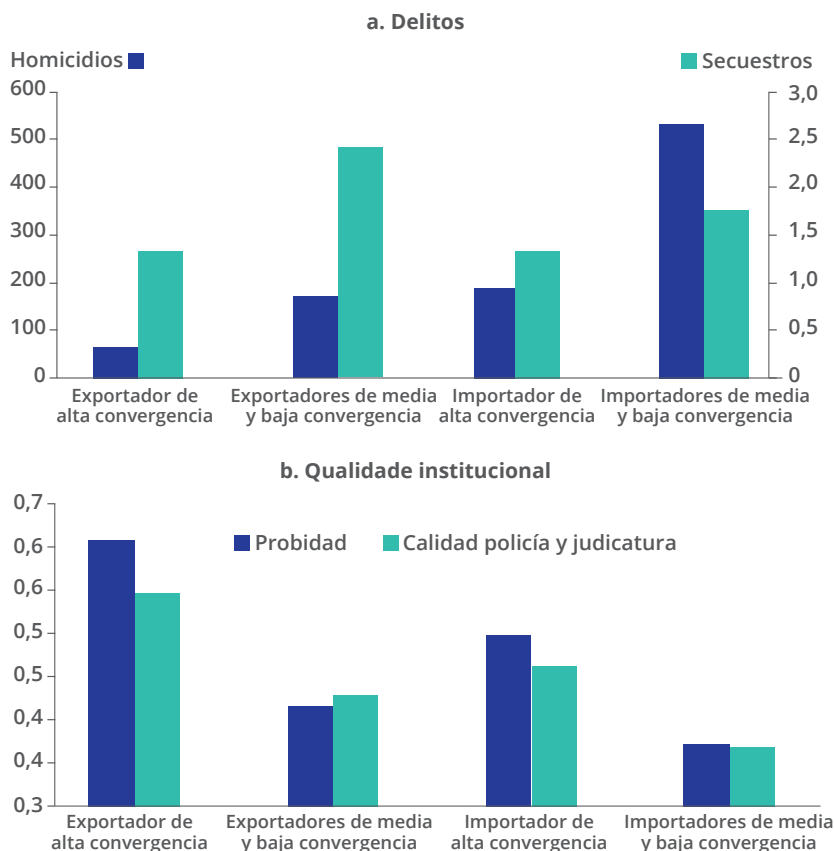
Dos factores fundamentales: estado de derecho y pobreza y desigualdad

Ningún análisis económico de América Latina estaría completo sin hacer mención de dos de los desafíos más apremiantes de la región: fragilidad institucional, y pobreza y desigualdad, problemas históricos que la afectan más allá de estructuras económicas o ubicación geográfica.

Primero, como enfatiza Catalina Botero en el capítulo 2, la causalidad entre calidad institucional y crecimiento opera en ambos sentidos. Además de desincentivar la inversión extranjera e interna, un precario estado de derecho puede dificultar el crecimiento al coartar el potencial exportador, como ocurre en el caso del sector servicios en los países de Centroamérica y el Caribe recién mencionados. Y porque puede limitar la calidad de la gobernabilidad, un bajo crecimiento puede precarizar aún más a las instituciones. Los gobiernos corruptos, las judicaturas ineficientes y carentes de independencia, y el incumplimiento de las normas reglamentarias son todos obstáculos históricos al crecimiento y al desarrollo latinoamericano. Como es de esperar, los países convergentes del norte y sur tienden a contar con instituciones de mayor calidad y menores niveles de violencia (figura 5.6). Dicho eso, está por verse si las campañas anticorrupción que están haciendo algunos países tendrán efectos positivos en la competitividad y el crecimiento.

⁹ Shapiro y Mandelman (2014) constatan que las remesas familiares afectan la productividad al generar incentivos negativos al trabajo y debilitar la dinámica empresarial. Un mayor volumen de remesas se asocia además a un menor nivel de ahorro, otro factor que desacelera el crecimiento.

Figura 5.6 Estado de derecho en América Latina



Fuentes: Proyecto de Justicia Mundial, 2016; Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Víctimas de Homicidios Intencionales, <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>; NYA24, 2018.

Nota: Ver clasificación de países en la tabla 5.1. La cifra de homicidios corresponde a casos denunciados; los secuestros son estimaciones de probabilidad a partir de encuestas; los datos sobre probidad y calidad institucional también corresponden a encuestas (a mayor número, mayor calidad).

Segundo, y además de ser la causa de fondo de la fragilidad tanto de las instituciones como del estado de derecho, también dificultan la convergencia los altos niveles de pobreza y desigualdad, dado que han motivado políticas de gasto que podrán reeditar en lo político, pero son insostenibles en lo económico. En otras palabras, para los estados es difícil mantener políticas macroeconómicas prudentes y ahorrar para el futuro cuando la población demanda, con justa razón, una respuesta estatal fuerte ante necesidades

sociales apremiantes. Pero al mismo tiempo, la evidencia muestra que los países que logran resistir las políticas procíclicas extremas han tenido mayor éxito en reducir la pobreza y la desigualdad a largo plazo.

Durante el auge impulsado por China, por ejemplo, varios exportadores de materias primas –Argentina y Brasil, entre otros– respondieron a las mayores expectativas sociales limitando el gasto interno, con lo que exacerbaron la desaceleración generada por el desplome del precio de las materias primas. La pobreza y la desigualdad también reflejan y contribuyen a la dificultad de integrar a poblaciones en rápida expansión a mercados laborales productivos, dificultad cuyas consecuencias son la informalidad y los enclaves rurales marginados.

Sin embargo, la traumática experiencia latinoamericana de los años 80 y 90 demuestra lo impracticable que es postergar la respuesta estatal a las demandas sociales so pretexto de mantener el crecimiento económico. Crecer exige invertir en la gente y en equidad; sin ir más lejos, mejorando la educación y la salud pública. Durante los años de bonanza muchos países lograron avances que hoy podrían peligrar debido a las restricciones presupuestarias provocadas por la caída de los precios de las materias primas.

Lo que está por venir

Todo lo anterior pone de relieve los importantes obstáculos que América Latina deberá remontar en el tránsito hacia la convergencia. El camino por recorrer se ve complicado por un cúmulo de riesgos e incertidumbres que escapan a los controles internos, entre ellas el proteccionismo de las economías más avanzadas, el posible ocaso definitivo de la demanda mundial por materias primas (minerales, combustibles fósiles) y los siempre impredecibles efectos sobre el comercio mundial (en especial sobre el trabajo humano) del inexorable avance de la digitalización y la automatización.

En vista de estas inciertas –cuando no francamente adversas– perspectivas externas, una de las alternativas a evitar, aunque le atraigan a más de algún actor político, es volver a modelos de sustitución de importaciones sustentados en políticas públicas de corte intervencionista y proteccionista. La historia de América Latina y la evidencia empírica mundial sobre la relación entre comercio y crecimiento advierten claramente que, aunque generen ganancias a corto plazo, este tipo de modelos alterarían la estabilidad macroeconómica y tendrían consecuencias fatales para el crecimiento y la convergencia a largo plazo.

Una alternativa más constructiva sería seguir agregando valor a las materias primas y diversificar lo más posible las exportaciones y los mercados. La diversificación se puede lograr en parte profundizando la integración latinoamericana o sur-sur. Hoy por hoy, el sur global (América Latina, África, Asia)

muy probablemente ya tiene la masa crítica necesaria para viabilizar iniciativas de este tipo; de hecho, incluso con una interacción comercial limitada, es muy probable que supere en crecimiento al norte. Y pese a la exigua integración regional lograda hasta la fecha, deben continuarse los esfuerzos por convertir a América Latina en una zona de libre comercio pleno que aproveche el tamaño del mercado regional y las consiguientes economías de escala. Ahora bien, la integración sur-sur tiene límites y no sustituye la expansión de las exportaciones segmentadas hacia países más desarrollados. Por ende, América Latina debe privilegiar la ampliación y diversificación de su base exportadora con vistas al mercado mundial y buscar la integración sur-sur como refuerzo de la integración global. Para gran parte de la región –México, en particular– quizás si la mayor ventaja siga siendo su cercanía con el mercado de consumo más grande del mundo.

Dado el ánimo antiglobalización imperante en Estados Unidos y otras economías avanzadas, el desarrollo exportador debe enfatizar la conveniencia mutua por sobre la suma cero. Ganar terreno en mercados desarrollados será más fácil desde el punto de vista político si, en lugar de desplazar las empresas y afectar el empleo en los países de destino, América Latina se enfoca principalmente a bienes y servicios que tengan una dinámica propia y no colisionen directamente con la producción interna de los países avanzados. Esto supone fortalecer la creatividad –y no sólo la productividad– y reposicionarse hacia servicios transables de todo tipo (turismo, salud y bienestar, ancianidad y educación, por mencionar algunos), los que son, en promedio, más elásticos a la demanda (es decir, explican una mayor proporción del consumo mundial) y generan más empleo que las manufacturas. Al transferir mano de obra desde el sector informal hacia empleos formales más productivos, la expansión de servicios transables permite además fortalecer la productividad.

La transición hacia un modelo exportador más creativo pone el acento en el conocimiento y en atraer y retener el capital humano necesario para detectar y desarrollar nichos de mercado. Dado que la globalización hoy permite producir bienes y servicios no primarios en cualquier parte, para elevar el crecimiento América Latina deberá convertirse en un destino atractivo para producir, vivir y visitar. Esta transición pone de relieve la necesidad de desarrollar un modelo de inserción internacional más avanzado. Convertir a la región en un destino interesante para visitar, vivir o trabajar exige instituciones fuertes (estado de derecho, en particular), una infraestructura más eficiente e integrada (incluyendo infraestructura digital), entornos de vida más seguros, una ciudadanía amigable y culta, un aire más limpio, un desarrollo más verde, y un capital natural y cultural mejor preservado.

Por último, las agendas de crecimiento en América Latina necesitan de políticas macrofinancieras contracíclicas más fuertes, fundamentales para

evitar las consecuencias de un fenómeno de auge y contracción amplificado, especialmente en países exportadores de materias primas. Dado que las fracturas y desigualdades sociales y regionales afectan la respuesta interna a la dinámica exportadora, la región deberá además mejorar considerablemente sus sistemas de protección social (pensiones, salud) y entregar educación de calidad para todos. Antes que un furgón de cola, una buena política social debe ser elemento constitutivo de un adecuado programa de reformas orientadas a fomentar el crecimiento.

Apéndice: los cimientos exportadores de la convergencia

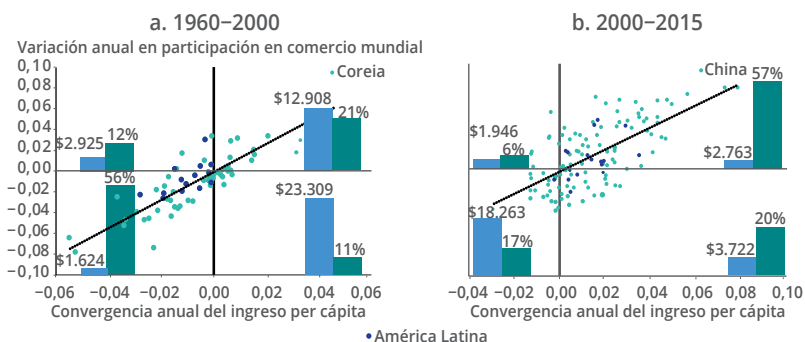
La notable correlación que existe entre convergencia y dinamismo exportador queda de manifiesto muy claramente en la figura 5A.1, la que desglosa la época posterior a la Segunda Guerra Mundial en dos subperíodos, uno anterior al ingreso de China a la OMC (1960–2000) y el otro el reciente ciclo impulsado por este país (2000–2015). La figura ilustra, para todos los países informados, la variación promedio anual de su inserción internacional respecto de la variación anual de la convergencia del ingreso per cápita. La estrecha correlación entre ambas variables –muy alta para ambos períodos, aunque con mayor dispersión en 2000–2015– apunta claramente a que sin un fuerte desarrollo exportador hay pocas probabilidades de converger.

Como se aprecia en las columnas de la figura 5A.1, entre los períodos 1960–2000 y 2000–2015 se observan importantes contrastes. En el primero son relativamente pocos los países que convergen hacia el ingreso per cápita estadounidense y, salvo por los tigres asiáticos, la mayoría son países de ingresos relativamente altos, principalmente europeos. Divergen en este período casi el 70% de los países del mundo. En contraste, en el segundo período convergieron casi el 80%, incluyendo los países latinoamericanos. La mayoría fueron países de ingresos bajos a medios (los de mayores ingresos retrocedieron en ese período)¹⁰.

Ahora bien, correlación no necesariamente implica causalidad. Es posible que un país exporte porque crece y no a la inversa, dado que la mayor productividad otorga una ventaja natural en los mercados de destino. En tal caso, no habría motivo para concluir que desarrollar las exportaciones sea más importante que elevar la productividad en general. Sin embargo, hay razones empíricas y conceptuales para sostener que, en cuanto a causalidad, hay un claro camino que lleva de la exportación al crecimiento. En lo empírico, una simple prueba de Granger entrega claros indicios de que las exportaciones

¹⁰ Una regresión del coeficiente de convergencia del ingreso per cápita contra la variación en la inserción internacional, controlada por tamaño del país, crecimiento demográfico y PIB per cápita inicial, confirma una concluyente relación entre desarrollo exportador (relativo al comercio mundial) y convergencia del ingreso per cápita. Esto muestra además que el crecimiento demográfico tiende a inhibir la convergencia, factor que a veces se pasa por alto pero que contradice las predicciones teóricas sobre el estado de equilibrio de los modelos neoclásicos convencionales que plantean que el crecimiento poblacional impulsa el PIB a través de la acumulación de capital humano. Sin embargo, no es raro que los países de rápido crecimiento demográfico no logren integrar plenamente la fuerza laboral al empleo productivo formal.

Figura 5A.1 **Convergencia del ingreso per cápita y participación en las exportaciones**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: PIB per cápita en dólares constantes y participación en las exportaciones en dólares de cada año. Cada punto representa un país; los valores proyectados a través de los ejes vertical y horizontal representan el promedio geométrico anual de las respectivas tasas de variación en cada período. Las columnas muestran el ingreso per cápita medio (participación de muestra) de todos los países en cada uno de los cuatro cuadrantes.

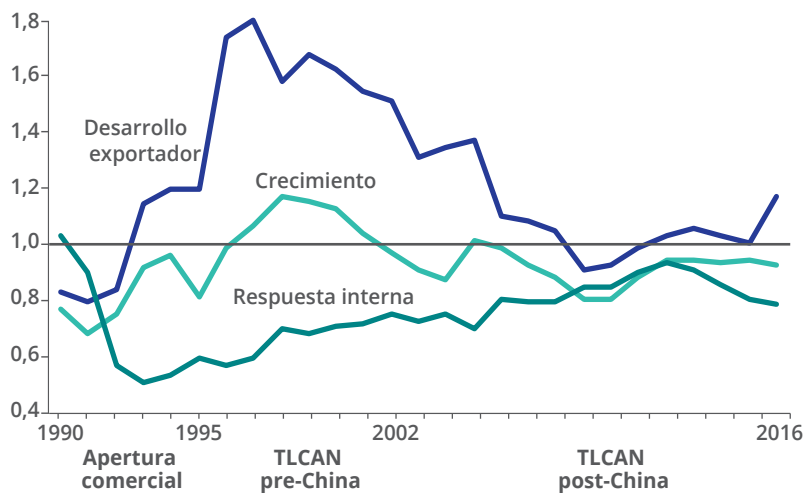
no siguen al crecimiento, sino que lo anteceden (ver de la Torre e Ize, 2018). Aunque no demuestra causalidad, este tipo de prueba puntual sí arroja indicios de ella y, como mínimo, apunta a que la inserción internacional puede ser un buen predictor del crecimiento. En lo conceptual, más allá de los obvios rendimientos de escala que aporta operar en grandes mercados internacionales, existen al menos dos motivos para considerar las actividades productivas del sector transable como especiales: uno, que tienen el potencial de generar aprendizajes y externalidades tecnológicas muy superiores¹¹, y dos, que el dinamismo exportador potencia la viabilidad y resiliencia de la balanza de pagos, lo que contribuye a paliar los efectos negativos de las crisis y de la inestabilidad macrofinancieras. Por lo tanto, por ambos motivos, promover el sector transable debiese ser beneficioso para la economía en su conjunto.

¹¹ Argumento que plantean distintos autores: Rodrik (2008) destaca la importancia para el crecimiento de un tipo de cambio real competitivo y Hausmann y Rodrik enfatizan el papel de la complejidad del producto, especialmente de las canastas exportadoras (ver Hausmann et al., 2014; y Hausmann, Hwang y Rodrik, 2005). El acento en las exportaciones es complementario al acento en la productividad que caracteriza a recientes estudios sobre el crecimiento en América Latina, como los de Araujo et al. (2014) y Pages (2010).

Con todo, el desarrollo exportador no necesariamente se traduce en mayor crecimiento del PIB. La figura 5A.1 muestra además que, pese a ser clara en la relación entre desarrollo exportador y crecimiento del PIB, hay margen para variaciones de un país a otro. De hecho, en el cuadrante superior izquierdo se aprecia que hubo países donde las exportaciones crecieron, pero la convergencia del PIB per cápita retrocedió. Para determinar qué factores explican este rango de resultados, es útil descomponer el crecimiento del PIB en la suma de tres canales relativos al comercio¹². El primero es **fortaleza exportadora**, canal que mide la evolución de la inserción internacional de un país (es decir, elasticidad de las exportaciones frente a cambios en la demanda mundial). La respuesta del PIB nacional dependerá a su vez de la fortaleza del canal **respuesta interna**, es decir, el ritmo al que un país es capaz de convertir la inserción internacional en crecimiento del PIB (es decir, elasticidad del producto frente a cambios en las importaciones). Por cierto, una economía exportadora dinámica puede importar más, pero que ello impulse el crecimiento del PIB dependerá de la fortaleza de la respuesta interna. Es más, algunos países pueden importar más de lo que exportan y financiar el déficit resultante con recursos externos, lo que nos lleva al **endeudamiento externo**, canal que mide el grado en que los países financian el crecimiento con recursos extranjeros (es decir, elasticidad de las importaciones frente a cambios en las exportaciones). La figura 5A.2 que descompone el crecimiento de México en el período 1990–2017, muestra que los bajos resultados reflejan el efecto conjunto de un menor desarrollo exportador —lo ganado por el ingreso al TLCAN se revirtió luego del ingreso de China a la OMC— y de una menor respuesta interna, la que al colapsar después de la apertura comercial de principios de los 90 se recuperó sólo de manera muy gradual.

¹² Estos canales surgen de la descomposición contable del crecimiento real del PIB con énfasis en las exportaciones y sobre la base de elasticidades, según se analiza en más detalle en de la Torre e Ize (2018).

Figura 5A.2 **México: crecimiento, desarrollo exportador y respuesta interna**



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org). Cálculos de acuerdo a de la Torre e Ize, 2018.

Nota: Crecimiento del PIB, desarrollo exportador y respuesta interna se miden respecto del mundo a intervalos móviles de diez años hacia atrás, donde 1 representa el promedio mundial.

Referencias

- Araujo, Jorge Thompson, Markus Brueckner, Mateo Clavijo, Ekaterina Vostroknutova y Konstantin M. Wacker. 2014. "Benchmarking the Determinants of Economic Growth in Latin America and the Caribbean". Informe No. 91015-LAC. Banco Mundial, Washington, DC.
- de la Torre, Augusto, y Alain Ize. 2018. "Accounting for Growth: An Open Macro Perspective". Inédito.
- Hausmann, Ricardo, César A. Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jimenez, Alexander Simoes y Muhammed A. Yildirim. 2014. *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA: MIT Press Books.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik. 2005. "What You Export Matters". NBER Documento de Trabajo 11905. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lederman, Daniel, y William F. Maloney. 2012. *Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mandel, Benjamin R. 2011. "The Dynamics and Differentiation of Latin American Exports". Informe del Personal No. 508. Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Nueva York.
- NYA24. 2018. "Kidnap for Ransom Global Trends 2017". NYA24, Nueva York.
- Pages, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prados de la Escosura, Leandro. 2007. "When Did Latin America Fall Behind?" En *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, editado por Sebastian Edwards, Gerardo Esquivel y Graciela Márquez, capítulo 1. Chicago: University of Chicago Press.
- Proyecto de Justicia Mundial. 2016. *Rule of Law Index 2016*. Washington, DC: Proyecto de Justicia Mundial.
- Sachs, Jeffrey D., y Andrew Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources". *European Economic Review* 45 (4-6): 827-38.
- Shapiro, Alan Finkelstein, y Federico S. Mandelman. 2014. "Remittances, Entrepreneurship, and Employment Dynamics over the Business Cycle". FRB Atlanta Documento de Trabajo 2014-19. Banco de la Reserva Federal de Atlanta, Atlanta.
- Rodrik, Dani. 2008. "The Real Exchange Rate and Economic Growth". *Brookings Papers on Economic Activity* 39 (2): 365-439.

**América Latina y
el mundo:
dependencia,
desacople, dispersión**

Andrés Malamud

América Latina y el mundo: dependencia, desacople, dispersión

Andrés Malamud

“El mundo se nos cae encima”, decía la ex presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner. “Necesitamos volver al mundo”, contrarió el actual presidente Mauricio Macri durante la campaña electoral. A medida que el poder global se dispersa, la economía internacional se torna incierta y las reglas multilaterales son desafiadas, el mundo envía señales confusas a los países periféricos ¿Deberían impulsar la integración con el mundo o el proteccionismo, ya sea regional o nacional?

Dispersión del poder en un mundo turbulento

En América Latina, el debate acerca de si el mundo resulta una oportunidad o una amenaza es central. Aunque la tendencia apunta hacia un mayor involucramiento global, este camino no ha sido lineal. Así lo demuestra Brasil, que en 2010 era un actor visible en la arena internacional y para 2018 tenía un rol mucho más reducido. Las estrategias de política exterior tienden a cambiar al ritmo de los votos, los precios de las materias primas, y las tasas de interés internacionales. Por lo tanto, para anticipar la evolución de las relaciones internacionales de América Latina, es necesario entender las dinámicas que están moldeando el escenario global.

El desarrollo más notable de las últimas dos décadas en América Latina ha sido el creciente rol de China, basado en el comercio, las inversiones y, cada vez más, el financiamiento para grandes proyectos de infraestructura. Este cambio, por supuesto, no es exclusivo de la región, sino que es una realidad en todo el mundo. La mayor presencia de China en América Latina constituye un desafío sin precedentes para Estados Unidos, que durante mucho tiempo fue el actor externo más influyente en la región. En cierta forma, la indiferencia de los Estados Unidos hacia América Latina en años recientes, que se acentuó bajo la administración Trump, dejó un vacío que China y otras potencias están aprovechando para profundizar sus vínculos con la región. Sin embargo, los países de América Latina han sido incapaces de plantear una estrategia para moldear, en vez de ser moldeados, por las políticas cada vez más activas de China.

El mundo se ha vuelto más multipolar y ha visto el ascenso (y caída) de nuevas potencias, complicando las relaciones globales de América Latina. Además, las instituciones multilaterales que por décadas sostuvieron el orden global se han vuelto más débiles y menos efectivas. La Organización de Naciones Unidas (ONU) sigue siendo tan ineficaz como siempre, la Organización Mundial de Comercio (OMC) es incapaz de llegar a un acuerdo significativo tras el fracaso de la Ronda de Doha y el régimen medioambiental internacional es cuanto menos débil, por no decir que se está desintegrando.

El ascenso de nuevas potencias no niveló el campo de juego, sino que aumentó las diferencias de poder a nivel global. Cuanto mayor es la brecha que separa a las grandes potencias de las potencias secundarias, más probable es que las segundas prefieran negociar entre sí. Así, la gobernanza internacional adopta la forma de un mundo "G" (G7, G8, G20), mientras que las potencias emergentes se unen en grupos como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Ambas estrategias tienden a articularse de manera temática y no por región. En resumen, el panorama global es más complejo y fluido que en el pasado.

Contra lo que muchos analistas esperaban, el nuevo escenario multipolar no llevó a un multilateralismo más sólido, ni a una coordinación más efectiva a nivel regional. Se esperaba que las potencias emergentes (tanto Brasil como India y Turquía) se volvieran más influyentes en sus regiones, y que estas se convirtieran en las bases de la gobernanza global. Sin embargo, la capacidad de las regiones para hablar con una sola voz en asuntos internacionales no ha ido más allá de Europa, y aún allí está en peligro. Organizaciones latinoamericanas vagamente inspiradas en la Unión Europea (UE) como el Mercado Común del Sur (Mercosur) sobreviven, pero han sido incapaces de consolidar reglas internas o institucionalizar sus vínculos externos.

Erosionando todavía más las estrategias regionales, las potencias globales como Estados Unidos y China ofrecen ahora alternativas para los poderes secundarios que buscan más autonomía de sus hegemones regionales. Así, en América Latina, las dos mayores economías (Brasil y México) han visto limitada su influencia sobre sus vecinos. Como consecuencia de este liderazgo mermado, estos potenciales líderes latinoamericanos han comenzado a mirar hacia fuera de América Latina, y cada uno ha adherido a un grupo extra regional: los BRICS en el caso de Brasil y el NAFTA (ahora rebautizado USMCA) en el caso mexicano. Es notable que estas dos potencias avanzaron en estos esquemas ignorándose mutuamente.

Un contexto internacional más multipolar no llevó a un multilateralismo más efectivo porque las diferencias entre los países se volvieron más pronunciadas en vez de menos, haciendo más difícil llegar a consensos. Este problema se evidencia en los debates contemporáneos sobre comercio

global, cambio climático, e incluso ante crisis locales como las de Siria, Ucrania y Venezuela. Pero tampoco promovió un subregionalismo efectivo, donde un grupo reducido de actores facilita la cooperación. Los países de América Latina reconocen que comparten un vecindario, pero no la misma casa: pueden unirse para podar el jardín, pero no van a firmar un contrato de alquiler en común. Sigue siendo poco probable que se unan para enfrentar desafíos globales, e incluso la cooperación regional parece condenada por la polarización política y las pocas capacidades estatales (ver Covarrubias, este volumen).

La multipolaridad amplía la autonomía de las potencias medias y los estados pequeños. Por lo tanto, mientras Brasil bajo el presidente Lula intentaba distanciarse de Washington, otros países latinoamericanos querían separarse de Brasilia. De esta forma, cada vez más países de la región optaron por reforzar sus lazos con potencias externas. Los lazos de Colombia con los Estados Unidos en materia de seguridad; el estatus de aliado extra OTAN de la Argentina; y la firma del Tratado Transpacífico (TPP) por parte de Chile, México y Perú son ejemplos de esta tendencia.

Como resultado, América Latina presenta un mosaico de organizaciones segmentadas y superpuestas. Los asuntos globales se manejan mediante grupos de potencias que no están organizados geográficamente, tal como se hacía en el pasado. De manera similar, el regionalismo costero (o transoceánico) va a ganar importancia por sobre el regionalismo tradicional (el que se da entre países que comparten fronteras terrestres). Cuanto más grande la brecha entre grandes potencias y potencias secundarias, más van a tender los segundos a reforzar sus relaciones con socios lejanos y no con sus vecinos inmediatos.

En efecto, para los países exportadores de materias primas con bajo nivel de ahorro de América Latina el desempeño económico “está determinado en gran medida por fluctuaciones de los precios de las *commodities* y de las tasas de interés internacionales. Las economías crecen cuando los precios de las materias primas son altos y las tasas de interés internacionales son bajas. Las crisis son más probables cuando ocurre lo contrario” (Campello, 2014). La estabilidad económica requiere que por lo menos una de estas variables se mueva en una dirección favorable, como ocurrió entre 2012 y 2017 con las tasas de interés (pero no con los precios de las *commodities*). Aunque los resultados políticos también dependen de factores domésticos y del liderazgo, hasta los líderes talentosos están en problemas cuando el contexto económico es desfavorable.

Podemos sacar cuatro conclusiones preliminares. Primero, es poco probable que surjan las condiciones para un multilateralismo efectivo en lo inmediato. Segundo, aunque las condiciones externas dependen de los mercados más que de los agentes, están determinadas en gran medida por dos

países: los Estados Unidos (dado que la Reserva Federal establece la tasa de interés de referencia) y China (cuyo ritmo de crecimiento determina los precios internacionales de las *commodities*). Tercero, los estados de América Latina se seguirán bifurcando según su dotación de recursos naturales y su relación internacional más importante, sea con Estados Unidos o con China. Para bien o para mal, el futuro inmediato de la región está atado a la evolución política y económica de estos dos gigantes globales. En el más largo plazo, puede que se les sumen otras potencias, como la India. Cuarto y último, América Latina no va a convertirse en un actor global significativo. Puede que surjan coaliciones inestables de países para temas puntuales, pero no habrá una estrategia regional común. Seguirán pesando más los intereses y cálculos de índole nacional.

¿Me quedo o me voy? las relaciones Estados Unidos-América Latina

“El orden unipolar que caracterizó las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante el siglo XX es hoy una reliquia” (Williams, 2015, 207). Para los Estados Unidos, las relaciones con América Latina se limitan a la baja política (todo menos defensa) y se guían por la teoría de la relatividad: Energía, Migración, y Cocaína al cuadrado. Este juego de palabras refleja el enfoque realista de las relaciones internacionales, descrito por Henry Kissinger en su libro *Diplomacia*, publicado en 1994. En ese libro, el ex secretario de Estado describe la firme tradición antiimperialista de los Estados Unidos, y su renuencia a intervenir en los asuntos domésticos de otros países. Por supuesto, América Latina está ausente de los muchos ejemplos históricos que usa Kissinger. Aún luego del presidente Theodore Roosevelt, el “patio trasero” ha recibido poca atención por parte de los pensadores de la política exterior estadounidense.

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos no consideró a América Latina un frente prioritario, con excepciones como la crisis de los misiles en Cuba en 1962 y las guerras civiles en América Central en los ochenta. En general, alcanzaba con proveer fondos, entrenamiento e inteligencia a gobiernos o combatientes aliados, con el ocasional envío de los Marines para disciplinar a algún país rebelde. Las tensiones políticas, sin embargo, se mantuvieron altas durante todo el período. Por lo tanto, una vez disuelta la amenaza comunista, el fin de la bipolaridad parecía traer una oportunidad para mejorar las relaciones interamericanas.

Prueba esa apertura fue la Iniciativa de las Américas, lanzada en 1990 por el presidente George H.W. Bush, y las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciadas por el presidente Bill Clinton en 1994. Ambos proyectos enfatizaron los lazos económicos

sobre las dimensiones estratégicas e ideológicas que habían prevalecido hasta entonces, pero ninguno prosperó. Aunque la Cumbre de las Américas de 2005 (en Mar del Plata, Argentina) es considerada como la asesina del ALCA, suele pasarse por alto que la resistencia latinoamericana, especialmente del Mercosur y Venezuela, era comparable a la que existía a nivel doméstico en Estados Unidos dada la oposición de los sindicatos y empresas proteccionistas, que presionaron al Congreso en contra del acuerdo.

Durante las últimas dos décadas, la relación con los vecinos del sur ha tenido poca importancia para la agenda de política exterior en Washington. Los estados latinoamericanos no presentan una amenaza estratégica, no son aliados relevantes, y tampoco ofrecen oportunidades para enfrentar amenazas globales. Ha habido, por supuesto, algunas excepciones, y algunos temas y países han recibido más atención. El Plan Colombia, aprobado bajo la administración Clinton en el año 2000 con apoyo bipartidista, fue un éxito, aunque más como apoyo para fortalecer al estado colombiano y no tanto como plan antidrogas.

También la súbita apertura hacia Cuba decidida por el presidente Barack Obama en 2014 fue aplaudida en América Latina. Por otra parte, Obama puso el foco en la crisis de gobernanza en el Triángulo Norte de América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras), en un intento por abordar las causas profundas de la migración hacia Estados Unidos. En 2017, en contraste, las relaciones entre Estados Unidos y México empeoraron de manera abrupta, mientras Donald Trump explotaba los dos temas centrales de su campaña presidencial el año anterior: el comercio y la inmigración. En ese sentido, la agenda de Washington en América Latina es hoy definida por la política doméstica estadounidense a un nivel inédito en décadas.

Por supuesto, Estados Unidos es una prioridad para algunos gobiernos latinoamericanos, aún cuando este interés no sea recíproco. Cuba y Venezuela consideran a los Estados Unidos una amenaza a su seguridad nacional; otros, como Colombia, lo ven como un aliado estratégico fundamental. Teniendo en cuenta el pasado intervencionista de Washington y su incierto presente, podemos clasificar el futuro de las relaciones interamericanas en tres grandes áreas de políticas: seguridad, economía, y asuntos transnacionales que podrían necesitar una arquitectura de gobernanza regional. Aunque es poco probable que la cuestión de la seguridad ocupe el primer lugar en la agenda hemisférica, si puede exacerbar conflictos originados en otras áreas. Hay tres subdimensiones a explorar: conflictos territoriales, terrorismo, y la intervención de un poder extra regional.

Algunos conflictos territoriales, ya sea dentro de los estados o entre ellos, pueden surgir de vez en cuando. No se esperan guerras convencionales, y las disputas militares interestatales van a ser poco frecuentes, pero

no puede descartarse el colapso de un estado. Haití entra en esta categoría y, cada vez más, también Venezuela, pero Cuba podría sumarse en caso de fractura del régimen. Las causas de conflicto pueden variar entre desastres naturales, la “enfermedad holandesa”, mala gobernanza o intentos secesionistas; y su consecuencia podrían ser estados fallidos incapaces de mantener el orden público y controlar sus fronteras. Además de violencia masiva a nivel nacional, también podría haber contagio en otros países en el plano económico y sobre todo migratorio. Promover la estabilidad doméstica para evitar guerras civiles o vacíos de poder podría convertirse en uno de los mayores desafíos para la diplomacia interamericana.

La promoción de la democracia, sin embargo, no va a lograrse mediante una intervención directa de los Estados Unidos. A pesar de ello, la idea de una intervención estadounidense en Venezuela es discutida esporádicamente dada la gravedad de la situación y la crisis migratoria que viven sus países vecinos (paradójicamente, países cercanos a Venezuela denuncian la masiva llegada de refugiados, pero los más lejanos países del Cono Sur se benefician de la inmigración calificada proveniente de ese país). Iniciativas que excluyan a los Estados Unidos, como el Grupo Contadora (que en los ochenta abordó la crisis centroamericana) o el Grupo de Lima (creado para seguir la situación venezolana), están mejor preparados para tratar con los gobiernos paria de América Latina. Del mismo modo, la Organización de Estados Americanos sería más efectiva si en este tipo de disputas diplomáticas toman el liderazgo otros miembros que no sean los Estados Unidos.

El problema del terrorismo no suele asociarse con América Latina, pero va a ocupar un espacio más importante, aunque no crítico. Se espera que promueva más cooperación que conflicto: a diferencia de la Guerra Fría, hoy casi todos los países del hemisferio son víctimas reales o potenciales del terrorismo, y no sus promotores. Incluso la ambigüedad de Venezuela al respecto parece haberse reducido, en parte debido a sus problemas domésticos. El lugar que ocupe el terrorismo en la agenda dependerá de que ocurran ataques o de la credibilidad de las amenazas, que serán mayores en un mundo turbulento. En todo caso, es poco probable que el terrorismo sea un factor de tensión en las relaciones interamericanas porque sus fuentes son en su mayoría extrahemisféricas.

Dado que el desarrollo y posesión de armas nucleares han sido descartados por los tres países latinoamericanos que podrían hacerlo (Argentina, Brasil y México), la intervención de un poder nuclear extrarregional constituye el principal riesgo estratégico para las relaciones interamericanas. Es notable que los países con una retórica antiestadounidense más intensa no tengan la tecnología ni los proveedores para tal armamento. Las únicas potencias globales con esa capacidad de proyección militar son China y Rusia, y

no se espera que vayan más allá de vender armamento convencional y desplegar instalaciones de observación en América Latina. Algunos analistas también apuntan al perfil en ascenso del Comando Sur de los Estados Unidos (USSOUTHCOM) y su rol crucial en políticas antinarcóticos como signo de un enfoque más militarizado por parte de los Estados Unidos en América Latina.

La cuestión económica será más importante que la de seguridad para el futuro de las relaciones interamericanas. Una vez más, es útil diferenciar la esfera económica en tres: inversiones y comercio, cuestiones regulatorias y energía.

El presidente Donald Trump dejó claro que prefiere el conflicto antes que la cooperación en materia de inversiones y negociaciones comerciales. La renegociación del NAFTA (ahora USMCA) y las discusiones constantes acerca del muro fronterizo van a empañar las relaciones con México más allá de lo que haga el presidente Andrés Manuel López Obrador. En cuanto al resto de la región, habrá choques esporádicos. No es probable que ocurran grandes confrontaciones ni amplias negociaciones, aunque podría haber acuerdos específicos cuando sean necesarios. Las guerras comerciales desatadas por los Estados Unidos no apuntan a América Latina, pero pueden perjudicarla. Con Trump, la posibilidad de que Estados Unidos lidere a los países latinoamericanos en rechazo a la influencia de China en el hemisferio es muy remota. En realidad, los Estados Unidos no tienen las herramientas ni los recursos necesarios para contrabalancear la presencia china en la región. El problema se agrava por la creciente disfuncionalidad y parálisis política en Washington.

También en el terreno económico, es difícil que la regulación de estándares y patentes se convierta en un tema candente. Cualquiera sea la postura que asuman los Estados Unidos, los países latinoamericanos van a ser tomadores de reglas. Las únicas excepciones son México, con quien podría haber discusiones bilaterales, y Brasil. Ninguno de los dos, sin embargo, es una prioridad estratégica para Estados Unidos, más allá de la retórica. El resto de América Latina consume reglas y patentes en vez de producirlas. No se anticipa ninguna transformación global que altere la relativa irrelevancia de la región en este tema.

La energía es un tema muy importante pero también impredecible por el impacto de la innovación tecnológica, que es por definición imposible de anticipar. En efecto, la autosuficiencia energética de los Estados Unidos conseguida gracias al fracking y el shale gas, y su contribución a la caída de los precios internacionales del petróleo, es una de las razones del colapso económico venezolano. México, por otra parte, podría cambiar su matriz de producción y exportación para reducir su dependencia del petróleo y de Estados Unidos, su principal comprador. Nuevos avances en energía renovable podrían revertir la única asimetría histórica que ha beneficiado a América

Latina, si transforman a la región en dependiente de importaciones de energía desde Estados Unidos. El fracaso de Brasil en utilizar sus reservas de petróleo presal para promover nuevas tecnologías extractivas es un claro ejemplo de los obstáculos que enfrenta América Latina para alcanzar la autosuficiencia energética y crear beneficios para sus industrias. Pase lo que pase en el mundo, es probable que la energía se mantenga al tope de la agenda común entre América Latina y los Estados Unidos.

Otros dos temas transnacionales de importancia van a ser prominentes en la agenda interamericana: la migración y el tráfico de drogas.

Los migrantes y refugiados podrían convertirse en el mayor desafío para la cooperación hemisférica. Mientras que los flujos migratorios responden a asimetrías económicas y vínculos sociales, las crisis de refugiados se vinculan a condiciones políticas tales como regímenes represivos y estados disfuncionales. Éxodos masivos, como el de Haití en el pasado y la migración acelerada desde Venezuela, pueden generar el colapso de ciudades fronterizas y desestabilizar a los estados vecinos. Una serie de políticas contundentes por parte de las potencias hemisféricas debería combinar regulaciones de hospitalidad generosas en los países receptores con medidas tendientes a estabilizar las economías frágiles y a manejar una transición política en los países emisores. Sin embargo, es importante mantener la prudencia en el tipo e intensidad de la intervención externa para no generar una reacción nacionalista. Por el contrario, un ejemplo impactante de política dañina es la deportación masiva de inmigrantes centroamericanos que lleva a cabo Estados Unidos desde hace años, sin importar quién ocupe la presidencia. Esta política agravó el fenómeno de las maras, bandas criminales caracterizadas por su violencia extrema que han hecho estragos en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Si asumimos que no hay posibilidades de que cambie la postura prohibicionista de los Estados Unidos, el tráfico de drogas va a seguir siendo un tema irritante para las relaciones con América Latina. De hecho, la brecha va a crecer en la medida en que los gobiernos latinoamericanos viren su enfoque desde el ámbito de la seguridad al de la salud pública. Esto no necesariamente va a frenar las políticas de descriminalización latinoamericanas, siempre que existan otros socios más comprensivos en el ámbito global. Este es uno de los pocos temas en los que la Unión Europea podría jugar un rol importante para balancear o compensar los desacuerdos interamericanos. Además, es quizás la única área de política en la cual América Latina puede tomar la iniciativa y marcar la agenda global, al ser una región de considerable producción de drogas, con el daño que esto ha generado. Este potencial para incidir en la agenda internacional se ve reflejado en un informe preparado por tres ex presidentes (Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia, y Ernesto Zedillo de México) a pedido de la Comisión Global sobre

Política de Drogas, auspiciada por la ONU (Latin American Commission on Drugs and Democracy, s.f.). Estos estadistas instan al mundo a terminar con el “completo desastre” de la guerra contra las drogas. En el mismo sentido, el presidente mexicano López Obrador anunció medidas para la descriminalización de la marihuana y otras drogas, lo que podría complicar las relaciones con la administración Trump.

En resumen, el panorama para las relaciones interamericanas es el siguiente: la buena noticia es que no parece que el tema de la seguridad vaya a deteriorarse. América Latina seguirá siendo una región pacífica. Con la excepción de algunos casos como Cuba, Nicaragua y por supuesto Venezuela, los intereses y las amenazas están bastante alineados a lo largo del hemisferio. Los cambios para peor son poco probables, ya que las potencias extra hemisféricas no muestran indicios de querer desafiar a los Estados Unidos en su terreno, y el terrorismo transnacional no tiene bases ni intereses estratégicos en la región.

En lo económico, nunca se esperó que las Américas fueran más allá del libre comercio en la integración de sus mercados, pero ni siquiera se llegará a esa instancia. Las condiciones actuales sugieren que los países de América Latina no están dispuestos a comprometerse a ningún tipo de coordinación de políticas públicas ni a invertir en una arquitectura de gobernanza regional. En consecuencia, cualquier negociación entre Estados Unidos y América Latina referida al comercio, las inversiones o las regulaciones se va a dar en el plano bilateral. El patrón que va a surgir no será regional ni multilateral, sino ad hoc y bilateral, aunque pueda parecer unilateral por la asimetría entre las partes. Sin embargo, existe un tema más impredecible y potencialmente significativo: la energía, cuya evolución depende del descubrimiento de recursos, los avances tecnológicos y los precios internacionales, que no pueden anticiparse.

Las mayores causas de irritación seguirán siendo transnacionales, sobre todo el tráfico de drogas y la migración. En estos temas, América Latina y Estados Unidos tienen intereses contrapuestos: mientras que la primera es productora de drogas y migrantes, el segundo se queja de ser el receptor, ignorando su propia responsabilidad en alimentar ambos flujos.

Entonces: Energía, Migración, y Cocaína al cuadrado.

A pesar de la retórica de Trump y su impopularidad en la región, la realidad de las relaciones Estados Unidos–América Latina ha cambiado poco desde su llegada a la presidencia. Para empezar, porque México ha sido un blanco predilecto para la ira del presidente en comercio e inmigración, pero otros países fueron pragmáticos y han mantenido buenos vínculos con Washington. La excepción es el desmantelamiento parcial del deshielo de las relaciones con Cuba que había decidido Obama: las relaciones diplomáticas se mantienen, pero se han reestablecido varias restricciones económicas.

El asunto de Cuba, sin embargo, ya no es tan importante para las relaciones hemisféricas como lo era antes de los cambios de Obama. América Latina no ha sido una prioridad para Washington en mucho tiempo. Trump no es la excepción.

Un nuevo y significativo irritante en las relaciones hemisféricas de los próximos años es la presión de Washington para que la región elija entre Estados Unidos o China como socio preferencial. La administración Trump ha amenazado con castigar a los países que cambien su reconocimiento diplomático de Taiwán a China, o que lleven a cabo grandes proyectos de infraestructura con financiamiento chino. Es probable que estas tácticas intimidatorias aumenten el resentimiento contra Washington en una región mayormente pragmática, que intenta desarrollar su economía y reducir la pobreza.

Aunque el entonces secretario de Estado John Kerry declaró el 13 de noviembre de 2013 en la OEA que “la era de la Doctrina Monroe ha terminado”¹, su sucesor, Rex Tillerson, replicó durante una sesión de preguntas y respuestas en la Universidad de Texas en Austin el 1 de febrero de 2018: “creo que [la Doctrina Monroe] es tan relevante hoy como el día en que fue escrita” (Restrepo, 2018). A diferencia de la Doctrina Monroe, la política de China hacia América Latina no busca ganar influencia política o militar de manera declarada. El foco de China está en el intercambio comercial y financiero, que puede ser mutuamente beneficioso. Beijing no busca exportar su modelo político y no amenaza a los regímenes domésticos. Y, sin embargo, hay algunas preguntas que vale la pena hacerse: ¿Habrán un cambio radical en la política de China hacia América Latina bajo Xi Jinping? ¿Aprovechará China (sola o con apoyo de Rusia) la oportunidad de reconstruir y controlar Venezuela si el régimen bolivariano colapsa? ¿Podrán la política personal y los intercambios monetarios de China capturar la imaginación y comprar la lealtad de una parte importante de las elites latinoamericanas?

¿Hegemonía vieja en jarrones nuevos? Las relaciones China-América Latina

Con la emergencia de un nuevo poder como China, los países de América Latina encuentran una oportunidad para superar o mitigar la hegemonía estadounidense. Algunos decisores políticos latinoamericanos han diseñado estrategias de diversificación para guiar sus relaciones exteriores económicas

¹ “Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere”, Archivo electrónico del Departamento de Estado de EEUU, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>.

y políticas. A pesar de ello, “si las relaciones entre el retador y el hegemón se vuelven conflictivas, se ven presionados a elegir un bando, una posición que encuentran incómoda, excepto cuando hay proyectos políticos internos específicos que claramente apoyan a una opción sobre la otra” (Paz, 2012, 33). El ascenso global de China ha tomado dos formas visibles en América Latina, el comercio y la inversión, y dos menos obvias: la cooperación financiera y la influencia política.

El comercio de bienes entre China y América Latina alcanzó su pico máximo en 2013, para luego estancarse. Aunque se espera una recuperación, no va recobrar las extraordinarias tasas de crecimiento que experimentó hasta 2012. Este dinamismo decreciente tiene consecuencias asimétricas: América Latina perdió peso dentro del comercio exterior de China mientras que China desplazó a la UE como segundo socio comercial de América Latina. Muchos países, incluyendo México y varios en Centroamérica, tienen déficits comerciales con China.

Las exportaciones de América Latina hacia China son menos diversificadas que hacia el resto del mundo, y se reducen fundamentalmente a agricultura, metales, y energía. La concentración también se evidencia en el número de socios comerciales, ya que dos tercios de lo que importa China de América Latina tiene origen en Brasil, y más de 95% si sumamos Argentina, Chile y Uruguay. Un patrón de comercio tan desigual no hace más que acentuar las vulnerabilidades de la región.

La inversión extranjera directa en América Latina proveniente de China aumentó significativamente en 2010, pero se estabilizó en los años siguientes. Sin embargo, las estadísticas oficiales no capturan la verdadera magnitud de las inversiones chinas, ya que gran parte de las mismas se canaliza a través de terceros países y territorios como Hong Kong. Los cuatro principales bancos comerciales chinos (China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China y China Communications Bank) han expandido su presencia y oferta de servicios en países clave, y los dos bancos de desarrollo chinos (China Eximbank y China Development Bank) están entre los principales prestamistas a los países latinoamericanos. Las corporaciones chinas están detrás de grandes proyectos de infraestructura, algunos agrupados bajo el paraguas de la Iniciativa la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI en inglés), un programa de inversión masivo mediante el cual China desembolsa miles de millones de dólares en todo el mundo. A medida que la BRI ingresa a América Latina, la región recibirá más apoyo de las instituciones financieras chinas. Notablemente, la BRI funciona bajo un esquema geográfico que no es fijo ni está atado a regiones convencionales del mundo.

Por el contrario, la referencia a corredores económicos, zonas de tránsito, polos económicos y ecosistemas técnicos tiende a debilitar a las

organizaciones regionales existentes. Como señalan Margaret Myers y Kevin Gallagher (2018), el desafío es que América Latina se convierta en formadora, y no receptora pasiva, de inversiones desde China. El problema es que la región no tiene una coordinación estratégica centralizada, y que ninguno de sus países tiene la capacidad de moldear las políticas chinas de manera individual.

Desde el punto de vista de China, América Latina (y Sudamérica en particular) es fundamentalmente productora de *commodities*, como se refleja en los patrones de inversión directa china. Entre 2010 y 2014, el sector de los recursos naturales representó el 90% de las inversiones chinas en la región, pero solo un 25% de las inversiones provenientes del resto del mundo. A pesar de la ya sobreutilizada etiqueta de “Sur-Sur”, las relaciones entre China y América Latina parecen ser una versión recargada de un vínculo centro-periferia.

Los recursos naturales pueden ser extraídos, como en la minería, o producidos, como en la agricultura. China invierte en ambos tipos, con énfasis en la primera en los países del Pacífico y la segunda en Argentina y Brasil. Las cuatro compañías petroleras chinas más importantes están presentes en todos los países latinoamericanos exportadores de petróleo, excepto Bolivia y México. En cambio, las inversiones mineras chinas están más concentradas, y provocaron conflictos socio ambientales. En muchos casos, los fondos chinos llegan en forma de préstamos (para corporaciones o gobiernos) en vez de inversión directa; es una estrategia que busca retornos estables y minimizar los riesgos.

La inversión china en agricultura y sectores industriales es limitada, pero con tendencia a aumentar, aunque no se han materializado grandes proyectos de inversión hasta el momento. Los flujos recíprocos son mínimos, dado que América Latina apenas tiene inversiones en China. Un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca tres desafíos que enfrenta América Latina en relación con la inversión extranjera de China: aumentar los montos; diversificar los países y sectores económicos receptores; y hacerla social y ambientalmente sustentable, sobre todo en lo referido a las industrias extractivas (CEPAL, 2016).

En general, los lazos de China con América Latina siguen concentrados en un reducido número de países: Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela. El comercio seguirá siendo la base de la relación, pero hay espacio para la diversificación en las seis áreas delineadas por el presidente Xi Jinping en su presentación del “marco de cooperación 1+3+6” de 2014: energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufacturas, innovación científica y tecnológica, y tecnologías de la información. Las políticas que resulten de este esquema deberán incluir estrategias de mitigación y control de daños, sobre todo en lo referido al medio ambiente, donde pueden surgir

demandas de la sociedad civil. Muy probablemente los temas de seguridad seguirán fuera de la agenda para no irritar a los Estados Unidos.

Hasta el momento, las iniciativas de China en el hemisferio occidental no han sido espontáneas ni hostiles. Durante los primeros años del siglo XXI, hubo un diálogo institucionalizado entre China y los Estados Unidos acerca de América Latina. Washington había invitado a China a esta conversación con la intención no de frenar ni contener las iniciativas de Beijing en la región, sino con el objetivo de moldearlas (Paz, 2012). Sin embargo, este mecanismo se encuentra suspendido.

¿Quiere China aumentar su influencia política más allá del comercio? Un estudio reciente de las relaciones comerciales y financieras de América Latina con China y los Estados Unidos entre 2003 y 2014 encontró que China tenía una presencia mayor en países con los que Estados Unidos estaba menos involucrado (Urdinez et al., 2016). Los autores presentaron tres hipótesis para explicar esta realidad: diversificación, adaptación, y cuestionamiento.

La hipótesis de diversificación sostiene que “los países marginados por Estados Unidos pueden buscar la diversificación y acuden a China como socio comercial alternativo” (Urdinez et al., 2016). Esta opción reconocería la agencia de los países latinoamericanos, pero es la menos probable de acuerdo con los autores, ya que solo los actores estatales chinos parecen estar involucrados en América Latina (lo cual sugiere que la iniciativa proviene de Beijing). En la hipótesis de la adaptación, “Beijing puede estar fusionando sus metas económicas y políticas al expandirse intencionalmente en la periferia del área de influencia estadounidense, para no molestar a Washington” (Urdinez et al., 2016, 4). La tercera hipótesis implica una estrategia de cuestionamiento activo. En este escenario, “Beijing usa su peso económico para comprar amigos en la región entre aquellos olvidados por Washington, quitándolos de las garras del águila para sumarlos a las del dragón” (Schenoni, 2016). Aunque Venezuela sea el país donde China es más influyente políticamente, la relación tiene poco que ver con la ideología y mucho con el interés de Beijing en acceder a las reservas de petróleo más importantes del mundo.

Hace algunos años, Margaret Myers llamó la atención sobre la “agenda política sorprendentemente estática” de China en la región (2015, 213). Argumentó que las iniciativas de China no estaban pensadas para competir con los Estados Unidos, sino como otra forma de promover sus metas tradicionales de política exterior, como el reconocimiento como economía de mercado, la cuestión de Taiwán, y la política hacia el Tíbet. De hecho, 11 de los 20 países que mantienen relaciones con Taiwán se encuentran en América Latina y el Caribe. La expansión de los Institutos Confucio en la región, de los cuales ya hay más de 20 en nueve países, es una manifestación del interés creciente de China en cultivar su poder blando para suavizar su proyección económica y política.

Sin embargo, el liderazgo de Xi le inyectó un nuevo dinamismo a la agenda de China en América Latina. Su efecto más notorio fue el reconocimiento diplomático por parte de Panamá (2017), República Dominicana y El Salvador (2018) de la República Popular China, abandonando a su anterior socio, Taiwán. Aunque no es hostil, el enfoque de China hacia la región se ha vuelto más enérgico. Como reconoce Myers, el más reciente documento de política exterior hacia América Latina publicado por China (el segundo que emite), lanzado en 2016, fue acompañado de más visitas de alto nivel, nuevas (pero vagas) referencias al rol de América Latina y el Caribe en la BRI, y una mayor variedad de propuestas de infraestructura bajo ese esquema. La forma en la que evolucione esa estrategia dependerá solo parcialmente de las decisiones latinoamericanas, sin importar lo cruciales que puedan parecer algunas elecciones presidenciales.

Resto del mundo

Hoy, las relaciones entre la UE y América Latina están “marcadas por una interdependencia relativamente baja y asimetrías arraigadas” (Müller et al., 2017, 64). Además, “les falta un foco claro y son densas pero muy dispersas entre un gran número de temas y patrones” (Gratius, 2015, 223). Dos megatendencias explican este patrón, que es difícil que cambie: la continua pérdida de peso global por parte de la UE y la fragmentación de los intereses y estrategias de América Latina. Por lo tanto, la narrativa mediante la cual la UE ha intentado definir la relación bilateral (el interregionalismo) es una reliquia académica.

Gratius organiza las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe en cuatro círculos concéntricos: las interacciones interregionales generales, más amplias; cooperación subregional para el desarrollo (sobre todo con los países pequeños de América Central y el Caribe); cooperación bilateral con las economías emergentes más grandes; y relaciones especiales con algunos países específicos como Brasil, Cuba y México. Estos círculos son simbólicos, pero no tienen mucho peso económico o geopolítico. A pesar de sus relaciones comerciales tradicionalmente fuertes, el fracaso de la EU y el Mercosur para firmar un acuerdo de comercio e inversiones revela como intereses proteccionistas se imponen a la estrategia geopolítica. Iniciadas en 2000, estas negociaciones han tenido lugar de manera intermitente por más de 18 años. De acuerdo a un informe del Parlamento Europeo de marzo de 2018, “los intereses ofensivos de la UE tienden a contrastar con los intereses defensivos del Mercosur, en parte por baja competitividad del segundo en estos sectores que han estado protegidos de la competencia externa por mucho tiempo a través de altas tarifas”. Para la consternación de los autores, esta obviedad aplica también a la UE.

En 2007, la UE lanzó una asociación estratégica con Brasil. La primera cumbre UE-Brasil se llevó a cabo en Lisboa, durante la presidencia portuguesa del Consejo Europeo. Este evento tuvo dos consecuencias. Por un lado, le confirió a Brasil el mismo estatus que otras potencias globales con los que la UE ya había firmado asociaciones similares: China, India, Rusia, y Sudáfrica. Por otra parte, separó a Brasil de los otros países latinoamericanos y contrarió la supuesta meta europea de llevar a cabo negociaciones bloque-a-bloque. Aunque la sustancia de los acuerdos dejaba de lado cuestiones comerciales, que debían ser negociadas directamente con el Mercosur, “temas centrales de la nueva asociación incluían el multilateralismo efectivo, el cambio climático, la energía sustentable, la lucha contra la pobreza, el proceso de integración del Mercosur y la estabilidad y prosperidad de América Latina”. De acuerdo a la página web de la UE, “esa nueva relación pone a Brasil, a la región del Mercosur y a Sudamérica bien alto en el mapa político de la UE”. Sin embargo, muchos vecinos de Brasil sintieron que esaban siendo excluidos, y que esta iniciativa podía debilitar todavía más la integración regional.

Un fracaso definitivo de las negociaciones en marcha entre la UE y el Mercosur podría condenar el futuro del interregionalismo, pero un éxito no sería suficiente para asegurar su supervivencia. Pase lo que pase, la UE seguirá siendo un socio relevante, pero en declive, en materia de comercio e inversiones para muchos países latinoamericanos. Sin embargo, la influencia geopolítica europea y su capacidad para crear reglas globales va a seguir evaporándose.

Si la demografía es destino, solo dos países pueden generar una transformación tan importante en América Latina como lo hizo China a comienzos de los 2000: India, si crece al ritmo que lo hizo China, o la propia China, si colapsa como lo hizo la Unión Soviética. El primer escenario sería positivo, pero no está asegurado, el segundo sería negativo e improbable, pero no imposible.

América Latina no es una prioridad para la política exterior de la India. Por cierto, India duplicó sus misiones diplomáticas en la región de 7 a 14 entre 2002 y 2012, y el comercio ha crecido a partir de 2012, en parte debido a las sanciones contra Irán. La inversión proveniente de la India tiene buena reputación en la región y es percibida como menos intrusiva que la de China. Pero las cifras de comercio e inversiones siguen siendo muy bajas. La India se relaciona con pocos países-objetivo y casi no tiene vínculos con grupos regionales (Gardini y Müller, 2017). Brasil es un caso especial, y su cooperación con India no está limitada a lo económico, sino que incluye aspectos políticos. A pesar de ello, a medida que la India crece y aumente su apetito por las *commodities*, la región podría encontrar una oportunidad atractiva.

Las relaciones de Corea del Sur y Japón con América Latina se distinguen de las de China y la India, y también difieren entre sí. La gran mayoría de las

exportaciones capital-intensivas de Corea del Sur se dirigen a los dos gigantes latinoamericanos, Brasil y México, mientras que sus importaciones se enfocan en Brasil y Chile. Aunque Japón también se concentra en pocos países de la región, sus raíces son más profundas, sus vínculos más complejos, y sus inversiones más diversificadas que las de cualquier otro país asiático. De hecho, Brasil y Perú albergan una gran diáspora de origen japonés (alrededor de 2 millones de personas), formada por dos olas migratorias durante el siglo XX. Otra particularidad es que, para muchos países pequeños (sobre todo en América Central), Japón es un socio comercial más importante que China. Japón querría contrabalancear la influencia de China en la región, pero carece de los recursos para hacerlo.

A diferencia de China, el rol de Rusia en América Latina es fundamentalmente geopolítico. Se concentra en un conjunto limitado de países y sectores, con énfasis en la venta de armamento. Con pocas excepciones como Cuba y, en menor grado, Venezuela, los mercados, préstamos e inversiones de Rusia no son cruciales para los países latinoamericanos (Ellis, 2017). Aunque algunos anticipan un aumento de la influencia rusa si partidos de izquierda o populistas ganan elecciones presidenciales en la región, es difícil vislumbrar cómo esas expresiones políticas podrían realinear sus políticas exteriores sin provocar un colapso a la venezolana.

Hasta el momento, las iniciativas de Rusia en América Latina han sido contrarrestadas por el progreso tanto político como económico de China en la región. Sin embargo, sus intereses podrían converger ante una resurrección de la Doctrina Monroe por parte de los Estados Unidos.

Conclusiones

Es probable las relaciones entre América Latina y el mundo en los próximos años sean definidas por tres patrones: dependencia regional, desacople de políticas y dispersión intrarregional.

Dependencia regional significa que el destino de América Latina se determina fuera de la región. A diferencia de la dependencia tradicional, sin embargo, bajo la cual los estados centrales diseñaban estrategias para controlar a los periféricos, la dependencia actual depende de fuerzas impersonales de mercado antes que en la agencia directa. Los precios de las *commodities* y las tasas de interés son los dos factores de los que depende el crecimiento económico y la estabilidad política de la mayor parte de los países de América Latina. Como a los primeros los determinan mayormente los acontecimientos en China, y a los segundos lo que ocurra en los Estados Unidos, la evolución económica y estrategias exteriores de estos dos países seguirán siendo cruciales para el futuro de América Latina. La dependencia regional seguirá siendo primordial

aún si el aumento del poder financiero chino y la revolución energética estadounidense generan un cambio sorpresivo al aumentar la influencia de China sobre el dinero y de los Estados Unidos sobre los recursos naturales.

Desacople de políticas significa que, con la excepción de regímenes liberales como Cuba, Nicaragua y Venezuela, las consideraciones económicas y de seguridad se separan. Mientras que para la mayor parte de los países latinoamericanos las amenazas de seguridad y las estrategias para abordarlas siguen estando atadas a la contigüidad geográfica, esto no ocurre con los desafíos económicos (Garzón, 2015). La seguridad sigue siendo regional mientras que la economía se globaliza, llevando a una transformación del regionalismo. Desde ahora en adelante, los países de América Latina son más responsables que nunca de manejar su propia seguridad, y más impotentes que nunca respecto a su futuro económico.

Finalmente, la **dispersión intrarregional** significa que no hay una tendencia regional única. Sin embargo, el clivaje principal no es el que divide a los países del Atlántico de los del Pacífico, sino a los del Sur con los del Norte. La creciente conexión de China con América del Sur es producto de dos factores: la distribución geográfica de los recursos naturales y la reducción del rol de los Estados Unidos. A pesar de que los países de América del Sur han firmado acuerdos comerciales con otros países asiáticos como Japón y Corea del Sur, ninguno está cerca de rivalizar con China. De Panamá hacia el norte, sin embargo, los flujos de comercio, inversión, migración, remesas e incluso turismo siguen atando a los países latinoamericanos con el hegemón tradicional en el norte. Casos como la fuerte relación de Colombia con Estados Unidos o los lazos entre Nicaragua y China son excepciones subregionales más que tendencias.

En resumen, el mundo se está volviendo cada vez más multipolar. No están claros los patrones en cuanto a tendencias de regímenes domésticos, conflictos militares entre estados, y estabilidad económica internacional. En este contexto, América Latina se encuentra cada vez más fragmentada, y las políticas exteriores de sus países son más y más heterogéneas. Existen débiles polos regionales en América Latina, y América Latina no es un polo global. La región sigue orientada hacia afuera, pero se vuelve más centrífuga a medida que los polos extra regionales se multiplican, la economía se desacopla de la seguridad y la heterogeneidad intrarregional aumenta. El asunto más crucial, si el aumento de la influencia de China generará cooperación o conflicto con los Estados Unidos, sigue abierto.

América Latina solía ser un vecindario turbulento. Hoy parece que se está dividiendo en dos, con los problemas y soluciones concentrándose en Washington o Beijing. Y sin embargo, parafraseando a Abraham Lincoln, si una casa dividida contra sí misma no puede sostenerse, quizás un vecindario sí pueda. La fragmentación no necesariamente implica conflicto.

Referencias

- Campello, Daniela. 2014. "Do Brazilian Voters Distinguish Merit from Luck?" *Washington Post* 10 de noviembre. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/11/10/do-brazilian-voters-distinguish-merit-from-luck/>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*. Santiago: CEPAL.
- Ellis, Evan. 2017. "Russian Engagement in Latin America: An Update". *Global Americans* 5 de diciembre. <https://theglobalamericans.org/2017/12/russian-engagement-latin-america-update/>
- European Parliament. 2018. "EU-Mercosur Free Trade Agreement". Legislative Train Schedule status report. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-mercosur-fta/03-2018>
- Gardini, Gian Luca, y Nelia Miguel Müller. 2017. "Partners, Intruders or Exploiters? Extra-Hemispheric Powers in Latin America". Paper prepared for the 2017 ALACIP Conference, Montevideo, 26–28 de julio.
- Gratius, Susanne. 2015. "Latin America's Relation with Europe: A Stable but Limited and Fragmented Partnership". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 223–34. Nueva York: Routledge.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Latin American Commission on Drugs and Democracy. n.d. *Drugs & Democracy: Toward a Paradigm Shift*. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_EN.pdf
- Müller, Gustavo G., Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne, Sebastian Santander y Kolja Raube. 2017. "The EU-Latin American Strategic Partnership: State of Play and Ways Forward". European Parliament, Brussels.
- Myers, Margaret. 2015. "Shaping Chinese Engagement in Latin America". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 211–22. Nueva York: Routledge.
- Myers, Margaret, y Kevin P. Gallagher. 2018. "Chinese Development Finance 'Down but Not Out' in Latin America". *Global Americans* 30 de marzo. <https://theglobalamericans.org/2018/03/chinese-development-finance-not-latin-america/>
- Paz, Gonzalo. 2012. "China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region". *The China Quarterly* 209 (1): 18–34.
- Restrepo, Dan. 2018. "Don't Turn Back the Clock: Tillerson Should Advance the U.S.-Latin American Partnership Into the 21st Century". Foreign Policy and Security post 5 de febrero. Center for American Progress. <https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2018/02/05/445991/dont-turn-back-clock-tillerson-advance-u-s-latin-american-partnership-21st-century/>

- Schenoni, Luis L. 2016. "Latin America Between the Eagle and the Dragon". *Global Americans* 20 de octubre. <https://theglobalamericans.org/2016/10/latin-america-eagle-dragon/>
- Urdinez, Francisco, Fernando Mouron, Luis L. Schenoni y Amancio J. de Oliveira. 2016. "Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014". *Latin American Politics and Society* 58: 3–30.
- Williams, Mark Eric. 2015. "The United States and Latin America". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 199–210. Nueva York: Routledge.

7

**Integración
latinoamericana:
un regionalismo
coyuntural**

Ana Covarrubias

Integración latinoamericana: un regionalismo coyuntural

Ana Covarrubias

A lo largo de la historia, y sobre todo desde mediados del siglo XX, los países latinoamericanos han lanzado numerosas iniciativas para promover la integración regional en términos políticos y económicos. La idea era que más cooperación entre los países generaría mercados más amplios para sus productos, más peso de la región en las discusiones globales y más autonomía respecto a poderes externos como Estados Unidos y, en el siglo XXI, China.

Debería ser sencillo promover la integración regional en América Latina, al menos en teoría. A diferencia de otras regiones, sus países comparten una historia colonial, características culturales similares y, exceptuando Brasil, el idioma español. Además, los estados nación latinoamericanos son estables, no hay movimientos separatistas importantes, y no ha habido una guerra entre dos países de la región desde la década de 1930.

Sin embargo, el regionalismo latinoamericano se caracterizó por la proliferación de instituciones con grandes ambiciones, pero poca capacidad de cambiar la realidad. Muchos de estos grupos regionales tienen integrantes y objetivos similares y no llevaron a una mayor coordinación de políticas entre los países de América Latina. A pesar de una fuerte retórica de hermandad latinoamericana, los gobiernos prefieren mantener las decisiones importantes bajo su control directo, por lo que se niegan a ceder poder a las instituciones regionales. Sin ninguna capacidad de actuar de manera independiente de sus creadores, los mecanismos de integración no pueden cumplir con su función.

Este capítulo presenta una narrativa del regionalismo latinoamericano que destaca el contraste entre una firme ideología regionalista y la poca efectividad de los mecanismos de integración existentes. En América Latina, los proyectos de integración regional son incapaces de trascender las circunstancias específicas que llevaron a su creación. Por lo tanto, argumento que se produjo un regionalismo de tipo coyuntural, caracterizado por repetidos ciclos de optimismo y creación de instituciones, que son seguidos por épocas de estancamiento y abandono por parte de los gobiernos, que prefieren actuar de manera unilateral.

El capítulo se divide en cinco secciones. La primera presenta una breve historia del regionalismo en América Latina y examina los factores detrás del

regionalismo coyuntural. La segunda parte analiza el regionalismo liderado desde Estados Unidos, centrado en la Organización de Estados Americanos (OEA), que paradójicamente y a pesar de sus muchos problemas sigue siendo una de las instituciones regionales latinoamericanas más sólidas. La tercera sección compara el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP) como dos posibles modelos de ajuste a la economía política internacional. La cuarta parte se concentra en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como esfuerzos por construir órdenes subregionales y regionales basados en consideraciones políticas antes que económicas. Finalmente, la conclusión analiza la relevancia de las instituciones supranacionales para el regionalismo en las Américas y destaca los principales obstáculos para alcanzar una integración profunda y duradera.

Regionalismo coyuntural

Desde que declararon la independencia de España y Portugal a comienzos del siglo XIX, los líderes latinoamericanos expresaron el deseo de fortalecer los lazos entre sus países, integrar sus economías, y hablar con una sola voz ante el mundo. De hecho, uno de los primeros promotores de la integración latinoamericana fue el héroe independentista Simón Bolívar. Por más de un siglo, sin embargo, la inestabilidad política en muchos países y la desconfianza entre países vecinos como Argentina y Brasil impidieron que la región avanzara hacia una cooperación más intensa.

Además de la creación de la OEA en 1948 con el auspicio de Estados Unidos (que discutiremos en la sección siguiente) el primer intento serio por construir instituciones regionales no llegó hasta la década de 1960 y 1970. Este período estuvo signado en muchos países por la industrialización por sustitución de importaciones (ver capítulo 5 de este volumen), un marco de ideas que contribuyó a la creación del Pacto Andino (1969), la Comunidad del Caribe (1973), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (1975) y la Asociación Latinoamericana de Integración (1980), entre otras tantas organizaciones regionales y subregionales.

A pesar de que aspiraban a promover el desarrollo económico y social mediante la cooperación regional, estas instituciones no consiguieron una integración verdadera. En medio de frecuentes crisis e inestabilidad crónica, los gobiernos de la región querían controlar la política económica y mantener algunas restricciones al comercio, incluso contra otros países latinoamericanos. No sorprende entonces que la mayor parte de las instituciones creadas durante esta ola haya perdido relevancia para mediados de la década de 1980.

Muchas aún existen hoy pero solo en lo formal, como cáscaras vacías que brindan empleos bien remunerados para funcionarios políticos.

El entusiasmo regionalista resurgió en América Latina a finales del siglo XX. Esta tendencia comenzó con la creación del Mercosur en 1991, inspirada en la agenda de liberalización del Consenso de Washington. Muchas otras organizaciones fueron creadas a comienzos de los 2000, mientras las economías latinoamericanas disfrutaban de un período de crecimiento acelerado. Esta vez, el regionalismo fue promovido por líderes de la izquierda y la centroizquierda, parte de la llamada “ola rosa”. En este período se fundaron el ALBA (2004), la UNASUR (2008) y la CELAC (2010). En 2011, algunas economías latinoamericanas con políticas económicas aperturistas fundaron la AP como plataforma para integrarse con la economía global y sobre todo con Asia Pacífico.

Traicionando el optimismo que generó la creación de estas y otras instituciones regionales que excluían al hegemon estadounidense, muchas se estancaron poco después de su nacimiento, tal como habían hecho sus antecesoras. Aun antes de que el boom económico terminara de manera abrupta alrededor de 2013, estaba claro que (a pesar de la retórica pro integración) los presidentes latinoamericanos no tenían intención de renunciar a la capacidad de determinar sus propias políticas diplomáticas o económicas. Un ejemplo lamentable de esta situación fue la incapacidad de las instituciones regionales (incluida la OEA) para prevenir la implosión de la democracia en Venezuela o el hundimiento de ese país en una dramática crisis económica y humanitaria.

Varios factores explican la situación del regionalismo en las Américas. El primero es la fragmentación global. En el capítulo 6 de este libro, Andrés Malamud analiza la creciente complejidad del sistema internacional, dado el surgimiento de nuevos polos de poder económico y político fuera de Estados Unidos, el antiguo hegemon regional. En este contexto, los países latinoamericanos priorizan sus relaciones bilaterales con las potencias extraregionales y rechazan las limitaciones que podrían imponer los esquemas regionales. Esto apunta a un motivo más amplio que explica el regionalismo coyuntural: la debilidad relativa y la dependencia de América Latina frente a poderes externos como Estados Unidos y potencias emergentes como China o incluso Rusia.

Segundo, a pesar de los discursos románticos sobre la unión latinoamericana, los países de la región adhieren a una versión muy estricta de la soberanía que no permite hacer sacrificios para dar espacio a los intereses de los otros, lo cual sería necesario para que un proceso de integración avance. Basados en el tradicional principio latinoamericano de no intervención en los asuntos domésticos de otros países, los gobiernos de la región no están dispuestos a darle

autonomía a las instituciones regionales porque buscan controlar sus interacciones. Una excepción es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que discutiremos más adelante.

Al problema de la soberanía se le suma un tercer factor: la falta de liderazgo de los países más importantes de América Latina. En el caso europeo, por ejemplo, Francia y Alemania fueron los motores del proceso de integración y proveyeron la voluntad política, el poder económico y los incentivos necesarios para convencer a otras naciones de que se integraran a las instituciones comunes. Por el contrario, los países latinoamericanos han sido reticentes a unirse a esquemas promovidos por Brasil o México, por miedo a convertirse en prisioneros de las ambiciones geopolíticas o económicas de estas potencias.

En el caso brasileño, el país representa casi el 40% del PIB de América Latina y un tercio de su población (mientras que Alemania representa solo el 20% de la economía de la Unión Europea y un 15% de su población). Esta superioridad material de Brasil (y su objetivo de ser una potencia emergente global) impide que otros países de la región acepten su liderazgo. Las frecuentes crisis económicas y la inestabilidad política brasileña lo dificultan todavía más. Mientras tanto, la creciente dependencia económica mexicana con respecto a Estados Unidos también genera tensiones con otras naciones latinoamericanas, que muchas veces sospecharon que México podría convertirse en un proxy de Washington en las instituciones regionales.

En resumen, la debilidad de América Latina frente a potencias externas, su visión estricta de la soberanía, y la falta de liderazgo de los países más grandes han bloqueado los intentos por promover mecanismos de integración relevantes. Cuando estos obstáculos se combinan con el histórico discurso latinoamericano acerca de las similitudes y el destino común de sus países, el resultado es un regionalismo coyuntural: intentos periódicos por relanzar la integración de América Latina pero que rápidamente encallan.

Regionalismo desde afuera: el sistema interamericano

El Sistema Interamericano está formado por una serie de instituciones que incluyen a Estados Unidos, América Latina y el Caribe con el objetivo de promover la paz, la seguridad y la cooperación en áreas específicas. Sus dos componentes principales con la OEA, una de las instituciones regionales más antiguas del mundo, y el Pacto de Río (o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). El SIDH, formado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye el tercer pilar, que ha ganado importancia desde los ochenta.

Luego de la experiencia fallida del movimiento panamericano de fines del siglo XIX y principios del XX (su antecesor directo), la OEA fue creada en 1948 durante los comienzos de la Guerra Fría. Dada la enorme influencia de Estados Unidos y durante sus primeras décadas de existencia, la OEA sirvió principalmente como instrumento de la política exterior estadounidense en su confrontación global con el bloque comunista. En 1962, por ejemplo, Cuba fue expulsada de la organización luego de que su gobierno virara hacia el comunismo, y en 1965 la OEA apoyó una intervención militar estadounidense en la República Dominicana bajo el pretexto (mayoritariamente falso) de un posible golpe comunista.

Con el tiempo, sin embargo, la OEA se convirtió en un foro importante para los países de América Latina porque les permitió expresar de manera directa su oposición a ciertas iniciativas estadounidenses en el hemisferio. A finales de los setenta y principios de ochenta, Estados Unidos tenía menos interés en la región y cuando sí quería impulsar una iniciativa, como en el caso de Nicaragua en 1979, los países de América Latina y el Caribe se resistieron. Para fines de la década de 1980, la parálisis de la OEA mostraba con claridad que no había consenso acerca de intereses o valores comunes, ni sobre el balance regional de poder, y tampoco sobre el rol de la organización en la resolución de disputas regionales.

De forma paradójica, la OEA tuvo un resurgimiento al terminar la Guerra Fría. Estados Unidos volvió a asumir su rol de líder regional y promovió activamente una agenda económicamente liberal en América Latina, conocida como Consenso de Washington. En la primera Cumbre de las Américas de 1994 (una reunión bienal de líderes hemisféricos) los participantes acordaron que las Américas debían ser una comunidad de sociedades democráticas y que la prosperidad regional se alcanzaría mediante los mercados abiertos, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. Algunos años después, el Compromiso de Santiago proclamó explícitamente que la democracia representativa era indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo, y que era el único sistema político que garantizaba el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. También importante fue la propuesta para construir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que debía completarse para 2005.

En resumen, entonces, esta nueva ola de regionalismo estuvo centrada en la defensa de la democracia y la integración económica del hemisferio a través del libre comercio. Muchos países de América Latina y el Caribe abrazaron con entusiasmo esta agenda, esperando mejorar sus vínculos con Washington, consolidar sus transiciones a la democracia (ver capítulo 2) y reactivar sus economías tras la “década perdida” de los ochenta (ver capítulo 5). En 1990, Canadá se convirtió en miembro pleno de la OEA, mientras que Cuba siguió siendo excluida.

Durante los años noventa, parecía haber consenso en que la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos debían ser prioridades de la OEA. La Unidad de Promoción de la Democracia fue creada en 1990 para ayudar a los estados en reforzar sus instituciones políticas y procedimientos democráticos, y la OEA se volvió muy activa y efectiva en tareas de capacitación y observación electoral. El más importante instrumento hemisférico para la defensa de la democracia, la Carta Democrática Interamericana, fue firmada en 2001. La Carta establece los pasos a seguir en caso de la interrupción del orden democrático en un estado miembro de la OEA, incluyendo la suspensión de la organización hasta que la democracia sea restaurada.

Este acuerdo hemisférico alrededor de la democracia, los derechos humanos y las políticas económicas neoliberales fue efímero. Hacia finales de los noventa, la llamada “ola rosa” de gobiernos de izquierda y centroizquierda comenzaba a canalizar el descontento con las políticas del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, emergieron diferencias entre los modelos políticos y económicos de los gobiernos de la región y acerca de la naturaleza de la integración regional. El sentimiento contrario al comercio también se fortaleció en el interior de Estados Unidos, como lo demostró la creciente oposición al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) aún luego de su ratificación. De hecho, el colapso de la iniciativa del ALCA durante la Cumbre de las Américas de 2005 en la ciudad argentina de Mar del Plata se debió a la oposición de algunos líderes latinoamericanos, sobre todo el venezolano Hugo Chávez y el argentino Néstor Kirchner, pero también a la resistencia proccionista en el congreso estadounidense.

Esta creciente fragmentación política ha impedido que la OEA defienda de manera efectiva sus principios democráticos. En 2009, la Carta Democrática se aplicó por primera vez para suspender a Honduras luego de un golpe contra el presidente Manuel Zelaya, pero esta decisión hizo poco por resolver el bloqueo político en ese país, en medio de diferencias entre los estados miembros. De forma llamativa, ese mismo año fue levantada la suspensión de Cuba (que de todas formas se negó a reincorporarse como miembro).

El caso más claro de este fracaso de la OEA ha sido su incapacidad para prevenir o revertir la destrucción de la democracia en Venezuela. En 2017, el poder judicial controlado por el gobierno del presidente Nicolás Maduro usurpó los poderes de la Asamblea Nacional controlada por la oposición y autorizó una ilegítima Asamblea Constituyente integrada por aliados de Maduro. Mientras tanto, la economía del país está en ruinas, lo que ha llevado a una crisis humanitaria y a la emigración de más de 2 millones de venezolanos. El secretario general de la OEA, Luis Almagro, ha sido muy frontal en denunciar al régimen venezolano, lo cual demuestra que la OEA no tiene un rol significativo en la resolución de la crisis.

Es evidente que no existe consenso en la región acerca de valores políticos, ni entendimientos comunes sobre el rol de la OEA y las asimetrías de poder que benefician a algunos países por sobre otros. La influencia regional de Venezuela, declinante pero todavía significativa sobre todo para algunas naciones caribeñas, ha impedido que la OEA alcance las mayorías necesarias para suspender a Caracas. Mientras tanto, Venezuela anunció su salida de la organización (que tendrá efecto en 2019) y Maduro ha intercambiado duras palabras con Almagro.

Por otra parte, la falta de una política consistente hacia el hemisferio por parte de Estados Unidos contribuyó a profundizar las fracturas en la región y pone en entredicho el interés de Washington en promover la democracia y los derechos humanos. La OEA, por lo tanto, enfrenta “una trampa de irrelevancia en la que las percepciones de poca efectividad se vuelven profecías autocumplidas, pero sin un peligro inminente que pueda estimular el cambio” (Raderstorf y Shifter, 2018, 6).

Además del surgimiento de un bloque de gobiernos izquierdistas que intentó limitar la influencia de la OEA (por considerarla un instrumento de Estados Unidos) mediante la creación de otras instituciones con estándares más bajos en materia de democracia y derechos humanos, Raderstorf y Shifter identifican otras tendencias que han afectado al sistema interamericano. Entre ellas se encuentran la vulnerabilidad de las imperfectas democracias latinoamericanas, amenazadas por la corrupción, el crimen organizado y el autoritarismo; y el ascenso de China, que impulsó a las economías de algunos países latinoamericanos durante el superciclo de las *commodities*, convirtiéndolos en actores más autónomos en el plano internacional. Sin embargo, con el final de ese ciclo, las divisiones internas han debilitado la participación de estos países en los asuntos regionales (Raderstorf y Shifter, 2018).

No es fácil evaluar el rol de la OEA. Legler sostiene que la organización no alcanzó su pleno potencial porque “no es un actor internacional poderoso, efectivo ni autónomo, pero tampoco es completamente débil, inútil o dependiente de sus estados miembros” (Legler, 2015, 312). La OEA ha hecho mucho por la gobernanza regional, pero no ha sido capaz de conseguir independencia, liderazgo institucional, autoridad delegada por los estados ni financiamiento adecuado. La organización tampoco ha podido construir o mantener un sentido de identidad hemisférica. Sin embargo, es el único foro regional en el que los países de América Latina y el Caribe pueden interactuar con Estados Unidos y Canadá para discutir temas de interés mutuo (Legler, 2015).

Existe otro pilar de la integración hemisférica: el SIDH. A diferencia de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte

Interamericana de Derechos Humanos han sido capaces de cumplir con sus funciones respectivas a pesar de las divisiones políticas. Ambos órganos fueron muy activos desde los ochenta, y su trabajo es fundamental para brindar a las víctimas canales adicionales para reclamar justicia. Aunque la Comisión emite recomendaciones no obligatorias para los países, su labor permite defender a las víctimas, sugerir reparaciones, e influir en las instituciones políticas. A pesar de que existen diferencias significativas entre los estados e intentos de Bolivia, Ecuador y Venezuela de debilitarlo, el SIDH sigue funcionando bien, aunque constantemente asediado por las restricciones presupuestarias y un número excesivo de casos. En todo caso, el sistema de derechos humanos es efectivo por el apoyo de los países latinoamericanos y su disposición a abrirse al monitoreo externo en un asunto doméstico muy sensible.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido más efectiva. Esto se debe a varias razones: sus decisiones son legalmente vinculantes y tienen en cuenta la legislación nacional y la jurisprudencia de las cortes superiores de cada país; los estados reconocen que la protección de los derechos humanos fundamentales es intrínseca a la democracia, y la sociedad civil ejerce presiones sobre los estados. La Corte tiene influencia sobre los sistemas jurídicos domésticos de los países de América Latina, que han adaptado y reformado sus legislaciones para proteger los derechos humanos, y también incide en la manera en la que se definen los derechos humanos y en cómo se investigan y castigan las violaciones.

En otras palabras, el SIDH cumple con sus funciones a pesar de afectar procesos domésticos muy sensibles en países que han sido históricamente celosos de su soberanía. Tres razones podrían explicar esta situación anómala: (1) los países reconocen su propia incapacidad para lidiar con violaciones a los derechos humanos; (2) Estados Unidos no participa en el SIDH (ni es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), por lo que los países latinoamericanos no temen que el hegemón imponga su visión a la Corte o la Comisión; y (3) el SIDH ha recibido más autoridad delegada por parte de sus estados miembros, lo cual le da independencia, a diferencia de otras instituciones vinculadas a la OEA (Legler, 2015). Sin embargo, todavía se debe explicar por qué han aceptado los gobiernos otorgar esa autonomía a la Corte y la Comisión. Además del reconocimiento de sus propias limitaciones para velar por los derechos humanos, puede que los países perciban que su participación y cumplimiento de las decisiones del SIDH sean fuente de legitimidad doméstica e internacional. Por otra parte, las resoluciones de la comisión no son vinculantes y los fallos de la Corte pueden ser ignorados al no tener capacidad de imponerse sobre los estados. A fin de cuentas, los estados no ceden su soberanía del todo.

Integración económica subregional: el Mercosur y la Alianza del Pacífico

Mientras que el Sistema Interamericano tiene como prioridades la cooperación política y los derechos humanos, el Mercosur y la AP son ejemplos de mecanismos subregionales de integración económica. Ambos surgieron de la vulnerabilidad económica de sus miembros en un mundo globalizado, durante dos momentos distintos: el período neoliberal y la era de adaptación a la multipolaridad. Se suele decir que el Mercosur está estancado, a diferencia de la AP, mucho más activa, pero ambos sirven como ejemplo del regionalismo coyuntural.

El Mercosur (fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) es un caso único en América Latina de integración económica con una dimensión política importante que ha sobrevivido a varias crisis. Sobrevivir, sin embargo, no es suficiente para escapar del regionalismo coyuntural. A más de 25 años de su creación, el Mercosur está lejos de convertirse en un verdadero bloque económico (incluyendo libre comercio y coordinación de políticas entre sus miembros) como lo habían planeado sus fundadores.

El bloque fue lanzado como instrumento para alcanzar una relación cooperativa entre Argentina y Brasil después de décadas de competencia geopolítica entre ambos, y consolidar sus respectivas transiciones a la democracia. Las élites políticas en Buenos Aires y Brasilia respondieron a los desafíos comunes de la época aplicando estrategias similares, incluidas las reformas estructurales y la parcial liberalización de sus economías a través del Mercosur.

Como sostiene Malamud (2005), la creación del Mercosur contradice las explicaciones tradicionales del regionalismo. A diferencia de la Unión Europea, el Mercosur no surgió a partir de una creciente interdependencia económica entre sus miembros principales, ni gracias a presiones desde abajo. Además, el Mercosur no ha desarrollado instituciones independientes como una secretaría general fuerte; por lo que sigue dependiendo de la voluntad de los presidentes para avanzar. Dentro del Mercosur todas las decisiones importantes se toman (o se bloquean) al nivel de presidentes, lo cual explica el origen y la evolución del bloque.

El Mercosur fue muy exitoso como mecanismo de integración económica en su primera década de existencia. El comercio intrabloque se multiplicó por cuatro entre 1991 y 2000, creciendo a un ritmo promedio de 16,9% anual en ese período (contra 5,3% anual durante la década anterior). Sin embargo, la devaluación del real brasileño en 1999 y la crisis argentina de 2000 y 2001 fueron puntos de quiebre. El comercio dentro del Mercosur cayó de un 23% del total del comercio de sus miembros en 1998 a un 13,9% en 2002; y se ha mantenido por debajo del 15% desde entonces. Además, las crisis de finales del siglo XX

pusieron fin a los intentos por coordinar políticas macroeconómicas entre Buenos Aires y Brasilia. En momentos críticos, los dos miembros principales del Mercosur decidieron preservar sus intereses nacionales por sobre la integración regional, un elemento central del regionalismo coyuntural.

En 1998 el Mercosur adoptó el Protocolo de Ushuaia, estableciendo la gobernanza democrática como prerrequisito para ser miembro. Esta cláusula fue aplicada por primera vez en 2012 para suspender a Paraguay después de que el presidente Fernando Lugo fuera removido mediante un muy cuestionado juicio político. Venezuela se incorporó como miembro pleno ese mismo año. Al unirse al Mercosur, Chávez esperaba extender su influencia regional y reforzar la legitimidad de su política exterior antiestadounidense. Por su parte, Brasil confiaba en que el Mercosur sería una fuente de estabilidad para la cada vez más convulsionada Venezuela (Van Klaveren, 2017).

Desde comienzos de los 2000, gobiernos más proteccionistas convirtieron al Mercosur en un símbolo de resistencia contra el neoliberalismo. Bajo los presidentes brasileños Lula da Silva (2003–2011) y Dilma Rousseff (2011–2016), y los argentinos Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), el Mercosur adoptó una postura cada vez más política, mientras la integración económica se estancaba (Gardini, 2010). La entrada de Venezuela, a pesar de tener lazos comerciales muy limitados con los otros miembros y no cumplir con los cambios regulatorios exigidos por los tratados del Mercosur, fue la demostración más palpable de la politización del bloque.

De manera paradójica, con las crisis económicas de los 2010 y la emergencia de gobiernos de centroderecha en Argentina y Brasil (bajo los presidentes Mauricio Macri y Michel Temer, respectivamente) las preferencias de los países parecen haber vuelto al principio: los dos fundadores del Mercosur implementaron reformas estructurales, limitaron el gasto público, promovieron algunas medidas de liberalización comercial y buscaron atraer inversión extranjera. Estos cambios, sin embargo, no pusieron fin al estancamiento del Mercosur. Hay sectores industriales brasileños y argentinos no competitivos internacionalmente que siguen presionando a sus gobiernos para que mantengan medidas proteccionistas. Además, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea para firmar un acuerdo comercial no han dado frutos, en gran medida por la resistencia del sector agrícola en algunos países europeos y las críticas de sectores manufactureros en el Mercosur. Ante esta falta de progreso, el Mercosur se ha concentrado en medidas menos ambiciosas como la facilitación y promoción del comercio, reglas de origen, identificación de cadenas de valor regionales, pequeñas y medianas empresas, cooperación aduanera, barreras no tarifarias y facilitación de comercio en servicios con la AP (BID, 2018). Aún está por verse si el Mercosur será capaz de cumplir incluso con esta agenda más moderada.

Como podía esperarse, los cambios políticos en Argentina y Brasil generaron también cambios en el Mercosur, y en agosto de 2017 Venezuela fue suspendida como miembro por sus violaciones a las reglas democráticas del bloque. Esta decisión demuestra el compromiso del Mercosur con la democracia, pero también el impacto del cambio de coaliciones domésticas en la naturaleza del regionalismo en América Latina. En cualquier caso, el Protocolo de Ushuaia es un mecanismo importante, que puso la democracia en el centro del proceso de integración.

La Alianza del Pacífico fue fundada en 2011 por Colombia, Chile, México y Perú como mecanismo económico. Su misión es promover el libre movimiento de bienes, capital, servicios y personas entre sus miembros como instrumentos para el desarrollo, el crecimiento y la competitividad. Tras su ratificación reemplazó a un conjunto de acuerdos comerciales bilaterales. A diferencia del más proteccionista Mercosur, el tratado constitutivo de la AP plantea que será una plataforma para la integración comercial de sus miembros con el mundo, especialmente con la región del Asia Pacífico (Pastrana, 2016).

Existen varias razones detrás de la creación de la AP. Una primera explicación es la necesidad de ajustarse a las tendencias económicas internacionales (la globalización en un mundo más multipolar) siguiendo los modelos del neoliberalismo. En ese marco, los miembros de la AP se unieron para ganar peso específico y negociar como grupo con otros países y bloques. Esto se ve facilitado porque a diferencia del Mercosur los miembros de la AP desmantelaron la mayor parte de sus barreras comerciales en los noventa.

Sin embargo, una segunda explicación sugiere que la AP fue un intento por atraer a México hacia Sudamérica para balancear las pretensiones brasileñas de liderazgo regional (Pastrana, 2016; Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017). Con la creación de la AP se consolidó la percepción de que existen dos Américas del Sur, una proteccionista en el Atlántico y otra liberal en el Pacífico, en un escenario de rivalidad entre la Alianza y el Mercosur. Se podría decir que cada uno de estos bloques refleja un modelo de integración distinto: el regionalismo abierto en el caso de la AP, y el regionalismo posliberal en el caso del Mercosur. Van Klaveren (2017) argumenta que la división Atlántico-Pacífico se verifica en lo comercial, pero no en términos políticos ni geopolíticos. De hecho, Chile es miembro asociado del Mercosur y ha intentado promover la integración entre los dos bloques; Perú ha reforzado sus relaciones con Brasil; y Brasil y México lograron converger en la creación de la CELAC. Puede que la AP no haya sido creada para balancear Brasil, pero de todas formas esta podría ser uno de sus efectos.

Se ha vuelto un lugar común describir a la AP como una historia de éxito en términos de integración económica latinoamericana, en contraste con el Mercosur. Esta visión destaca que las economías de la AP son más

competitivas, tienen menos barreras comerciales y se están adaptando más rápido a una economía global en la que Asia Pacífico (y China en particular) es el nuevo motor del mundo. Los miembros de la AP se han comprometido a integrar sus mercados financieros, reducir las diferencias regulatorias y promover la creación de cadenas de valor regionales.

Al mismo tiempo, la AP enfrenta obstáculos significativos. Para empezar, la liberalización económica de sus miembros no fue consecuencia de la creación de la Alianza sino un prerrequisito: muchos de los “logros” de la AP en términos de liberalización económica y comercial son anteriores a su creación. Además, y a diferencia del Mercosur (que contribuyó a integrar las economías de Argentina y Brasil), los miembros de la AP comercian muy poco entre sí: solo un 5% del comercio de los miembros de la AP se realiza dentro del bloque, frente a 15% del Mercosur. La distancia geográfica complica los esfuerzos por mejorar la integración física y existen diferencias importantes en la estructura económica de los miembros de la AP (sobre todo México, que es mucho más industrializado que el resto y muy dependiente del mercado estadounidense).

Finalmente, al igual que el Mercosur, en la AP las decisiones se toman solo a nivel presidencial, sin un secretariado permanente o instituciones comunes. Por lo tanto, la AP podría convertirse en otro ejemplo de regionalismo coyuntural, donde la retórica es más fuerte que la integración verdadera.

Poderes regionales y órdenes regionales

Existe un tercer tipo de institución regional en América Latina, que prioriza la coordinación política y el alineamiento ideológico por sobre la integración económica: el ALBA y la CELAC. Estas instituciones intentaron crear espacios de autonomía frente a Estados Unidos, e influir en las discusiones acerca de la gobernanza política y económica global. Su principal objetivo fue promover acuerdos políticos y cooperación intergubernamental entre países latinoamericanos en busca de bienestar social y para lidiar con la inestabilidad global (Saltalamacchia, 2015).

El ALBA es un ejemplo de movimiento contrahegemónico. Fundada en 2004 por Cuba y Venezuela (más tarde se unieron Bolivia, Ecuador, Nicaragua y varios países caribeños), el ALBA fue ideada como un instrumento para reducir la influencia estadounidense en América Latina. La iniciativa se presentó como una alternativa al modelo neoliberal encarnado en la propuesta del ALCA que fue derrotada en 2005, con foco en el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social bajo una ideología izquierdista común (Gardini, 2010). Tal vez más importante, el ALBA fue creado como instrumento de la política exterior venezolana para promover su agenda regional y desafiar a

Washington. Al hacerlo, Venezuela (Chávez) podría consolidar su liderazgo en el Caribe y entre los países andinos más pobres.

Según sus creadores, el ALBA promovería un modelo no capitalista de integración concentrado en el desarrollo social y no en incentivos de mercado, con el objetivo de favorecer el desarrollo endógeno. El mayor instrumento para cumplir estas metas y reforzar la influencia venezolana fue PetroCaribe, una iniciativa lanzada en 2005 por la cual Caracas enviaba petróleo subsidiado a sus aliados del ALBA. Mediante este esquema Venezuela se comprometió a proveer más de US\$17.000 millones en petróleo subsidiado por 10 años, a razón de 200.000 barriles de petróleo por día. En 2016, PetroCaribe cubría más del 40% de la demanda de hidrocarburos de sus miembros (Burges, 2007; Legañoa, 2017); y para 2017 había enviado petróleo a 19 países.

El colapso de los precios del petróleo a partir de 2011 y la muerte de Chávez dos años después fueron duros golpes para el ALBA y para las ambiciones regionales de Venezuela. La alternativa bolivariana propuesta por Chávez fue desacreditada a nivel doméstico y regional debido al colapso económico, caos social y autoritarismo político bajo su sucesor, Maduro. De hecho, Ecuador dejó el ALBA en 2018 bajo el nuevo presidente Lenín Moreno. A pesar de ello, la influencia regional venezolana no ha desaparecido por completo y los envíos de petróleo a través de PetroCaribe se han reducido drásticamente, pero no terminaron. Por ejemplo, gracias a su alianza debilitada pero aún en pie con algunas pequeñas naciones del Caribe, Maduro ha impedido que la Asamblea General de la OEA aplique en su totalidad la Carta Democrática al caso venezolano. A pesar de los muchos problemas, hay un sentimiento de gratitud en los países menores del ALBA hacia la generosidad petrolera de Venezuela, especialmente dado el abandono relativo de Estados Unidos.

Como el ALBA, la UNASUR también fue pensado como instrumento de política exterior de un poder regional: en este caso, Brasil. La idea se desarrolló bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso a fines de los noventa y fue continuada por Lula da Silva. Creada en 2005, la UNASUR fue una plataforma brasileña para construir su propio orden subregional en América del Sur (todos los países sudamericanos adhirieron), ganar autonomía de actores externos (incluido Estados Unidos) y convertirse en un actor global. México fue excluido explícitamente, al ser un potencial “caballo de Troya” de Estados Unidos en América Latina y un posible rival regional de Brasilia en tamaño y capacidades. La UNASUR también le dio a Brasil una oportunidad para moderar las iniciativas más radicales provenientes del ALBA (Saltalamacchia, 2015).

La UNASUR es una iniciativa política que proclama su defensa de la democracia, el desarrollo social, la equidad económica, la integración física y la protección del medio ambiente, entre otros principios. Es también un

mecanismo para la coordinación política y de seguridad (incluyendo un Consejo Sudamericano de Defensa) que buscaba facilitar la resolución de conflictos entre sus miembros.

A pesar de sus limitaciones y de la resistencia de algunos miembros a la influencia brasileña, la UNASUR fue exitosa en mediar en algunas crisis domésticas y entre estados: en Bolivia en 2008, cuando fuerzas regionales de la oposición exigieron gobiernos autónomos; y en Ecuador en 2010, para terminar con una insurrección policial. En 2010, la UNASUR también contribuyó a rebajar las tensiones entre Colombia y Venezuela luego de que el presidente colombiano Juan Manuel Santos acusara a Caracas de proteger en su territorio a guerrillas colombianas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Como otros casos de regionalismo coyuntural, sin embargo, la UNASUR dependía enteramente del liderazgo presidencial para funcionar. Cuando la "ola rosa" terminó, la UNASUR perdió impulso, al disolverse las afinidades ideológicas entre sus miembros. Sin dudas la incapacidad de la organización para abordar el colapso de Venezuela hundió la UNASUR en su crisis actual. Lejos de ser un actor imparcial, bajo la secretaria general de Ernesto Samper la UNASUR se movió en sintonía con el gobierno venezolano, desatando las protestas de otros miembros.

Es difícil imaginar cómo la UNASUR podría superar su crisis actual. Las cumbres presidenciales se pospusieron y las elecciones para seleccionar a un sucesor para Samper no se realizaron por desacuerdos entre los miembros. Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Brasil han dejado de contribuir fondos a la organización; Colombia se retiró por completo. Ecuador, incluso, ha exigido que la UNASUR le devuelva el edificio de su sede central en Quito. En otras palabras, la UNASUR funcionó mientras fue conducida por líderes ambiciosos con muchos recursos y circunstancias favorables. Los procedimientos, la necesidad de consenso total para tomar decisiones y la debilidad de sus instituciones hizo imposible que la organización sobreviviera a las diferencias ideológicas profundas que surgieron en la década de 2010 (Mizrahi, 2018).

La CELAC fue la última de las organizaciones creadas bajo la ola de regionalismo más reciente, en 2012. Su principal característica fue la exclusión de Estados Unidos y Canadá, y la inclusión de Cuba como miembro, lo que generó especulaciones acerca de si su objetivo era reemplazar a la OEA. Apelando a la vieja retórica integracionista, la CELAC aspiraba a abordar problemas comunes, mejorar la posición de América Latina y el Caribe en el sistema internacional, y convertirse en la voz de la región en asuntos internacionales. De hecho, la CELAC ha emitido comunicados sobre temas relevantes de la agenda regional y global, y se convirtió en una plataforma para discusiones entre América Latina y China, con la creación del Foro CELAC-China en

2015 (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017; Saltalamacchia, 2015; Van Klaveren, 2017).

Como la AP, mediante la CELAC México regresó a la región luego de años de tensiones con otras potencias como Argentina, Brasil, Cuba y Venezuela. De hecho, la perspectiva oficial en México es que la CELAC fue una iniciativa mexicana exitosa, no solo por haber podido reunir a todos los países de América Latina y el Caribe para la cumbre fundacional en Cancún, sino porque la organización sería un instrumento para balancear la influencia regional brasileña. La CELAC, por lo tanto, podría ser otro ejemplo de la rivalidad entre Brasil y México, y de su competencia por ganar influencia y liderazgo en la región (Covarrubias, 2016).

Sin embargo, la CELAC ha sido incapaz de promover una integración verdadera o de enfrentar las crisis políticas recientes en la región. En 2017, divisiones entre sus miembros hicieron imposible una reunión extraordinaria para tratar el caso de Venezuela. Por la misma razón, fue suspendida una cumbre con la Unión Europea prevista para octubre de ese año. La “unidad en la diversidad”, el lema oficial de la CELAC, no es fácil. Además, a pesar de la existencia del foro con China, los países prefieren manejar sus relaciones con Beijing de manera bilateral (ver capítulo 6, este volumen).

¿Qué nos dice el declive del ALBA, la UNASUR y la CELAC sobre el regionalismo en América Latina? Una posible respuesta sugiere que la integración regional es rehén de la debilidad relativa de los países latinoamericanos frente a potencias externas y de la ausencia de intereses comunes lo suficientemente fuertes como para superar las diferencias ideológicas y políticas, y las asimetrías de poder. Las vulnerabilidades políticas y económicas pueden promover el regionalismo en ciertas circunstancias, pero también limitarlo o volverlo poco efectivo. La crisis económica y el cambio de gobierno en Brasil en 2016 debilitaron su voluntad y capacidad de actuar como líder regional. La caída en el precio internacional del petróleo y la fragilidad institucional dejaron al ALBA sin liderazgo, y la falta de consenso acerca de la democracia contribuyó a la parálisis de la CELAC. En definitiva, los virajes políticos y económicos en muchos países de América Latina complican la construcción de órdenes regionales o subregionales.

Conclusión

El regionalismo en América Latina ha tenido poca estabilidad, progreso o eficacia. Este capítulo intenta demostrar su naturaleza cíclica mediante el concepto de regionalismo coyuntural. La organización más institucionalizada y estable de la región sigue siendo la OEA, a pesar de su estancamiento y falta de propósito claro. Bajo el esquema del regionalismo coyuntural podemos detectar

resultados positivos en momentos específicos: La OEA, el Mercosur, la AP, la UNASUR, el ALBA y la CELAC generaron optimismo, sobre todo inmediatamente después de ser creadas. Por un tiempo, lograron resolver algunas crisis domésticas en países latinoamericanos, contribuyeron a la gobernanza regional, aumentaron el comercio y las inversiones o facilitaron el desarrollo de los países más pobres. Sin embargo, al cambiar el panorama político y económico, estas iniciativas se hundieron en la ineficacia, tal como lo habían hecho sus predecesoras.

A pesar de compartir muchas más características culturales que otras regiones del mundo, los países de América Latina se muestran reticentes a delegar autoridad en instituciones supranacionales y rechazan cualquier límite a su soberanía nacional. Como el nivel de interdependencia económica entre ellos es muy limitado, los países de la región prefieren actuar unilateralmente y tienden a confiar poco en los demás. En Europa, los países se necesitaron mutuamente para reconstruir sus economías después de la segunda guerra mundial. No existe esa necesidad inmediata en América Latina, ni están claros los beneficios que traería una mayor integración. Algunos países creen que si ceden parte de su soberanía a instituciones regionales corren el riesgo de sacrificar sus intereses nacionales en esquemas que solo benefician a las potencias como Brasil o México.

Van Klaveren (2017) sostiene que los países de América Latina comparten un núcleo de normas comunes como la resolución pacífica de los conflictos, la no intervención, la prohibición de las armas de destrucción masiva, la protección de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. Sin embargo, los ejemplos citados en este capítulo cuestionan la existencia de tal consenso, especialmente en lo referido a la democracia y el estado de derecho.

Otros analistas señalan que el regionalismo fracasó en América Latina porque los países no crearon instituciones supranacionales fuertes que puedan mediar entre ellos y promover la integración de forma relativamente autónoma. Esta explicación es poco convincente: debe existir una razón subyacente por la que los países no están dispuestos a ceder soberanía en primer lugar. En ese sentido, puede que el regionalismo coyuntural sea consecuencia de la debilidad de las instituciones *dentro* de cada país latinoamericano, en vez de *entre* ellos. Como demuestran otros capítulos de este volumen, a pesar de cierto progreso, las estructuras estatales en América Latina siguen siendo débiles, fragmentadas y poco efectivas. Puede que los gobiernos se resistan a la integración regional porque no confían en sus propias burocracias estatales para implementar este proceso sin sucumbir a los deseos e intereses de otros países. En otras palabras, puede que los estados latinoamericanos preserven su soberanía porque son demasiado débiles para manejar la integración de forma efectiva.

Este capítulo demuestra que el regionalismo en América Latina es por sobre todo un momento político que depende de muchas variables. No está claro que la creación instituciones supranacionales lleve a organizaciones regionales más duraderas y efectivas. Hasta el momento, la debilidad económica y política de los países de América Latina y el Caribe, y el interés intermitente de Estados Unidos por la región han actuado como incentivos y obstáculos de un regionalismo efectivo.

La evidencia en otras áreas del mundo sugiere que construir estructuras estatales efectivas es un prerrequisito para un proceso de integración regional exitoso. En ese sentido, América Latina no es la excepción, dada la naturaleza esporádica y los obstáculos del regionalismo en África. Al mismo tiempo, el pasado común, similitudes culturales y lenguaje compartido de América Latina hacen que el regionalismo sea una causa particularmente atractiva. La combinación de estos obstáculos y este potencial es lo que da lugar al regionalismo coyuntural. Hasta que los países latinoamericanos no logren resolver la debilidad de sus propios estados, puede que el regionalismo en todas sus formas siga atrapado en ciclos de optimismo y frustración.

Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. "MERCOSUR Exports Increase as the Bloc's Integration Strategy Is Revitalized". Comunicado de Prensa 27 de febrero. <https://www.iadb.org/en/news/MERCOSURseesbiggestexportrisein5years>
- Burges, Sean W. 2007. "Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". *Third World Quarterly* 28 (7): 1343–58.
- Covarrubias, Ana. 2016. "Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil". En *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil*, editado por Gian Luca Gardini y Maria Hermínia Tavares de Almeida, 195–213. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- García-Sayán, Diego. 2015. "The Inter-American Court of Human Rights: Its Decisive Impact on Latin American Rights". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 329–46. Nueva York: Routledge.
- Gardini, Gian Luca. 2010. "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de la convergencia regional". *Relaciones Internacionales* 15: 11–31.
- Legaña, Jorge. 2017. "Secretario Ejecutivo de Petrocaribe: El objetivo es continuar la cooperación". *Cuba Debate* 8 de marzo. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/03/08/secretario-ejecutivo-de-petrocaribe-el-objetivo-es-continuar-la-cooperacion/#.WuUNyljwaM8>
- Legler, Thomas. 2015. "Beyond Reach? The Organization of American States and Effective Multilateralism". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 311–28. Nueva York: Routledge.

- Malamud, Andrés. 2005. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review* 40 (1): 138–64. <https://muse.jhu.edu/>
- Mizrahi, Darío. 2018. "5 claves para entender la crisis (¿final?) de la Unasur". *Infobae* 28 de abril. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/04/28/5-claves-para-entender-la-crisis-final-de-la-unasur/>
- Pastrana, Eduardo. 2016. *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Mexico: Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javierana.
- Quiliconi, Cintia, y Raúl Salgado Espinoza. 2017. "Latin American Integration: Regionalism à La Carte in a Multipolar World?" *Colombia Internacional* 92: 15–41.
- Raderstorf, Ben, y Michael Shifter. 2018. "Rebuilding Hemispheric Consensus. A Reform Agenda for the Organization of American States". Rule of Law Program Report. Inter-American Dialogue, Washington, DC.
- Saltalamacchia, Natalia. 2015. "Regional Multilateralism in Latin America: UNASUR, ALBA and CELAC". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 298–310. Nueva York: Routledge.
- Van Klaveren, Alberto. 2017. "Regionalism in Latin America. Navigating the Fog". SECO Documento de Trabajo 25/2017. World Trade Institute of the University of Bern, Bern.



8

**Conclusión:
una narrativa
latinoamericana**

Michael Shifter y Bruno Binetti

Conclusión: una narrativa latinoamericana

Michael Shifter y Bruno Binetti

Este libro presenta una narrativa de América Latina que ayude a aclarar dónde está la región frente a los temas políticos, sociales y económicos más acuciantes, ya bien entrado el siglo XXI. No fue una tarea sencilla. América Latina es una región vertiginosa, donde el optimismo acerca del futuro suele transformarse rápidamente en frustración sobre los retrocesos. Como remarca la expresidenta Laura Chinchilla en su introducción: “hay pocos lugares donde la sensación de oportunidad desaprovechada sea tan fuerte”.

Un rápido análisis de los eventos de las últimas décadas demuestra esta realidad bifronte. Durante la década de 1980, y contra todo pronóstico, la mayor parte de la región logró consolidar regímenes democráticos. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos sufrían una “década perdida” en términos de desarrollo, con crisis de deuda y elevada inestabilidad macroeconómica. Durante el período siguiente, en los años noventa, muchos países aplicaron reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington. Las políticas pro mercado trajeron estabilidad, redujeron la inflación y permitieron cierto crecimiento, pero también tuvieron altos costos sociales, con pobreza y desigualdad en aumento. La primera década del siglo XXI trajo nuevas esperanzas gracias a un boom económico en América del Sur, alimentado por el apetito chino de materias primas. Esta expansión permitió que nuevos gobiernos provenientes de la izquierda y la centroizquierda aumentaran el gasto público, crearan programas sociales inclusivos y lideraran un período de reducción de la pobreza y la desigualdad en varios países.

Al momento de publicar este libro, sin embargo, gran parte de América Latina está inmersa una vez más en sentimientos de frustración y oportunidades perdidas. Entre 2003 y 2013 los gobiernos se concentraron en responder a las demandas sociales urgentes y, cegados por su propio éxito electoral, actuaron como si el boom económico fuera a durar para siempre, en vez de ser una ocasión única y temporal. Esa oportunidad se desperdició. La mayoría de los países latinoamericanos no la aprovechó para hacer reformas que mejoraran la productividad y la eficacia del aparato estatal, o diversificaran las exportaciones más allá de las materias primas. Una vez más, América Latina sacrificó su futuro en el altar del presente.

Por lo tanto, cuando este ambiente externo favorable cambió a partir de 2013, en gran parte por la desaceleración del motor económico chino, muchas economías latinoamericanas se estancaron. Brasil, el país más grande de la región, sufrió la peor recesión de su historia, perdiendo 8% de su producto interno bruto en solo dos años. Tal vez más importante, los progresos significativos realizados en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad hoy están en riesgo en toda la región. Si los 2000 fueron los años de las nuevas clases medias latinoamericanas, la década de 2010 es la de los vulnerables: aquellos que apenas lograron salir de la pobreza durante el boom y ahora pueden caer de vuelta en ella.

Los capítulos de este libro buscan mirar más allá de la coyuntura actual e identificar los principales desafíos que enfrenta América Latina, considerando los logros y las decepciones del pasado reciente. En cada caso, se destaca esta mezcla muy latinoamericana de esperanza y frustración.

Con relación al estado de derecho, Catalina Botero nos recuerda el progreso que ha realizado América Latina para dejar atrás un trágico ciclo (que parecía indestructible) de dictaduras militares, conflictos internos y violaciones a los derechos humanos. Hoy, gran parte de los países de la región son democracias, y dos de ellos (Costa Rica y Uruguay) están entre las democracias más robustas del mundo, de acuerdo a *The Economist Intelligence Unit* (2019). Al mismo tiempo, señala Botero, comparar la situación actual con la de los años oscuros de los setenta puede resultar complaciente en exceso. En los noventa el autoritarismo de Alberto Fujimori en Perú demostró que las instituciones democráticas no se ven amenazadas solo por golpes militares, sino que también pueden ser desmanteladas desde adentro por líderes elegidos democráticamente. Esa lección volvió como tragedia en el siglo XXI dada la consolidación de dictaduras en Nicaragua y Venezuela, y las tendencias antidemocráticas en Bolivia, Guatemala, Honduras y otros países.

Los históricos movimientos anticorrupción de los últimos años han tenido efectos contradictorios sobre las democracias latinoamericanas. Por un lado, el activismo judicial contra la corrupción, en parte inspirado y vinculado al caso Lava Jato en Brasil, ha demostrado la fortaleza de las instituciones del estado de derecho en algunos países. Pero, por otra parte, la sucesión sin fin de escándalos que involucran a presidentes, legisladores y funcionarios (tanto en actividad como retirados) ha erosionado la legitimidad del régimen democrático a los ojos de los ciudadanos. Sumados a los problemas económicos, los casos de corrupción han acelerado la descomposición de los sistemas tradicionales de partidos políticos en gran parte de la región, abriendo el camino a *outsiders* que han ganado elecciones con una plataforma antipolítica y anticorrupción solo para cooptar estas estructuras corruptas tras llegar al poder. Aún más grave es que muchos de estos recién llegados hayan aprovechado

la ira de los ciudadanos contra la clase política para debilitar los controles al Poder Ejecutivo, limitar la libertad de expresión y profundizar la polarización política. Incluso fuera de la terrible implosión política, económica y social de Venezuela, el futuro de la democracia en América Latina es incierto.

Robert Muggah analiza una paradoja latinoamericana fundamental: la región no ha tenido un conflicto militar a gran escala entre dos estados desde la década de 1930, y el último conflicto armado interno (en Colombia) está más cerca de terminar. Al mismo tiempo, América Latina es la región más violenta del planeta, con una tasa de homicidios tres veces mayor que el promedio mundial ¿Cómo puede explicarse esta anomalía trágica? Muggah resalta varios factores, que incluyen la prevalencia del tráfico de drogas, la disponibilidad de armas, la debilidad de las instituciones estatales y las condiciones socioeconómicas.

El autor también destaca que América Latina ha sido un laboratorio de innovación en iniciativas contra la violencia y el crimen organizado, habiendo desarrollado políticas de seguridad ciudadana basadas en la prevención y la construcción de confianza entre las fuerzas de seguridad y la gente que deben proteger. Estos proyectos han tenido resultados prometedores en Brasil, Colombia y otros países, pero parecen ser más la excepción que la regla. Mucho más frecuentes son las políticas de mano dura basadas en la represión, la encarcelación indiscriminada, penas altas y autorización a las fuerzas de seguridad a usar la fuerza sin restricciones. Estas medidas son populares pero contraproducentes, al estar relacionadas con violaciones masivas a los derechos humanos, abusos por parte de las fuerzas de seguridad y niveles de violencia todavía más elevados. Brasil será una prueba crucial, ya que el presidente Jair Bolsonaro llegó al poder prometiendo aplicar políticas extremas de mano dura contra el narcotráfico y la criminalidad.

Además de estar a la cabeza en materia de crimen y violencia, América Latina también tiene los índices más elevados de desigualdad del mundo, otro récord lamentable y un problema crónico para la región, como señala George Gray Molina en el capítulo 4. El autor sostiene que los programas sociales tuvieron un rol relativamente menor en la reducción de la pobreza entre 2003 y 2013 y que la expansión económica fue mucho más importante. No sorprende, entonces, que ese progreso esté hoy en peligro. Además, millones de latinoamericanos incluidos mujeres, afro descendientes, minorías sexuales y poblaciones indígenas siguen siendo tratados como ciudadanos de segunda clase por sus gobiernos y sociedades, y tienen acceso limitado a los servicios públicos, las oportunidades económicas, y sus derechos humanos básicos.

La desigualdad de ingresos suele superponerse y agravar otros tipos de exclusión y discriminación. Al analizar el complejo y cambiante panorama social de América Latina, Gray Molina destaca la persistencia de

desigualdades de género, raciales y étnicas, e insta a implementar políticas sociales que se dirijan a estos grupos de manera más efectiva. En ese sentido, el capítulo de Gray Molina es una denuncia del fracaso de los países latinoamericanos en asegurar los derechos básicos de millones de sus ciudadanos.

Sería imposible comprender estos niveles de pobreza y desigualdad sin abordar la efectividad (o falta de ella) de las políticas económicas de la región. Augusto de la Torre y Alain Ize argumentan que, exceptuando casos aislados como los de Chile, Costa Rica y Perú (que aún enfrentan desafíos importantes en inclusión social y acceso a los servicios públicos), los países de América Latina siguen atrapados en un ciclo: años de crecimiento acelerado son sucedidos inexorablemente por períodos de crisis y estancamiento.

Este es otro ejemplo de la falta de planificación de largo plazo en América Latina: optimistas en medio del boom, muchos líderes no aplicaron políticas contracíclicas que les hubieran permitido ahorrar durante los años buenos para invertir en tiempos de estancamiento. Ahora, con cifras de crecimiento más bajas, es políticamente difícil implementar las reformas demoradas pero necesarias en materia de productividad, impuestos y gasto público. Los autores sostienen que por esta falta de pensamiento de largo plazo América Latina perdió una oportunidad inmejorable para basar sus economías en pilares más sólidos. Pensando en el futuro, de la Torre e Ize instan a la región a impulsar la innovación, reforzar el estado de derecho, invertir en sus ciudadanos y conquistar nuevos mercados de exportación de bienes y servicios para cerrar la creciente brecha con el mundo desarrollado e integrarse mejor a la economía global.

Andrés Malamud, sin embargo, advierte que el mundo con el que los países latinoamericanos quieren mejorar sus lazos está cambiando de manera acelerada y no necesariamente para bien. El poder global económico y geopolítico se está disipando y fragmentando a niveles no vistos desde el final de la Guerra Fría, o incluso de la Segunda Guerra Mundial. Esta realidad complica las estrategias de política exterior de países en regiones “periféricas” como América Latina, tomando prestado un concepto utilizado por los teóricos de la dependencia en los '70. El ascenso de Asia, y especialmente de China, en el siglo XXI como motor económico y centro geopolítico del mundo fue bien recibido en América Latina como una oportunidad para diversificar sus relaciones internacionales y encontrar nuevos socios económicos. Algunos vieron a Beijing como un potencial salvador y una alternativa “sur-sur” a la hegemonía tradicional de Estados Unidos.

Al mismo tiempo, Malamud señala que el ascenso de China conlleva el riesgo de nuevas dependencias. A pesar de los esfuerzos recientes de Beijing para incrementar su participación en los sectores tecnológicos e industriales de América Latina, los lazos de la región con el gigante asiático siguen

basados en el intercambio de materias primas (soja, hierro, cobre, petróleo) por productos manufacturados chinos. En años recientes, la demanda china de esas *commodities* se moderó, lo cual agravó la vulnerabilidad de los países latinoamericanos. Además, muchos de los grandiosos proyectos de infraestructura anunciados por actores chinos en América Latina todavía no se han materializado, y alguna de estas iniciativas son criticadas por su impacto medioambiental y efectos negativos sobre el estado de derecho en la región.

Pocos países han pasado de la esperanza al pesimismo de manera tan abrupta como Brasil. Bajo el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva, el país aspiraba a convertirse en un poder emergente global mientras que ahora, tras una recesión y una prolongada crisis política, el rol internacional de Brasil está desdibujado. El presidente Bolsonaro pretende alinear a su país con los Estados Unidos de Donald Trump mientras limita los lazos con China. Sin embargo, dado que Brasil (y América Latina) dependen del comercio, los préstamos y las inversiones provenientes de China, es poco probable que los países de la región puedan permitirse hacer cambios drásticos.

Mientras tanto, Estados Unidos, el antiguo poder hegemónico en la región, está debilitado, pero no acabado. Washington ha perdido parte de su peso político en América Latina desde el cambio de siglo, en parte debido al creciente rol de China, pero mantiene una gran influencia sobre México, América Central y el Caribe. Además, destaca Malamud, la Reserva Federal de Estados Unidos sigue siendo importante, ya que varios países latinoamericanos son vulnerables a las fluctuaciones en la tasa de interés por su dependencia del endeudamiento externo.

Malamud sostiene que la política de Estados Unidos hacia América Latina ha cambiado poco bajo Donald Trump, a pesar de las diatribas xenófobas del presidente, sus políticas anti-inmigración y sus inclinaciones proteccionistas. El autor destaca que, más allá de la retórica, el abandono relativo de la región por parte de Washington continúa, y su atención sigue enfocada en combatir el narcotráfico e impedir que le surjan potenciales competidores en la arena de la seguridad. Incluso en Cuba, uno de los pocos logros notables de la presidencia de Barack Obama en la región, la política de Estados Unidos ha sido revertida, pero no de manera irreparable.

Algunos analistas esgrimen que América Latina sería capaz de mejorar su capacidad negociadora frente a Estados Unidos y China si actuara en conjunto, articulando posiciones unificadas. El análisis de Ana Covarrubias sugiere que, aunque sea deseable, ese tipo de acción coordinada es improbable debido a que el regionalismo latinoamericano ha sido circunstancial y débil. Nuevamente se manifiestan los ciclos de esperanza y frustración: en años recientes la región creó nuevas instituciones como la CELAC y la UNASUR en medio de grandes promesas y altas expectativas. Pero en cuanto el

contexto político cambió, CELAC se estancó (sin contar con las ocasionales fotografías con funcionarios chinos) y la UNASUR está al borde de la extinción tras la retirada de gran parte de sus miembros. La polarización y obstrucción generadas alrededor del caso venezolano han sido factores importantes detrás de la decadencia de ambas organizaciones.

Tal vez parte del problema fueron las expectativas poco realistas acerca de lo que puede lograr la integración. Después de todo, la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, a pesar de sus limitaciones, sugiere que existen oportunidades para crear mecanismos regionales pragmáticos. Además, muchas naciones latinoamericanas son parte del sistema interamericano de derechos humanos, un esquema sofisticado creado hace décadas para monitorear el cumplimiento de los estándares regionales en ese campo.

La región sufre la falta de liderazgo de sus países más importantes y la resistencia a compartir la soberanía, dos requisitos indispensables para la integración profunda. Como resultado, por ejemplo, los países de América Latina no han podido articular una posición común en defensa de la democracia en la región. La Organización de Estados Americanos, la organización regional más antigua del mundo, ha sido incapaz de alcanzar un consenso para aplicar su Carta Democrática en casos como el de Nicaragua y el de Venezuela, a pesar del activismo y el alto perfil de su secretario general. La creciente fragmentación política de América Latina, que incluye las victorias electorales del ultraderechista Bolsonaro en Brasil y el nacionalista de izquierda Andrés Manuel López Obrador en México, sugieren que la desconfianza mutua y la falta de coordinación pueden empeorar en el futuro próximo.

Hay un hilo conductor que atraviesa este volumen: todos los autores destacan la falta de capacidad estatal como uno de los factores principales que explican las promesas incumplidas de América Latina.

Debemos reconocer que más latinoamericanos tienen acceso a la educación, la salud y otros servicios públicos que nunca en la historia. La mayoría de los bancos centrales y ministerios de finanzas están dirigidos por funcionarios independientes y profesionales, lo cual explica cómo la región mantuvo controlados sus déficits fiscales y preservó la estabilidad macroeconómica luego de terminado el boom de los 2000. Además, los gobiernos locales en muchas ciudades latinoamericanas han implementado políticas públicas innovadoras para estimular el emprendedurismo, promover la cultura y la educación, mejorar los sistemas de transporte y reducir la violencia. Por lo general, sin embargo, los países de América Latina no han creado burocracias públicas profesionales en el nivel nacional, regional o local. Muchos incluso han sido incapaces de construir estructuras estatales capaces de llegar a cada rincón de sus territorios y garantizar acceso a los servicios públicos más elementales.

Al menos en parte, este problema tiene que ver con una mala distribución de los recursos. Algunos países latinoamericanos imponen a sus ciudadanos impuestos altos y complejos solo para desperdiciar lo recaudado en agencias estatales corruptas e ineficientes. En otros países, sobre todo en Centroamérica, las élites económicas consolidadas que tienen la mayor parte del poder político se resisten a pagar impuestos, haciendo imposible financiar incluso las funciones gubernamentales más esenciales.

Aún en los países latinoamericanos más ricos, las instituciones estatales (fuerzas de seguridad, servicios de transporte, sistemas judiciales, escuelas y hospitales, entre otros) suelen estar concentradas en áreas relativamente más prósperas dentro de las grandes ciudades, mientras que los millones de personas que viven fuera de estas “islas” son virtualmente ignorados, salvo para pedirles su voto durante las campañas electorales. Esto solo perpetúa los elevados niveles de corrupción y exclusión. Además, la extraordinaria concentración de poder en el Poder Ejecutivo limita la capacidad y la voluntad de los gobiernos latinoamericanos de alcanzar consensos significativos con la sociedad civil, el sector privado y actores políticos. La construcción de instituciones eficientes, descentralizadas, legítimas e inclusivas es la única forma en la que los países de América Latina van a poder reforzar el estado de derecho para restaurar la confianza de sus ciudadanos en la democracia, contener el crimen organizado y la violencia, reducir las desigualdades sociales, implementar políticas económicas sensatas y con visión de futuro, y diseñar mecanismos efectivos para profundizar la cooperación regional y la integración con el mundo.

Hace muchos años, el fallecido economista Albert Hirschman editó una serie de ensayos sobre el desarrollo en América Latina titulado *Obstinación por la esperanza*. Al analizar los desafíos significativos que enfrenta la región (algunos históricos, otros más recientes), es importante destacar su enorme y aparentemente inagotable capacidad de reinventarse a sí misma y revivir esa esperanza. Si no lo hacemos, la narrativa de América Latina estaría incompleta.

Referencias

- The Economist* Intelligence Unit. 2019. “The Retreat of Global Democracy Stopped in 2018”. 8 de enero. <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018>
- Hirschman, Albert. O. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.

Colaboradores

BRUNO BINETTI es miembro no residente del Diálogo Interamericano y profesor visitante en la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina. Es profesor de política exterior de Estados Unidos, relaciones internacionales de América Latina y teoría de relaciones internacionales. Ha consultado para Freedom House y para el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Anteriormente, fue asesor del líder minoritario en la Cámara de Diputados de Argentina. Binetti tiene una licenciatura de Di Tella y una maestría de la Elliott School of International Affairs, de la Universidad de George Washington, donde fue becario Fulbright.

CATALINA BOTERO es la decana de la escuela de derecho de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, y es socia fundadora de Dejusticia, Colombia. Se desempeñó como relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA desde 2008 hasta 2014, y también fue magistrada auxiliar en la Corte Constitucional de Colombia durante varios períodos. Anteriormente, Botero ocupó varios puestos públicos y privados sin fines de lucro en Colombia. También es parte del comité del Premio a la Libertad de Expresión Global de la Universidad de Columbia. Botero se licenció en derecho en la Universidad de los Andes y completó sus estudios de posgrado en administración pública, derecho administrativo y constitucional, y derechos humanos.

LAURA CHINCHILLA fue presidenta de Costa Rica de 2010 a 2014, la primera mujer en ocupar el cargo. Anteriormente se desempeñó como vicepresidenta, ministra de justicia y como miembro de la Asamblea Nacional. Es copresidenta de la junta directiva del Diálogo Interamericano.

ANA COVARRUBIAS ha sido profesora-investigadora en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México desde 1995, del cual fue directora de 2012 a 2017. Enseña teoría de relaciones internacionales, relaciones internacionales de América Latina, y política exterior de Estados Unidos y Canadá. Sus publicaciones recientes incluyen el *Routledge Handbook of Latin America in the World* (coeditado con Jorge Domínguez; Routledge, 2015), "México en la reconfiguración de América Latina" (*Pensamiento Propio*, 2016), "La política de México hacia América Latina en el siglo XXI: ¿Congruencia y legitimidad?" (*Estudios Internacionales*, 2017), y "En busca de influencia internacional: México como un poder empresarial" (con Jorge A. Schiavon; *International Journal*, 2018). Covarrubias tiene un DPhil de la Universidad de Oxford.

AUGUSTO DE LA TORRE trabaja independientemente como consultor principal de políticas, enseña en la School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia, es director del Centro de Investigación Económica de la Universidad de las Américas en Quito, Ecuador, y es un miembro principal no residente en la Institución Brookings. Trabajó en el Banco Mundial durante 20 años hasta 2016, incluyendo 10 años como el economista líder de América Latina. Anteriormente, se desempeñó como gobernador del Banco Central de Ecuador y como economista del Fondo Monetario Internacional. Obtuvo su maestría y su doctorado en economía en la Universidad de Notre Dame y es licenciado en filosofía por la Universidad Católica de Ecuador.

ALAIN IZE es profesor adjunto en la School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia. Antes de unirse a Columbia, trabajó para el Banco Mundial como consultor principal para América Latina y el Caribe y para las vicepresidencias del sector financiero y privado; como jefe de área para el Departamento de Mercados Monetarios y de capital del Fondo Monetario Internacional y economista líder para el Departamento de Asuntos Fiscales de la misma institución; como economista de la división de investigación del Banco de México; y como presidente del departamento de Economía del Colegio de México. Tiene un doctorado de la Universidad de Stanford y una maestría en administración de empresas de la Universidad de Columbia.

ANDRÉS MALAMUD es investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Es profesor visitante recurrente de universidades en Argentina, Brasil, Italia y España, ha sido investigador visitante en el Instituto Max Planck de Derecho Internacional en Heidelberg y en la Universidad de Maryland. Sus intereses de investigación incluyen integración regional comparativa, política exterior, estudios de la Unión Europea y política latinoamericana. Fue miembro del comité ejecutivo de la Asociación Latinoamericana

de Ciencia Política y es el actual secretario general de la Asociación Portuguesa de Ciencia Política. Malamud tiene un doctorado del Instituto Universitario Europeo.

GEORGE GRAY MOLINA consulta sobre pobreza, mercados laborales y protección social y reforma de políticas públicas en América Latina. Es el economista líder de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del programa de la ONU para el desarrollo, donde fue autor principal de *Progreso multidimensional: Bien estar más allá del ingreso* (2016), un informe regional sobre el desarrollo humano. En su país de origen, Bolivia, fue jefe del grupo de expertos en economía del Ministerio de la Presidencia de Bolivia y coordinador del programa de maestría en políticas públicas de la Universidad Católica. Gray Molina tiene una licenciatura en antropología y economía de la Universidad de Cornell, un MPP en políticas públicas de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard y un doctorado en política de la Universidad de Nuffield, Universidad de Oxford.

ROBERT MUGGAH cofundó el Instituto Igarapé en Brasil. También fue cofundador del Grupo SecDev, centrado en seguridad cibernética y riesgo digital en Europa, el medio oriente y Asia. También se desempeña como asesor principal de la ONU, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y varias compañías. Desde el 2000 hasta el 2011, fue Director de Investigación de Small Arms Survey. Es autor de ocho libros, más recientemente fue coautor de *Tiempo de la tierra: 100 mapas para navegar nuestro mundo* con Ian Goldin (Random House, 2019 la próxima publicación). Muggah recibió su DPhil de la Universidad de Oxford.

MICHAEL SHIFTER es presidente del Diálogo Interamericano. Anteriormente, fue vicepresidente de política y director del programa de Gobernabilidad Democrática del Diálogo. Antes de unirse al Diálogo, Shifter dirigió el Programa de América Latina y el Caribe en el Fondo Nacional para la Democracia y, antes de eso, el Programa de Gobernabilidad y Derechos Humanos de la Fundación Ford en la región andina y el Cono Sur. Desde 1993, ha sido profesor adjunto en la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown, donde enseña política latinoamericana. Shifter se graduó de Oberlin College y tiene una maestría en sociología de la Universidad de Harvard, donde enseñó desarrollo y política de América Latina durante cuatro años.



 **THEDIALOGUE**
Leadership for the Americas

www.thedialogue.org

Inter-American Dialogue
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
202-822-9002