



## ¿Puede América Latina aprovechar la década postcovid?

Oficina de Estrategia y Prospectiva

N.º 10, febrero 2022

El escritor Carlos Fuentes decía en su obra *El espejo enterrado* que, pese a un avance gradual y permanente, América Latina nunca se ha terminado de construir: “creciendo, pero inacabada, enérgica pero llena de problemas en apariencia irresolubles”. Una región de promesas incumplidas y expectativas quebradas, presa de ciclos políticos y económicos donde se suceden los momentos de euforia (en los que cree acercarse a los modelos de Europa y EEUU) y los períodos de convulsa depresión.

América Latina está saliendo de la peor crisis económica y social desde la Gran Depresión. Una vez concluido el ciclo expansivo de los primeros tres lustros del siglo XXI, coincidiendo con el colapso de precio de las materias primas, la región entró en una nueva etapa de convulsión política y social, que la pandemia del COVID-19 no ha hecho sino apuntalar con la quiebra del débil contrato social de unas sociedades latinoamericanas marcadas por el des-

bordamiento de los precarios sistemas de educación y salud y la irrupción de fuertes estallidos sociales.

La pandemia ha afectado de manera devastadora al continente. Según la CEPAL, a finales de 2020, la actividad económica de la región registraba promedios de caídas del 7,5% (las más altas del mundo), con un retroceso de 10 años en términos de PIB per cápita, 15 en niveles de pobreza y cerca de 30 años en términos de pobreza extrema. El impacto de la pandemia ha acelerado los problemas de hambre y desnutrición en algunas regiones, especialmente Centroamérica. Siete de los diez países en el mundo con mayor número de muertes en proporción a su población se encuentra en la región. Con solo el 8% de la población mundial, cuenta con un tercio del total de muertes. En países como Perú o Ecuador, solo uno de cada cuatro niños ha regresado a las aulas desde marzo de 2020. Según el Banco Mundial, el impacto del cierre de las clases en América Latina ha supues-

to el abandono escolar de casi 2 millones de niños mexicanos y el aumento en Colombia del reclutamiento de jóvenes por organizaciones criminales.

La brecha de la desigualdad por ingresos, por raza y por geografía, no ha hecho sino aumentar. El 10% más rico acapara el 70% de la riqueza. América Latina tiene 8 de los 20 países más desiguales y con peor distribución de ingresos del mundo. Este mismo informe del BM señala que la clase media ha dejado de ser mayoritaria en la región (5 millones de expulsados tras la última crisis). Con sociedades con unas clases medias cada vez más vulnerables, la dificultad de encontrar estabilidad política y crecimiento económico a largo plazo se convierte en un problema acuciante, ya que estas siempre han sido el principal motor de cambio político. Sin embargo, como señala Luis Alberto Moreno, ex Presidente del BID, las discusiones sobre la desigualdad a veces generan escepticismo y temor en ciertos sectores de la sociedad latinoamericana al ir asociadas históricamente a procesos revolucionarios involucionistas (caso de Sendero Luminoso o las FARC) y las atrocidades cometidas en nombre de la reducción de la brecha entre ricos y pobres.

### Visión fatalista: lo hemos intentado todo

América Latina se afana en ensayar modelos políticos, esquemas teóricos y búsqueda de paradigmas dispares sin resultados exitosos perdurables: liderazgos carismáticos, pannacionalismo, antiimperialismo, revolución, populismo o neoliberalismo, en el que no faltan movimientos políticos únicos en el mundo como el peronismo, donde una idea y la contraria conviven sin conflicto. Desde mediados de la década pasada, la política en América Latina ha dejado de moverse en ciclos políticos claros como en períodos anteriores (neoliberalismo y movimientos populistas como vectores dominantes). Según Pablo Stefanoni, la región vive un momento caleidoscópico con tendencias dispares y modelos de gobernanza fragmentados en los que ni nacionalistas populistas ni liberales prevalecen como tendencias políticas que puedan marcar proyectos de convivencia a largo plazo.

Un estudio de la Universidad Vanderbilt concluía que una cuarta parte de la población de América Latina no está de acuerdo con la afirmación de que la

democracia es el mejor sistema de gobierno. Se ha pasado, en palabras de Manuel Alcántara, de la fatiga al agotamiento democrático, con sistemas políticos desbordados e incapaces de atajar la desconfianza ciudadana, con unas élites tradicionales refractarias a los cambios y la rápida frustración de unas

## ***América Latina es una región de promesas incumplidas y expectativas quebradas***

clases medias y populares que impulsan la aparición de fórmulas de gobierno no democráticas. Según José Miguel Vivanco, ex director para las Américas de Human Rights Watch, el fenómeno Trump ha suministrado munición e inspiración para líderes y movimientos poco amigo de la democracia. Es posible, añade, que los postulados nacional populistas defendidos por algunos líderes políticos de la región no sean un accidente histórico, sino la consolidación de una determinada propuesta de orden social (mezcla de nativismo, anti estado y políticas de defensa a ultranza del mercado), asociada en algunos países al peso del movimiento evangélico, que ha venido para quedarse. Son líderes elegidos democráticamente que intentan deslegitimar sistemas a su juicio corruptos y se enfrentan a lo que consideran el establishment del Estado, atacando la libertad de prensa y la independencia judicial, sin que sus índices de popularidad se vean afectados, y haciendo, en última instancia, que la gobernanza sea más impredecible.

Prevalece un sentimiento de precariedad derivado de la brecha social, la destrucción medioambiental, las crisis migratorias, el poder de las economías ilícitas, la violencia, la pérdida de inversiones extranjeras y la progresiva posición de subordinación geoestratégica. Para muchos latinoamericanos, se empieza a percibir la sensación de que la región está cada vez más invisibilizada, especialmente patente en el progresivo desinterés de la UE por la región y la lógica geopolítica de EEUU y la defensa de sus intereses estratégicos. Sin embargo, la región está en el corazón de los grandes problemas de la agenda global: transición ecológica, desigualdad, migraciones a gran escala, crimen transnacional o irrupción de nuevas pandemias.

Países de la región antaño activos y comprometidos con el medio ambiente, como Brasil y México, están retrocediendo en sus políticas de transición verde. Según Global Forest Watch, Brasil ha sido el país que más bosque primario ha perdido en 2020, con el peligro de la aparición de virus zoonóticos de animales endémicos de la selva como murciélagos, monos o roedores que abren el camino a la aparición de nuevas pandemias, en lo que algunos expertos han denominado una futura era epidemiológica.

La crisis de seguridad en una gran parte de los países de la región continúa siendo un problema irresuelto. 50 años de la estrategia de lucha contra las drogas en América Latina —medio siglo de plomo y plata, según palabras de Gustavo Gorriti— ha provocado una superposición entre el poder militar y el civil y más de 200.000 muertes entre 2006 y 2021. Los cárteles de la droga son hoy más poderosos que nunca. Redes hemisféricas cada vez más sofisticadas son capaces de disputarle al Estado el control territorial y sustraerle el monopolio de la violencia. Las estrategias de distribución de los cárteles pueden en meses modificar bruscamente la situación de seguridad de un país, como ha ocurrido con la repentina degradación de Ecuador y el súbito aumento del número de homicidios en la ciudad de Guayaquil. Millones de personas en zonas periféricas son sometidas a la violencia de grupos criminales y fuerzas de seguridad (de las 50 ciudades más violentas del mundo, 41 se encuentran en América Latina), gangrenando instituciones y partidos políticos.

## **El papel de China y EEUU**

América Latina puede convertirse en un laboratorio del enfrentamiento futuro entre China y EEUU. Según el Diálogo Interamericano, China ha invertido en América Latina 137.000 millones de dólares en los últimos 15 años, más que el BM, el BID y la CAF juntos. Es el primer socio comercial de Brasil, Chile (30% de sus exportaciones) y Perú (y pronto de Argentina). Las primeras inversiones de China en la región estaban concentradas en la extracción y exportación de materias primas, aunque en los últimos años están orientándose hacia sectores de alto valor añadido, como telefonía, infraestructuras de 5G, energías renovables o distribución de energía (coincidiendo con la compra de importantes empresas eléctricas en Perú y Chile). China ocupará muy pronto la segunda plaza como principal inversor en la región por encima de

España, con un stock acumulado desde 2001 de 160.000 millones de dólares (el stock de España en 2019 era de 156.000 millones de dólares). Excepto las grandes economías del continente, 19 países de la región participan en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) —Argentina se acaba de incorporar—.

Según Jorge Heine, a pesar de que no hay un alineamiento activo de América Latina a favor de China, ni provoca reacciones unánimes en la medida en que algunos países se muestran reticentes por la situación de dependencia que generan sus mecanismos de cooperación económica, se percibe con simpatía el papel de China en la región, sin que se observen indicios de que la influencia económica de China implique aumento de la influencia política. Sin embargo, según John Müller, el capitalismo autoritario de base tecnológica será no obstante un modelo a seguir por muchos países de la región en la próxima década.

El éxito de la diplomacia de las vacunas de China en la región ha sido sorprendente. De los 143 millones de vacunas distribuidas en la región, 76 millones corresponden a la china Sinovac, por 59 de Pfizer. Sin embargo, la distribución de vacunas chinas ha tenido un enfoque transaccional (no son donaciones como las europeas o de EEUU), a cambio de revertir decisiones políticas, como la implantación de Huawei en la región, tras el rechazo inicial de algunos. A pesar de ello, y debido a la celeridad en su distribución, China se apuntó en gran medida el éxito de la operación.

EEUU, por su parte, ha dejado de considerar a América Latina como una prioridad estratégica, a pesar de seguir siendo el primer inversor de la región. Se observa más continuidad que cambio de EEUU en la región, cuya política en el futuro se verá en cierta medida lastrada, según Héctor Schamis, por la hostilidad de Trump hacia México, Centroamérica y la comunidad latina en EEUU, hecho que ha causado un profundo deterioro del *soft power* de EEUU en el continente. Sin embargo, sí hay una clara predisposición de EEUU, en palabras de Ricardo Zúñiga, enviado especial de Biden para los países del Triángulo del Norte, para integrar a los países centroamericanos en las cadenas de valor de América del Norte. Asimismo, la reciente renovación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, EEUU y México puede abrir a este país nuevas oportunidades para atraer inversiones de compañías americanas que quieran deslocalizar su producción de China (con escaso éxito por el momento).

## Regionalismo fallido

Y en este creciente desdibujamiento geopolítico del continente, los países de América Latina siguen siendo incapaces de establecer mecanismos eficaces y duraderos de cooperación. América Latina es un mosaico de organizaciones segmentadas y superpuestas, cuya lógica en los últimos años ha obedecido más a criterios ideológicos que económicos.

Las organizaciones regionales han surgido como movimientos contra hegemónicos: es el caso del ALBA y UNASUR como alternativa al ALCA (o la OEA), y, a su vez, Prosur, y, en menor medida, la Alianza del Pacífico como respuestas al regionalismo promovido por la llamada “ola rosa”. Mercosur sobrevive, pero ha sido incapaz de consolidar reglas internas o institucionalizar sus vínculos externos: mientras que Uruguay busca llegar a acuerdos comerciales con terceros países fuera de Mercosur, Argentina ofrece a Rusia ser la puerta de entrada en América Latina. Christopher Sabatini señala que despolitizar los procesos de integración es la única manera de avanzar. México lo está intentando con la CELAC tras la reciente celebración de la Cumbre de diciembre de 2021.

## Un panorama convulso pero esperanzador

El chileno Sergio Bitar plantea tres tipos de escenarios en los que se podría mover América Latina en la próxima década. El primer escenario, que denomina el giro inercial o modo supervivencia, es aquel en que, mal que bien, se acepta el statu quo: persisten los modelos políticos y económicos desiguales, la dependencia en la exportación de materias primas como principal palanca de crecimiento y la lacra del crimen organizado; el segundo escenario es el giro distópico, asociado a un empeoramiento o colapso de los procesos, donde incluso el Estado deja de ejercer sus responsabilidades en muchas partes del territorio y la progresiva descomposición social provoca una implosión del sistema y la generalización de modelos políticos autoritarios; y, finalmente, el giro virtuoso, en el que se impone un consenso más o menos extenso sobre la necesidad de llevar a cabo un modelo político y económico más inclusivo, en el que todos, pero sobre todo las élites del continente, acepten su cuota de esfuerzo y responsabilidad. Lógicamente, ningún escenario se impondrá a los otros de manera natural, y es más que previsible que los tres pueden llegar a convivir.

Visto en perspectiva, América Latina ha recorrido un largo camino para dejar atrás un trágico ciclo de dictaduras militares, conflictos civiles y violaciones de derechos humanos. Hoy gran parte de los países de América Latina son democracias –aunque algunas de ellas en construcción–, y dos de ellas (Costa Rica y Uruguay) se encuentran dentro del grupo de “democracias plenas”, según el índice de democracia global que elabora *The Economist*.

El destino económico de la región va siempre asociado a los precios de las materias primas: los precios están aumentando con fuerza y aventuran la posible llegada de un nuevo superciclo, aunque, de producirse, parece que no será ni mucho menos de las dimensiones del anterior ciclo expansivo – en gran medida debido a la reducción progresiva de China de su dependencia alimentaria y de materias primas–. La recuperación postpandémica está siendo más rápida de lo esperado, aunque no se ha producido el modelo de crecimiento en forma de V que algunos predecían. Sin embargo, las cicatrices a largo plazo en el capital humano persistirán. Según José Antonio Ocampo, para que se puedan producir ganancias de capital en la región es preciso aumentar la creación de empleo formal, diseñar una agenda de políticas públicas ambiciosas –sobre todo en educación y sanidad–, y apostar por las reformas fiscales progresivas, que permitan reducir la desigualdad (en 2018 la recaudación fiscal de la región en relación al PIB era del 23%, mientras que la media en la OCDE es del 34,5%). No obstante, en un contexto de polarización extrema y escaso margen fiscal, con un deterioro de las condiciones de crédito por problemas de sostenibilidad de la deuda, la tarea es complicada.

En el fondo, lo que está en juego según muchos analistas, es la necesidad de construir en América Latina (aunque no solo) un nuevo contrato social por medio de una transformación inclusiva que genere un nuevo sentido de pertenencia, que gestione la diversidad como reto común y compartido, con una consideración renovada de unos servicios públicos que den respuesta a las necesidades de la ciudadanía, con un nuevo reparto de las cargas y una redefinición del Estado y de las empresas a la hora de generar y distribuir prosperidad, buscando reducir las desigualdades y aumentando la responsabilidad medioambiental. América Latina es un continente con abundantes recursos naturales, lo que sigue significando numerosas oportunidades de desarrollo, con una amplia población joven y crecientemente digitalizada.

Ese sería el ciclo virtuoso del que habla Sergio Bitar.

En los últimos años, de manera paralela a la consolidación de la crisis de gobernanza, se ha observado la irrupción de numerosos movimientos sociales (mujeres, indígenas o LGTBI) como motores de cambio. Las mujeres, que se alzan en las calles contra el feminicidio y la violencia intrafamiliar crónica, que duplican a los hombres en las universidades, y representan un tercio de los diputados en los parlamentos de la región, están llamadas a jugar un papel importante en el futuro político del continente. Y aunque la desafección política es elevada, las encuestas también dicen que la población quiere votar y que se escuche su voz.

Se suele decir que el populismo no es sostenible en el tiempo. Puedes engañar a la gente una vez, pero no dos ni tres. No ha sido el caso de América Latina, donde el populismo, cambiando de cara según las épocas, ha logrado tener una presencia notable en la gobernabilidad del continente. Superar el ciclo inercial o incluso distópico a los que alude Sergio Bitar, dependerá en gran medida de que América Latina sea capaz de evitar las repeticiones de la historia y aprender de sus errores. El nuevo ciclo de las materias primas irrumpe de nuevo y América Latina y sus dirigentes deberían aprovecharlo, esta vez de verdad, para conseguir un continente más integrado, más igualitario y más sostenible. Un nuevo ciclo en el que los nuevos gobernantes se despojen de las clásicas dicotomías populistas y se reconcilie con una democracia, que, aunque cansada, sigue plenamente viva.

## Referencias

- Luis Alberto Moreno. “Latin America’s lost decades”. Foreign Affairs, enero/febrero 2021.
- “América Latina y Caribe ante la pandemia del Covid-19”. CEPAL, abril 2020.
- América Latina y Caribe: panorama general tras la pandemia. Banco Mundial 2020.
- Strategic Survey 2021, the annual assessment of geopolitics, IISS.
- Sergio Bitar. “El gran giro de América Latina”. Mayo 2021.
- Michael Shifter y Bruno Binetti, América Latina hoy, Diálogo Interamericano. 2019.

NIPO 108-22-005-7