

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA HISPANICA

Supplementum IV

ASPECTOS DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR
Y EUROPA DEL SUR: FRONTERAS, CONFLICTOS Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

HUNGARIA
SZEGED
2022

Consejo de Redacción

KATALIN JANCÓS, GABRIELLA THOMÁZY

(Universidad de Szeged, Hungría / Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría)

Consejo Asesor

GILBERTO ARANDA BUSTAMANTE (Universidad de Chile, Chile)

ESTHER PARRA RAMIREZ (ESAP, Colombia)

RODRIGO GUAJARDO SANTANA (Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría)

MAURICIO IBARRA ZOELLNER (Universidad San Sebastián, Chile)

LIZETH VANESSA AYALA CASTIBLANCO (Universidad Corvinus de Budapest, Hungría)

AMÉRICA CELESTE GUEVARA PARRA (Universidad Nacional de Servicio Público,
Hungría)

KATALIN JANCÓS (Universidad de Szeged, Hungría)

LÁSZLÓ VLADIMIR PALOTÁS KELEN (UNICIENCIA, Colombia)

CSABA PÓLYI (Embajador retirado, Hungría)

MÓNICA SZENTE-VARGA (Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría)

GABRIELLA THOMÁZY (Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría)

ANNA URBANOVICS (Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría)

Editora

ZSUZSANNA CSIKÓS

(Universidad de Szeged, Hungría)

Colaborador lingüístico

AMÉRICA CELESTE GUEVARA PARRA Y RODRIGO GUAJARDO SANTANA

Redactora técnica

ZSUZSANNA JENEY

Universidad de Szeged

Departamento de Estudios Hispánicos

Petőfi S. sgt. 32-34, H-6722 Szeged, Hungría

Tel.: 36-62-544-148

E-mail: hispanisztikaszeged@gmail.com

www.hispanisztikaszeged.hu

ISSN impreso: 1416-7263

ISSN electrónico: 2676-9719

SZEGED, 2022

ÍNDICE

Prólogo	5
AMÉRICA CELESTE GUEVARA PARRA	
Retos a la seguridad humana en Colombia	7
GABRIELLA THOMÁZY	
Regularización extraordinaria de los migrantes durante el Covid-19: América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo	19
SOFÍA MICAELA VARISCO – JUAN MANUEL ENGELMAN	
Pueblos indígenas en Argentina. Marco legal vigente y su aplicación en torno a los procesos de organización etnopolítica y resistencia	33
LIZETH VANESSA AYALA CASTIBLANCO	
El libre comercio como vocación de los países de la Alianza del Pacífico: una revisión histórica	47
MARIA FERNANDA CAMACHO POSADA	
La radicalización de la derecha contemporánea en Brasil e Italia: el caso del Partido Social Liberal y el partido Lega Nord.....	61
CARLOS SAÚL SIERRA NIÑO – LÁSZLÓ VLADIMIR PALOTÁS KELEN	
El caso Cerruti (1885–1911): un antecedente de arbitraje internacional de inversión en la historia de Colombia.....	75
ANNA URBANOVICS – RODRIGO GUAJARDO SANTANA	
Estrategias de ciberseguridad en los países latinoamericanos – un análisis comparativo	89
Autores	105

PRÓLOGO

La conferencia internacional *América del Sur, Europa del Sur* se inició con la idea de nutrirse con y basarse en la rica tradición de los estudios latinoamericanos y mediterráneos que tenemos en Hungría, así como de llenar un hueco en el campo académico: presentar investigaciones y abrir debates en el área de los estudios internacionales –en particular en el terreno de la seguridad y la defensa–, relacionados con las dos regiones arriba mencionadas. Surgió de esta manera un evento internacional trilingüe español-inglés-húngaro, organizado por el Departamento de Estudios Internacionales de Seguridad de la Universidad Nacional de Servicio Público de Hungría y la Asociación de Estudiantes de Doctorado de la misma universidad, celebrado por primera vez en 2021.

El presente volumen, que contiene varios de los estudios presentados en la conferencia de 2022, nació gracias a la colaboración con el Departamento de Estudios Hispánicos de la Universidad de Szeged, cuna de varias generaciones de latinoamericanistas en Hungría. Es un privilegio y un honor tener la oportunidad de contribuir con un número especial a su prestigiosa *Acta Hispanica*, revista académica publicada desde 1996.

El número especial se adhiere y continúa las características de *Acta Hispanica*, en particular, el principio de interdisciplinaridad de los estudios científicos y la apertura hacia diferentes generaciones de investigadores. Recoge siete artículos elaborados desde distintas perspectivas (histórica, antropológica, politológica, etcétera), y conectados con el fenómeno del cruce de límites y fronteras. De ahí que presupone la existencia de unidades separables y de movimiento, sea de personas, productos, ideas o ideologías, de una manera geográfica, política, económica, así como física o virtualmente. Los trabajos del número especial giran sobre el mismo eje temático de *Fronteras, conflictos y cooperación internacional*, y serán presentados conforme su orden de aparición en la publicación.

El primer artículo, *Retos de la seguridad humana en Colombia*, de América Celeste Guevara Parra, analiza la situación interna del país sudamericano a finales del siglo 20 y principios del 21. Su énfasis cae sobre el periodo tras la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC en 2016.

El estudio de Gabriella Thomázy titulado *Regularización extraordinaria de los migrantes durante el Covid-19: América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo* examina y compara las medidas extraordinarias en el área de la regularización de los migrantes en seis países: Colombia, Chile, Perú, España, Italia y Portugal. La autora resalta tanto los beneficios que pueden traer dichas disposiciones en el futuro cercano, como las limitaciones que presentan.

Basado en un trabajo etnográfico y con una perspectiva antropológica, el artículo de Sofía Micaela Varisco y Juan Manuel Engelman –*Marco legal vigente y su aplicación en torno a los procesos de organización etnopolítica y resistencia*– examina la situación de los grupos indígenas en Argentina, un tema poco estudiado, en gran parte por la actitud del estado

argentino hacia estos grupos, el énfasis en los orígenes europeos de los habitantes del país, así como por el bajo porcentaje de la población indígena.

El artículo *El libre comercio como vocación de los países de la Alianza del Pacífico: una revisión histórica*, elaborado por Lizeth Vanessa Ayala Castiblanco, analiza el éxito de la organización regional, el traspaso de las fronteras gracias al desarrollo del libre comercio y las políticas de aperturismo comercial.

María Fernanda Camacho Posada estudia el creciente apoyo a la extrema derecha en su artículo *La radicalización de la derecha contemporánea en Brasil e Italia: el caso del Partido Social Liberal y el partido Lega Nord*. La autora presenta y compara la trayectoria electoral de dichos partidos, así como las razones de su éxito. Estas últimas se estudian en el marco conceptual de las teorías de la oferta y la demanda.

El artículo *El caso Cerruti (1884–1911): un antecedente de arbitraje internacional de inversión en la historia de Colombia*, de los autores Carlos Saúl Sierra Niño y László Vladimír Palotás Kelen se basa en una investigación histórica, cuyo punto de partida son los bienes y la indemnización del italiano Ernesto Cerruti, radicado en Colombia. El estudio lleva al lector al campo de las relaciones de poder entre estados y el sistema internacional a través de los arbitrajes que se efectuaron en el caso.

El número especial concluye con un artículo que nos abre una ventana al futuro a través de la ciberseguridad. La investigación *Estrategias de ciberseguridad en los países latinoamericanos*, de Anna Urbanovics y Rodrigo Guajardo Santana, tras ofrecer una visión general del nivel de la preparación digital de la región, compara las estrategias nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, utilizando análisis mixto (cualitativo y cuantitativo) con base en varias dimensiones.

Por último, quisiera agradecer a los miembros del Departamento de Estudios Hispánicos de la Universidad de Szeged por hacer posible este número especial, así como por esta cooperación interinstitucional. También agradezco mucho el trabajo de Gabriella Thomázy, vicepresidenta de la Asociación de Estudiantes de Doctorado de la Universidad Nacional de Servicio Público, en la organización y edición del tomo. El apoyo de Anna Molnár, jefa del Departamento de Estudios Internacionales de Seguridad y Anna Urbanovics, presidenta de la Asociación de Estudiantes de Doctorado también ha sido muy valioso. Quisiera asimismo dar las gracias a América Celeste Guevara Parra y a Rodrigo Guajardo Santana, por encargarse de las correcciones lingüísticas de la publicación, así como a todos los colegas que participaron en la evaluación de los artículos.

Mónika Szente-Varga
Presidenta del Comité Científico de la
Conferencia Internacional América del Sur, Europa del Sur

RETOS A LA SEGURIDAD HUMANA EN COLOMBIA

AMÉRICA CELESTE GUEVARA PARRA

Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría

Resumen: El siglo XXI se ha caracterizado por una multiplicidad de conflictos internos atravesados por un fuerte componente económico que ha hecho de la pobreza la fuente y el catalizador de las amenazas a la seguridad de las comunidades. Este ha sido el caso del conflicto interno colombiano que ha afectado especialmente a la población civil de las zonas rurales periféricas las cuales, además de encarar constantemente a la violencia, deben enfrentarse al hambre, el olvido y la indiferencia del resto de la población, de ahí que sea posible hablar de violencia estructural. Teniendo en cuenta lo anterior, en este artículo se presenta no solo un contexto caracterizado por una diversidad de actores armados que mantienen una lucha constante con el Estado colombiano y donde el narcotráfico ha sido el principal patrocinador de la guerra, sino también se hace referencia a las secuelas y a los costos que ha dejado la violencia política en el tejido social. A modo de conclusión se destaca que, en una situación de guerra interna, si bien el fin de las hostilidades es de gran importancia en términos de seguridad, es sólo uno de los elementos necesarios para la protección de la dignidad e integridad de los colombianos, dicha protección debe incluir también las esferas social, cultural, económica y la acción pública.

Palabras clave: conflicto armado, seguridad humana, desarrollo humano, violencia estructural.

Abstract: The twenty-first century has been characterized by a multiplicity of internal conflicts with a strong economic component that has made poverty the source and catalyst of threats to the security of communities. This has been the case of the Colombian internal conflict, which has especially affected the civilian population in peripheral rural areas which, in addition to constantly facing violence, must confront hunger, oblivion and indifference from the rest of the population, hence it is possible to speak of structural violence. Taking into account the above, this article presents not only a context characterized by a diversity of armed actors who maintain a constant struggle with the Colombian State and where drug trafficking has been the main sponsor of the war, but also refers to the aftermath and the costs that political violence has left on the social fabric. As a conclusion, it is emphasized that, in a situation of internal war, although the end of hostilities is of great importance in terms of security, it is only one of the elements necessary for the protection of the dignity and integrity of Colombians, such protection must also include the social, cultural, economic and political spheres.

Keywords: Armed Conflict, Human Security, Human Development, Structural Violence.

1. Introducción

El 4 de noviembre de 2016, el entonces presidente Juan Manuel Santos y el máximo líder de las FARC, Rodrigo Londoño alias “Timochenko”, firmaron en Bogotá los acuerdos que buscaban poner fin a más de medio siglo de conflicto. Dichos acuerdos son la segunda versión negociada tras la derrota del plebiscito celebrado el 2 de octubre del

mismo año que pretendía consolidar lo ya firmado por las partes involucradas en agosto. Tras una abstención del 63%, el No a los acuerdos de paz se impuso al Sí con un ajustado 50,2% de los votos procedentes principalmente de las grandes ciudades situadas en su mayoría en las regiones centrales del país, lugares donde el conflicto y la violencia apenas se habían dejado sentir, mientras que el Sí se impuso en las regiones periféricas y rurales históricamente olvidadas por el Estado y directamente afectadas por la violencia (Basset, 2018: 243). Es precisamente sobre esos territorios, regiones como Catatumbo, Cauca, Chocó o Nariño azotados por las dinámicas del conflicto armado y a la vez marginalizados debido al vacío de presencia estatal, en donde se centra el análisis aquí propuesto. Lo anterior a partir de los conceptos de seguridad humana y violencia estructural, nociones en las cuales se profundizará partiendo de un marco contextual que comprende ciertas particularidades del conflicto colombiano.

2. Contexto del conflicto armado, ¿por qué la larga duración?

Con más de 60 años de historia el conflicto armado colombiano (uno de los más antiguos del mundo) ha involucrado a variados actores y múltiples formas de violencia que han afectado principalmente a la población civil. El Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (2021) documentó 267.565 muertes relacionadas con el mismo entre 1958 y 2021, de las cuales cuatro de cada cinco han sido civiles. Sin embargo, a pesar de sus dimensiones, la guerra no se ha distribuido de manera homogénea en el tiempo y el espacio. Sobre la violencia del conflicto armado se pueden diferenciar cuatro períodos según su tendencia e intensidad. Desde una violencia baja o marginal entre 1958 y 1982 (9.142 víctimas mortales), a una violencia creciente y continua entre 1983 y 1995 (68.645 víctimas mortales), para continuar con una etapa de agravamiento entre 1996 y 2004 (145.809 víctimas mortales) y pasar a una etapa de desescalamiento entre 2005 y 2018 (35.392 víctimas mortales) (CNMH, 2021).

Tras la firma del acuerdo de paz celebrado en 2016 entre la guerrilla *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) y el gobierno colombiano encabezado por el entonces presidente Juan Manuel Santos, la violencia relacionada con el conflicto armado disminuyó significativamente en un primer momento, pero luego tomó nuevas formas y persistieron graves abusos (HRW, 2020). Durante el año 2020, la violencia se registró con una intensidad muy alta, traducida en el aumento de los asesinatos de líderes sociales, desplazamientos forzados masivos, masacres y enfrentamientos entre los grupos armados que siguen activos. El recrudecimiento de la violencia, que se venía observando desde que Iván Duque (opositor a los Acuerdos de Paz del gobierno de Santos) asumió la presidencia a finales de 2018, se agravó en el marco de las medidas de aislamiento obligatorio decretadas para mitigar la propagación de la pandemia del Covid 19 (Movimiento Campesino Internacional, 2021). Los grupos armados ilegales han logrado aumentar su presencia territorial: las disidencias de las FARC (excombatientes de este grupo que no se acogieron a los acuerdos de paz) pasaron de operar en 56 municipios en

2018, a hacerlo en 113 municipios a agosto de 2020; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (otro grupo guerrillero) pasó de estar en 99 municipios a más de 160, y los grupos paramilitares operan en algo más de 200 municipios (PARES, 2020).

Ahora bien, tomando como base el período más cruento de la violencia entre 1996 y 2004, se puede afirmar que en Colombia han acontecido todo tipo de horrores y al mismo tiempo: asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, violencia sexual, reclutamiento de menores, ataques a poblaciones, acciones militares, minas antipersonales, daños a la propiedad civil, atentados terroristas, sabotajes y despojos (CNMH, 2021). También Colombia es el país con mayor número de desplazados internos en el mundo llegando a los 8.2 millones de personas (ACNUR, 2021) (ver gráfico 1: Personas protegidas o asistidas por ACNUR). Tener en cuenta lo anterior es relevante porque a menudo se presenta a Colombia como la democracia más estable de América Latina, minimizando así las dimensiones de un conflicto que en democracia acumula más desaparecidos que las temidas dictaduras del Cono Sur. De ahí la necesidad de resaltar algunos aspectos contextuales relacionados con las causas que ayuden a comprender la dinámica de los fenómenos relacionados con la violencia que sacude a la nación sudamericana desde hace décadas.

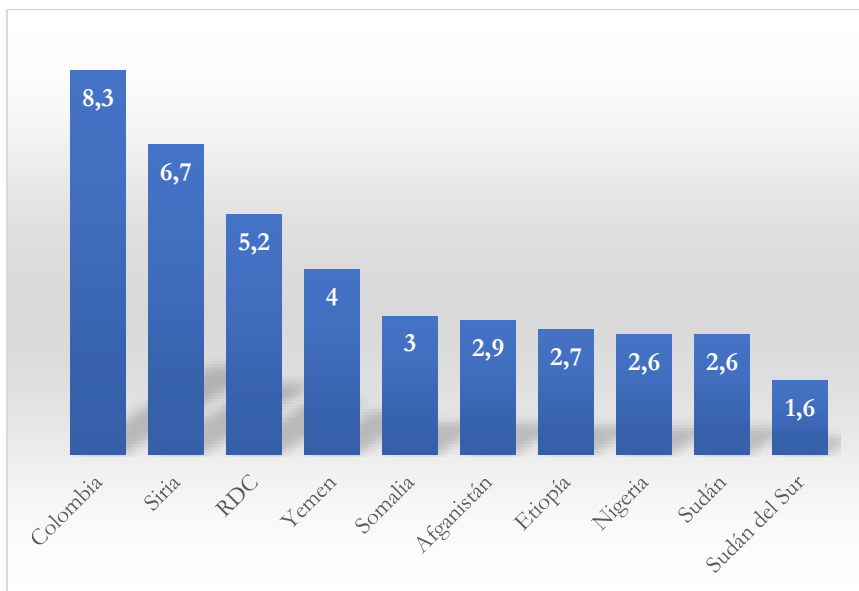


Gráfico 1. Personas protegidas o asistidas por ACNUR.

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por ACNUR, Informe de Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2020)

Entre las causas atribuibles al conflicto se incluyen, por un lado, la debilidad del Estado colombiano y su falta de presencia en el territorio nacional, su incapacidad para ejercer el

monopolio de la fuerza, así como su insuficiencia para crear una identidad nacional fuerte que aglutine amplios sectores de la población. Por otro lado, una causa importante del conflicto está relacionada con la desigualdad respecto a la distribución de la tierra que, a lo largo de la historia, principalmente desde mediados del siglo XX, ha generado diversos grupos guerrilleros, primero liberales y luego comunistas (Segrelles, 2018). También resulta relevante mencionar la falta de inclusión en el sistema político colombiano de movimientos y fuerzas alternativas, lo que ha provocado falta de confianza de la población en las instituciones y ha impedido que muchos sectores expresen sus demandas por la vía democrática. Según el informe *Latinobarómetro 2021*, el 76% de los colombianos afirman que su país es gobernado para grupos poderosos en su propio beneficio mientras que sólo el 18% considera que se gobierna buscando el bienestar de todos, únicamente el 15% estima que la distribución de la riqueza es justa, más del 60% se queja de la injusticia en el acceso a la salud, la educación y el sistema judicial y el 83% está insatisfecho con la democracia (*Latinobarómetro, 2021: 37-46*).

Por su parte, no se puede dejar de advertir que la cocaína ha sido en gran medida el motor del conflicto armado pues se trata de un negocio ilegal muy lucrativo en el que participan diferentes actores incluyendo grupos guerrilleros, paramilitares, bandas criminales e incluso políticos, desde el 2006 se han revelado vínculos entre estos últimos y paramilitares (Muñoz, 2019: 13). Ahora bien, previo al auge del narcotráfico, y hasta la crisis del petróleo de 1973, la economía colombiana se basaba principalmente en la exportación de materias primas e hidrocarburos (Caballero, 2019: 137). Sin embargo, la creciente globalización del mercado facilitó el comercio ilegal de sustancias psicoactivas y precedió al boom de la marihuana, cultivo rentable que atrajo todo tipo de inversores y capitales que antes se encontraban en la economía legal. En los años ochenta, debido a los cambios en los patrones de consumo, especialmente en Estados Unidos, la cocaína sustituyó a la marihuana como principal cultivo ilícito de exportación, y cárteles como el de Cali y el de Medellín empezaron a controlar y aterrorizar a todo el país (Cruz, 2008). Hubo una relación, primero de coexistencia, entre los cárteles del narcotráfico y los grupos insurgentes que convivían más o menos en las mismas zonas. Posteriormente, se estableció una relación parasitaria o dependiente, ya que muchos de los cultivos se encontraban en zonas donde la guerrilla estaba presente. Esta última buscó fuentes de financiación y comenzó a cobrar “impuestos” a los cultivadores o a los propios cárteles. A mediados de los años noventa, cuando la guerra contra las drogas se intensificó, la guerrilla decidió explotar los recursos de los territorios que ella misma controlaba (Cruz, 2008). Es así como, en casi cuatro décadas, la violencia relacionada con el narcotráfico ha dejado una profunda huella en la sociedad colombiana y ayuda a explicar uno de los factores que no han permitido ponerle punto final al conflicto. Sin embargo, a continuación, se hará referencia a otro tipo de violencia que permite desvelar problemas estructurales históricos que recaen sobre un Estado que ha sido incapaz de garantizar la seguridad humana de los más desfavorecidos.

3. Seguridad humana y violencia estructural en Colombia

El 21 de noviembre de 2019, cientos de miles de personas salieron a las calles de todo el país para protestar contra diversas medidas neoliberales tomadas por el gobierno del presidente Iván Duque, como una polémica reforma pensional, la disminución del salario mínimo para los menores de 25 años, la reducción de impuestos a las grandes empresas y multinacionales, entre otras medidas. El llamado popular que se reanudó durante el 2021 con mayor fuerza también incluyó reclamos contra la desigualdad y la violencia estructural en el país (Jiménez, 2021: 21). Actualmente, la nación se encuentra nuevamente azotada por un repunte en la violencia política y el conflicto armado, pues grupos guerrilleros y paramilitares siguen activos, hay problemas de corrupción desbordada y de pobreza estructural en las zonas rurales, además de presentar una de las mayores tasas de desempleo, según el DANE (2022b) para abril del 2021 era del 15,5%, entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Pereira – Cruz, 2022). Estas dinámicas afectan especialmente a la población indígena y afrodescendiente que se encuentran en los territorios más golpeados por la violencia y la pobreza y que por lo tanto deben lidiar con riesgo constante de exterminio físico y cultural, el miedo, confinamientos, presión de grupos armados para cultivar coca en detrimento de los cultivos propios, dificultades en el acceso a servicios básicos como la salud, desnutrición crónica, afectaciones derivadas de las aspersiones aéreas de glifosato entre otros (France 24, 2021). Según Human Rights Watch (2020), el gobierno colombiano no ha tomado suficientes medidas para proteger a defensores de los derechos humanos, periodistas, líderes indígenas y afrocolombianos y a otros activistas comunitarios que enfrentan amenazas de muerte y violencia generalizadas.

Por lo tanto, las demandas ciudadanas del 2019 y 2021 se destacan de manera especial por estar relacionadas con un tipo de seguridad diferente a aquella asociada a la guerra contra la insurgencia, lo anterior en el sentido que constituyen una petición de seguridad humana. Esta última, introducida en 1994 como concepto en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuestiona la tradicional visión “estadocéntrica” basada en el poder político y territorial y en la competencia militar (Collins, 2013: 106). En su lugar, propone al ser humano como aquello que debe ser protegido y en este sentido se busca aumentar tanto la atención como los recursos para el desarrollo y la asistencia de los más vulnerables. En esta vía, una de las nociones clave para los estudios de seguridad humana es el de “emancipación”. Ken Booth, por ejemplo, relaciona dicho concepto con estar libre de limitaciones físicas y humanas que obstaculizan la realización de lo que las personas y las comunidades libremente deseen hacer (Collins, 2013: 108). En este camino, respecto a la forma de entender la emancipación, se destacan dos enfoques que pueden ser resumidos como “estar libre de violencia” y “estar libre de necesidades”. Por un lado, la “Narrow School” hace hincapié en la protección de los sujetos y las comunidades de la violencia política que emana del Estado y de los conflictos entre grupos sociales. Por otro lado, la “Broad School” se

centra en la idea del desarrollo e incluye amenazas relacionadas con la necesidad, el mal gobierno, la incapacidad del Estado, la corrupción, las divisiones sociales, cuestiones derivadas de la tierra, etc. Ambas corrientes reconocen, por ejemplo, que la amenaza de la pobreza y las amenazas derivadas de una gobernanza débil pueden convertirse en causas interconectadas de la violencia política. Bajo estas perspectivas, el Estado podría ser reconocido como un actor que perpetúa la violencia y podría ser fuente de otras amenazas a la seguridad de las personas, convirtiéndose así en el problema principal o en parte del problema mismo (Collins, 2013: 107).

Con el propósito de analizar diferentes factores atribuibles a la idea de seguridad humana, organizaciones no gubernamentales publican y mantienen evaluaciones periódicas del estado de la libertad, la democracia, la equidad, la gobernanza y el desarrollo humano en todo el mundo. Los países suelen ser calificados según diversas medidas que incluyen derechos políticos, derechos económicos y libertades civiles. El *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas-ONU para el Desarrollo (PNUD) mide, por ejemplo, la esperanza de vida, la alfabetización, la educación y la calidad de vida de los países. Basándose en el IDH, la ONU hace hincapié en la necesidad de mejorar la vida de las personas mediante la creación de oportunidades, pero reconociendo siempre el poder que tienen esas personas para elegir libremente, entre esas oportunidades, la vida que desean vivir. En otras palabras, el desarrollo humano se ocupa fundamentalmente de generar opciones sin obligar a nadie a que las tome. En este sentido define el progreso no exclusivamente a partir del crecimiento económico y el producto interno bruto, sino también a partir de las oportunidades y libertades personales que permiten vivir en dignidad (PNUD, 2019).

América Latina enfrenta grandes desafíos estructurales en cuanto a la generación de dichas opciones de vida digna. La región se caracteriza por las extremas desigualdades, los altos niveles de endeudamiento, el desempleo y la elevada informalidad que tienen consecuencias especialmente graves para las mujeres, los jóvenes y las poblaciones más vulnerables del continente, como los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los migrantes y los refugiados. Según la cuarta edición del Informe Regional de Desarrollo Humano, América Latina muestra un bajo nivel de efectividad de las políticas de protección social, esto en la medida en que se privilegian soluciones a corto plazo para combatir los desafíos de la alta desigualdad y la baja productividad. Lo anterior tiene como consecuencia que las respuestas de las políticas tiendan a ser fragmentadas e inefectivas: “En lugar de actuar ex ante para prevenir la pobreza, las políticas reaccionan ex post para mitigarla una vez que está presente” (PNUD, 2021: 18).

Con base en el mismo informe, Colombia enfrenta varios retos en materia de desarrollo humano. A nivel global, con un puntaje de 0,767, el país se ubica en el puesto 83, retrocediendo cuatro casillas en relación al 2019 cuando se ubicó en el puesto 79. El informe presenta un panorama que merece ser analizado. Por ejemplo, señala que la brutalidad y los abusos policiales siguen siendo un problema importante en la región y se menciona especialmente a Colombia como uno de los casos críticos. Otro dato alarmante

es el creciente apoyo popular al uso de la violencia extrajudicial como forma válida de resolver conflictos, lo que refleja bajos niveles de confianza en las instituciones (PNUD, 2021). Según el Informe Latinobarómetro 2021, al igual que en el resto de América Latina, Colombia registra veinte puntos porcentuales menos de confianza en las instituciones elegidas por voto popular que en Asia, África, países árabes y Eurasia (Corporación Latinobarómetro, 2021: 62).

En cuanto a la segregación y la desigualdad en Colombia, los logros en la protección de los derechos de las personas LGTBIQ+, de acuerdo al informe, contrastan con los altos niveles de discriminación y violencia. El porcentaje de personas transgénero que tienen un empleo formal se acerca al 5 por ciento, muy por debajo de la media nacional, que es de aproximadamente el 40 por ciento. Las mujeres pobres, por su parte, tienen más probabilidades de sufrir violencia doméstica que las no pobres. La mayoría de los líderes asesinados en Colombia entre 2017 y 2019 eran afrodescendientes, indígenas, trabajadores rurales o representantes sindicales. Además, la proporción de víctimas de abuso policial entre los grupos de bajos ingresos o las minorías étnicas es mayor en comparación con el resto de la población (PNUD, 2021: 33).

Otro índice de interés para hablar de seguridad humana en Colombia son los indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial. En primer lugar, resulta necesario aclarar que la gobernabilidad está vinculada a las instituciones y tradiciones a través de las cuales se ejerce la autoridad pública en un país. En este sentido, se asocia a la capacidad de las instituciones para ejercer esta autoridad y promover un desarrollo económico, social y político sostenible (Alcántara – Marín, 2013: 96). Según el Instituto del Banco Mundial (2020), los aspectos que afectan a la gobernanza pueden dividirse en seis componentes: 1. Voz y rendición de cuentas, 2. Control de la corrupción, 3. Estabilidad política y ausencia de violencia, 4. Eficacia del gobierno, 5. Estado de derecho, y 6. Calidad regulatoria. Entre los países de la región, Colombia está por debajo de la media en 4 de los 6 indicadores mencionados, presentando cifras considerablemente bajas en estabilidad política y ausencia de violencia, lo que se explica en parte por el conflicto armado interno y los múltiples actos de violencia derivados de las acciones cometidas por el crimen organizado.

Pasando a otro indicador, durante el 2019, año previo a la pandemia del COVID-19, el nivel de desigualdad en Colombia, medido por el coeficiente de Gini, fue de 0,53 (Banco mundial, 2021a), el segundo más alto de la región (solo superado por Brasil) y el más alto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) conocido como el “club de los países ricos” del que Colombia es miembro desde 2020. El principal reto en relación con la desigualdad en el país es la movilidad social entre generaciones. Según el informe presentado por el Banco Mundial, entre los 75 países para los que se disponen datos, Colombia ocupa el primer lugar respecto a tener las tasas más altas de persistencia de la desigualdad entre una generación y la siguiente (Banco Mundial, 2021a: 9). Para Mark Thomas, director del Banco Mundial para Colombia, México y Venezuela, sobre el caso colombiano “la educación y los

ingresos de los padres determinan en mayor medida que en otros lugares las oportunidades de educación e ingresos de sus hijos” (Portafolio, 2021). El informe también concluye que las tasas de pobreza son significativamente más altas en los hogares rurales, los migrantes, los indígenas y los afrodescendientes:

[...] Un colombiano nacido en el Chocó¹ tiene cinco veces más probabilidades de nacer en la pobreza que uno nacido en Bogotá. Asimismo, una mujer en Colombia tiene 1,7 veces más probabilidades de estar desempleada que un hombre. Un indígena colombiano alcanza de media dos años menos de escolarización que uno no indígena [...] (Banco Mundial, 2021b: 9).

Estos índices son presentados con el fin de retomar la discusión sobre la violencia estructural planteada por los estudios sobre seguridad humana. Lo anterior en la medida en que dicha violencia se refiere precisamente a las situaciones en las que se causan daños a necesidades humanas básicas como la supervivencia, la libertad, el bienestar o la identidad. Generalmente, está involucrado un grupo privilegiado y un grupo vulnerable que suele ser caracterizado en términos de clase, raza o género (Cabrera, 2018). Para Juan David Cabrera, profesor de Derechos Humanos, Género y Raza de la Universidad de Los Andes-Colombia, visibilizar la violencia estructural resulta crucial para entender los fenómenos de violencia directa que se producen cuando el grupo privilegiado busca reforzar su posición, o cuando el grupo vulnerable busca subvertirla. De esta manera, hechos lamentables como el asesinato de miles de líderes sociales, que se ha convertido en una constante en Colombia, o los continuos asesinatos de personas LGTBQ+, podrían ser caracterizados según el profesor como formas de violencia directa derivadas de la violencia estructural. Líderes sociales son asesinados por exigir condiciones de vida dignas, o por exigir conocer la verdad en los casos de restitución de tierras, mientras que las personas LGTBQ+ son asesinadas por pertenecer a una comunidad cuya orientación sexual ha sido históricamente discriminada (Cabrera, 2018).

Como enfatiza Martha Nussbaum, las personas y comunidades que viven en condiciones infrahumanas han de enfrentarse constantemente a opciones trágicas, por ejemplo, elegir entre enviar a sus hijos a la escuela o, para garantizar la propia supervivencia, incorporarlos a la economía familiar. En estos casos, todas las opciones disponibles implican alguna vulneración que en una sociedad totalmente justa ninguna persona tendría que soportar (Nussbaum – Santos, 2012: 57). Lo expuesto por Nussbaum permite resaltar que además de la violencia política característica del caso colombiano que afecta a los sectores más vulnerables, las poblaciones también sufren a diario violencia estructural. En este sentido, para quienes sólo tienen una comida al día y al

¹ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANEa, 2022), el departamento del Chocó presenta los mayores índices de pobreza de Colombia y es también el departamento con mayor porcentaje de población afrodescendiente del país.

mismo tiempo son segregados por su condición étnica u otros factores relacionados por ejemplo con su identidad, el sistema social, político y económico que en lugar de protegerlos los excluye, no es un sistema compatible con el derecho a una vida digna.

4. Conclusión

El concepto de seguridad nacional en Colombia ha estado ligado al conflicto armado interno como principal medida que define los problemas, las amenazas y orienta la construcción doctrinal de las fuerzas armadas del país. Después de los acuerdos de paz, la violencia no ha dejado de estar presente en la realidad nacional, sigue vivenciándose a través de diversas manifestaciones de violencia política. Sin embargo, la violencia también hace presencia en forma de manifestantes reprimidos, asesinatos de líderes sociales, la corrupción, barrios empobrecidos, actividades de la guerrilla del ELN que sigue activa, así como de algunas fracciones de las FARC y de grupos paramilitares. Por lo tanto, la paz va más allá de los acuerdos alcanzados en 5 años destinados a acabar con la violencia que amenaza la supervivencia física. Difícilmente se puede hablar de paz si las condiciones de inequidad y pobreza se siguen reproduciendo estructuralmente en torno a un modelo económico comprometido con el narcotráfico y el gran capital transnacional. De ahí la importancia de incluir el concepto de Seguridad Humana, una visión amplia y multidimensional de la seguridad que comprende la salud, la educación, factores ambientales, la participación ciudadana, entre otros elementos relacionados con un ser que se ve afectado por los riesgos del desarrollo y la exclusión que este genera para una parte de la población que reclama la presencia del Estado, aquel que solo llega a sus territorios en forma de fuerza militar cuando la soberanía se ve amenazada, pero no lo hace a través de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida que podrían evitar que estas poblaciones se vean inmersas en dinámicas de la guerra ya sea reclutados por grupos armados o en la siembra de cultivos ilícitos. En suma, la guerra no se reduce a dejar de matarse, también mata el hambre, el abandono y la indiferencia que abundan en la nación colombiana. De ahí el sentido que cobra la denuncia que se hace en una canción de *Creole*, grupo de música caribe del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, otro territorio que ha sido objeto de todo tipo de muestras de apatía y abuso: “Paña man lucha por el dominio/ viviendo en un territorio ancestral/ se supone que la tierra es la herencia de nuestros abuelos. En algún lugar y de alguna manera hemos perdurado/ nos mantienen hambrientos, nos mantienen peleando”².

² Letra tomada de la columna de Anna Bejarano (2021) para la revista *Cambio*.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Armando – Marín, Verónica (2013). Gobernabilidad, democracia y ciudadanía: su contribución a la equidad y a la cohesión social en América Latina. *Revista iberoamericana de educación superior*, 4(10). 93-112. DOI: 10.1016/S2007-2872(13)71926-7
- ACNUR (2021). Tendencias mundiales. Desplazamiento forzado en 2020. *Organización de las Naciones Unidas*. Asequible en: <https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>, fecha de consulta: 10-05-2022.
- Basset, Yann (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Political Studies*, 52. 241-265. DOI: 10.17533/udea.espo.n52a12
- Banco Mundial (2020). Indicadores mundiales de gobernabilidad (WGI). *Banco de datos del Grupo Banco Mundial*. Asequible en: <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>, fecha de consulta: 22-05-2022.
- Banco Mundial (2021a). Índice de Gini 2020. *Banco de datos del Grupo Banco Mundial*. Asequible en: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI>, fecha de consulta: 10-05-2022.
- Banco Mundial (2021b). Construyendo una sociedad equitativa en Colombia. *Grupo Banco Mundial*. Asequible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602591635220506529/pdf/Main-Report.pdf>, fecha de consulta: 10-05-2022.
- Bejarano, Ana (2021). Paña Man. *Revista Cambio*. Asequible en: <https://cambiocolombia.com/opinion/los-danieles/pana-man>, fecha de consulta: 25-05-2022.
- Caballero, Carlos (2019). Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 82. 133-165. DOI: 10.13043/dys.82.5
- Cabrera, Juan (2018). Violencia estructural: la cara oculta de la violencia. *Dejusticia, Centro de Derecho, Justicia y Sociedad*. Asequible en: <https://www.dejusticia.org/responsible/juan-david-cabrera/>, fecha de consulta: 25-05-2022.
- CNMH (2021). El conflicto armado en cifras. *Observatorio de Memoria y Conflicto*. Asequible en: <http://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/portal-de-datos/el-conflicto-en-cifras/>, fecha de consulta: 13-01-2022.
- Collins, Alan, ed (2013). *Contemporary security studies*. Gosport: Oxford University Press.
- Corporación Latinobarómetro (2021). Informe Latinobarómetro 2021. *Corporación Latinobarómetro*. Asequible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, fecha de consulta: 13-01-2022.
- Cruz, Adolfo – Rojas, Diana (2008). El narcotráfico en Colombia. Pioneros y Capos. *Historia y espacio*, 4 (31). DOI: 10.25100/hye.v4i31.1680

- DANE (2022a). *Información Nacional de pobreza monetaria 2021*. Asequible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>, fecha de consulta: 10-05-2022.
- DANE (2022b). *Empleo y desempleo*. Asequible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>, fecha de consulta: 21-06-2022.
- France 24 (2021). La violencia causa malnutrición en indígenas y afros en Colombia, afirma un estudio. *France 24*. Asequible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210410-la-violencia-causa-malnutrici%C3%B3n-en-ind%C3%ADgenas-y-afros-en-colombia-afirma-un-estudio>, fecha de consulta: 22-05-2022.
- Human Rights Watch (2020). Colombia, Events of 2020. *HRW*. Asequible en: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/colombia>, fecha de consulta: 13-01-2022.
- Jiménez, Valeria (2021). Génesis de una sensibilidad política en tiempos convulsos: narrativas juveniles sobre las protestas en Colombia en los años 2019–2021. *Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana*. Asequible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/57798>, fecha de consulta: 25-05-2022.
- Nussbaum, Martha Craven – Santos, Albino (2012). *Creando capacidades*. Madrid: Paidós.
- Movimiento Campesino Internacional (2021). El conflicto armado colombiano se reactiva en 2021. *La vía campesina*. Asequible en: https://viacampesina.org/es/se-reactiva-el-conflicto-armado-colombiano-en-2021/#_ftn1, fecha de consulta: 13-01-2022.
- Muñoz, Mónica (2019). Crímenes y parapolítica en Colombia en el siglo XXI. *Repositorio Universidad Nacional de La Plata*. Asequible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1799/te.1799.pdf>, fecha de consulta: 15-05-2022.
- Latinobarómetro (2021). Corporación Latinobarómetro Informe 2021, adiós a Macondo. *Corporación Latinobarómetro*. Asequible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, fecha de consulta: 15-01-2022.
- PARES (2020). Seguridad en tiempos de pandemia. Legados de la guerra y el crimen organizado en Colombia. *Fundación Paz y Reconciliación*. Asequible en: <https://www.pares.com.co/post/un-balance-de-la-guerra-y-el-crimen-en-colombia>, fecha de consulta: 15-01-2022.
- Pereira, Isabel – Cruz, Luis (2022). Duque deja a Colombia en un camino autoritario. *The Washington Post*, 17 de mayo de 2022. Asequible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/05/17/elecciones-colombia-2022-ivan-duque-aprobacion-autoritarismo-petro/>, fecha de consulta: 22-05-2022.
- PNUD (2019). Desarrollo humano reformulado. *Human Development Report Office*. Asequible en: <https://www.undp.org/es/blog/desarrollo-humano-reformulado>, fecha de consulta: 22-05-2022.

Retos a la seguridad humana en Colombia

PNUD (2021). Panorama del informe regional sobre Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Asequible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>, fecha de consulta: 10-05-2022.

Portafolio (2021). Colombia, el segundo país más desigual de América Latina. *Diario Portafolio*, 27. Asequible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-segun-el-banco-mundial-557830>, fecha de consulta: 10-05-2022.

Segrelles, José (2018). Desigualdad en la distribución de la tierra en Colombia: Principal obstáculo para una paz duradera y democrática. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2). 409-433. DOI: 10.5209/AGUC.62486

REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA DE LOS MIGRANTES DURANTE EL COVID-19: AMÉRICA DEL SUR Y EUROPA DEL SUR – UN ANÁLISIS COMPARATIVO

GABRIELLA THOMÁZY

Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría

Resumen: Las regularizaciones extraordinarias de los migrantes aparecen en la agenda de muchos países, no solo en Europa sino también en América del Sur, aunque estos procesos siempre son excepcionales, permiten legalizar en un tiempo corto, un amplio número de migrantes. Durante el Covid-19 las fronteras permanecieron cerradas, así los flujos migratorios se vieron obligados a ingresar por pasos fronterizos no habilitados, situación que está causando una crisis humanitaria en varios países. Adicionalmente, las autoridades han tenido que enfrentar el desempleo, la irregularidad (visas vencidas y migrantes indocumentados), y la vacunación de los migrantes. Este estudio tiene como objetivo principal analizar y comparar las regularizaciones extraordinarias de los migrantes en América del Sur, y Europa del Sur. El análisis compara seis países, enfocándose principalmente, en aquellos afectados por la migración venezolana (Chile, Colombia y Perú) en América del Sur, conjuntamente 3 países europeos fueron elegidos (España, Italia y Portugal). Adicionalmente el estudio sugiere cambios importantes, que sumados con las estadísticas disponibles y otros datos permiten analizar las tendencias migratorias y los procesos de regularización de los migrantes durante el Covid-19.

Palabras Clave: regularización, migrantes, Covid-19, América del Sur, Europa del Sur.

Abstract: Extraordinary regularizations of migrants appear on the agenda of many countries, not only in Europe but also within South America. Although these processes are always exceptional, they allow legalizing in a short of time a large number of migrants. During Covid-19 the borders remained closed. Consequently, migratory flows were forced to enter through non-authorized borders, causing a humanitarian crisis in several countries. Additionally, the authorities have had to deal with unemployment, irregularity (expired visas, undocumented migrants), and the vaccination of migrants. This study's primary objective is to analyze and compare the extraordinary regularizations of migrants in South America and Southern Europe. The analysis compares six countries, focusing mainly on countries affected by Venezuelan migration (Chile, Colombia, and Peru) in South America, and 3 European countries (Spain, Italy, and Portugal). Furthermore, important changes are suggested in the study, which, together with the available statistics and other data, allow for the analysis of migration trends and the regularization processes of migrants during Covid-19.

Keywords: Regularization, Migrants, Covid-19, South America, Southern Europe.

1. Introducción

Las Naciones Unidas estima que el número de migrantes internacionales en 2020 alcanzó los 272 millones de personas, representando el 3,5% de la población mundial. La pandemia de Covid-19 ha provocado no solamente una crisis sanitaria, sino que ha causado problemas sociales, políticos y económicos, afectando profundamente a los migrantes (ICMPD, 2021: 5). Las fronteras cerradas en el mundo han tenido un impacto importante en los flujos migratorios, además el Covid-19 ha destruido empleos e ingresos y ha reducido las remesas. Los flujos migratorios disminuyeron como consecuencia de los cierres de fronteras, al verse los migrantes imposibilitados para volver a sus países de origen, aumentan los ingresos por pasos fronterizos no habilitados. Al mismo tiempo las visas de muchos migrantes vencieron o las nuevas solicitudes quedaron pendientes, debido a que temporalmente cerraron las oficinas de inmigraciones en muchos países (ICMPD, 2021: 2).

Esta investigación tiene como objetivo principal analizar el proceso de regulaciones¹ extraordinarias, es decir, aquellos procedimientos que otorgan un estatus legal a los migrantes en situación irregular (Kánics-Rojas, 2021: 4), asimismo, busca respuesta a la siguiente pregunta: ¿los programas de regularizaciones son respuestas adecuadas de los estados frente a la presencia de migrantes irregulares? El estudio se realiza analizando los programas de regularizaciones durante el Covid-19 de un total de 6 países, 3 en América del Sur (Chile, Colombia y Perú), y 3 países en Europa del Sur (España, Italia y Portugal), además de la información migratoria, se incluyen datos que permiten el análisis de la situación actual, así como los escenarios futuros. Después de una breve presentación de la regularización de los migrantes, el estudio analiza los programas de regularización migratoria durante la pandemia de Covid-19.

2. Regularización de los migrantes: ¿excepción o una normalidad?

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) recomienda un término amplio para definir la migración: “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país” (OIM - Términos fundamentales). La regularización de los migrantes irregulares es un proceso que genera un impacto positivo para la vida de los migrantes, siendo el más importante la integración en el mercado laboral formal, en vez de informal, aumentando la calidad de la vida de los migrantes, debido al acceso a los servicios públicos en el país de acogida (Luzes, 2021: 5).

¹ “La regularización es una respuesta del Estado a la presencia de migrantes irregulares [...] La regularización permite que los migrantes que residen en un país puedan estabilizar su situación, disminuye las probabilidades de que puedan ser explotados, aumenta la recaudación fiscal y las aportaciones a la seguridad social del Estado, mejora la disponibilidad de datos exhaustivos sobre el mercado laboral y la migración irregular, y debilita la economía sumergida” (IOM, 2019: 1).

Existen diferentes definiciones para el concepto de regularización extraordinaria de los migrantes: “[...] se define como cualquier procedimiento estatal por el cual los nacionales de terceros países que residan ilegalmente, o que infrinjan de otro modo las normas nacionales de inmigración, en su país de residencia actual obtengan el estatus legal” (Baldwin-Edwards et al, 2009: 7). Además, también se definen los procesos o programas mediante los cuales las autoridades de un Estado permiten a personas no nacionales en situación irregular permanecer legalmente en el país, otorgándoles un estatus regular (Kanics–Rojas, 2021: 4). Es importante destacar que el programa de regularización, por lo general es una medida específica, que no forma parte de la normativa habitual, y como tal se ejecuta por un período limitado, dirigiéndose a los migrantes en situación irregular (Kanics – Rojas, 2021: 4).

Las regularizaciones son más comunes en aquellos países europeos que son los destinos preferidos de los migrantes. A lo largo del tiempo Alemania ofrecía diversos programas de regularizaciones para personas “toleradas”, Italia en 2006 inició un proceso de regularización, mientras que Austria tenía una regularización basada en visa de trabajo desde 1990 (Baldwin-Edwards et al, 2009: 7). España en 2005 también inició su proceso de “normalización”, José Luis Rodríguez Zapatero (presidente del gobierno), aprobó una regularización masiva, concediendo la residencia a unos 600 mil extranjeros (Baldwin-Edwards et al, 2009: 7; Inmigrationspain.es). En América del Sur, Chile inició varias veces procesos de regularización, conocidos como “perdonazos”, por ejemplo, durante el 2008 otorgó estatus legal principalmente a los bolivianos y peruanos, además en 2018, antes de la vigencia de la nueva ley migratoria, también fue implementada una regularización masiva (Noticias-Extranjería, 2020).

Los programas de regularizaciones favorecen a los migrantes en diferentes ámbitos: laboral, económico, calidad de vida, etc., asimismo podrían tener un rol importante en la economía de cada país. “Por otro lado, la regularidad migratoria brinda a los Estados mayor beneficios fiscales e información acerca de las personas que ingresan y residen en su territorio” (Luzes, 2021: 3), al mismo tiempo las regularizaciones podrían servir como un instrumento para combatir contrarrestar contra el trabajo ilegal de los migrantes (Baldwin-Edwards et al, 2009: 12).

Es importante mencionar que existen factores en contra, entre ellos, la dificultad de ejecutar una iniciativa dentro de un marco legislativo, principalmente en la Unión Europea, o problemas administrativos de las solicitudes masivas, además la regularización de las personas “sinpapeles” (López-Sala, 2021; Inmigrationspain.es; Luzes, 2021; Baldwin-Edwards et al, 2009). Asimismo, los programas de regularizaciones, frecuentemente, ofrecen una “legalidad limitada” (Del Real, 2022: 24-26) que dificulta la búsqueda de empleo y la permanencia en el país de acogida, debido a que las visas obtenidas durante la protección temporal de los migrantes son distintas a las que ofrece la normativa habitual.

3. Metodología

La investigación se basa en diferentes métodos: principalmente analiza las estadísticas disponibles y las regularizaciones durante el Covid-19 en los seis países estudiados. La información sobre la migración está disponible en el sitio “Portal de Datos sobre Migración”, además de la Plataforma R4V creada para coordinar la migración venezolana y que es apoyado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entregando información importante de los países afectados por la migración venezolana. Adicionalmente, para la investigación se utilizaron los datos de Statista.com, OECD, ACNUR, además de información proporcionada por los ministerios de relaciones exteriores e inmigración de los países investigados.

Cabe destacar que la información sobre la migración irregular se basa en estimaciones de los países investigados y organizaciones internacionales, incluyendo datos de los procesos de regularización de los migrantes. Es importante mencionar que, debido a las diferentes metodologías y las actualizaciones, muchas veces existen distintos datos de los flujos migratorios dependiendo de la organización y/o el país, pero de igual manera la investigación permite revisar la situación actual de los programas de regulaciones y las futuras tendencias.

4. Flujos migratorios en los países investigados

España, Italia y Portugal fueron tradicionalmente emisores de migrantes, sin embargo, al final del siglo XX, cambió la tendencia, y dichos países empezaron a recibir cada vez más migrantes (Migrationdataportal.org; Góis-Marques, 2018). Los inmigrantes en España proceden principalmente de Marruecos, Rumania, Ecuador y Colombia; además han llegado migrantes de Venezuela en los últimos años. Por su parte, en Portugal los migrantes provienen, principalmente, de Angola y Brasil (ambos países de lengua portuguesa). La inmigración en Italia proviene, primariamente, de Rumania, Albania, además de Marruecos (Datos Macro-Inmigración, 2019).

Chile, Colombia y Perú tienen una trayectoria diferente a los tres países europeos. La migración en la región está creciendo desde la crisis económica de 2008, sumado al cambio de la política migratoria de los Estados Unidos. Los migrantes provienen, primariamente, de América Latina. Chile, desde hace 20 años es uno de los países preferidos de los migrantes en la región, debido a los indicadores económicos, la institucionalidad, y la seguridad, además de los sueldos que son los más altos en la región, principalmente, en los puestos que se requiere educación superior (Thomázy, 2020: 412). Colombia y Perú a partir del año 2015, se convirtieron en países de tránsito a países de destino para los migrantes, debido a la masiva salida de los migrantes venezolanos (IOM, 2017). Hasta el 2022 más de 6 millones de venezolanos han huido de la crisis económica y política del país, Colombia ha sido el principal receptor de los migrantes venezolanos,

Perú en segundo lugar, y Chile ocupa el tercer puesto como receptor de migración venezolana (R4V), (Tabla 1).

País	Población Total (2021)	Índice de Desarrollo Humano - ranking (IDH, 2020)	Esperanza de vida (2019, años)	Población Extranjera Total (07.2020)	Migrantes Porcentaje de la población total (07.2020)	Venezolanos (02.2022)	Emigrantes (2021)
Chile	19.72 M	43	80.18	1.6 M	8.6%	448.1 m	643.8 m
Colombia	51.05 M	83	77.29	1.9 M	3.7%	1.84 M	3 M
España	47.15 M	25	83.49	6.8 M	14.6%	418.2 m (2021)	1.5 M
Italia	60.5 M	28	83.24	6.4 M	10,60%	59.4 m (2020)	3,3 M
Perú	33.87 M	79	76.74	1.2 M	3.7%	1.2 M	1.5 M
Portugal	10,29 M	38	80.68	1 M	9.8%	27.7 m (2020)	2.1 M

Tabla 1. Algunos indicadores de Chile, Colombia, España, Italia, Perú, Portugal (Fuente: elaboración propia base de los datos de R4V, Portal de Datos sobre Migración, HDI, Statista)

Por otro lado, España se ha enfrentado a dos crisis migratorias durante el cierre de fronteras por el Covid-19 en Islas Canarias (principalmente migrantes de Marruecos y Senegal), además en mayo de 2021, como resultado de las tensiones diplomáticas entre Marruecos y España, cerca de 9.000 inmigrantes ilegales llegaron al enclave español de Ceuta en el norte de África (Thomázy, 2021: 71). Asimismo, en 2020 las llegadas irregulares a Italia aumentaron significativamente, debido a los puertos cerrados. Es importante mencionar que la mayoría de los migrantes irregulares llegaron de los países afectados por la crisis económica generada por la pandemia, y no por conflictos políticos (Vega Macías, 2021: 15).

Si revisamos el porcentaje de migrantes respecto a la población total (Tabla 1.), España es el primero (14,6%) entre los seis países antes mencionados, Italia (10,6%), Portugal (9,8%) segundo y tercero respectivamente, mientras que, entre los países de América del Sur, Chile tiene un porcentaje más alto comparando su población total (8,6%), y con un porcentaje levemente inferior a Portugal. Mientras Chile recibe migrantes de otros países a parte de la migración venezolana, desde los países vecinos, (Perú y Bolivia) hasta los más lejanos (Haití y Colombia) en Perú y Colombia los migrantes provienen, principalmente, de Venezuela.

En la Tabla 1. se pueden observar algunos indicadores importantes, como la esperanza de vida, PIB per cápita e índice de desarrollo humano. Según estos datos los países europeos, además de Chile tienen indicadores superiores a Colombia y Perú. Cabe destacar que, Colombia y Perú a pesar de no tener indicadores económicos fuertes, se han convertido en países de acogida y tránsito, no obstante, según las tendencias tradicionales, los países con un PIB per cápita superior se transformaron en destinos de migrantes (Soltész, 2015: 21).

Al mismo tiempo, es importante mencionar que el índice de desarrollo humano, y la esperanza de vida en el caso de Chile, están al nivel de los países europeos, por ejemplo, Italia o Portugal (IDH: 28 y 38, esperanza de vida: 83,2 y 80,6 años respectivamente),

Regularización extraordinaria de los migrantes durante el Covid-19:
América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo

mientras los indicadores de Colombia y Perú están en un nivel inferior. Dado lo anterior, Chile pudo convertirse en un destino más atractivo para los migrantes en la región y, como mencionamos anteriormente, el porcentaje de la migración versus la población total es más alto comparado con el de Colombia o Perú.

5. Regularización de los migrantes durante el Covid-19

El estado de emergencia y el confinamiento causado por la pandemia de Covid-19 comenzaron, principalmente, en marzo en los países investigados, produciendo problemas para muchos de los migrantes, principalmente, el vencimiento de visas y el libre tránsito debido a las fronteras cerradas. Se puede establecer diferentes estatus irregulares de los migrantes desde el vencimiento de sus visas, trabajo con visa de turista u otra visa que no permite la contratación laboral (semi-irregular) hasta el estatus de “indocumentados” (Baldwin-Edwards et al, 2009: 3). “En este contexto, la regularización es especialmente importante debido a que, entre otros aspectos, brinda acceso a los servicios públicos de salud y a los programas de vacunación, reduciendo el temor que las personas migrantes sienten al acudir ante una autoridad o un funcionario público para pedir algún servicio, y reduciendo la vulnerabilidad de esta población frente a la trata de personas y al tráfico de migrantes en las fronteras” (Luzes, 2021: 3).

A la fecha (Tabla 1.) han llegado 1.84 millones de venezolanos a **Colombia**, la mayoría de ellos irregulares que entraron al país por pasos fronterizos no habilitados (R4V). Colombia implementó el “Estatuto Temporal” con vigencia a 10 años, especialmente para los venezolanos quienes se encontraban en el país al 31 de enero de 2021 (Resolución 0971 de 2021).

País	Anuncio	Limitaciones de entrada	No llegaron legalmente	Duración	Nota
Chile	20-02-2021	antes de 18-03-2020	(-)	1-2 años	
Colombia	8-02-2021	antes de 31-01-2021	(+)	10 años	para venezolanos programa especial "arraigo social" contexto Covid.
España	9-06-2020	(-)	(+)	1 año	temporeros/cuidadores, trabajadores de casa particular
Italia	20-05-2020	antes de 8-03-2020	(+)	min. 6 meses	
Perú	9-06-2021	antes 22-10-2020	(+)	1 año	
Portugal	27-03-2020	visa/refugiado en trámite antes de 18-03-2020	(-)	1-2 años	visa en trámite

Tabla 2. Programas de regularizaciones de Chile, Colombia, España, Italia, Perú, Portugal (Fuente: elaboración propia base de la información de cada país)

El gobierno de **Chile** el 21 de abril de 2021 inició un programa de regularización extraordinaria online. El programa no incluye a los migrantes que no llegaron por pasos fronterizos habilitados, y es válido solamente para aquellos que ingresaron al país antes del 18 de marzo de 2020. El trámite requiere contar con documentos vigentes, además de certificado de antecedentes para varias naciones que dificulta aún más la regularización (ejemplo: los haitianos, colombianos etc.) (Noticias-Extranjería, 2020).

Italia anunció una regularización principalmente para “temporeros” trabajadores en el área de agricultura, porque muchos de ellos dejaron el país durante el Covid-19, o no podían entrar para trabajar debido al cierre de las fronteras, además el programa ofreció la regularización a los trabajadores de casa particular y a los cuidadores (adulto mayor o enfermos) (Gonelli, 2021; Stranieriinitalia.it; López-Sala, 2021: 96).

España no ha tenido un programa de regularización amplio durante el Covid-19, el país ibérico anunció un nuevo “arraigo social” (permiso de residencia) el 10 de junio de 2020. La solicitud requiere de por lo menos dos-tres años viviendo en España de manera irregular, dependiendo del arraigo (Extranjería España, 2020). Debido a lo limitado de los programas, en abril de 2020 se inició una amplia acción política para defender a los migrantes “sinpapeles” que se articula a través del movimiento #RegularizaciónYA (López-Sala, 2021; Inmigrationspain.es).

Perú también inició su proceso de regularización para obtener el Carné de Permiso Temporal de Permanencia que tiene un año de vigencia. El programa requiere la estadía en el país antes de 22 de octubre de 2020 y su objetivo es agilizar la regularización de los extranjeros que están en situación migratoria irregular, siendo el pasaporte o documento de identidad vigente un requisito para el proceso (Decreto Supremo. N° 010-2020-IN).

Portugal fue el único entre los 6 países investigados que enfocó la regularización de las personas con solicitudes de residencia pendiente, es decir, logró la incorporación de las personas en situación irregular al sistema de salud, subsidios estatales etc. y, básicamente implementó una medida de protección social (PICUM, 2020: 6; López-Sala, 2021: 96).

Los programas de regularizaciones en los 6 países fueron beneficiosos para muchos migrantes como lo mencionamos anteriormente, a pesar de tener muchas limitaciones.

- *Limitación de entrada:* en Colombia, Chile, Italia, Perú y Portugal los postulantes tenían que demostrar que llegaron antes de la fecha establecida.
- *Costos de los trámites:* en Perú e Italia los trámites tienen un costo no menor, además en Italia los empleadores también tienen que pagar por la contratación de los migrantes, lo que causó crítica en el país (PICUM, 2020, stranieriinitalia.it).
- *Limitación de grupos de migrantes:* en Portugal, aunque, la medida ha beneficiado 246.000 migrantes en situación irregular hasta marzo de 2021 (*Observador.pt*), el programa fue criticado ampliamente, porque el grupo beneficiado es muy limitado y la medida es muy temporal, por ejemplo, decenas de miles de trabajadores de África subsahariana no estaban en un procedimiento de residencia en curso al comienzo del programa y, por lo tanto, no podían beneficiarse de la

Regularización extraordinaria de los migrantes durante el Covid-19:
América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo

regularización (PICUM, 2020: 6). Chile a su vez, no acepta los migrantes que entraron a pasos fronterizos no habilitados, mientras que Italia ofrece su programa solamente a un grupo restringido (temporeros etc.).

- *Limitación de integración:* los permisos y estatus ofrecidos, como por ejemplo el Carné de Permiso Temporal (Perú) o Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Colombia) son distintos a los permisos tradicionales por lo que los migrantes podrían tener dificultad al buscar un trabajo formal.
- *Barreras administrativas:* varios programas no ofrecen posibilidad real para todos los migrantes, debido a que muchos de ellos no tienen sus documentos al día, son indocumentados, además, Chile requiere el certificado de antecedente en ciertos casos.
- *Programas de duración limitada:* se puede ver en la Tabla 2, que los países ofrecen un tiempo limitado de cada programa, principalmente 1-2 años, mientras que Colombia ofrece a los venezolanos 10 años de protección temporal.
- *Coordinación internacional:* los países de América del Sur ofrecen diferentes programas que podrían intensificar los flujos migratorios en la región, los migrantes pueden participar en diferentes programas de regularizaciones y elegir el más favorable para ellos. Debido a que la migración venezolana en América del Sur está aumentando, es indispensable que estos países coordinen sus programas y acciones regionalmente. La Alianza del Pacífico, podría ayudar a resolver o por lo menos aliviar el problema migratorio, debido a que una de las áreas de trabajo es de la movilidad de personas,² además Chile, Colombia y Perú son miembros de la Alianza.
- *Programas retrasados:* Los procesos de regularizaciones en varios países están retrasados lo que dificulta la vida de los migrantes (MMC, 2022: 5-6).

Aunque todos los programas de regularizaciones tienen limitaciones a parte de los beneficios, sin duda que Colombia ofrece un programa más amplio entre los países investigados, además los criterios administrativos son alcanzables para muchos migrantes. Hasta la primera etapa del programa del Gobierno de Colombia que cerró el 31 de agosto de 2021, más de 1.233.366 personas se inscribieron para la protección temporal de inmigrantes venezolanos (Idm.presidencia.gov.co, 2021). Es importante mencionar que el programa de Portugal con la reacción temprana por el Covid-19 es único, no solamente en Europa sino internacionalmente. Comparando a los países en América del Sur y Europa del Sur, los países europeos ofrecen regularizaciones para grupos muy limitados, mientras que en Chile, Colombia o Perú las regularizaciones son más amplias, mientras principalmente, en los países miembros de la Unión Europea existe la dificultad de ejecutar los programas migratorios dentro de un marco legislativo, aunque Italia y España también ofrecieron regularizaciones masivas anteriormente.

² “La Declaración de Lima (28 de abril de 2011) estableció como propósito general de la Alianza del Pacífico avanzar progresivamente hacia «la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas»” (Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, 2011).

6. Conclusión

Los programas de regularizaciones, anunciados durante el Covid-19 fueron necesarios, así como lo destaca la Organización Internacional para las Migraciones en su declaración: “la regularización posibilita la estabilización de la población migrante y refugiada, minimiza las probabilidades de explotación a las que se puedan ver sometidos, y destaca como beneficios la recaudación fiscal, la afiliación al sistema de seguridad social, la disponibilidad de datos sobre mercado laboral y la disminución del trabajo informal” (Bueno Aguirre, 2021: 36).

A partir de este análisis, se observó que los países en América del Sur ofrecen programas de regularizaciones más amplios, mientras los países europeos limitan los procesos para grupos reducidos. Durante el desarrollo de la investigación se pudo apreciar que es indispensable revisar las buenas prácticas de los programas de regularización, porque estos son cada vez más frecuentes y los estados deben ofrecer mejores programas a los migrantes irregulares. Además, sus limitaciones (barreras administrativas, tiempo, costo, la falta de coordinación regional, etc.), no permiten dar una respuesta adecuada para aquellos migrantes que tienen dificultades para cumplir con los requisitos exigidos en las regularizaciones. Cabe destacar que, los procesos ineficientes en los países investigados podrían aumentar el trabajo informal, la irregularidad, además de eventualmente fomentar la migración hacia a los países que ofrecen regularizaciones más alcanzables. Asimismo, actualmente las limitaciones de los programas están aumentando la remigración de los migrantes hacia los países de origen, existiendo un flujo de retorno hacia Europa, como es el caso, por ejemplo, de los venezolanos de origen europeo que remigran a España, Italia u otro país europeo en lugar de Venezuela (Osorio Álvarez – Phélan, 2020; Szente-Varga – Bata-Balog, 2021).

Adicionalmente, y como consecuencia de la reciente migración ucraniana por la guerra, se podría generar un aumento de la migración regional en América del sur. En abril de 2022, los migrantes latinoamericanos denunciaron “el trato preferente a los ucranianos en la frontera de EE. UU” (Riera Bosqued, 2022). Al mismo tiempo, el Consejo de la UE ha dictado la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo por la que se inicia la protección temporal para los ciudadanos desplazados desde Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022 (2022/382). No obstante, España no ha tenido una política amplia para las regularizaciones de los migrantes durante el Covid-19, el 10 de marzo de 2022 el ministerio de interior publicó el procedimiento de solicitud de protección temporal para ciudadanos ucranianos desplazados a España (parainmigrantes.info), mientras Portugal también anunció la protección de la migración ucraniana (seg-social.pt), junto con Italia (Integrazionemigranti.gov.it). Aunque la migración venezolana está superando a la migración de Siria o la ucraniana hasta finales de abril de 2022, cabe mencionar que la ayuda internacional para la crisis venezolana es apenas una décima parte de la destinada a Siria (OAE, 2021). Así, surgen las siguientes preguntas: ¿las organizaciones internacionales y los países involucrados de la migración

Regularización extraordinaria de los migrantes durante el Covid-19:
América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo

ucraniana o siria parecen prestar menos atención a la migración latinoamericana, especialmente a la venezolana? O ¿la ayuda internacional es más efectiva se trata de un desplazamiento forzado por una guerra?

Referencias bibliográficas

Baldwin-Edwards, Martin – Kraler, Albert (2009). *Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the European Union*. Viena: ICMPD.

Baja de migrantes que ingresan a nuestro país comenzó desde mayo de 2019. (2020). *Noticias-Extranjería*. Asequible en: <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/baja-de-migrantes-que-ingresan-a-nuestro-pais-comenzo-desde-mayo-de-2019/>, fecha de consulta: 14-08-2021.

Bueno Aguirre, Sergio (2021). La inclusión de personas refugiadas y migrantes en la respuesta al Covid-19. Asequible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Medidas 20economicas20COVID-19FINAL.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Medidas%20economicas%20COVID-19FINAL.pdf), fecha de consulta: 15-04-2022.

Cifras Mundiales. R4V. Asequible en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>, fecha de consulta: 20-02-2022.

Covid-19. MAI anuncia regularização de 246 mil imigrantes ilegais (2020). *Observador.pt*. Asequible en: <https://observador.pt/2020/11/03/covid-19-mai-anuncia-legalizacao-provisoria-para-mais-imigrantes-ilegais/>, fecha de consulta: 19-04-2022.

Datos Macro-Inmigración (2019). Chile, Colombia, Italia, España, Perú, Portugal. Asequible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion>, fecha de consulta: 18-04-2022.

Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico (2011). Asequible en: http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf, fecha de consulta: 15-04-2022.

Decisión de Ejecución UE (2022). 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Asequible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=ES>, fecha de consulta: 18-04-2022.

Del Real, Deisy (2022). Seemingly Inclusive Liminal Legality: The Fragility and Illegality Production of Colombia's Legalization Programs for Venezuelan Migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 1-38. DOI: 10.1080/1369183X.2022.2029374

Decreto Supremo. N° 010-2020-IN (2020). Asequible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-medidas-especiales-excepcionale-decreto-supremo-n-010-2020-in-1895950-4/>, fecha de consulta: 24-02-2022.

HDI-Human Development Index Ranking (2020). Asequible en: <https://hdr.undp.org/>, fecha de consulta: 18-04-2022.

ICMPD Migration Outlook (2021). Seven things to look out for in 2021. Origins, key events and priorities for Europe. Asequible en: https://www.icmpd.org/file/download/50542/file/ICMPD_Migration_Outlook_2021_final.pdf, fecha de consulta: 17-04-2022.

IOM-Términos fundamentales sobre migración. Asequible en: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>, fecha de consulta: 05-02-2022.

IOM-South American Migration Report No. 2. (2017). Asequible en: <https://displacement.iom.int/reports/south-america-%E2%80%94-regional-migration-report-2-%E2%80%94-recent-migration-trends-south-america-2017>, fecha de consulta: 08-02-2022.

Góis, Pedro – Marques, José Carlos (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *E-cadernos CES*, 29. 123-152. DOI 10.4000/eces.3307

Gonnelli, Elisa (2021). La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19. *Labour Law Issues*, 7(1). 32–58. DOI: 10.6092/issn.2421-2695/13183

Gobierno inicia segundo proceso de regularización migratoria 100% en línea. Noticias-Extranjería, 21.04.2021. Asequible en: <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/gobierno-inicia-segundo-proceso-de-regularizacion-migratoria-100-en-linea/>, fecha de consulta: 06-08-2021.

Kanics, Jyothi – Rojas Coppari, Pablo (2021). Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. OSCE/ODIHR. Asequible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/494251.pdf>, fecha de consulta: 16-04-2022.

López-Sala, Ana (2021). Luchando por sus derechos en tiempos de Covid-19. Resistencias y reclamaciones de regularización de los migrantes “Sinpapeles” en España. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 29(61). 83-96. DOI: 10.1590/1980-85852503880006106

Luzes, Marta et al. (2021). Inmigración Venezolana en el Perú: Regularización Migratoria y el Sistema de Refugio. *Equilibrium-CenDE*. Asequible en: <https://www.migrationportal.org/es/resource/informe-inmigracion-venezolana-peru-regularizacion-migratoria-y-sistemas-refugio/>, fecha de consulta: 15-04-2022.

Más de 1.233.300 personas registradas para acogerse al Estatuto Temporal (2021). Idm.presidencia.gov.co 31.08.2021. Asequible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Mas-de-1233300-personas-registradas-para-acogerse-Estatuto-Temporal-Protecc-210831.aspx>, fecha de consulta: 19-04-2022.

Nuevas Instrucciones DGM: arraigo, renovaciones y reagrupación (2020). *Extranjería España*. Asequible en: <https://blogextranjeriaprogestion.org/2020/06/09/instrucciones-4-5-6-2020-dgm-arraigo-renovaciones-y-reagrupacion-menores/>, fecha de consulta: 19-04-2022.

Regularización extraordinaria de los migrantes durante el Covid-19:
América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo

Protezione temporanea emergenza Ucraina, domande in Questura (2022). Asequible en: <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2373/> Protezione-temporanea-emergenza-Ucraina-domande-in-Questura, fecha de consulta: 18-04-2022.

Resolución 0971 de 2021 (2021). Asequible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/normas/resolucion-0971-de-2021-por-medio-de-la-cual-se-implementa-el-estatuto-temporal-de-proteccion>, fecha de consulta: 20-05-2021.

Regularización de Ucranianos en España (2022). Asequible en: <https://www.parainmigrantes.info/regularizacion-de-ucranianos-en-espana/>, fecha de consulta: 16-04-2022.

Regularización (2019). IOM. Asequible en: <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/regularization-es.pdf>, fecha de consulta: 17-04-2022.

Regularización de Extranjeros en España en 2021. ¿Es posible? (2021). Asequible en: <https://www.immigrationspain.es/regularizacion-extranjeros/>, fecha de consulta: 15-04-2022.

Regularizzazione, ecco il testo in Gazzetta Ufficiale. Il contributo forfettario è di 500 euro (2020). Asequible en: <https://stranieriinitalia.it/attualita/regularizzazione-ecco-il-testo-in-gazzetta-ufficiale/?cn-reloaded=1>, fecha de consulta: 19-04-2022.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 29-A/2022, de 1 de março: Proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia (2022). Asequible en: https://www.seg-social.pt/noticias/-/asset_publisher/kBZtOMZgstp3/content/prr-requalificacao-e-alargamento-da-rede-de-equipamentos-e-respostas-sociais-pre-certificado-energetico?redirect=, fecha de consulta: 17-04-2022.

Riera Bosqued, Lucia (2022). Los migrantes latinos denuncian el trato preferente a los ucranianos en la frontera de EE.UU. *EuroNews*. Asequible en: <https://es.euronews.com/2022/04/12/los-migrantes-latinos-denuncian-el-trato-preferente-a-los-ucranianos-en-la-frontera-de-ee->, fecha de consulta: 17-04-2022.

PICUM (2020). Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19. Asequible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/10/Non-exhaustive-overview-of-European-government-measures-impacting-undocumented-migrants-taken-in-the-context-of-COVID-19.pdf>, fecha de consulta: 17-04-2022.

OAE (2021). Comunicado de Prensa: Grupo de Trabajo de OEA para crisis de migrantes y refugiados en Venezuela prevé éxodo venezolano podría alcanzar a 7 millones de personas al inicio de 2022. *Comunicado de Prensa*. Asequible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-073/21, fecha de consulta: 02-04-2022.

Osorio Álvarez, Emilio – Phélan, Mauricio C. (2020). Migración venezolana. Retorno en tiempos de Pandemia (COVID 19). *Espacio Abierto*, 29(4). 118-138.

- MMC-Mixed Migration Centre (2022). Quarterly Mixed Migration Update: América Latina y el Caribe. Asequible en: https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2022/04/227_QMMU_Q1_2022_LAC_SP.pdf, fecha de consulta: 04-05-2022.
- Soltész, Béla (2015). Politikai átmenetek – migrációs átmenetek? Kelet-Európa és Latin-Amerika migrációs folyamatainak összehasonlítása. *Tér és Társadalom*, 29(4). 5-26. DOI: 10.17649/TET.29.4.2710
- Statistics & Facts (Colombia, Chile, Italia, España, Portugal, Peru). Asequible en: https://www.statista.com/topics/2590/chile/#dossierContents__outerWrapper, fecha de consulta: 21-02-2022.
- Szente-Varga, Mónika – Bata-Balog, Amadea (2021). Return migration from Venezuela to Europe: Back to the Roots. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 9(3). 75-95.
- Thomázy, Gabriella (2021). Migrációs stratégiák: Dél-Amerika vs. Európa Ecuador, Kolumbia, Magyarország és Spanyolország összehasonlító elemzése. *Hadtudomány*, 31(2). 58-74. DOI: 10.17047/HADTUD.2021.31.2.58
- Thomázy, Gabriella (2020). Tendencias actuales y nuevos desafíos de los migrantes en Chile. *Acta Hispanica*, (II). 409-421. DOI: 10.14232/actahisp.2020.0.409-421
- Total number of international migrants at mid-year 2020 (Colombia, Chile, Italia, España, Portugal, Peru). Asequible en: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020, fecha de consulta: 20-02-2022.
- Vega Macías, Daniel (2021). La pandemia del COVID-19 en el discurso antimigratorio y xenófobo en Europa y Estados Unidos. *Estudios Fronterizos*, 22. 1-22. DOI: 10.21670/ref.2103066

PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA. MARCO LEGAL VIGENTE Y SU APLICACIÓN EN TORNO A LOS PROCESOS DE ORGANIZACIÓN ETNopolÍTICA Y RESISTENCIA

SOFÍA MICAELA VARISCO – JUAN MANUEL ENGELMAN

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET),
Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Luján, Argentina

Resumen: En la actualidad, en Argentina, habitan más de 40 pueblos originarios que suman aproximadamente 1 millón de miembros (sobre una población total de 45 millones). El avance de los derechos indígenas a nivel mundial ha generado mayor conciencia y legitimidad sobre los reclamos y las denuncias de su criminalización y expoliación. El presente escrito aporta, desde la perspectiva de la Antropología Social, un conjunto de datos sobre las principales normativas vigentes en el ámbito internacional y en Argentina. Lo cual nos permitirá pensar la contradicción entre el reconocimiento formal de los derechos y su efectiva –o no– concreción. Dicha reflexión la llevaremos adelante mediante la descripción de dos experiencias de trabajo con pueblos indígenas de la provincia de Buenos Aires, uno centrado en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el otro en la localidad de Carhué.

Palabras clave: pueblos indígenas, Argentina, legislaciones, Estado, antropología social.

Abstract: Currently, in Argentina, there are more than 40 native peoples with a total of approximately 1 million members (out of a total population of 45 million). The advance of indigenous rights worldwide has generated greater awareness and legitimacy of the claims and denunciations of their criminalization and plundering. This paper provides, from the perspective of Social Anthropology, a set of data on the main regulations in force at the international level and in Argentina. This will allow us to think about the contradiction between the formal recognition of rights and their effective –or not– realization. This reflection will be carried out through the description of two experiences of work with indigenous peoples in the province of Buenos Aires, one centered in the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA) and the other in the town of Carhué.

Keywords: Indigenous Peoples, Argentina, Legislation, State, Social Anthropology.

1. Introducción

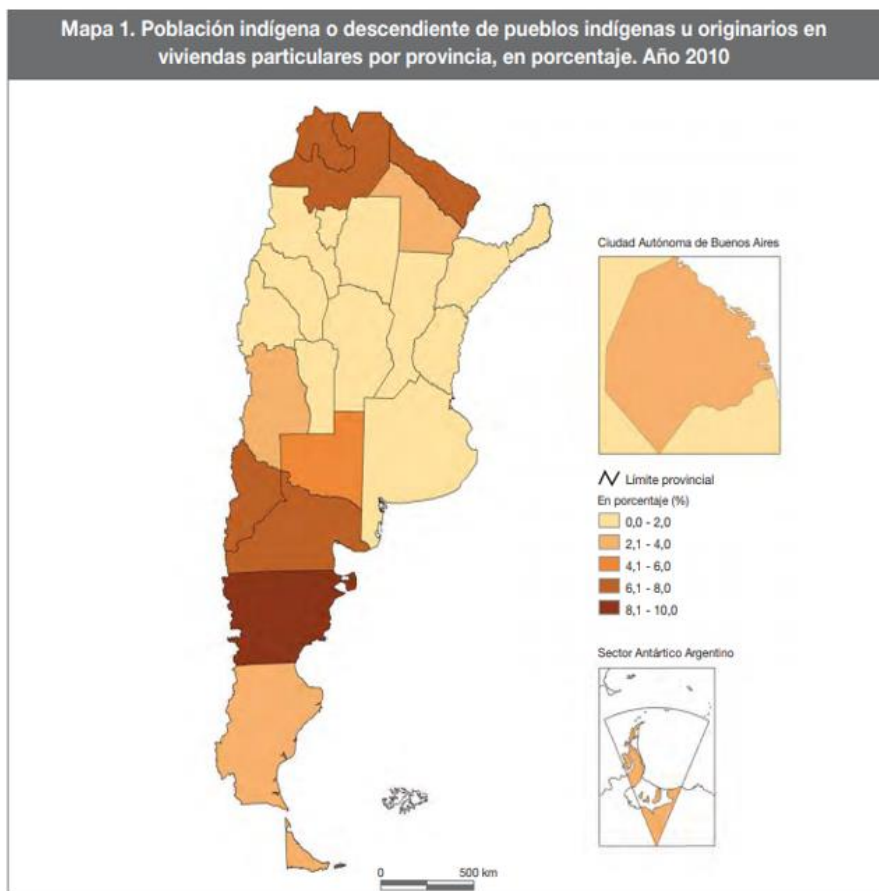
Argentina se ubica en América del Sur y está compuesta por seis regiones. La Patagónica al sur, la Pampeana en el centro, Cuyo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Gran Buenos Aires (GBA), y la región del Noroeste y el Noreste en el norte. Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010¹,

¹ En el mes de mayo de 2022 se realizó en Argentina un nuevo Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas con una modalidad mixta, es decir, se podía realizar de manera digital o

en las diferentes zonas del país hay más de 40 pueblos originarios reconocidos que representan alrededor de un millón de integrantes sobre una población de 45 millones, lo cual representa un 2,4% del total.

En el Mapa N°1 se muestra que las provincias con mayor proporción de población originaria son Chubut, Neuquén, Jujuy, Río Negro, Salta y Formosa, con porcentajes que van desde 8,7% a 6,1%. Aquí nos interesa hacer hincapié en la provincia de Buenos Aires por ser el distrito más poblado de la Argentina, con 15.625.084 habitantes, lo que representa el 39% de la población del total del país. En este sentido, de un total país de 368.893 hogares con una o más personas que se reconocen como pertenecientes o descendientes de un pueblo indígena, el 2,53% (121.385 hogares) se encuentran en la provincia de Buenos Aires. Ello se debe tanto a los procesos migratorios devenidos por las distintas campañas de apropiación de territorios, como a la expansión de las urbes que han absorbido los espacios aledaños. De esta forma podemos sostener que estas últimas cuentan –contrariamente a lo que se cree– con gran presencia de población indígena.

virtual. Si bien aún no hay resultados, algo relevante -en comparación a otros censos- fue que el cuestionario ampliado que incorporó el interrogante sobre autoadscripción indígena.



Mapa 1: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Nota: se incluye a las personas viviendo en situación de calle

Es preciso destacar que estas proporciones, sobre todo en la actualidad –a más de 10 años de haberse realizado el último censo nacional–, pueden ser aún mayores, debido a que los datos estadísticos, muchas veces, son inferiores a la presencia real (Trinchero, 2010). Esto puede deberse ya sea a un sub-registro censal debido a un incorrecto relevamiento, o bien al ocultamiento deliberado de los mismos integrantes de su procedencia por la expansión y reproducción de prejuicios. A ello se suma, que en ciertas situaciones las y los indígenas no son censados por residir en las ciudades porque –erróneamente– se supone que ‘su contexto de origen debería ser el rural’. Realidad que, como hemos intentado mostrar, es fácilmente refutada mediante los datos censales y diversas investigaciones sobre la temática (Weiss – Engelman y Valverde, 2013).

Ahora bien, a pesar de que la presencia indígena no posee la trascendencia demográfica de otros Estados de América Latina, los pueblos originarios son parte primordial de nuestros orígenes y de la realidad actual del país. En el período formativo del Estado-Nación argentino predominó una ideología positivista que buscó plasmar en el imaginario colectivo el mito de una nación de origen europea, que negaba la presencia indígena hasta bien entrado el siglo XX. De esta manera, como veremos en las siguientes páginas, las políticas que tienen como destinatarios a los pueblos indígenas son relativamente recientes porque históricamente el Estado tuvo, primero, un rol beligerante y, luego, invisibilizador hacia estos grupos (Engelman – Varisco, 2021).

Antes de continuar, quisiéramos aclarar que el presente escrito comprende dos secciones centrales. En la primera parte veremos las principales normativas vigentes en el ámbito internacional y en Argentina. Esto nos permitirá pensar la contradicción entre el reconocimiento formal de los derechos y su efectiva –o no– concreción. Puesto que, en paralelo al reconocimiento de los mismos, y contradictoriamente a ellos, avanzan los megaproyectos y las políticas extractivistas que afectan los territorios y a sus poblaciones. Inicialmente, retomaremos algunas cuestiones del derecho internacional que se vinculan o tienen particular injerencia en la promoción de los derechos indígenas porque impactan en los países que los adhieren en sus normativas y sientan precedentes. Para luego adentrarnos específicamente en las legislaciones de Argentina que tienen como destinatarios a los pueblos originarios y que han sido muy beneficiosas para los procesos de reconstrucción identitaria.

El otro apartado se enfocará en las líneas de trabajo referente a pueblos indígenas ubicados en las localidades de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), así como del interior de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es abordar las formas de organización etnopolítica y ejecución de demandas para garantizar la ampliación de los derechos de las comunidades que se encuentran en espacios urbanos. Asimismo, nos interesa analizar este proceso para abordar críticamente los marcos legislativos, institucionales y los procesos históricos en los cuales se inscriben. Específicamente veremos lo respectivo a la comunidad mapuche Kalfulafken de Carhué y el Consejo Indígena de Almirante Brown (CIAB), ambas experiencias localizadas en la provincia de Buenos Aires. El trabajo plasma avances y resultados de investigaciones en curso, que la autora y el autor llevan a cabo desde diferentes instancias académicas.

Dicho trabajo está enmarcado en proyectos de extensión (UBANEX)² e investigación (UBACYT)³ universitarios, que priorizan una labor contigua con comunidades y

² “Indígenas en la ciudad: visibilización y organización etnopolítica en el marco de las transformaciones recientes”. Director: Dr. Sebastián Valverde, Co-Director: Dr. Juan Carlos Radovich.

³ “Movilizaciones indígenas y de pequeños productores criollos en Norpatagonia y Chaco central y austral: trayectorias sociohistóricas, reconfiguraciones étnico-identitarias, transformaciones regionales, efectos y respuestas locales”. Director: Dr. Valverde, Sebastián. “Restauración neoliberal, conflictividad territorial, transformaciones socioeconómicas y configuraciones identitarias en pequeños”. Director Dr. Alejandro Balazote.

organizaciones indígenas en la construcción de espacios abiertos de intercambio y difusión. La metodología elegida es de carácter cualitativo y el trabajo etnográfico se ha realizado a partir de la articulación de estrategias tales como la observación participante, las entrevistas abiertas, en profundidad y semiestructuradas a la dirigencia e integrantes de distintas comunidades y organizaciones indígenas desde el año 2007 en adelante.

2. Legislaciones internacionales y normativas nacionales vinculadas a los pueblos indígenas

Con relación a la promoción de los Derechos Internacionales de los pueblos indígenas, uno de los instrumentos jurídicos más importante y vinculante es el Convenio N° 169 “*sobre pueblos indígenas y tribales*” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho convenio, adoptado en el año 1989 y en vigor desde el año 1991, tiene en la actualidad un gran número de Estados ratificantes. Allí se tratan diversos temas relacionados con los grupos indígenas, entre los cuales podemos resaltar los derechos al trabajo, la tierra y el territorio, la salud y la educación.

Por otro lado, hace cuarenta años, las comunidades originarias lograron ingresar a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se crearon organismos para tratar y debatir el tema étnico donde participan múltiples delegaciones. En el año 2007, por ejemplo, se redactó la “*Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*” (DNU DPI) cuyo principal antecedente fue el Convenio N° 169. En el año 2014 la sociedad internacional adoptó un documento para implementarla y desde la ONU se diseñó un plan de acción para coordinar los programas en la búsqueda de su concreción. Dicho escrito reconoce el derecho a ser diferentes, respetados y con libre determinación, y también especifica distintos reclamos de las comunidades que los Estados deben y/o se les sugiere implementar. Dicho plan fue un gran avance para las comunidades en materia legislativa, tanto por su alcance universal y porque, actualmente, no tiene oposición de ningún país (Bellier, 2019).

Pasando al caso de Argentina, después de la independencia de España, se continuó con la lógica instaurada por la colonia. La misma se sustentaba en ideas racistas, la negación de la presencia indígena y un rol beligerante e invisibilizador por parte del Estado Nacional. Esto sucedió hasta bien entrado el siglo XX. Durante la última dictadura (1976–1983) y la recuperación del régimen constitucional, el principal reclamo de las organizaciones indígenas fue lograr la obtención de una legislación específica, la cual se concretó mediante la sanción, en el año 1985, de la Ley N° 23.302 sobre “*Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes*”. Así, gracias a las luchas y las negociaciones con el Estado, los pueblos originarios fueron reconocidos como sujetos de derecho.

En consecuencia, las normativas específicas hacia los indígenas en el país son recientes y posteriores al retorno de la democracia. El Convenio N° 169 de la OIT fue firmado por Argentina en el año 1992 y ratificado mediante la Ley N° 24.071 que entro plenamente en vigencia recién en el 2001. Asimismo, en 1994, se da la última reforma de la

Constitución Nacional, donde se cambia lo dispuesto en el año 1853 respecto a “*conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo*” para reconocer la preexistencia de las comunidades y las tierras ocupadas tradicionalmente (Radovich, 2014: 138).

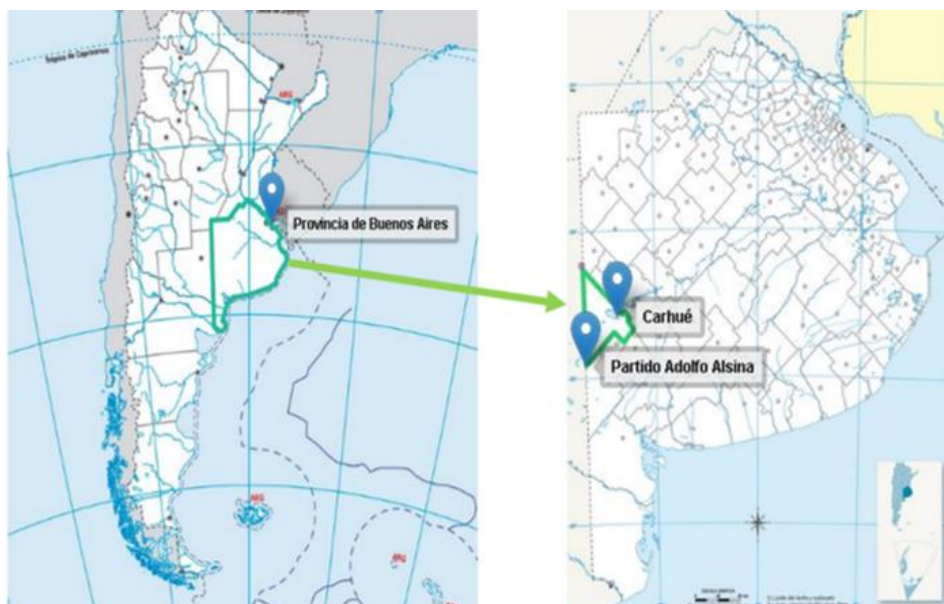
Además, a partir del avance de los pueblos indígenas en cuanto al reconocimiento de sus demandas y, a la vez, como resultado de diversas problemáticas que los afectan (desmontes, privatización y/o extranjerización de sus tierras, etc.), se han promulgado diferentes legislaciones que los tienen como destinatarios o bien amparan a amplios sectores sociales. En este caso, nos referimos a aquellas que legislan sobre el territorio y el ambiente, como la Ley N° 26.160 de “*Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades originarias del país*” del año 2006 que suspende desalojos y promueve el relevamiento, demarcación y regulación territorial. Otro caso, es la Ley N° 26.737 de “*Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales*” sancionada y promulgada en diciembre del 2011 y, finalmente, la Ley N° 26.331 de “*Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*” del 2007. Cabe aclarar que las diferentes legislaciones, especialmente las respectivas a la regularización territorial, en los hechos presentan grandes dificultades en su efectivización. Además, muchas comunidades se encuentran en una situación de gran conflictividad, fuertemente afectadas por la actividad turística, inmobiliaria, el avance del agronegocio y los desmontes (Engelman – Varisco, 2021).

Por último, quisiéramos retomar el estudio de Manzano y Ramos que sostienen que las y los indígenas “reflexionan sobre el “Estado” para definirlo y producir posicionamientos, así como también lo hacen sobre las formas locales de presencia estatal con el fin de crear diagnósticos y establecer estrategias” (Manzano – Ramos, 2015: 12). Estas cuestiones, en cierta medida, orientan las prácticas y demandas de los grupos. Lo anterior invita a pensar la diferencia entre la ley y su aplicación para abordar el tema desde una perspectiva dinámica porque a la vez que los derechos homogeneizan a las comunidades, las mismas están en constante cambio y, a cada paso, adquieren nuevas y creativas estrategias, ya que se reapropian de las categorías más amplias de los derechos humanos. Abordaje que permite pensar las demandas de los grupos indígenas, a pesar de sus diferencias, en el marco de una lucha general, sin dejar de lado las contradicciones y paradojas.

Hasta aquí hemos intentado hacer una breve descripción sobre los pueblos indígenas en Argentina y las diferentes legislaciones que les son pertinentes. A continuación, desarrollaremos el caso de la comunidad mapuche urbana de Carhué. Para luego, y por último, abordar lo referido al CIAB. En ambos apartados buscaremos hacer énfasis en lo referido a la organización etnopolítica y las demandas étnicas vinculadas a reclamos por el reconocimiento, la identidad y los territorios en el marco de una mayor participación política en Buenos Aires.

3. Comunidad Kalfulafken, Carhué

La comunidad Kalfulafken se encuentra en la localidad de Carhué, partido de Adolfo Alsina, al Oeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Este nucleamiento está compuesto por alrededor de 35 integrantes que se autoreconocen como pertenecientes al pueblo mapuche. En el año 2018 comenzaron a reunir los documentos para solicitar el reconocimiento como comunidad indígena al Registro Provincial de Comunidades Indígenas (REPROCI) que tiene como función tramitar y otorgar la personería jurídica a las comunidades de la Provincia de Buenos Aires. Este ente estatal exige ciertos requisitos y dictamina, a partir de la presentación de un conjunto de documentos, el reconocimiento o no de la figura de ‘comunidad indígena’. Engelman, Varisco, Míguez Palacio y Weiss (2018: 162-163) sostiene que disponer de la personería jurídica resulta importante para poder realizar pedidos y negociar con los entes estatales, ejemplo que ha aparecido en Carhué por la urgencia de disponer de la personería para viabilizar otros reclamos. Por lo tanto, en este camino se necesita el reconocimiento jurídico, así como generar espacios y redes para lograr mayor visibilidad y fortalecimiento del reclamo.



Mapa 2: Localización de la Provincia de Buenos Aires en la República Argentina (lado izquierdo). Localización del Partido de Adolfo Alsina (todo el margen verde) y la localidad de Carhué (señalizado por el ícono azul en la parte superior) en la Provincia de Buenos Aires (lado derecho). Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Geográfico Nacional.

Al respecto, es importante destacar que el sistema burocrático estatal exige ciertos requisitos que suelen convertirse en obstáculos porque demandan información de difícil o

imposible reconstrucción debido a los sucesivos despojos y violencia a la que fueron expuestos. Es decir que, muchas veces, se convierte en un trámite para demostrar la autenticidad indígena desde una visión idealizada y ahistórica (Trinchero y Valverde, 2014). Asimismo, el proceso suele demorar, no por falta de interés de parte de las comunidades sino por las distintas trabas burocráticas. Cabe aclarar que la comunidad de Carhué presentó los papeles ante el organismo a mediados del año 2019 y aún siguen a la espera de su resolución. Además, dada la complejidad de los requerimientos del trámite, muchas comunidades deben solicitar la ayuda de científicos sociales, especialistas en leyes y otras comunidades reconocidas. Este es el caso de la comunidad Kalfulafken que se contactó con el grupo UBANEX/UBACyT (antes mencionado) para colaborar en el proceso.

Este caso nos permite, por un lado, pensar las trabas del sistema burocrático estatal y los requisitos exigidos desde una visión que tiende a homogeneizar. Pero, por otro lado, apoyándonos en los planteos de Guñazú (2018: 158) puede ser un proceso que posibilite organización comunitaria y empoderamiento. En Carhué, las familias y miembros de la comunidad cohesionaron sus esfuerzos durante la realización de los trámites de la personería jurídica, a la vez que comenzaron a vincularse con otras comunidades (de zonas cercanas como Bahía Blanca y Los Toldos⁴ y también de la región patagónica), universidades y distintas instituciones de la zona. A su vez, en el proceso, algunos de los habitantes empezaron a participar o contar de forma más abierta sus orígenes indígenas. Este entramado de relaciones, que exceden lo local, abren nuevos espacios de participación como el Consejo Indígena de la Provincia de Buenos Aires (CIBA)⁵ donde el dirigente de Carhué comenzó a formar parte en la elección de las nuevas autoridades indígenas. Los cuales son entendidos como espacios de alianzas y disputas donde entran en juego negociaciones e intereses.

Por otro lado, hemos observado la importancia que tiene para la comunidad Kalfulafken el reconocimiento a nivel local y por parte del municipio. De esta manera, las charlas que realizan en escuelas y plazas de Carhué o en zonas cercanas pueden ser vistos como espacios de reconocimiento y reafirmación de su identidad. Como un modo de visibilizar la presencia indígena en la región, obtener mayor apoyo de la sociedad civil y así habilitar vías de diálogo con los entes estatales para que escuchen sus demandas. En pocas palabras, la Municipalidad aparece como el centro al cual solicitar, y el cual debe ver los progresos de la organización y la importancia de la comunidad en aspectos como el turismo en Carhué. Así, la dirigencia de Kalfulafken plantea que si hubiera un centro cultural mapuche o una reserva que maneje la comunidad a partir de los principios mapuches de cuidado y respeto de la naturaleza, se podrían realizar actividades abiertas al público en general –incluidos turistas– lo que sería muy beneficioso para el Municipio.

⁴ Comunidad Mapuche “Lof Kuripan-Kayuman” de Bahía Blanca y Comunidad Mapuche “Tribu Ignacio Coliqueo” de los Toldos.

⁵ Órgano de codecisión perteneciente a la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Se encuentra conformado por representantes, elegidos en asamblea, de los pueblos Mapuche-Tehuelche, Kolla, Qom y Guaraní de la provincia de Buenos Aires.

Gordillo (2006: 34) se refiere a la municipalidad –en un análisis sobre Pozo de Maza, noroeste de Formosa– como un lugar cargado de poder político y donde se manejan y construyen relaciones locales de poder entre distintos actores regionales. El autor plantea que la municipalidad condensa para sus pobladores las expectativas asociadas al “gobierno” y que la proximidad espacial hace que las y los funcionarios sean más susceptibles a formas de presión y negociación. Otro ejemplo es el caso que abordaremos a continuación sobre la apertura de espacios estatales en la RMBA.

4. Región Metropolitana de Buenos Aires

La denominada RMBA está conformada por los 24 partidos del GBA y por la CABA. Según los últimos datos estadísticos, en las primeras localidades habitan 186.640 indígenas, y en la segunda el número asciende a 61.876. Si sumamos ambos datos, 248.516 indígenas conviven en el espacio urbano que conforma la RMBA (INDEC, 2015). En otros trabajos, hemos abordado las múltiples condiciones migratorias de una heterogeneidad de pueblos, así como los incipientes procesos de organización etnopolítica en la ciudad (Engelman, 2016). En lo que aquí atañe, nos disponemos a analizar las modalidades bajo las que un sector de mujeres y hombres indígenas disputan su presencia y visibilidad urbana a través de diferentes estrategias legales con las cuales negocian su participación estatal y luchan por el acceso a nuevos territorios. Para dicho fin, retomaremos el caso del “Consejo Indígena” de la localidad de Almirante Brown, espacio etnopolítico formado en el año 2007 y que continúa hasta la actualidad.

El CIAB es una organización que surge a partir de la iniciativa de un grupo de dirigentes indígenas locales. Su composición, formada entre hombres y mujeres, expresa una lucha que buscó inicialmente el reconocimiento de las diversas familias ante el Estado. Este proceso, definido por la obtención de las personerías jurídicas indígenas, fue un eje cohesionador durante los primeros años del 2000.

A continuación, distinguimos en la siguiente tabla las comunidades reconocidas de las no-reconocidas hasta el momento en el marco del CIAB.

	Nombre de la Comunidad	Pueblo	Localidad	Personería Jurídica
1	“Cacique Hipólito Yumbay”	Tupí-Guaraní	Glew	Posee
2	“Guaguajni Jall’pa”	Kolla	Glew	Posee
3	“Migtagan”	Toba	San José	Posee
4	“Cuibae Toro”	Avá-Guaraní	Glew	Posee
5	“Nogoyin Ni Nala”	Mocoví	Rafael Calzada	En Trámite
6	“Cacique Catán”	Mocoví	Longchamps	En Trámite
7	“Juan Kalfulkurá”	Mapuche	Longchamps	En Trámite

Tabla 1.: Composición del “Consejo Indígena de Almirante Brown”. Elaboración propia.

Si bien el CIAB es creado formalmente en 2007 –año en que es aprobado su estatuto– podemos marcar su inicio a fines de la década de 1990 cuando un conjunto de intereses confluyó en la necesidad de crear un espacio de participación indígena en el municipio. Entre esos intereses se destacaba la necesidad de reclamar y regularizar territorios urbanos, y delimitar objetivos que permitieran posteriormente presentar un conjunto de demandas específicas. De esta manera, las y los dirigentes convocaban reuniones en sus hogares para debatir procedimientos y para fomentar la visibilización de la población indígena local a través de la realización de “eventos culturales”. Tales eventos reunían a la población indígena en fechas determinadas en las cuales se realizaban bailes, comidas típicas y donde se usaban los trajes tradicionales de los diversos pueblos. A su vez, esa estrategia de visibilización era acompañada por discursos que exigían el reconocimiento de derechos territoriales e identitarios y la necesidad de mejorar sus condiciones de vida y la de las y los vecinos. Ese carácter intercultural del espacio de formación etnopolítico en Almirante Brown, encuentra sentido si consideramos que las trayectorias de formación de las nuevas generaciones de dirigentes indígenas se han constituido como parte del entramado de la política barrial, y gracias a la reproducción de vínculos asistenciales y paternalistas con el gobierno local. Al respecto, en los primeros años del 2000, una dirigente del pueblo Kolla mencionaba que:

[...] El silencio del indio domesticado en algún momento debía terminar. Así es como comenzó la aventura de darle lugar a esas voces y crear con todas ellas una propuesta política propia para todas las áreas, incluyendo la política partidaria[...] (Mujer Dirigente Kolla de “Guaguajni Jallpa”, localidad de Glew, 27-09-2013).

El testimonio expresa la clara necesidad de delimitar demandas indígenas al interior del espacio político barrial. Esa distinción fue un factor clave para dinamizar el proceso de organización etnopolítico. La experiencia de haber recorrido los barrios, hablado con vecinos y vecinas sobre sus necesidades, y participado en reuniones junto a múltiples actores –dirigencia política local, funcionarios y funcionarias municipales, etc. – fortaleció y legitimó una práctica etnopolítica en Almirante Brown. Entre los objetivos más buscados, se destacaba la necesidad de generar un espacio indígena al interior del organigrama municipal para fomentar la participación indígena en el gobierno local, y así llevar adelante la aplicación de las leyes y convenios mencionados al inicio del presente trabajo. Además, dicho espacio tendría como objetivo secundario articular, y llevar al territorio, un conjunto de políticas y programas estatales⁶ para mejorar las condiciones

⁶ En Argentina se aplicaron varios programas de empleo directo o transitorio implementados desde el gobierno nacional. Entre ellos podemos mencionar el Programa *Trabajar I y II* de la década de 1990 y su posterior unificación en el año 2002 con la creación del Programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Luego se sumaron dos programas complementarios creados en el año 2003, denominados *Plan Mayores* y *Programa de Empleo Comunitario* (Manzano, 2013).

de vulneración socioeconómica que transitaban varias familias. Específicamente, varias comunidades llevaron a cabo tareas colectivas en el marco del Programa de Empleo Comunitario y desarrollaron labores a partir de la aplicación de diversos Proyectos Productivos (Engelman, 2017). Igualmente, la inyección de recursos estatales no dirimió que las y los dirigentes indígenas continuarían con las labores sociales comunitarias, como por ejemplo la organización de comedores, copas de leche o placares comunitarios, que funcionaban gracias a donaciones locales y/o entrega de bolsones por parte de Desarrollo Social del municipio.

Evidentemente, el entramado de vínculos barriales, y la heterogeneidad de sujetos involucrados reforzaron la autoadscripción local en un contexto material caracterizado por el incremento de programas y políticas sociales. Es decir, la ausencia de políticas o programas específicos para las y los indígenas en los barrios de la RMBA incentivó su organización y definió, en términos culturales, objetivos comunes. El primero de ellos buscó revertir aquella experiencia política partidaria por una de tipo etnopolítica, para definir estrategias y poder responder sobre algunas demandas y condiciones de vida de la población indígena. En segundo lugar, esa reorientación se nutrió por una toma de conciencia acerca de su origen étnico gracias al fortalecimiento comunitario y como consecuencia de la visibilización y organización de la población indígena urbana. Este último punto es más aprehensible si consideramos los efectos positivos del reconocimiento constitucional del año 1994 y de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en el año 2001. Por otro lado, dicho marco de derechos será base para que la población indígena urbana dispute su participación al interior de los programas y políticas venideras, tanto a nivel municipal, provincial como nacional.

Indudablemente, el proceso de organización etnopolítico local, a diferencia de la década de 1990, se encauzará mediante demandas de participación étnica-ciudadana (Bengoa, 2009) y de un alto nivel de institucionalización de la práctica etnopolítica, como enseña el fragmento citado. La relevancia de dicha institucionalización encuentra sentido si consideramos que en los últimos quince años el número de comunidades reconocidas por el Estado Nacional y provincial se incrementó. Almirante Brown en la actualidad posee 8 comunidades indígenas registradas, de las cuales 4 están inscritas con personería jurídica del INAI y las demás se encuentran en trámite. Cabe mencionar que la octava comunidad, de las siete ya mencionadas en el Tabla 1., es la “Willi Che”, la cual se destaca por ser la única de carácter multiétnico, ya que reúne familias migrantes del pueblo toba(qom), guaraní, mapuche y ranquel⁷.

A modo de cierre, hasta aquí se ha puntualizado acerca del conjunto de condiciones que permitieron dinamizar una coyuntura de organización etnopolítica en Almirante Brown.

⁷ De acuerdo a la información que nos brindó el Consejo Provincial de Asuntos Indígenas de Buenos Aires, en la RMBA entre asociaciones y comunidades indígenas hay registrados unos 60 casos hasta el 2017. Si bien este número se restringe solamente a aquellos nucleamientos indígenas que iniciaron el trámite para su reconocimiento estatal, Almirante Brown concentra casi el 14% de las comunidades de toda la región, precedido por la ciudad de La Plata con el casi 19%.

En cuanto a sus antecedentes, entendemos que el objetivo primordial fue la definición de un espacio de participación propio en el marco de derechos que reconocen a la población indígena. Esa estrategia de diferenciación dinamizó un proceso de autoadscripción de la población local, muchas veces motivado por el posible manejo de recursos que el Estado destinaba a los barrios a través de diferentes programas y políticas sociales. Sin embargo, más allá de ese uso instrumental de la identidad étnica (Bartolomé, 2006), es clave destacar la importancia que la legislación tuvo y tiene a la hora de promover un marco de disputa real y que reconoce a la población indígena como sujeto de derecho.

5. Conclusión

A partir del tema desarrollado, hemos observado cómo el avance de los derechos indígenas a nivel mundial ha generado mayor conciencia y legitimidad respecto a los reclamos étnicos. Con relación al desarrollo de las principales normativas en Argentina se han destacado los reclamos y demandas que buscan la ampliación de los derechos indígenas en espacios urbanos. Además, se han planteado las contradicciones entre el reconocimiento formal y su efectiva –o no– concreción.

De esta manera, a partir de la perspectiva antropológica, el trabajo etnográfico y una metodología donde se prioriza la labor conjunta con las comunidades indígenas, vimos la implicancia que el reconocimiento jurídico tiene para los procesos organizativos de las comunidades indígenas de la provincia de Buenos Aires, específicamente de Carhué y Almirante Brown. Asimismo, hemos analizado los espacios locales de participación, donde aparecen los municipios como lugares con dinámicas complejas y heterogéneas que son disputados por las comunidades indígenas.

En síntesis, en este trabajo se pretendió exponer diversos aspectos relativos a la temática étnica y mostrar que las poblaciones indígenas están en continuo movimiento y reafirmación de sus identidades en los ámbitos urbanos. Los casos retomados muestran que las comunidades indígenas están organizadas y son actores activos en continua interacción con distintos actores sociales en la búsqueda de hacer cumplir sus derechos y ganar nuevos espacios de participación y decisión etnopolítica.

Referencias bibliográficas

- Bartolomé, Miguel (2006). Los laberintos de la identidad. Procesos identitarios en las poblaciones indígenas. *Avá*, 9. 28-48.
- Bellier, Irene (2019). *Pueblos indígenas en el mundo. Reconocimiento jurídico y político*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Bengoa, José (2009). ¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina? *Cuadernos de Antropología Social*, 29. 7-22.

- Engelman, Juan – Varisco, Sofía (2021). Introduction: indigenous presence and legislation in Argentina. En: C. Minaverry – S. Valverde (eds.). *Ecosystem and cultural services. Environmental, legal and social perspectives in Argentina*. Gewerbestrasse: Editorial Springer Nature.
- Engelman, Juan – Varisco, Sofía – Míguez Palacio, Rocío – Weiss, Laura (2018). Etnización de la práctica política de la dirigencia indígena en los gobiernos locales de la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista Antropologías del Sur*, 133-153.
- Engelman, Juan (2017). Clientelismo y etnicidad: el proceso de formación del “Consejo Indígena de Almirante Brown” en provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Antropologías del Sur*, 7. 39-54.
- Engelman, Juan (2016). Migración étnica y condiciones de vida urbana al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Alteridades*, 26. 67-79.
- Gordillo, Gastón (2006). *El Gran Chaco. Antropologías e historias*. Buenos Aires: Prometeo.
- Guiñazú, Samanta (2018). El interjuego entre la normalización estatal y agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Revista Antropologías del Sur*, 5(9). 155-179.
- Manzano, Virginia – Ramos, Ana (2015). Introducción: Procesos de movilización y de demandas colectivas: estudios y modos de abordar, ‘lo político’ en la vida social. *Identidades. Revista del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia*, 5(8). 1-25.
- Manzano, Virginia (2013). *La política en movimiento. Movilizaciónes colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Protohistoria Ediciones.
- Radovich, Juan Carlos (2014). Política indígena y movimientos etnopolíticos en la Argentina contemporánea: una aproximación desde la antropología social. *Revista Antropologías del Sur*, 1(1). 133-145.
- Trincheró, Hugo – Valverde, Sebastián (2014). De la “guerra con el indio” a los pueblos originarios como sujetos sociales y políticos: del Centenario al Bicentenario argentino. En: H. Trincheró - L. Campos - S. Valverde (comps.). *Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. 175-222.
- Trincheró, Hugo (2010). Los Pueblos Originarios en la formación de la Nación Argentina. *Revista Espacios*, 46. 106-123.
- Weiss, Laura – Engelman, Juan – Valverde, Sebastián (2013). Pueblos Indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión. *Revista Pilquen*, 16(1). 1-14.

Pueblos indígenas en Argentina. Marco legal vigente y su aplicación en torno a los procesos de organización etnopolítica y resistencia

Fuentes de organismos, y datos demográficos/estadísticos

INDEC (2015). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 – Censo del Bicentenario. Pueblos Originarios, Región Metropolitana. Serie D. Número 6. Buenos Aires.
INDEC, A. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Buenos Aires. Argentina.

EL LIBRE COMERCIO COMO VOCACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UNA REVISIÓN HISTÓRICA¹

LIZETH VANESSA AYALA CASTIBLANCO

Universidad Corvinus de Budapest, Hungría

Resumen: La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional que, desde su creación en el año 2011, ha despertado gran interés a nivel internacional. A propósito de su décimo aniversario, este artículo presenta una revisión histórica de la evolución del libre comercio en los países miembros de la Alianza: Chile, Colombia, México y Perú. El objetivo es examinar los orígenes de la apertura comercial de estos países y destacar sus particularidades teniendo en cuenta el contexto regional. El resultado es un análisis general del proceso de internalización del libre comercio como paradigma a seguir en estos países explicando la manera en que este proceso se tradujo en el protagonismo del libre comercio dentro de la Alianza del Pacífico en particular.

Palabras Clave: Alianza del Pacífico, libre comercio, integración regional.

Abstract: The Pacific Alliance is a regional integration initiative that, since its creation in 2011, has aroused great interest at the international level. With regard to its tenth anniversary, this article presents a historical review of the evolution of free trade in the member countries of the Alliance: Chile, Colombia, Mexico and Peru. The aim is to examine the origins of trade liberalization in these countries and highlight its particularities in the regional context. The result is a general analysis of the internalization process of free trade as a paradigm to be followed in these countries explaining how this process resulted in the prominence of free trade in the Pacific Alliance in particular.

Keywords: Pacific Alliance, Free Trade, Regional Integration.

1. Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú creada en el año 2011. La AP surgió a partir de una propuesta del expresidente peruano Alan García quien, tras la falta de consenso en las negociaciones del Arco del Pacífico Latinoamericano, convocó a estos cuatro países para constituir un nuevo bloque regional que impulsara una estrategia comercial conjunta hacia la cuenca del Pacífico. La AP fue creada con el fin de alcanzar tres objetivos

¹ La presente publicación es el resultado del proyecto “From Talent to Young Researcher project aimed at activities supporting the research career model in higher education”, identificador EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 co-apoyado por la Unión Europea, Hungría y el Fondo Social Europeo / The present publication is the outcome of the project “From Talent to Young Researcher project aimed at activities supporting the research career model in higher education”, identifier EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 co-supported by the European Union, Hungary and the European Social Fund.

principales: avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; fomentar el desarrollo económico para superar la pobreza y la desigualdad en los países miembros; y, por último, articularse como plataforma comercial orientada hacia la región Asia-Pacífico (Alianza del Pacífico, 2015).

Tras diez años de su creación, esta iniciativa regional se constituye como la octava potencia económica y exportadora a nivel mundial, representando el 41% del PIB latinoamericano y el 38% de los flujos de inversión que llegan a la región (Alianza del Pacífico, 2021). El bloque de los cuatro países concentra una población de 230 millones de personas que cuentan con un PIB per cápita promedio de US\$ 19.050 (Alianza del Pacífico, 2021). Además, los países de la AP cuentan con una población en su mayoría joven que constituye una fuerza laboral con gran potencial y un mercado atractivo en expansión con importante capacidad adquisitiva.

Para cumplir sus objetivos, la AP se apoya en la promoción del libre comercio y la apertura económica como herramientas fundamentales de su dinámica de integración. En este sentido, la preponderancia del modelo liberal diferencia este esquema de integración de otros con enfoques distintos en la región. Por ejemplo, de acuerdo a Sanahuja (2013), en Latinoamérica han coexistido dos visiones de regionalismo: una liderada por la AP, que mantiene vigente la dinámica del aperturismo liberal y del “regionalismo abierto”; y otra enmarcada en las estrategias del “regionalismo post-liberal” con énfasis en la búsqueda de autonomía regional, representada en bloques como ALBA, CELAC y, en su momento, UNASUR. En la misma línea, Briceño Ruiz (2013) propone que en América Latina existe una fragmentación entre tres ejes de integración: un eje de integración abierta, un eje revisionista y un eje antisistémico, dentro de los cuales la AP sería parte del eje que propugna la apertura comercial y la integración abierta.

En este contexto, la práctica del libre comercio ha tenido un papel importante en el desarrollo de los países de la AP y ha sido un elemento fundamental en el proceso de creación de esta iniciativa. Por lo tanto, con base en una revisión panorámica de la literatura, este artículo busca proporcionar una visión general de la historia reciente del libre comercio en Chile, Colombia, México y Perú identificando sus particularidades en cada país y examinando su papel en la conformación de la AP. El artículo inicia con una revisión del marco contextual que caracterizó la inserción de Latinoamérica como región en el comercio mundial. Posteriormente, se examina el desarrollo reciente del libre comercio en cada uno de los países de la AP, su evolución paulatina y características principales. Luego se estudia el rol que ha tenido el libre comercio en la AP como bloque regional y, finalmente, se provee un panorama general a modo de conclusión.

2. Marco contextual

El surgimiento de mecanismos de integración comercial se ha convertido en una tendencia predominante en todo el mundo. En los últimos 30 años se ha evidenciado la creación de más de 300 acuerdos comerciales regionales (OMC, 2021). La proliferación

de este tipo de acuerdos ha evolucionado a lo largo de los años constituyendo negociaciones que incluyen compromisos de mayor alcance y profundidad. En este sentido, los acuerdos comerciales han favorecido la inserción de los países en la economía mundial en un contexto de mayor competitividad e incertidumbre. El libre comercio se ha constituido como uno de los principales asuntos de entendimiento mutuo entre los Estados, así como un eje transversal en las iniciativas de integración en la actualidad.

En el caso de América Latina, la inserción en el comercio mundial se generó a partir de la comercialización de bienes primarios de exportación –también llamados *commodities*– de los cuales la región es proveedora por excelencia. Sin embargo, la venta de materias primas se relaciona con un importante grado de vulnerabilidad económica debido a la alta volatilidad de los precios de este tipo de bienes, lo que hace depender a las economías primario-exportadoras de los ciclos de precios de los *commodities* que comercializan. Por el contrario, los productos con mayor valor agregado –es decir, aquellos que han sufrido transformaciones a lo largo de procesos productivos– tienen un precio más alto y estable en el comercio internacional, lo que representa mejores ingresos para sus proveedores que suelen ser los países desarrollados. Así pues, el énfasis en la producción de *commodities* genera una desventaja considerable para Latinoamérica, lo que ha incidido, en cierta medida, en las dificultades económicas que ha experimentado la región.

Ante este panorama, Latinoamérica ha realizado una serie de esfuerzos orientados a cambiar su modelo de inserción en el comercio mundial. Por ejemplo, en la década de 1950 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) promovió el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (modelo ISI) que establecía la imposición de barreras proteccionistas para desincentivar la entrada de bienes extranjeros a la región, haciendo que el consumo de cada país se abasteciera en mayor medida de la producción nacional y, de esta manera, impulsar el desarrollo industrial a nivel local (Rodríguez, 1993). Sumado a ello, se promovían los subsidios a la producción y el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. Este modelo prevaleció en Latinoamérica hasta finales de la década de 1980 cuando se agotó su implementación sin obtener los resultados esperados.

Posteriormente, se inició una etapa de liberalización de las economías latinoamericanas guiada por las premisas del Consenso de Washington y la influencia implícita de Estados Unidos. En este sentido, si bien los países de la región ya preveían la necesidad de disminuir sus restricciones al comercio exterior, Estados Unidos jugó un papel importante en el proceso brindando un fuerte respaldo a la tendencia aperturista. Sin embargo, la implementación del Consenso de Washington suscitó importantes contrariedades y la gestación de fuertes crisis sobre todo en materia social. El descontento con las políticas neoliberales fue una de las causas principales del ascenso de gobiernos de izquierda en Latinoamérica a inicios de la década del 2000 y el surgimiento de nuevos procesos de integración desde interpretaciones económicas distintas a las propuestas por Estados Unidos (Edwards, 2009).

En este contexto histórico y regional, los países de la AP optaron por continuar en el proceso de interiorización e implementación del libre comercio en su economía y promovieron una importante apertura comercial cuyos inicios se remontan a la década de los noventa –a excepción de Chile. Como se examinará, la implementación de este tipo de políticas económicas ha tenido una continuidad destacable en Chile, Colombia, México y Perú, lo que ha consolidado su posición como actores alineados con el modelo económico liberal propuesto por Estados Unidos en la región. Si bien, el principio del libre comercio se ha desarrollado de forma diferente en estos cuatro Estados, sigue manteniendo su vigencia en cada uno de ellos.

3. El libre comercio en los países de la Alianza del Pacífico

3.1. La experiencia de Chile: El libre comercio como motor del crecimiento económico

Chile es un caso bastante particular en cuanto a la práctica del libre comercio en América Latina. En este país la implementación del modelo ISI fue interrumpida tras el golpe militar de Augusto Pinochet en 1973, cuyo gobierno transformó el manejo de la economía chilena de forma radical. Durante su mandato se empezaron a implementar reformas de libre mercado a gran velocidad con el objetivo de superar las limitaciones del modelo económico anterior y posicionar a Chile como un país pionero en realizar una apertura comercial unilateral frente al mundo (Ffrench-Davis, 2002). En este sentido se buscaba “transformar a Chile en una economía abierta, estable y muy productiva que pudiera competir internacionalmente y crecer mediante la expansión de las exportaciones” (Edwards, 2009: 87). La apertura al comercio internacional se constituiría como la base fundamental de la estrategia de desarrollo económico, de modo que la economía chilena lograra una integración plena con el resto del mundo aprovechando sus propias ventajas comparativas y beneficiándose de la llegada de capitales extranjeros.

Un elemento clave en este proceso fue la influencia de los llamados *Chicago Boys*, que constituían un grupo de economistas, profesores universitarios y hombres de negocios con formación académica en la Universidad de Chicago. Los *Chicago Boys* buscaron diseñar una estrategia económica neoliberal para Chile con el fin de desregular el mercado, reduciendo el papel del gobierno en la actividad económica. Su proyecto económico fue formulado en un documento conocido como “El ladrillo”, el cual se convertiría en la base teórica del neoliberalismo chileno del gobierno de Pinochet (Gazmuri, 2012). Este texto propugnaba políticas como la apertura del mercado, la disminución de aranceles, la privatización de las empresas estatales y el fin de los controles de precios y de los subsidios. Este tipo de reformas fueron implementadas por la dictadura chilena con el fin de desvirtuar el poder de negociación de los partidos políticos y dar paso al surgimiento de una nueva clase empresarial estrechamente ligada al régimen de Pinochet (Manzetti, 2009).

El proceso de apertura comercial en Chile evolucionó a través de diversas etapas: desde una apertura unilateral a mediados de la década de los setenta, seguida por un compromiso con el sistema multilateral, hasta la profundización de acuerdos bilaterales a partir de 1993 (DIRECON, 2009). La política exterior chilena privilegió la plena inserción internacional del país en el marco de un modelo de desarrollo con base en las premisas del regionalismo abierto (Aranda – Riquelme, 2011). El caso de Chile se consideró como uno de los más exitosos en la aplicación de políticas neoliberales, tanto así que el economista Milton Friedman llegó a denominarlo como “el milagro chileno”. Si bien las políticas gubernamentales que favorecieron el libre mercado y la preponderancia del sector privado en la formación de capital generaron un primer momento de crisis en Chile; la continuidad y profundización de las mismas fortalecieron el crecimiento económico del país y su inserción exitosa en los mercados internacionales (Moreno-Brid – Galindo, 2007).

En la actualidad, Chile tiene 32 acuerdos económico-comerciales suscritos con más de 60 países (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, 2022). La implementación de estos acuerdos favorece el crecimiento de la economía, el aumento de las exportaciones, la mejora en la competitividad nacional y la reducción del desempleo (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, 2019). Sin embargo, no se puede desestimar los cuestionamientos al modelo económico que han surgido en los últimos años, particularmente a partir del estallido social de 2019. De modo general, las críticas se basan en las consecuencias negativas del modelo en términos sociales como, por ejemplo, el aumento de la desigualdad y la dificultad en el acceso a ciertos servicios debido a la privatización de los mismos. En este contexto, han surgido múltiples voces que reclaman una revisión del modelo y un posible replanteamiento del mismo, lo que ha generado un intenso debate público en el país en consideración a los beneficios que del modelo se han obtenido.

3.2. Libre comercio en Colombia: Tensiones y convergencias

Desde principios de la década del cincuenta y hasta finales de los años ochenta, la implementación del modelo ISI en Colombia buscó impulsar el desarrollo de la industria nacional a través de la aplicación de aranceles altos y el manejo estratégico de la política cambiaria con el fin de crear una fuerte base manufacturera en el país (Misas, 1998). Sin embargo, en materia de comercio internacional el producto principal de exportación de Colombia era el café, cuyo auge productivo acaparó el uso de extensos territorios en el centro del país. La concentración de las exportaciones en torno al sector cafetero convirtió a Colombia en un país monoexportador en el que la política económica dependía en gran medida del curso de las cotizaciones internacionales del café (Bonilla, 2006).

Durante la administración del presidente Virgilio Barco (1986–1990) se dieron los primeros pasos hacia una mayor apertura comercial de la economía colombiana. Teniendo en cuenta la creciente necesidad de inserción en el mercado global, se promovió el comercio internacional como fuente de crecimiento económico para los años siguientes. Por ello, el gobierno de Barco “estableció la reducción gradual y unilateral de barreras –tanto arancelarias como no arancelarias– al comercio internacional y demandó más transparencia en los procesos de asignación de cuotas a productos específicos” (Vargas-Alzate – Sosa – Rodríguez-Ríos, 2012: 270).

En 1990, el gobierno del presidente César Gaviria inició oficialmente el proceso de apertura comercial del país, promoviendo la entrada de empresas extranjeras en el mercado colombiano y generando una transformación profunda de la relación de oferta y demanda que había regido por varias décadas. Diferentes sectores de la industria colombiana se vieron en la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, siendo algunos más afectados que otros por la llegada de la competencia internacional. En principio, la reducción de la protección a la industria nacional y la revaluación del tipo de cambio fomentaron el incremento de las importaciones, perjudicando simultáneamente al sector exportador (Villamil – Tovar, 2002). Se impulsó, además, un proceso de privatización de empresas públicas como solución a la inadecuada administración estatal de las mismas.

En este periodo, los primeros acuerdos comerciales firmados por Colombia fueron con la Comunidad Andina de Naciones en 1993 y con México en 1995. En la actualidad, Colombia tiene 17 Tratados de Libre Comercio (TLC) vigentes, la mayoría con países latinoamericanos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, 2022). La adopción del libre comercio en Colombia como pilar de la política exterior ha tenido implicaciones de diversa índole. A favor de la apertura comercial es importante destacar la dinamización de la industria colombiana, el incremento sustancial de las exportaciones y la modernización gradual del aparato productivo nacional debido a la creciente importación de bienes de capital. Sin embargo, el hecho de que la oferta exportable se haya concentrado en el sector primario y, más recientemente, en el sector minero-energético, ha incentivado una “reprimarización” de la economía. Pese a ello, Colombia ha mantenido una firme vocación hacia el libre comercio caracterizada por su estrecha relación con Estados Unidos, no sólo a nivel comercial sino también en otros ámbitos, lo que ha generado suspicacias por parte de otros países de la región. Pese a ello, el país continúa apostándole a la apertura económica extendiendo sus lazos comerciales hacia otras regiones del globo de forma paulatina.

3.3. México y el libre comercio: Dinámicas de dependencia y desarrollo

El proceso de apertura económica en México se desarrolló de manera incipiente en el gobierno de Miguel de la Madrid a mediados de la década de los ochenta con reformas como la privatización de empresas estatales y la entrada del país al GATT. Sin embargo,

fue durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) que se formalizó la apertura económica a través de una serie de reformas orientadas a la liberalización comercial y la inserción financiera de México en la economía mundial (especialmente hacia Norteamérica). En este sentido, en el año 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado con Estados Unidos y Canadá. Este tratado representó la finalización de políticas proteccionistas enfocadas en la sustitución de importaciones en México y se configuró como una política liberal de carácter permanente (Blanco, 2008). La puesta en marcha del TLCAN generó un crecimiento acelerado de la economía mexicana cuyo intercambio comercial con Estados Unidos se cuadruplicó durante los años posteriores a la entrada en vigor del acuerdo (Scott, 2012).

Después del TLCAN, México negoció y ratificó tratados de libre comercio con una gran cantidad de países, aumentando significativamente sus vínculos económicos a nivel mundial. Esta expansión comercial le ha conferido un incremento sustancial de sus exportaciones y un mejor posicionamiento a nivel internacional. Desde las primeras reformas comerciales aplicadas durante el mandato de Miguel de la Madrid, el país experimentó un crecimiento de las exportaciones a una tasa anual promedio de 9,3% calculado entre 1983 y 2006 (Romero, 2009).

En la actualidad, México cuenta con una red de 14 TLC con 50 países, 30 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones y 9 acuerdos de alcance limitado (Gobierno de México, 2022). Sin embargo, para este país la apertura comercial representó el inicio de una dependencia significativa del sector externo, sobre todo del comercio con Estados Unidos en el marco del recientemente denominado T-MEC. En este sentido, México es especialmente vulnerable a los cambios económicos de su vecino del norte, lo que ha disminuido su margen de acción comercial. Además, “bajo la apariencia de la interdependencia que pretende propiciar la apertura económica, se ha tejido un modo de desarrollo que se concentra en la maquiladora y depende crecientemente del comercio exterior y de los ingresos de la IED” (Dautrey, 2008: 162), lo que incrementa aún más su vulnerabilidad.

Cabe destacar que la prevalencia del libre comercio como pilar de la economía mexicana se ha mantenido pese a la alternancia de partido político gobernante en el país. Sin embargo, este alineamiento económico no ha respondido totalmente a las necesidades de la sociedad mexicana, sobre todo en términos de superación de la pobreza y la desigualdad. En efecto, la continuidad del modelo ha generado una serie de tensiones y demandas de cambio que se ha reflejado en el ascenso de la izquierda como principal fuerza de gobierno en México a la cabeza del actual presidente Andrés Manuel López Obrador.

3.4. El camino de Perú hacia el libre comercio

Al igual que la mayoría de países de América Latina, Perú dismanteló el modelo ISI en la década de los noventa iniciando un proceso general de desgravación arancelaria, promoción del sector exportador, privatización de empresas estatales, eliminación de subsidios y liberalización del tipo de cambio (Morón – Bernedo – Chávez – Cusato – Winkelried, 2005). La apertura comercial se desarrolló en el gobierno de Alberto Fujimori (1990–2000) durante el cual se realizaron ajustes estructurales a la economía, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington y de las grandes instituciones financieras internacionales. El objetivo de Fujimori era insertar al país en el escenario económico mundial direccionando la política exterior hacia la negociación de acuerdos de inversión y comercio, siguiendo una orientación netamente liberal. Este paquete de reformas fue comúnmente conocido como “fujishock”.

La implementación de estas medidas ayudó a superar la profunda recesión que afrontaba Perú desde los años ochenta, caracterizada por la hiperinflación, el desempleo y la pobreza generalizada. Aunque en los primeros años la reforma no produjo los efectos esperados, para 1993 la economía empezó a presentar síntomas de recuperación, logrando una tasa promedio de crecimiento anual de 7.2% hasta 1997 (Saavedra, 2000). A partir de la apertura económica, Perú ha mantenido una política de liberalización unilateral por la cual se han reducido las tasas arancelarias sustancialmente. El consenso político de los sucesivos gobiernos de turno con relación a los beneficios del libre comercio ha permitido la paulatina consolidación de la apertura comercial como una política de Estado en Perú (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, 2022a). Más aún, la promoción del libre comercio cuenta con una profunda legitimidad social en el país y ha llegado a convertirse en un elemento orientador clave de la política exterior peruana (Ramírez Bullón, 2018).

Actualmente, Perú tiene 24 acuerdos comerciales vigentes que abarcan más de 50 países (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, 2022b). La apertura comercial ha generado un incremento significativo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, con una repercusión positiva para el crecimiento económico (Barreto, 2012). Como parte de su estrategia comercial, Perú ha desarrollado estrechas relaciones económicas con Asia-Pacífico, región de gran importancia para sus exportaciones. En este sentido, Perú ha buscado consolidarse como un país con liderazgo comercial en el Pacífico suramericano, posicionándose como puente entre las regiones de Latinoamérica y Asia. Dentro de esta estrategia, su membresía en la AP le ha conferido un reconocimiento especial a nivel internacional que, además, ha reforzado la identidad aperturista de la política exterior peruana que, paradójicamente, se mantiene constante pese a la inestabilidad gubernamental que ha enfrentado el país en los últimos años.

4. La Alianza del Pacífico y su vocación de libre comercio

La Alianza del Pacífico constituida en el año 2011 por Chile, Colombia, México y Perú se ha configurado como una iniciativa regional que privilegia el libre comercio como condición *sine qua non* para el desarrollo de su agenda multilateral y el cumplimiento de sus objetivos. Esta premisa se ve reflejada en su requisito de adhesión, establecido en el artículo 11 del Acuerdo Marco, según el cual los Estados de la Alianza deben tener vigente un acuerdo de libre comercio con cada uno de los demás miembros (Alianza del Pacífico, 2012). Además, como lo expone Díaz (2015), aunque la Alianza del Pacífico no se limita exclusivamente a diseñar una integración de contenido económico, es muy destacable que se hayan puesto los acentos en los aspectos de inversión y comercio y que los Estados que participan en este esquema centren la mayor parte de su atención en una integración que favorezca el libre comercio.

País	Población	PIB (Millones de USD)	PIB per cápita (USD)	Exportaciones (Millones de USD)	Importaciones (Millones de USD)	Número de TLCs
Chile	19.116.209	252.940	13.231	73.485	59.226	32
Colombia	50.882.884	271.437	5.334	31.008	43.489	17
México	128.932.753	1.073.915	8.329	417.670	393.248	14
Perú	32.971.846	202.014	6.126	42.411	36.129	24

Tabla 1. Datos económicos de los países de la Alianza del Pacífico
(Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial 2022)

El carácter liberal y aperturista de la AP como bloque regional puede explicarse a partir de la preferencia misma de sus miembros hacia este modelo. Sin embargo, pese a ser férreos promotores del libre comercio, paradójicamente los países de la AP tienen un bajo nivel de comercio entre ellos. El comercio intrarregional en la AP es poco significativo y tiene muy poco peso en términos de flujos comerciales para cada uno de los países miembros (Hernández Bernal – Muñoz Angulo, 2015). Esto se debe a que no son economías complementarias entre sí y, por tanto, sus mayores socios comerciales son países extra-regionales como Estados Unidos y China.

Por otro lado, la creación de la AP se ha relacionado en la literatura académica con el resurgimiento del regionalismo abierto en Latinoamérica, modelo que propugna una política comercial funcional a las reformas neoliberales implantadas en la década de los noventa y que legitima la liberalización comercial y la apertura económica (Briceño Ruiz, 2013; Hernández Bernal – Muñoz Angulo, 2015; Chaves García, 2018). Este posicionamiento se consideró como una contravención a la tendencia ideológica dominante en la primera década de los años 2000 que estuvo marcada por la aparición de procesos de integración de corte post-liberal y post-hegemónico (Chaves García, 2018). De hecho, líderes políticos partidarios de esa tendencia (como Rafael Correa y

Evo Morales) expresaron su rechazo al surgimiento de la AP, considerándola como un bloque que podía dividir y debilitar los procesos de integración que promovían una mayor autonomía de la región (Bernal-Meza, 2015). Desde esa perspectiva, la integración latinoamericana estaría mejor representada en proyectos regionales basados en modelos alternativos como, por ejemplo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

5. Conclusión

La revisión de la historia reciente del libre comercio en los cuatro países de la AP demuestra la estrecha relación de su política económica con el aperturismo comercial y su simpatía con las medidas de liberalización que promueven el comercio a nivel internacional. Las políticas del Consenso de Washington implementadas a partir de la década de los noventa marcaron la pauta del modelo del liberalismo económico que fue interiorizado –y que aún se mantiene, aunque con diferentes matices– en el caso de Chile, Colombia, México y Perú. Esta dinámica resultó en la apropiación del discurso a favor del libre comercio por parte de la misma AP basada en las convicciones de sus países miembros.

En este sentido, son muchas las críticas que desde otros países de la región se han hecho a la promoción del modelo de liberalización comercial en iniciativas como la AP. Los jefes de Estado con visiones alternativas del regionalismo latinoamericano han percibido la AP como la base para el resurgimiento del neoliberalismo en la región y como un factor de fragmentación de los procesos de integración preexistentes. Además, la defensa del libre comercio como pilar fundamental del desarrollo económico en Chile, Colombia, México y Perú puede interpretarse como una muestra de su posicionamiento como aliados estratégicos de Estados Unidos en América Latina, lo que aumenta las suspicacias en algunos líderes de la región.

Sin embargo, el cambio reciente en los liderazgos políticos de estos países puede generar transformaciones significativas al interior de este bloque regional. La presidencia de Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia, Andrés Manuel López Obrador en México y Pedro Castillo en Perú podría representar el inicio de una nueva etapa para el proceso de integración de la AP. Este viraje político será una prueba de resiliencia para la Alianza y su modelo económico. Por otra parte, el interés de otros países de la región por hacer parte de la AP, por ejemplo, Ecuador, puede darle un nuevo impulso a esta iniciativa en el contexto de una percibida ralentización de sus avances. La apuesta de la AP por acercarse a Asia Pacífico suscita interés porque ofrece una oportunidad de establecer relaciones más cercanas con esa región (caracterizada por su dinamismo económico), lo cual cobra especial relevancia considerando que el ascenso de China se ha mantenido pese a las dificultades generadas a partir de la pandemia del Covid-19. Es necesario hacer un seguimiento continuo para examinar si la AP logra satisfacer las

expectativas que ha suscitado desde su creación pese a las dinámicas convulsas del escenario internacional.

Finalmente, tras la revisión histórica realizada, es posible señalar que el libre comercio es una de las bases fundamentales de la AP y se ha constituido como su vocación innata. Los países de este bloque regional han demostrado un fuerte compromiso con la apertura comercial y están convencidos de que el libre comercio produce beneficios tangibles como la generación de empleo, el desarrollo de la industria, el aumento de la competitividad y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, cabe anotar que el comercio intrarregional en la AP es poco significativo al no tratarse de economías complementarias, por lo que la práctica del libre comercio se ha llevado a cabo principalmente con países extra-regionales a través de la exportación de materias primas. Considerando la vulnerabilidad que este tipo de inserción comercial genera y, más aún, el aumento de las demandas sociales en la región, una revisión y reajuste del modelo económico en los países de la AP sería necesario con el fin de redistribuir sus beneficios y generar un impacto positivo a largo plazo en el bienestar de sus ciudadanos.

Referencias bibliográficas

Alianza del Pacífico (2012). *Acuerdo Marco Alianza del Pacífico*. Asequible en: http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf, fecha de consulta: 13-01-2022.

Alianza del Pacífico (2015). *Abecé Alianza del Pacífico*. Asequible en: https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2015/06/abc_AP.pdf, fecha de consulta: 30-01-2022.

Alianza del Pacífico (2021). *¿Qué es la Alianza del Pacífico?* Asequible en: <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>, fecha de consulta: 10-12-2021.

Aranda, Gilberto – Riquelme, Jorge (2011). La política exterior de Chile desde 1990: Inserción internacional y prioridad regional. *Cuaderno sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 6(11). 11-41.

Banco Mundial (2022). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Asequible en: <https://datos.bancomundial.org/>, fecha de consulta: 18-06-2022.

Barreto, Heber (2012). *Impacto de la apertura comercial sobre el desempeño de la economía peruana: Proteccionismo versus libre comercio*. Lima: Editorial San Marcos.

Bernal-Meza, Raúl (2015). ALIANZA DEL PACÍFICO versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. *Pesquisa & Debate*, 26(1). 1-34.

Blanco, Luis Armando (2008). *Ensayos de economía internacional y desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Bonilla, Ricardo (2006). La reforma económica: Una apertura concentradora. En: Leal Buitrago, Francisco (ed.). *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Grupo Editorial Norma. 423-449.
- Briceño Ruiz, José (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina. *Estudios Internacionales*, 175. 9-39. DOI: <https://doi.org/10.5354/rei.v45i175.27352>
- Chaves García, Carlos Alberto (2018). Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 30(1). 21-45. DOI: <http://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5775>
- Dautrey, Philippe (2008). Desarrollo y apertura económica en México: la eterna cuestión de los eslabones perdidos. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(2). 153-166.
- Díaz, Elena (2015). La Alianza del Pacífico: Características y dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 9(2). 77-98.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile - DIRECON (2009). *Chile: Veinte años de negociaciones comerciales*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Edwards, Sebastián (2009). *Populismo o mercados: El dilema de América Latina*. Bogotá: Editorial Norma.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2002). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. *Revista de Economía Política*, 22(4). 594-612. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572002-0973>
- Gazmuri, Cristian (2012). *Historia de Chile: 1891–1994: política, economía, sociedad, cultura, vida privada, episodios*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Gobierno de México (2022). *Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México*. Asequible en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>, fecha de consulta: 25-02-2022.
- Hernández Bernal, José Armando – Muñoz Angulo, Luis Guillermo (2015). Comercio y evolución de la Alianza del Pacífico. *Equidad & Desarrollo*, 24. 97-118. DOI: <http://doi.org/10.19052/ed.3682>
- Manzetti, Luigi (2009). Oportunismo político y fallas de la privatización. En: Sandoval Ballesteros, Irma Eréndida (ed.). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. 95-120.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (2022a). *Comercio Exterior*. Asequible en: <https://www.mincetur.gob.pe/comercio-exterior/>, fecha de consulta: 26-02-2022.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (2022b). *Acuerdos Comerciales del Perú*. Asequible en: https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/acuerdos_comerciales.html, fecha de consulta: 27-02-2022.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2022). *Acuerdos TLC Colombia*. Asequible en: <https://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente>, fecha de consulta: 15-02-2022.
- Misas, Gabriel (1998). Colombia: La estrategia empresarial en la apertura. En: Peres, Wilson (ed.). *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. 333-396.
- Moreno-Brid, Juan Carlos – Galindo, Luis Miguel (2007). Política macroeconómica de un “milagro”: el caso de Chile. En: Calva, José Luis (ed.). *Desarrollo económico: Estrategias exitosas*. Ciudad de México: UNAM – Miguel Ángel Porrúa Editores. 219-226.
- Morón, Eduardo – Bernedo, María – Chávez, Jorge – Cusato, Antonio – Winkelried, Diego (2005). *Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: Una oportunidad para crecer sostenidamente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico – Instituto Peruano de Economía.
- OMC-Organización Mundial del Comercio (2021). *Regional Trade Agreements Database*. Asequible en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, fecha de consulta: 14-12-2021.
- Ramírez Bullón, Javier Ernesto (2018). *La legitimación del libre comercio en la política exterior peruana: Del TLC con Estados Unidos al surgimiento de la Alianza del Pacífico* [Tesis, PUCP]. Asequible en: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12225/RAMIREZ_BULLON_JAVIER_LEGITIMACION_LIBRE.pdf, fecha de consulta: 02-03-2022.
- Rodríguez, Octavio (1993). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Romero, José (2009). *Medición del impacto de los acuerdos de libre comercio en América Latina: el caso de México*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Saavedra, Jaime (2000). Generación de empleo y evolución de los ingresos y la productividad en el Perú, 1990 – 1998. En: Egger, Philippe. – García, Norberto (eds.). *Apertura económica y empleo: Los países andinos en los noventa*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo. 161-216.
- Sanahuja, José Antonio (2013). La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opiniones de la relación birregional. En: Bonilla, Adrián – Álvarez, Isabel (eds.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO. 165-192.
- Scott, David (2012). Actores relevantes en la política exterior hemisférica: Espacio y rol de los Estados Unidos. En: Rojas Aravena, Francisco (ed.). *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Editorial Teseo. 307-324.
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (2019). Impacto de los Tratados de Libre Comercio. Asequible en: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/impactotratadosdelibrecomercio.pdf?sfvrsn=bef839a4_1, fecha de consulta: 06-02-2022.

El libre comercio como vocación de los países de la Alianza del Pacífico: una revisión histórica

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (2022). Acuerdos económico – comerciales vigentes. Asequible en: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes>, fecha de consulta: 03-02-2022.

Vargas-Alzate, Luis Fernando – Sosa, Santiago – Rodríguez-Ríos, Juan David (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Revista Colombia Internacional*, 76. 259-292. DOI: <http://doi.org/10.7440/colombiaint76.2012.10>

Villamil, Jesús Alberto – Tovar, Jorge (2002). Situación actual y política para las pequeñas y medianas empresas industriales en Colombia. En: Peres, Wilson – Stumpo, Giovanni (eds.). *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. 184-221.

LA RADICALIZACIÓN DE LA DERECHA CONTEMPORÁNEA EN BRASIL E ITALIA: EL CASO DEL PARTIDO SOCIAL LIBERAL Y EL PARTIDO LEGA NORD

MARIA FERNANDA CAMACHO POSADA

Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría

Resumen: Este artículo examina las teorías que explican el éxito de los partidos políticos de derecha radical en países europeos y latinoamericanos, abordando una serie de preguntas relacionadas con las razones detrás del aumento en la popularidad del Partido Social Liberal (PSL) en Brasil y la Lega Nord (LN) en Italia. Se realizó un análisis comparativo, enfocándose en la relación entre las posiciones discursivas asumidas por los partidos y sus líderes. Los hallazgos sugirieron que los partidos PSL y LN comparten características ideológicas similares. Si bien, estos partidos se desvinculan de nociones tradicionales asociadas al extremismo incluyendo el fascismo y el antisemitismo; como partidos políticos contemporáneos, parecen reemplazar estos elementos con otras ideas extremas. De acuerdo con estos resultados, se argumenta que el PSL y la LN se basan en la mayor vulnerabilidad de las personas al señalar la ‘amenaza del Otro’, teniendo como enfoque ciertos desafíos sociales, políticos y económicos (por ejemplo, migración, seguridad, desigualdad social, etc.), los cuales determinaron su éxito en las últimas elecciones nacionales.

Palabras clave: derecha radical, partidos políticos, competencia electoral, análisis del discurso.

Abstract: This article examines the success of far-right political parties in European and Latin American countries, addressing a series of questions related to the explanations behind the popularity of the Social Liberal Party (SLP) in Brazil and the Northern League (NL) in Italy. A comparative analysis was carried out, focusing on the relationship between the discursive positions assumed by the parties and their leaders. The findings suggested that the SLP and LN parties share similar ideological characteristics. Although these parties detach themselves from traditional notions associated with extremism such as fascism and anti-Semitism, like contemporary political parties, they seem to replace these elements with other radical ideas. Based on these results, it is argued that PSL and LN are based on the greater vulnerability of people by pointing to the ‘threat of the Other’, focusing on certain social, political, and economic challenges (for example, migration, security, social inequality, etc.), which determined their electoral success in the last national elections.

Keywords: Radical Right, Political Parties, Electoral Competition, Discourse Analysis.

1. Introducción

Discursos radicales han cobrado fuerza a partir de los desafíos sociales más importantes en la actualidad: la pandemia de coronavirus, las crisis migratorias, los conflictos bélicos y la inestabilidad económica, entre otros. Lo anterior ha resultado en un fenómeno global de fragmentación y declive de partidos y figuras políticas

tradicionales, lo cual ha beneficiado a organizaciones políticas con posiciones extremas, este es el caso de los partidos políticos dentro del espectro de izquierda-derecha radical. Debido a que, a partir del año 2005, las tendencias electorales en Latinoamérica y Europa mostraron un resurgimiento de partidos ultraconservadores, este artículo se enfocará en explorar las diferentes teorías que explican el éxito electoral de la extrema derecha contemporánea.

Entre los casos más notorios de éxito de partidos de extrema derecha en América Latina (LATAM) y la Unión Europea (UE), están Brasil e Italia, respectivamente. En Italia, el partido nacionalista ultraconservador Lega Nord triplicó su cuota de votos durante las elecciones nacionales del 2018, mientras que, en el mismo año, en Brasil, el exmilitar Jair Bolsonaro obtuvo el 55,13% de los votos, siendo la elección más polarizada, tensa y violenta en décadas.¹

Para comprender el ascenso de los gobiernos con tintes radicales en LATAM y la UE, este artículo busca comparar y analizar la identidad radical de los partidos políticos más influyentes en Brasil e Italia con respecto a sus políticas públicas y ciudadanía. En el siguiente apartado, el lector encontrará una mirada histórica con un enfoque conceptual hacia la identificación de las características ideológicas de la derecha radical. Posteriormente, la tercera sección presenta el análisis de los resultados en las elecciones nacionales, durante los últimos 10 años. En el cuarto apartado, se brinda una descripción de los rasgos radicales en la política de derecha en Brasil e Italia, seguido del apartado número cinco, que destaca las teorías en relación con las explicaciones detrás del éxito de la derecha radical y las tesis de demanda/oferta. Finalmente, en el apartado seis, los lectores encontrarán las conclusiones de este artículo.

2. Conceptualizando la nueva derecha radical

Según Mudde (2007: 49-51), dos tipos de principios pueden ser adoptados como componentes principales por los partidos de extrema derecha, el radicalismo y el extremismo. Por un lado, el radicalismo apoya el replanteamiento y reforma de los sistemas políticos y económicos, pero no busca la eliminación de la democracia. Por el contrario, a la democracia se opone el extremismo (March – Mudde, 2005: 23-49).

Alemania, por ejemplo, desde 1973, ha hecho una distinción entre partidos extremistas que son antidemocráticos y partidos que desafían aspectos principales de la estructura constitucional, como radicales (Eatwell, 2003; Mudde, 2007). Por lo tanto, el radicalismo no puede considerarse una versión suave del extremismo en teoría. Sin embargo, existe una línea borrosa entre ellos que, en la práctica, dificulta la diferenciación, ya que los partidos tienden a negar o a rechazar su extremismo para evitar ser etiquetados

¹ Datos tomados de la base de datos electoral europea EED, el inventario de datos de América Latina IDEA y la base de datos del estudio comparativo de sistemas electorales CSES.

como fascistas. Por consiguiente, no se hará distinción semántica entre lo radical y lo extremo de la derecha en este artículo.

Históricamente, el apoyo a los partidos radicales de derecha en LATAM y la UE ha estado determinado por conflictos y tiempos de crisis. Sin embargo, tras la segunda guerra mundial, los partidos de extrema derecha se redujeron y prácticamente dejaron de existir en Europa llevándolos a un período de exilio en la política europea de 1950 a 1980 (Malone, 2014). Según Jens (2005), no fue sino hasta 1986, con el Frente Nacional Francés, que la derecha radical empezó a tener resultados electorales mucho más favorables, resultando en una reacción en cadena.

El reconocimiento de los partidos populistas de derecha comenzó a aumentar, obteniendo más representación parlamentaria en países como Austria, Suiza, Dinamarca y Noruega. Este revolcón político trajo consigo fracturas en las relaciones bilaterales entre los estados miembros de la unión europea, como fue el caso del partido de la libertad Austriaco (FPÖ) y su participación como extrema derecha en el gobierno en el año 2000. Desde entonces, la presencia de los políticos radicales tanto en los parlamentos nacionales como en el Parlamento Europeo comenzó a fortalecerse. En 2014, por primera vez en la historia, los principales partidos europeos se vieron eclipsados por los partidos de derecha radical en dos de las democracias más influyentes del mundo, el Reino Unido y Francia. Mientras tanto, en LATAM, durante la guerra fría, se produjeron diferentes guerras civiles entre fuerzas guerrilleras de izquierda y paramilitares de derecha. Paralelamente, en América Central y del Sur dominaron regímenes autoritarios, en forma de dictaduras, tradicionalmente considerados de extrema derecha.

La última ola de la derecha radical logró avanzar de manera sorprendente, traduciéndose en una serie de éxitos electorales desde la segunda década del siglo XXI. Desde entonces, diferentes estudios se han centrado en la definición de la nueva extrema derecha y la adopción de ideologías como el etnocentrismo, nacionalismo y autoritarismo con el objetivo de comprender su relación con cuestiones políticas, económicas y sociales como el racismo, el anti-multiculturalismo y la xenofobia, entre otros. De este modo, como afirma Mudde (2010), son considerados partidos de derecha radical por la rigurosidad de valores políticos e ideas adoptadas de otras ideologías extremistas.

Lo anterior, ha sido reflejado por los extraordinarios resultados electorales de 2018 en América Latina y la Unión Europea, precedidos por la votación del Brexit de 2016 en el Reino Unido y las elecciones estadounidenses del mismo año. Este fenómeno evidencia la necesidad de investigar la influencia de las ideologías radicales que han llevado a cambios políticos dramáticos en las democracias, tanto de los países desarrollados como en vía de desarrollo.

3. Tendencias electorales

Con el objetivo de identificar las características de la política de derecha radical y examinar las explicaciones detrás de su éxito en LATAM y la UE, se midió el progreso de los partidos políticos, en términos de resultados electorales. Este análisis se concentró en el aumento y disminución de los puntos porcentuales, durante los últimos diez años. Los 5 países donde los partidos de derecha radical lograron aumentar sus triunfos electorales y ganar representación parlamentaria de manera más significativa se muestran en la Tabla 1.

País	Año				
Partido político	Porcentaje de votos				
Alemania Alternative für Deutschland	2013 4.70%	2017 12.60%	2019 10.30%		
España VOX	2015 0.23%	2016 0.20%	2019 (I) 10.26%	2019 (II) 15.09 %	
Francia Rassemblement national	2002 11.10%	2007 4.30%	2012 13.60%	2017 13.20%	
Italia Lega Nord	2006 4.50%	2008 7.90%	2013 4.30%	2018 17.60%	
Suecia Sverigedemokraterna	2002 1.40 %	2006 2.90%	2010 5.70%	2014 12.90%	2018 17.50%

Tabla 1. Tendencias electorales de partidos de derecha radical en UE (Elecciones Nacionales)
(Fuente: Compilado por el autor con datos de la base de datos electoral europea EED y base de datos CSES.)

Según la base de datos electoral europea EED (2021), ha habido resultados electorales favorables para los partidos de derecha radical en 13 de los 29 países europeos durante la última década. Por ejemplo, en Dinamarca, el partido populista de derecha, Dansk Folkeparti (DF), aumentó su porcentaje de votos del 12.30 % en 2011 al 21.10 % en 2015. Sin embargo, en sus elecciones generales de 2019 cayó a un 8.70%, asemejándose al descenso del partido alemán Alternative für Deutschland. En países como Eslovaquia y Austria los partidos más votados mostraron un aumento gradual de entre 4.0 y 2.80 puntos porcentuales. Por otro lado, se observaron niveles más altos de apoyo electoral al ala más conservadora de la derecha, en Francia y Suecia, que desde inicios del siglo XXI han conseguido llamar la atención de los votantes, pasando de tener poca o ninguna influencia política, a contar con una cantidad importante de escaños en el senado y el congreso. El caso más notorio es el de Italia, que triplicó el porcentaje de votos para Lega Nord en las elecciones de 2018, en comparación a las elecciones del año 2013.

Los datos indican que el apoyo de los votantes a los partidos y líderes con una agenda de derecha más radical ha aumentado significativamente, acompañado de una visión de

la política más polarizada, que es evidente en toda Europa (Judis, 2016). Además de esto, se observa una aparición reciente de nuevos partidos de extrema derecha en países como España, Rumania y Croacia, que han ganado influencia en la política nacional.

Por otro lado, alejándose del contexto europeo, la tabla 2 muestra los 5 países Latinoamericanos donde los partidos de derecha radical lograron aumentar sus triunfos electorales y ganar representación parlamentaria de manera más significativa.

País	Año					
	Partido político					
	Porcentaje de votos					
Brasil	2002	0.50%	2006	2010	2014	2018
Partido Social Liberal			0.20%	0.50%	0.83%	11.70%
Chile	2019		2021			
Partido Republicano	Fundación		10.54 %			
Colombia	2014		2018			
Centro Democrático		14.29%	16.41%			
El Salvador	2017		2021			
Nuevas Ideas	Fundación		66.46 %			
Perú	2011		2016	2020	2021	
Fuerza Popular		17.65%	23.63%	7.24 %	11.49 %	

Tabla 2. Tendencias electorales de partidos de derecha radical en LATAM (Elecciones Nacionales) (Fuente: Compilado por el autor con datos del Inventario de datos de América Latina IDEA y Base de datos CSES.)

Según la base de datos electoral Latinoamericana IDEA (2021), ha habido resultados favorables para los partidos de derecha radical en 8 de los 20 países latinoamericanos durante la última década. En países como Argentina, Colombia y Nicaragua los partidos de extrema derecha mostraron un ligero aumento entre 1 y 3 puntos porcentuales, mientras que Perú y Ecuador de 9 a 6 puntos respectivamente. Los niveles más altos de apoyo han ocurrido en El Salvador con el partido Nuevas Ideas, que, a pesar de ser un partido nuevo, ha logrado alcanzar más del 60% del apoyo electoral. Sin embargo, por su corta trayectoria electoral desde el 2017, se destaca Brasil, donde la proporción de votos, que apoyó al partido más conservador en las elecciones de 2018, aumentó drásticamente del 0.83 % al 11.87 % en comparación con las elecciones de 2014.

Como se puede evidenciar, las tablas 1 y 2 indican que dos de los principales cambios políticos, ocurrieron en Brasil e Italia. La diferencia entre las últimas elecciones es dramática, los partidos de derecha radical Partido Social Liberal y Lega Nord lograron aumentar el apoyo de los votantes del 0.8% al 11% y del 4.8% al 17%, respectivamente.

4. La derecha radical en Brasil e Italia: El caso de PSL y LN

Además del análisis de la literatura sobre la definición e identificación de la extrema derecha, la exploración de los programas de gobierno y sus campañas electorales, la evaluación de la correlación de fuerzas políticas en el senado y el congreso determinó que los partidos Social Liberal y Lega Nord no solo aumentaron significativamente su número de votos, sino también lograron tener una mayor representación parlamentaria. En el caso de PSL, después de las elecciones logró mantener 55 escaños en la Cámara de Diputados, compartiendo el primer lugar con el Partido de los Trabajadores (PT). En cuanto al Senado, el partido brasileño no obtuvo la mayoría de escaños, sin embargo, alcanzó 8. En el caso italiano, el partido Lega Nord ocupó el segundo lugar, en términos de mayoría de escaños, tanto en la cámara de diputados y el Senado, 123 y 58 escaños, respectivamente (Base de datos CSES, 2018).

Teniendo en cuenta las tendencias electorales analizadas anteriormente, el resultado de explorar las posiciones discursivas del Partido Social Liberal (PSL) y el partido Lega Nord (LN) a través de sus páginas web, programas de gobierno/manifiestos, redes sociales y las intervenciones públicas de sus líderes, en las últimas elecciones nacionales, evidenció la adopción de elementos característicos de la derecha radical. A pesar de que ambos partidos rechazan la idea del extremismo y defienden la libertad, en el caso del PSL brasileño, sus discursos apoyan el militarismo, el nacionalismo y el anti-izquierdismo, mientras que la LN de Italia, que comenzó como un partido regionalista, ha adoptado posiciones nacionalistas, anti-UE y antiinmigración.

En el ámbito económico, el PSL considera que la economía de mercado ha sido históricamente el mejor instrumento para la generación de ingresos, empleo, prosperidad e inclusión social. Así, gracias al liberalismo, millones de personas se salvan de la miseria en todo el mundo (Manifiesto PSL, 2018). En cambio, la LN, apoya tanto ideas liberales como la desregulación como posiciones socialdemócratas, dentro de ellas, la defensa de los salarios y pensiones de los trabajadores (LN manifiesto, 2018).

En resumen, la definición del otro, que se traduce como el antagonista, parece ser el corazón de la política de extrema derecha que aborda los sistemas sociales, políticos y económicos en términos de contienda, en términos de “nosotros” contra “a ellos” (Betz, 2001; Eatwell, 2000; Kitschelt, 2007). En este sentido, cobra relevancia la definición de otro rasgo asociado a la extrema derecha, ya que acentúa la lucha entre la élite y el pueblo, el populismo. Por lo tanto, se deben destacar los componentes inclusivos y excluyentes de los populismos a la hora de imaginar a las personas (Mudde – Kaltwasser, 2013). Por ejemplo, el populismo inclusivo parece ser más adoptado por los partidos de izquierda contemporáneos en América Latina, ya que se concentra en los beneficios materiales y los derechos políticos, buscando un equilibrio social entre las comunidades menos favorecidas.

En cambio, el populismo excluyente se refiere a la exclusión y limitaciones, en cuanto a prestaciones y derechos, impuestas a determinados colectivos que se consideran distintos al “pueblo”. Un ejemplo de estos grupos son las comunidades gitanas en Europa, lo que lleva a la idea de que el populismo europeo es excluyente y está afiliado principalmente a partidos de derecha (Betz – Johnson, 2004: 312). De este modo, el populismo excluyente se propaga, principalmente, sobre la base de diferencias culturales, religiosas o étnicas.

En el caso del PSL brasileño, este rechaza y condena el populismo. El partido relaciona la corrupción con los populismos que han provocado una profunda crisis social, política y económica en el país. Mientras que, la LN italiana parece acogerlo y no niega el uso de discursos populistas. Sin embargo, aunque el populismo es significativo en la identificación de la ideología de extrema derecha, no debería ser considerado la principal explicación detrás del exitoso desempeño electoral de la extrema derecha en Brasil e Italia, existen teorías más allá de la adopción de estrategias populistas.

5. Teorías sobre el éxito de la derecha radical

Dentro de las teorías más discutidas para explicar el creciente apoyo a la extrema derecha, se destacan dos grupos distintivos: las teorías de demanda y oferta. Estas teorías se concentran en la interacción que ocurre durante la competencia electoral entre los votantes y los partidos, la cual conecta las preferencias del electorado y el programa de gobierno presentado por los partidos. La demanda se refiere a los elementos que influyen en las elecciones de los votantes que conducen al apoyo de ciertos partidos, mientras que la oferta se refiere a las estrategias adoptadas por los actores de extrema derecha para ganar poder político. En “Diez teorías de la extrema derecha”, Roger Eatwell (2003: 46-70) resume las teorías que serán presentadas en las siguientes subapartados.

5.1. La demanda

Entre las principales teorías de la demanda se encuentra el argumento de la *tesis de un solo problema*, que señala que hay un aumento de partidos de extrema derecha provocado por la crisis migratoria. Es entonces, cuando el electorado se siente amenazado por los forasteros o extranjeros, a los que encuentra responsables de problemas como la falta de empleo y de recursos económicos.

Un ejemplo de ello ha sido la crisis venezolana, que ha suscitado comparaciones con la crisis de refugiados en la UE. Tanto en LATAM como en UE, muchos ciudadanos creen que los inmigrantes representan un desafío social y económico para la región, y buscan prevenir un efecto negativo de la migración masiva apoyando a partidos con posiciones radicales hacia este tema.

Una segunda teoría surge de la desilusión con los partidos tradicionales que ha ayudado a conjurar el apoyo a los partidos de extrema derecha, la *tesis de la protesta*. Los resultados de las elecciones italianas de 2018 son un claro ejemplo del descontento de los votantes, más del 50 por ciento de los votantes respaldaron la coalición entre Movimento 5 Stelle y Lega, colectivos escépticos de la UE y de la globalización.

En este sentido, Solano, Bringel y Álvarez-Benavides (2021) presentan las percepciones de votantes de Bolsonaro quienes afirmaban, a modo de protesta, que “la izquierda debería haberse mantenido mucho más fiel a su ideal de protección del trabajador y de lucha contra la pobreza en vez de obsesionarse por la pauta identitaria” (11). En otras palabras, esto significa que para una gran parte de la población brasileña, la izquierda se concentró en la lucha feminista, antirracista y LGBT, generando una sensación de abandono en la clase trabajadora.

Según Eatwell (2003), a medida que el orden y los sistemas tradicionales colapsan, los individuos tienden a explorar nuevas alternativas que parecen ofrecerles sentimientos de aceptación, afinidad y, lo que es más importante, inclusión. Tanto el PSL como la LN, por ejemplo, han adoptado un enfoque tradicional de la definición de familia, a través de discursos que reflejan su descontento hacia el avance de los derechos LGTBI y de las mujeres. Estos casos refuerzan la idea principal de la *tesis del quiebre social*, la cual establece una relación de causa-efecto entre el surgimiento de la derecha radical y el quiebre de los lazos sociales en las sociedades contemporáneas produciendo sentimientos de inseguridad.

Así, los conceptos de modernización juegan un papel central en la construcción de las posiciones de los votantes. La *tesis post-material* se basa en estudios sociales realizados durante los años 70 y 80, para comprender el cambio en las regiones occidentales de temas más conservadores como la clase y los objetivos económicos, hacia puntos de vista más liberales en temas como la conciencia ambiental, la igualdad de género y la protección de los derechos humanos (Eatwell, 2003: 52).

Más tarde, en la década de los 90, esta teoría se modificó para explicar el aumento de la popularidad de la extrema derecha. Conocida como la *tesis del postmaterialismo invertido*, la cual argumenta que los votantes más jóvenes, con mayor nivel educativo, prefieren votar por partidos que promuevan el crecimiento económico y los valores tradicionales, que generen competitividad y recompensen el esfuerzo de las personas trabajadoras (Eatwell, 2003:54).

En cuanto a las causas económicas, existe una *tesis de interés económico* que vincula a los votantes de extrema derecha con los niveles de pobreza, enfatizando el impacto negativo que ha tenido la globalización, por ejemplo, en los países en desarrollo, lo que ha resultado en una mayor brecha de desigualdad y empobrecimiento a los ciudadanos. Además, la tesis económica afirma que la combinación de problemas socioeconómicos con temores sociales (por ejemplo, la repulsión a los inmigrantes) produce un entorno favorable para el resurgimiento y el auge de los partidos radicales (Mudde, 2007).

En general, parece que las decisiones electorales de los votantes están impulsadas por temores sociales y económicos. La mayoría de las demandas del electorado están relacionadas con los desafíos globales actuales como la pobreza, la desigualdad, la globalización, el desempleo y la inmigración, entre otros. Estas preocupaciones también son evidentes en el caso de las sociedades italiana y brasileña que tras el desengaño hacia los partidos tradicionales buscan otras alternativas para mejorar la situación social, política y económica, votando a la extrema derecha. Para entender cómo el PSL y la LN han abordado los intereses y necesidades de los votantes, la siguiente sección presentará las teorías de la oferta.

5.2. La oferta

Contrariamente a las teorías de la demanda, que intentan explicar el auge de los partidos de extrema derecha a través de los deseos y preferencias del electorado, las teorías de la oferta abordan la influencia de los votantes como una causa fija y externa del éxito electoral. En cambio, se concentran en la competencia entre partidos analizando las estrategias, herramientas, discursos y posiciones adoptadas por todos los partidos que compiten, con el fin de convencer a los votantes y aumentar su participación en las elecciones.

La primera teoría que se destaca en la dimensión de oferta es la *tesis de la estructura de oportunidad política (EOP)*, que se centra en dos elementos políticos en la contienda partidaria. Por un lado, el hecho de que los partidos mayoritarios puedan tener un impacto positivo o negativo en el desempeño electoral de los partidos de extrema derecha. Por ejemplo, cuando las posiciones centradas de los partidos tradicionales, hacia las preocupaciones del electorado, no son claras o silenciosas, los partidos radicales tienden a obtener el apoyo de los votantes, ya que parecen brindar las soluciones a los problemas que los partidos mayoritarios ignoran. Por otra parte, el efecto del sistema político estatal sobre la competencia partidaria también juega un papel fundamental (Eatwell, 2003: 58).

Como señala el politólogo y académico italiano Piero Ignazi (2017: 262-276), el radicalismo es esencialmente una ideología antisistema. Así, muchos partidos políticos latinoamericanos han utilizado la crisis de Venezuela para sembrar preocupación y miedo. Ese es el caso del PSL, que adopta discursos anti-izquierdistas al decirle a los votantes brasileños que los partidos socialistas son la mayor amenaza para la democracia y la raíz de la miseria. Mientras tanto, en Europa, la LN se ha declarado un partido antisistema que ataca a los partidos tradicionales. Además, los principales escándalos de corrupción como el caso Lava Jato (Operación “Lavado de Autos”) en Brasil y el Mani Pulite (Manos Limpias) en Italia, han impactado negativamente la imagen de los partidos tradicionales, fortaleciendo el sentimiento anti-sistema.

La radicalización de la derecha contemporánea en Brasil e Italia: el caso del Partido Social Liberal y el partido Lega Nord

Las posiciones partidarias antes mencionadas también pueden ser explicadas por la *tesis programática*, conectando el apoyo electoral a las ideas propuestas en el programa del partido (Eatwell, 2003: 63). Este contenido se ha centrado progresivamente en temas específicos como la corrupción, la seguridad y la inmigración, entre otros, presentando una oportunidad para los partidos de extrema derecha, como el PSL brasileño y la LN italiana, que hacen de estos temas el núcleo de su campaña partidaria para atraer apoyo.

Es importante mencionar que dentro del debate del efecto de la estructura institucional sobre la competencia partidaria y el desempeño electoral de la extrema derecha, sobresale como factor endógeno, la idea de que el orden político influye en mayor parte, en la proporción de votos, sin embargo, no necesariamente juega un papel decisivo o determinante en el progreso de los partidos de derecha radical. En el caso del PSL y la Lega Nord, parece ser más el resultado de los cambios sociales significativos en las sociedades nacionales, la cojera política de la izquierda, y no menos importante, la aceptación del público de las consignas populistas. Otra teoría de la demanda popular centra su atención en el papel de los medios de comunicación en los resultados electorales. Mientras que la teoría EOP ignora el impacto de los medios, la *tesis de la mediatización* hace hincapié en su poder (Eatwell, 2003: 60). La capacidad de los medios para determinar los logros de la extrema derecha no es obvia y es difícil de evaluar. No obstante, una amplia cobertura, ya sea positiva o negativa, puede contribuir a la publicidad de la derecha radical.

En este sentido, la estigmatización de los partidos de extrema derecha a menudo es promovida por élites políticas dominantes para quienes los partidos de derecha radical son considerados peligrosos, luego los partidos tradicionales buscan mantener esta reputación negativa. En cuanto a esta tesis, tanto PSL como LN han vivido esta estigmatización. Los discursos, a veces polémicos, de estos partidos y sus líderes pueden ser considerados uno de los principales factores de su éxito electoral ya que se vuelven más polémicos y distinguibles en los medios, lo que llama la atención de los votantes cuyo objetivo es protestar contra el sistema. No es menos probable que los votantes apoyen a un partido catalogado como “antiinmigrante” que una alternativa convencional (Van der Brug, 2001: 118).

Además, los medios de comunicación no necesitan aumentar la popularidad de los partidos explícitamente, pero pueden ayudarlos indirectamente al aumentar la polarización en temas como la legalización del aborto y al enfatizar la personalidad y el carácter de sus líderes, favoreciendo el desempeño de los partidos, lo cual es la base de la *tesis del líder carismático* (Eatwell, 2003: 65).

Esta tesis vincula las habilidades de liderazgo y la apertura del electorado. En cuanto a los líderes de los partidos de extrema derecha, Jair Bolsonaro y Mateo Salvini, lograron atraer votantes mediante la entrega de mensajes directos sin importar la forma políticamente correcta de expresarlos. Por un lado, un líder militar y religioso que se declara anti-izquierdista, y por otro, un ex regionalista que se considera euroescéptico.

Ambos son líderes carismáticos que han tenido el potencial de hacer que su partido parezca poderoso.

De acuerdo con la *tesis de las tradiciones nacionales* (Eatwell, 2003: 62), la capacidad de los partidos de extrema derecha para presentarse como los protectores de los valores tradicionales y el rechazo a cualquier asociación a ideologías extremistas como el nazismo y el fascismo, determinan su éxito electoral. Este es el caso del PSL y la LN, existe un claro rechazo a ser tildados de fascistas independientemente de su relación histórica con las dictaduras y el fascismo.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, dada la existencia de varias explicaciones detrás del auge de la derecha radical, no se puede conectar la popularidad de la extrema derecha exclusivamente a una. Como se destacó en la definición de extrema derecha, su éxito puede analizarse incorporando teorías de oferta y demanda a través del examen de las áreas políticas ignoradas por otros partidos políticos. Por lo tanto, la siguiente sección de este documento se concentrará en las conclusiones del análisis del desempeño electoral exitoso de la extrema derecha.

6. Conclusiones

Se han formulado varias observaciones en el análisis de los partidos radicales de derecha italianos y brasileños en LATAM y la UE. En primer lugar, el PSL y la LN demostraron que al adoptar un discurso radical y rechazar al mismo tiempo cualquier ataque contra las libertades civiles, pueden cambiar actitudes y posturas hacia diferentes políticas públicas adaptándose a cualquier escenario social, político y económico.

En segundo lugar, las nuevas formas de movilización electoral y estrategias de campaña constituyen la base de la modernización de la ideología de los partidos políticos (Klausen, 2015; Berger – Strathearn, 2013). De hecho, partidos como PSL y NL han potenciado el uso de formas innovadoras de comunicación aprovechando las nuevas tecnologías. Muchos partidos de extrema derecha europeos y latinoamericanos manejan sitios web que han sido bien construidos, también hacen uso de las redes sociales, lo que les permite llegar a una audiencia más allá de las fronteras nacionales (Betz, 2001).

En tercer lugar, casos como el PSL y la LN muestran que para construir percepciones más favorables de sí mismos, la promoción de líderes carismáticos es crucial y conduce a actitudes más positivas de los votantes, ofreciendo una imagen nueva y fresca (Goodwin, Ramalingam – Briggs, 2012: 204-234). Por lo tanto, los partidos con tendencias radicales seguirán trabajando para mantener un enfoque impulsado por líderes para atraer apoyo electoral.

Además, es importante mencionar que el surgimiento de nuevos partidos de extrema derecha y la consolidación de nuevas alianzas y coaliciones son indicios de su fortalecimiento. Esta tendencia se puede ver en diferentes contextos, por ejemplo, el abrupto ascenso del partido español de extrema derecha VOX en Europa. Por lo tanto,

en el futuro debería esperarse la aparición frecuente de nuevos partidos de derecha radical caracterizados por un éxito electoral variable (Pupovac, 2015).

En cuarto lugar, como se identifica en el caso del PSL y la LN, se espera que los temas relacionados con el auge de la derecha radical, como la inmigración, la falta de confianza en los partidos tradicionales o la crisis económica, sigan siendo significativos en la esfera política. Como afirma Betz (2001: 393-420), estos factores contribuirán a que la presencia prolongada de ideologías radicales en el escenario global les proporcione un amplio impacto en el electorado, incrementado por la sofisticación de sus estrategias de comunicación. Esto podría tener un impacto en la formulación de políticas al introducir nuevos temas en las agendas políticas tradicionales y cambiar las posturas sociales frente a ellos.

Finalmente, la tarea de averiguar cómo y por qué ha ocurrido la radicalización de la derecha es cada vez más exigente, por lo que es crucial, no solo para los actores políticos que se sienten atacados por las posiciones de extrema derecha, fomentar el análisis de estos giros políticos, ya que en los próximos años la derecha radical seguirá presentando grandes interrogantes a los sistemas políticos europeos y latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

Betz, Hans (2013). The New Front National: Still a Master Case? *Recode*, 30. Asequible en: http://www.recode.info/wp-content/uploads/2014/01/Final-RECODE-30-Hans-Georg-Betz_Final_fin.pdf, fecha de consulta: 06-12-2021.

Betz, Hans – Johnson, Carol (2004). Against the current - stemming the tide: the nostalgic ideology of the contemporary radical populist right. *Journal of Political Ideologies*, 9(3). 311-327.

Betz, Hans (2001). Entre succès et échec: l'extrême droite à la fin des années quatre-vingt-dix. En: P. Perrineau (ed.). *Les croisés de la société fermée: L'Europe des extrêmes droites*. La Tour d'Aigues: l'Aube.

Berger, John – Strathearn, Bill. (2013). Who Matters Online: Measuring Influence, Evaluating Content and Countering Violent Extremism in Online Social Networks. Asequible en: <https://icsr.info/wp-content/uploads/2013/03/ICSR-Report-Who-Matters-Online-Measuring-influence-Evaluating-Content-and-Countering-Violent-Extremism-in-Online-Social-Networks.pdf>, fecha de consulta: 13-03-2022.

Comparative Study of Electoral Systems (CSES). *CSES*. Asequible en: <http://www.cses.org/>, fecha de consulta: 12-09-2021.

Eatwell, Roger (2003). Ten Theories of the Extreme Right. En: Peter H. Merkl-Leonard Weinberg (eds.). *Right-Wing Extremism in The Twenty-First Century*. London: Frank Cass Publishers. 46-70. DOI: 10.4324/9780203497913

Eatwell, Roger (2000). The Rebirth of the Extreme Right in Western Europe. *Parliamentary Affairs*, 53(3). 407-425. DOI: 10.1093/pa/53.3.407

- European Election Database (EED). *European Election Database*. Asequible en: https://nsd.no/european_election_database/, fecha de consulta: 10-09-2021.
- Goodwin, Matthew – Ramalingam, Vidhya – Briggs, Rachel (2012). The New Radical Right: Violent and Non-Violent Movements in Europe. *Informe de Políticas*. London: Institute for Strategic Dialogue. Asequible en: https://www.academia.edu/1572331/The_New_Radical_Right_Violent_and_Non-Violent_Movements_in_Europe, fecha de consulta: 10-10-2021.
- Inventario de datos de América Latina (2021). Asequible en: <https://openelectiondata.net/es/inventory/>, fecha de consulta: 10-09-2021.
- Ignazi, Piero (2017). Sartori's party system typology and the Italian case: the unanticipated outcome of a polarised pluralism without anti-system parties. *Contemporary Italian Politics*, 9(3). 262-276.
- Jens, Rydgren (2005). Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family. *European Journal of Political Research*, 44 (3). 413-437.
- Judis, John (2016). *The Populist Explosion - How the great recession transformed American and European politics*. New York: Columbia Global Reports.
- Kitschelt, Herbert (2007). Party Systems. En: Boix, Carles – Stokes, Susan (eds.). *Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Klausen, Jytte (2015). Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq. *Studies in Conflict and Terrorism*, 38(1). 1-22.
- Malone, John (2014). *Examining the Rise of Right-Wing Populist Parties in Western Europe*. College of Saint Benedict/Saint John's University. Tesis honorífica, 1963–2015. 45.
- Lega Nord (2018). Programma Lega Salvini Premier. Asequible en: <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/5-elezioni?download=1514:programma-lega-salvini-premier-2018>, fecha de consulta: 01-04-2022.
- Mudde, Cas – Kaltwasser, Cristobal (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48. DOI: 10.1017/gov.2012.11
- Mudde, Cas (2010). The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy. *West European Politics*, 33(6). 1167-1186. DOI: 10.1080/01402382.2010.508901
- Mudde, Cas (2007). *The Populist Radical Right in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas – March, Luke (2005). What's Left of the Radical Left? The European Radical Left After 1989: Decline and Mutation. *Comparative European Politics*, 3(1). 23-49. DOI: 10.1057/palgrave.cep.6110052
- Pupovac, David (2015). *The Radical Right in Policy Space: A Comparative Analysis of Radical Right Parties in Eastern and Western Europe*. Tesis de doctorado. CEU. Asequible en: www.etd.ceu.hu/2016/pupovac_david.pdf, fecha de consulta: 05-12-2021.

La radicalización de la derecha contemporánea en Brasil e Italia: el caso del Partido Social Liberal y el partido Lega Nord

Social liberal Party (2018). *Plano de governo Jair Bolsonaro*. Asequible en: https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf, fecha de consulta: 01-04-2022.

Solano, Esther –Bringel, Breno –Álvarez-Benavides, Antonio (2021). Las derechas radicales contemporáneas en Brasil (y América Latina): aprendizajes y desafíos para las izquierdas. Una conversación con encrucijadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 21(2).

Van der Brug, Wouter (2001). Analysing Party Dynamics by Taking Partially Overlapping Snapshots. En: Michael Laver (ed.). *Estimating the Policy Positions of Political Actors*. Londres: New York: Routledge. 115-133.

EL CASO CERRUTI (1885–1911): UN ANTECEDENTE DE ARBITRAJE INTERNACIONAL DE INVERSIÓN EN LA HISTORIA DE COLOMBIA

CARLOS SAÚL SIERRA NIÑO – LÁSZLÓ VLADIMIR PALOTÁS KELEN

Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (UNICIENCIA), Colombia

Resumen: Este artículo describe el caso Cerruti (1885–1911) como un antecedente de arbitraje internacional Inversionista contra Colombia, revisando fuentes secundarias de manera ecuánime, con enfoques de relaciones internacionales (jerarquías) y derecho internacional (trato de inversionistas extranjeros). Primero, se traza un marco histórico-analítico, mostrando la profunda subordinación de Colombia a las grandes potencias, cuyos nacionales gozan de inmunidad durante las guerras civiles, con la condición (blanda) de permanecer neutrales. Luego, se aplica este marco para referir el caso, originado en una guerra civil, del empresario italiano Ernesto Cerruti. Colombia aún es una federación, pero la contienda confirma a los centralistas en el poder al sofocar una rebelión de liberales radicales. El Estado Soberano del Cauca expropia los bienes de Cerruti, acusado de financiar y abastecer a los rebeldes, y los de la *Sociedad E. Cerruti y Co.* son embargados. El Gobierno central considera estas medidas ilegales y –cediendo a la diplomacia de cañoneras, desplegada por Italia para proteger a Cerruti y lograr su indemnización– acepta dos arbitrajes internacionales. El laudo del presidente estadounidense Cleveland, emitido en 1897, perjudica a Colombia aún más que el dictamen del mediador español un decenio antes: un sesgo atribuido a la temprana aversión de Estados Unidos a la Doctrina Calvo. Para este artículo, el mensaje del episodio es que el deber de indemnizar al inversionista extranjero es inescapable, sin importar el grado de responsabilidad del Estado receptor en la expropiación.

Palabras clave: caso Cerruti, protección diplomática, Doctrina Calvo, Tratado de amistad, comercio y navegación entre la República de Colombia y el Reino de Italia.

Abstract: This article describes the Cerruti Case (1885–1911) as an early affair of international arbitration Investor versus Colombia, reviewing secondary sources in a balanced way, from perspectives of international relations (hierarchies) and international law (treatment of foreign investors). First, a historical-analytical framework is drawn, showing Colombia's profound subordination to the great powers, whose nationals enjoy immunity during civil wars, with the (soft) condition of staying neutral. Then, this framework is applied to recount the case of Italian businessman Ernesto Cerruti, originated in a civil war. Colombia is still a federation, but the contest confirms the centralists in power by quelling a rebellion by radical liberals. The Sovereign State of Cauca expropriates the assets of Cerruti, accused of financing and supplying the rebels, and those of the company E. Cerruti and Co. are seized. The central government considers these measures illegal and –yielding to the gunboat diplomacy deployed by Italy to protect Cerruti and obtain his compensation– accepts two international arbitrations. U.S. President Cleveland's 1897 award hurts Colombia even more than the Spanish mediator's judgement a decade earlier, this bias being attributed to America's early aversion to the Calvo Doctrine. For this paper, the message of the story is that the obligation to compensate the foreign investor is inescapable, regardless of the degree of responsibility by the host state in the expropriation.

Keywords: Cerruti Case, Diplomatic Protection, Calvo Doctrine, Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the Republic of Colombia and the Kingdom of Italy.

1. Introducción

El caso Cerruti se remonta hasta finales del siglo XIX cuando Colombia, tras duras guerras civiles, encaraba las reclamaciones de extranjeros afectados. En la época, potencias europeas bloqueaban puertos latinoamericanos para obtener la compensación de sus súbditos por daños sufridos en estas guerras¹. Estados Unidos (EUA) era garante de la soberanía de Colombia sobre Panamá en virtud del Tratado Bidlack-Mallarino². Invitado a intervenir en la guerra civil colombiana de 1885, mandó a sus marines a pacificar las ciudades insurgentes de Colón y Panamá³. La inmigración europea era modesta en Colombia⁴, y los extranjeros gozaban de trato especial en las guerras civiles y las eventuales indemnizaciones. Sin embargo, ocurrió un caso memorable: la expropiación de los bienes del comerciante italiano Ernesto Cerruti por el Estado Soberano del Cauca, perteneciente a los Estados Unidos de Colombia: una república federal (1863–1886). En esta larga disputa, Colombia cedió a la “diplomacia de cañoneras” de Italia⁵, desplegada para proteger a Cerruti y lograr su indemnización, y aceptó dos arbitrajes internacionales a cargo de España y luego EUA.

Este artículo describe el caso Cerruti como un antecedente de arbitraje internacional inversionista contra Colombia, revisando fuentes secundarias de manera ecuánime, con enfoques de relaciones internacionales (jerarquías) y derecho internacional (trato de inversionistas extranjeros). El próximo apartado traza un breve marco histórico-analítico sobre el trato especial de los extranjeros en Colombia durante y después de las guerras civiles, producto de la protección diplomática extendida a los mismos por sus Estados de origen, que a menudo se acompañaba con

¹ O para solventar incumplimientos de contratos, impago de deudas u otras disputas.

² Firmado en 1846, este tratado garantizó a EUA el libre tránsito a través de Panamá, entonces una provincia de Nueva Granada (Colombia después de 1863). Al mismo tiempo, comprometió a EUA a asegurar la soberanía neogranadina sobre el istmo, así como a mantener su neutralidad. Cuando un ferrocarril fue construido a través del istmo, EUA se encargó de protegerlo de los disturbios locales. Así, EUA se vio envuelto en las disputas políticas colombianas, e intervino militarmente en Panamá siete veces en la segunda mitad del siglo XIX. La provincia colombiana se convirtió en un protectorado estadounidense (Bulmer-Thomas, 2018: 60-61).

³ Tras la debacle del proyecto (francés) de Lesseps, Colombia negociaba con EUA la cesión de territorio para realizar el Canal. El fracaso de esta negociación impulsaría a EUA a forjar la escisión de Panamá en 1903.

⁴ Debido a sus conflictos intestinos, enfermedades tropicales, topografía difícil y poca conexión marítima con Europa.

⁵ El Reino de Italia.

amenazas de uso de fuerza. Utilizando este marco, el apartado siguiente ofrece un recuento del Caso Cerruti (con las dos intervenciones italianas y los dos arbitrajes) y un examen del Tratado de amistad, comercio y navegación colombo-italiano (TACN) firmado en 1892. El apartado final presenta las conclusiones.

2. Marco histórico-analítico: Colombia bajo la protección diplomática de extranjeros

Este marco contrasta la soberanía formal de la joven república colombiana con su profunda subordinación jerárquica a las potencias “imperialistas”. Explica el trato especial otorgado a los extranjeros en Colombia con el temor de las autoridades a las intervenciones de sus Estados de origen. Caracteriza la Doctrina Calvo, adoptada como reacción jurídica regional a dichas intervenciones, y evoca la temprana oposición estadounidense a la misma.

2.1. Trato especial a los extranjeros durante guerras civiles – protección diplomática

Muchos europeos residentes en las jóvenes repúblicas hispanoamericanas se dedicaban al comercio con sus Estados de origen, y quienes sufrieron daños durante las guerras civiles solicitaron su protección diplomática para ser indemnizados. Según Salcedo (2008: 55), si estas potencias no encontraban solución diplomática al conflicto, recurrían a “bloqueos militares pacíficos”, forzando a los Estados bloqueados a aceptar la formación de comisiones internacionales (mixtas) de reclamación para resolver el litigio.

Como explica Tirado (1976: 103-104), las autoridades colombianas –para prevenir una intervención armada– otorgaban a los extranjeros un trato especial durante las guerras civiles. Si sufrían daños, se les indemnizaba con preferencia a los nacionales. Para la indemnización sólo se necesitaba que el extranjero permaneciera neutral en la beligerancia, y ni siquiera este requisito se aplicaba rigurosamente. De ahí que muchos colombianos transferían formalmente sus propiedades a extranjeros para el período de contiendas.

Las reclamaciones de los extranjeros en Colombia se arreglaban: “por la justicia ordinaria, hasta llegar a la Corte suprema; por el Gobierno, autorizado a satisfacerlas administrativamente; a veces por tribunales arbitrales (locales) compuestos por nacionales y extranjeros”. Sin embargo, Tirado (1976: 107) advierte: todos estos procedimientos domésticos solo servían “para encubrir con un manto de legalidad lo que los reclamantes extranjeros iban a obtener por la amenaza de fuerza, más que por pruebas judiciales”.

2.2. La Doctrina Calvo y la temprana oposición de EUA

Tal “protección más que diplomática” provocó una reacción jurídica latinoamericana (Salcedo, 2008: 53), a saber: la amplia adhesión regional a la Doctrina Calvo, según la cual las controversias con extranjeros (residentes) debían resolverse en tribunales locales, sin la intervención de sus Estados de origen. Basada en la obra “Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América” del diplomático y jurista argentino Carlos Calvo (1868), esta doctrina se apoyaba en tres principios básicos: la igualdad entre los Estados (soberanía nacional), la equivalencia de nacionales y extranjeros, así como la reciprocidad (Salcedo, 2008: 57).

Bajo la influencia de la Doctrina Calvo, en los contratos celebrados (por Estados latinoamericanos) con extranjeros, se inscribió una cláusula que los equiparaba con los nacionales, sometiénolos a las leyes del Estado donde dichos contratos se ejecutaban. La Cláusula Calvo incluyó la renuncia de los contratistas extranjeros a la protección diplomática de sus Estados de origen⁶. Aunque la validez de tal renuncia se cuestionara ante las comisiones de reclamación (Salcedo, 2008), entre 1870 y 1911 se negociaron 30 tratados bilaterales que la codificaban (Bourgeois, 1966: 27, 64)⁷.

EUA no tardó en oponerse a la Doctrina Calvo⁸. En una comisión ad hoc de la Primera Conferencia Panamericana, convocada en Washington en 1889–90, los anfitriones objetaron la posición común de los latinoamericanos, según la cual “un Estado no tenía más obligaciones legales frente a los extranjeros que frente a los nativos” (Scott, 1931: 45). Según Lemaitre (2003: 250), la delegación estadounidense defendió la protección diplomática militarizada en estos términos: “el extranjero es de mejor condición que el nacional y, por tanto, se justifica el empleo de la fuerza para

⁶ Según Malagón (2015), la cláusula Calvo fue inspirada por un desacuerdo concerniente a la inmigración italiana en Argentina. Los argentinos querían nacionalizar a los inmigrantes, pero Italia y los propios inmigrantes resistieron. Para la primera, la jurisdicción metropolitana debía extenderse allí donde había colonias de nacionales, como la región del Río de la Plata. Los últimos vieron sus derechos mejor protegidos por sus consulados que por el Estado argentino (Bertoni, 2001: 17, 145-147).

⁷ Como la protección diplomática es un acto potestativo del Estado que interviene en favor de uno de sus nacionales perjudicados por otro Estado, el nacional afectado no podría renunciar a ella. Sin embargo, los contratistas extranjeros, al aceptar la cláusula Calvo, se comprometen a no solicitar la protección diplomática de su Estado y a reconocer la jurisdicción del Estado contratante. Por tanto, si una decisión jurisdiccional hubiera resuelto el conflicto (emanado de un contrato con dicha cláusula), el contratista no podría solicitar la protección internacional (Salcedo, 2008: 64).

⁸ Ya en 1873, en unas notas intercambiadas entre el canciller mexicano y el embajador estadounidense, el primero citó a Calvo para salvar la responsabilidad de México por daños infligidos a propiedades extranjeras, y el último le contestó que el jurista argentino no era un autor aceptado internacionalmente (Sepúlveda et al., 1974: 29).

proteger sus derechos por parte de su país natal”⁹. Conforme la Doctrina Calvo predominaba en Latinoamérica, el arbitraje internacional quedaría excluido. Sin embargo, en el caso Cerruti, Colombia aún aceptó tales arbitrajes.

3. El caso Cerruti

Los bienes del inmigrante italiano Ernesto Cerruti, vinculado a los liberales radicales, así como los de la sociedad de la cual era principal accionista, fueron destruidos tras la victoria de los “regeneradores” (liberales independientes, apoyados por conservadores) en una guerra civil, y expropiados por el Estado caucano en 1885. Italia (recién unificada) protegió a su súbdito y lo apoyó en una larga disputa de derecho privado internacional, incluso con dos intervenciones navales. Así, el Gobierno colombiano aceptó una mediación española y, luego, un arbitraje estadounidense. Ambos favorecieron a Cerruti e Italia.

3.1. Cerruti – ascenso, caída, expropiación

Cerruti llegó a Colombia en 1869, tras combatir como oficial bajo el mando de Garibaldi¹⁰. Se instaló en Buenaventura y luego en Cali, ejerciendo como agente consular italiano y comerciante. Cerruti se identificaba con el ala radical del Partido Liberal debido a su formación, su matrimonio (civil) con Emma Davies Mosquera, nieta del General Tomás Cipriano de Mosquera, presidente liberal (federal y caucano), así como por sus negocios (la venta de quina, sal y armas) (Fazio, 2019: 276).

Durante la sublevación conservadora de 1876–1877, el italiano suministró armas al ejército liberal gubernamental y apoyó activamente el destierro del obispo de Popayán Carlos Bermúdez. Con su fortuna, militancia anticlerical y masonería, provocaba recelo y odio, particularmente en sectores conservadores (Fazio, 2019: 278; Tamburini, 2000: 710). En 1879, Cerruti refundó la *Sociedad E. Cerruti y Co.* (creada originalmente con tres generales liberales radicales) incorporando a nuevos socios colombianos y otro italiano. Aunque solo tenía el 30% del interés social, figuraba como el único socio capitalista, mientras los demás aparecieron en la escritura como socios industriales (Lemaitre, 2003: 227).

La suerte de Cerruti cambió diametralmente en 1885, cuando los regeneradores se afianzaron en el poder al derrotar una rebelión de liberales radicales. La hacienda Salento de los Cerruti, señalada como un centro de operaciones rebeldes, fue saqueada por tropas gubernamentales (Tamburini, 2000: 711). Acusado de haber financiado y abastecido a los rebeldes, Cerruti fue detenido temporalmente. El juez municipal de Cali declaró que el italiano había perdido su carácter neutral y, por ende, su inmunidad como extranjero. Por

⁹ La hostilidad de EUA hacia la Doctrina Calvo no cedió hasta la Política del Buen Vecino, adoptada en 1933, y se mantuvo latente incluso después (Tamburini, 2002: 88).

¹⁰ Notablemente, en la tercera guerra de independencia italiana, un intento fallido de conquistar el Estado Pontificio que obstaculizaba la unificación del país (Fazio, 2019: 275).

decreto del general Eliseo Payán, presidente del Estado caucano, todos sus bienes personales fueron confiscados y los de *la Sociedad E. Cerruti y Co.* embargados (Tamburini, 2000: 711).

Sin embargo, el Gobierno federal (preocupado por la reacción de Italia) reprochó al Estado caucano que “se había conducido ilegalmente en sus procedimientos contra Cerruti, al expropiar sus bienes de propiedad personal y los que poseía en común con sus socios” (Lemaitre, 2003: 230)¹¹. Asimismo, Bogotá decretó que los juicios por el delito de rebelión contra extranjeros residentes en Colombia ya no serían de la competencia de los jueces estatales, sino de los nacionales en primera instancia y de la Corte Suprema federal en segunda (Lemaitre, 2003: 233). Con la Constitución de 1886, Colombia adoptó un sistema centralizado, extinguiendo el Estado Soberano del Cauca.

3.2. La primera intervención italiana

A mediados de 1885, después de que Cerruti denunciara los daños sufridos¹², el Gobierno italiano envió la corbeta Flavio Gioia al puerto de Buenaventura. Su capitán, el comandante Cobianchi logró que a Cerruti se le permitiera viajar de Cali a Buenaventura para entrevistarse con él. Sin embargo, cuando el juez encargado de instruir el proceso contra Cerruti por rebelión dictó su prisión, Cobianchi mandó a sus marines a bloquear el puente Piñal, amenazando con volarlo. Pronto, Cerruti fue excarcelado y embarcado en la corbeta italiana rumbo al puerto peruano Callao (Lemaitre, 2003: 232)¹³. Celosa de su soberanía formal, Colombia exigió la entrega de Cerruti y medidas disciplinarias contra Cobianchi. Italia propuso que las pruebas del Estado caucano contra Cerruti se examinaran por una tercera potencia, nombrada de común acuerdo, y que el incidente de Buenaventura se investigara por separado (Tamburini, 2000: 712).

¹¹ Según Lemaitre (2003: 230-231), para entonces, las expropiaciones por alteración del orden público ya no solo se regulaban por una ley del Estado caucano de 1879, sino por la ley 60 de 1882, de carácter nacional: “se las permitió para los (bienes) muebles, pero con pago al contado, y se las prohibió absolutamente para los bienes raíces. Si esto regía para los nacionales, con más razón debía regir para los extranjeros”.

¹² Los evaluó en 4-5 millones de francos (Tamburini, 2000: 711).

¹³ Roma apoyó la acción de Cobianchi. Fazio (2019: 278) evoca que el prestigio de Italia sufrió gravemente, cuando (derrotada en el terreno) le tocó reconocer la independencia de Etiopía. “Colombia era presa fácil, pues no estaba preparada para ningún conflicto internacional”.

3.3. La mediación española

A principios de 1886, España ofreció su mediación extraoficialmente. El país ibérico procuraba recuperar los vínculos con sus excolonias¹⁴ y, en 1881, ya había firmado un Tratado de paz y amistad con Colombia, reconociendo su independencia (Núñez, 2010; Fazio, 2019: 279). EUA quería que la disputa se resolviera cuanto antes para evitar que Italia interfiriera en Colombia, perteneciente a su esfera de influencia en virtud de la Doctrina Monroe y del Tratado Bidlack-Mallarino (Tamburini, 2000: 713).

El Protocolo colombo-italiano de París, suscrito en 1886 sobre los términos de la mediación española, estipuló que Italia sometiera a Cobiánchi al juicio del Consejo Superior de la Marina, cuyo fallo sería aceptado por Colombia. Las reclamaciones de Cerruti se transmitirían al Gobierno español, que determinaría si el italiano había perdido la condición de extranjero neutral y si Colombia debía pagarle indemnización (Tamburini, 2000: 716). Además, se pactó “una devolución inmediata de los bienes inmuebles de Cerruti situados en Colombia” (Lemaitre, 2003: 238-239).

En su laudo emitido en enero de 1888, el canciller español Segismundo Moret encontró insuficientes las pruebas presentadas para afirmar con certeza que Cerruti había ayudado a los insurrectos en 1885. El mediador evocó que el mismo Gobierno federal colombiano había admitido la ilegalidad de la expropiación decretada por el general Payán (Lemaitre, 2003: 239-240)¹⁵. Por tanto, Moret estimó que Colombia debía devolver a Cerruti los bienes inmuebles y muebles, e “indemnizarlo por lo que dejare de devolverse” (Lemaitre, 2003: 240). Al mismo tiempo, el ministro formalmente no responsabilizó al Gobierno central por la expropiación, sino que hizo recaer toda la culpa al ya difunto Estado caucano (Tamburini, 2000: 716).

En efecto, el laudo no especificó cuáles eran los bienes por restituir: ¿solo los personales (de Cerruti como individuo), o también los empresariales (de *E. Cerruti y Co.*)? Para los colombianos solo debían ser los primeros, para los italianos debían ser ambos (Fazio, 2019: 280)¹⁶. Así, Colombia trató el dictamen del mediador como recominatorio, sin obligación de cumplirlo en su totalidad. En 1890, depositó a Italia 10.000 libras esterlinas como un anticipo de la indemnización. Luego, procedió a

¹⁴ Esta política se apoyaba en los movimientos que abogaban por una unión hispánica en contraste con las corrientes panamericanas y la supremacía norteamericana (Del Arenal, 2011; Fazio, 2019: 279).

¹⁵ Según Lemaitre (2003: 240), Moret opinó que las autoridades caucanas, antes de proceder contra Cerruti administrativamente, habrían debido aclarar si los hechos que se le imputaron constituían una violación de la neutralidad como extranjero. “En Colombia, los que se dedican al comercio, deben tomar partido por uno u otro bando para realizar sus designios”, observó el ministro español.

¹⁶ Según Lemaitre (2003: 240), la propuesta española distinguió entre el reclamo de Cerruti y el reclamo de la sociedad de la que formaba parte, y definió que ésta no podía ser objeto de amparo internacional.

El caso Cerruti (1885–1911): un antecedente de arbitraje internacional de inversión en la historia de Colombia

devolver los bienes expropiados a varios depositarios colombianos, a pesar de la resistencia de Cerruti, su familia y sus apoderados (Lemaitre, 2003: 241). La comisión mixta (colombo-italiano-española), formada en Bogotá para efectuar la indemnización, quedó inoperante.

3.4. Tratado de amistad, comercio y navegación (TACN)

En 1894, tras años de negociación estéril, el canciller italiano Alberto Blanc propuso invitar a un nuevo árbitro, el presidente de EUA Grover Cleveland. La aceptación de tal arbitraje por parte de Colombia introdujo un período de distensión colombo-italiana. En ese momento entró en vigor el TACN (1894) que incorporó algunas disposiciones acordes a la Doctrina Calvo (Tamburini, 2000: 718). El artículo 4 asegura que “los colombianos en Italia y los italianos en Colombia gozarán de protección completa de sus personas y propiedades” y que “respecto al procedimiento judicial, tendrán iguales derechos que los nacionales”. En el artículo 5, “el Gobierno colombiano se reserva el derecho a equiparar con los nacionales a los italianos que apoyen voluntariamente una rebelión en todo lo que se refiere a la responsabilidad legal de sus actos” (TACN, 1894). El artículo 21 estipula:

[...]El Gobierno italiano no hará responsable al Gobierno colombiano de los perjuicios ocasionados en tiempo de insurrección o de guerra civil a los nacionales italianos en el territorio de Colombia por parte de los sublevados, o causados por las tribus salvajes sustraídas a la obediencia del Gobierno - a menos que hubiere culpa o falta de la debida diligencia comprobada por parte de las autoridades colombianas o de sus agentes. [...] (TACN, 1894).

Si bien los tres artículos son acordes a la Doctrina Calvo, el artículo 4 no va más allá del lenguaje convencional de igualdad formal y, en el artículo 5, la equivalencia de trato aparece como una sanción (al extranjero por apoyar una rebelión). El artículo 21, a su vez, salva la responsabilidad del Estado colombiano en caso de daños causados a los nacionales italianos durante las guerras civiles, a menos que se compruebe la denegación de justicia o la culpa de sus autoridades (Tamburini, 2002: 85). Calvo (1896) por su parte, afirmó: “un gobierno no es responsable del daño que las facciones causan a los extranjeros” (libro XV, Deberes mutuos de los Estados)¹⁷. Tamburini (2000: 712; 2002: 82) reconoce que el argumento –según el cual un Estado no debe aceptar tal responsabilidad porque se crearía una desigualdad injustificada entre nacionales y extranjeros– es una interpretación amplia de la Doctrina Calvo, pero constata: el artículo 21 la satisface.

¹⁷ Igualmente se cita la frase en la nota 2 al pie de la página 351 (§ 205, Indemnización pecuniaria).

Sea como sea, tales cláusulas de irresponsabilidad (de los Estados por daños ocasionados a los extranjeros en caso de insurrección, motín o guerra civil) no eran insólitas en la época. Bourgeois (1966: 31) contó 26 tratados bilaterales concluidos entre 1874 y 1902 que las contenían. Estas cláusulas reflejaban el afán de los jóvenes Estados receptores por limitar las bases para la intervención de las potencias a favor de sus nacionales¹⁸. Evidentemente, Colombia tenía el mismo motivo para incorporar dicha cláusula en el TACN. De todos modos, como se desprende del subapartado anterior, el hecho de no responsabilizar al Gobierno central colombiano por la expropiación de los bienes de Cerruti para nada le impidió al mediador español juzgar que el mismo gobierno colombiano debía restituírseles.

3.5. El arbitraje estadounidense

Tamburini (2000: 717-718) vio en el arbitraje confiado a Cleveland el signo de los tiempos: España, una potencia en descenso, cede el paso a EUA, una potencia en ascenso, más fuerte y respetada que en 1885. Según el protocolo colombo-italiano, concertado en Castellammare di Stabia en 1894, el presidente de EUA debía decidir cuáles de las reclamaciones de Cerruti estaban sujetas al arbitraje internacional y cuáles pertenecían a la jurisdicción judicial colombiana (Tamburini, 2000: 718)¹⁹.

Sin embargo, en su laudo emitido en 1897, Cleveland estimó que todas las reclamaciones de Cerruti –por daños tanto a sus bienes personales como a los de la *Sociedad E. Cerruti y Co.*– eran de competencia internacional. Así, le adjudicó al italiano una indemnización global de 60.000 libras, incluidas las 10.000 ya consignadas. Colombia depositó 50.000 libras hasta fines de ese año (Tamburini, 2000: 719). Para colmo, el artículo V del laudo obligó a Colombia proteger a Cerruti ante sus acreedores. Como el Estado caucano había destruido los medios de Cerruti para liquidar el pasivo de la sociedad de la que formaba parte, Colombia debía asumir las deudas de dicha sociedad correspondientes al italiano (Lemaitre, 2003: 251).

Como Colombia rechazó el artículo V20, el caso Cerruti siguió abierto, pues los acreedores de *E. Cerruti y Co.* exigían sus respectivas indemnizaciones²¹. El sesgo del laudo

¹⁸ Calvo (1896: 350, § 205) observa que tales “intervenciones casi siempre han tenido como pretexto aparente lesiones a intereses privados, reclamos y demandas de indemnización pecuniaria a favor de súbditos o incluso extranjeros cuya protección la mayoría de las veces no estaba justificada de ninguna manera bajo el derecho estricto”.

¹⁹ Por lógica, Cleveland sólo debía determinar una indemnización para las primeras.

²⁰ Bogotá alegó la nulidad de dicho artículo, argumentando que su contenido competía a los tribunales colombianos en virtud del compromiso de Castellammare que Cleveland habría malinterpretado (Tamburini, 2000: 719-720).

²¹ Colombia objetó que dichos acreedores – en su mayoría franceses, ingleses, alemanes y estadounidenses – se beneficiaran de la intervención de Italia (sin ser sus nacionales) (Tamburini, 2000: 717).

de Cleveland fue atribuido a la aversión estadounidense respecto a la Doctrina Calvo. Según Lemaitre (2003: 250), Colombia había aceptado el arbitraje de EUA sin darse cuenta de tal aversión. Tamburini (2000: 718) destacó también la habilidad de los influyentes abogados neoyorquinos contratados por Cerruti.

3.6. La segunda intervención italiana

Ante la resistencia colombiana de resarcir a los acreedores, Italia envió una escuadra naval al mando del almirante Candiani. La estrategia era bloquear las costas colombianas del Atlántico y del Pacífico simultáneamente²². En julio de 1898, el crucero almirante llegó a Cartagena con sus buques acompañantes, pero Italia vacilaba a usar la fuerza temiendo una intervención de EUA bajo la Doctrina Monroe (Fazio, 2019: 281). Finalmente, Candiani entregó un ultimátum: Colombia debía aceptar plenamente el laudo de Cleveland y depositar en 20 días un anticipo de 20.000 libras, so pena de un ataque naval. EUA solicitó extender el plazo a ocho meses, pero el Gobierno colombiano ya había aceptado el ultimátum italiano, sólo su notificación tardaba en llegar. El 20 de agosto, Crédit Lyonnais depositó las 20.000 libras de garantía en el Hambro Bank de Londres por mandato de Colombia. Cuatro días después, la escuadra italiana abandonó aguas colombianas. El ultimátum naval provocó una ola de xenofobia en Colombia, que rompió relaciones con Italia y suspendió la inmigración italiana (Tamburini, 2000: 727).

3.7. Desenlace

El caso Cerruti sólo terminó en 1911, cuando una nueva comisión mixta²³ cuantificó la compensación para el último acreedor (colombo-italiano), los intereses de mora y los gastos judiciales. En una derrota más, Colombia debió pagar un total de 544.000 francos, empleando dinero depositado en el Hambro Bank (Tamburini, 2000: 730). En cuanto a Italia, Tamburini (2000: 732-733) constata:

[...] su inepta diplomacia de cañoneras y su orgullo nacional herido por el creciente imperialismo estadounidense transformaron el Caso Cerruti en una contienda interestatal, mucho más allá de la defensa de las propiedades del ex garibaldino piamontés [...].

²² Según Valencia Llano (1988: 73-74), cinco cruceros se repartieron entre Cartagena y Buenaventura con la orden de ocupar las aduanas nacionales hasta que el monto de la deuda fuera pagado. Sin embargo, un porcentaje de la renta de las aduanas ya estaba hipotecada para cubrir bonos pertenecientes a ciudadanos de EUA. Además, el edificio de la aduana en Cartagena era propiedad de una compañía estadounidense.

²³ Compuesta de sendos árbitros nombrados por Colombia e Italia y un tercero designado por el rey de España.

4. Conclusiones

El caso Cerruti ocurrió en una época de transiciones que incluyen: (a) la gradual adopción regional de la Doctrina Calvo, contraria a la protección diplomática y el arbitraje internacional; (b) la gradual oposición a ella entre las potencias que tenían inversionistas residentes en Latinoamérica; (c) la inexperiencia y debilidad de Italia recién unificada en el juego imperialista, que le inducen a intervenciones militarizadas en Colombia, alternadas con momentos de distensión.

Los gobernantes colombianos se someten a la jerarquía real de las potencias, pero cuidan la soberanía formal (aparente) de su joven república (reflejada en el lenguaje diplomático). Para prevenir una intervención armada, otorgan a los extranjeros un trato especial durante las guerras civiles, y los indemnizan rápidamente si sufren daños. Las formas domésticas de solución de controversias con extranjeros (como la justicia ordinaria o el arbitraje con participación de extranjeros residentes) legalizan lo que sus Estados protectores obtienen del Gobierno colombiano con amenaza del uso de la fuerza.

En el caso Cerruti, Colombia –bajo la presión italiana– acepta una mediación española y luego un arbitraje estadounidense. El mediador español no responsabiliza al Gobierno central colombiano de la expropiación de los bienes de Cerruti (señalando como único culpable al difunto Estado caucano). El TACN, a su vez, incorpora una cláusula de irresponsabilidad del Gobierno colombiano por daños ocasionados a nacionales italianos durante guerras civiles.

No obstante, el ministro Moret juzga que el Gobierno colombiano debe restituir los bienes expropiados a Cerruti y, posteriormente, el presidente Cleveland obliga a Colombia a pagar bajo supervisión internacional también las deudas de la *Sociedad E. Cerruti y Co.* correspondientes al italiano. El sesgado laudo arbitral de Cleveland se atribuye a la aversión de EUA a la Doctrina Calvo.

En suma, Colombia pagó un precio alto en dichos arbitrajes internacionales, dada su profunda subordinación a las potencias. Si pretendía beneficiarse de los intereses encontrados entre Italia, España y EUA, falló en su intento. El mensaje del episodio analizado es que el deber de indemnizar al inversionista extranjero es inescapable, sin importar el grado de responsabilidad del Estado receptor en la expropiación. Por muchos años, el arbitraje internacional quedaría excluido en Colombia debido a la aplicación de la Doctrina y Cláusula Calvo²⁴.

²⁴ Solo en 1976, la Corte Suprema (flexibilizando el concepto de soberanía) acepta su razón de ser, siempre que se base en un tratado internacional (Salcedo, 2008: 53, 67-68).

Referencias bibliográficas

- Bertoni, Lilia Ana (2001). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourgeois, Jean (1966). *La Clause Calvo*. Thèse. Paris : Université de Paris, Faculté de Droit et des Sciences Economiques.
- Bulmer-Thomas, Victor (2018). *Empire in Retreat: The Past, Present, and Future of the United States*. New Haven: Yale University Press.
- Calvo, Carlos (1868). *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*. Tomo primero. París: D´Amyot.
- Calvo, Carlos (1896). *Le droit international théorique et pratique : précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens*, Tome 1. Paris: Rousseau.
- Corte Suprema de Justicia. *Decisión sobre el Artículo 115 (incisos 2 y 3 y Parágrafo) del Decreto 150 de 1976, aprobada el 26 de agosto de 1976*. Asequible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30009144>, fecha de consulta: 10-01-2022.
- Del Arenal, Celestino (2011). América Latina en la política exterior española. En: Beneyto, José – Pereira, Juan Carlos (eds.). *Política exterior española: un balance de futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos CEU/Siglo XXI. 243-306.
- Fazio Vargas, Luciana (2019). Más allá de una simple biografía: “el caso Cerruti”, una historia conectada y multinivel enlazada por un “historiador electricista”. *Esboços: histórias em contextos globais*, 26(42). 270-289. DOI: 10.5007/2175-7976.2019v26n42p270
- Lemaitre, Eduardo (2003). *La bolsa o la vida. Cuatro agresiones imperialistas contra Colombia*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Malagón, Miguel Alejandro (2015). Lecciones de la Historia sobre el arbitramento internacional en los contratos estatales (I), *Observatorio Colombiano de Contratación Pública*. 23 de enero. Asequible en: <http://www.occp.co/lecciones-de-la-historia-sobre-el-arbitramento-internacional-en-los-contratos-estatales-i>, fecha de consulta: 10-01-2022.
- Núñez, Pilar (2010). El proceso de las relaciones en el ordenamiento internacional entre Colombia y los Estados Soberanos: una mirada desde España. *Estudios de Iberoamérica*, 4(1). 116-143.
- Salcedo, Myriam (2008). *Proyección y cambios recientes en el arbitraje de contratos públicos en Francia. Estudio comparativo sobre su evolución en Francia y en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Scott, James Brown (1931). *The International Conferences of American States, 1889 – 1928*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Sepúlveda, César – Martínez Báez, Antonio – García Robles, Alfonso (1974). *Carlos Calvo. Tres ensayos mexicanos*. México: Tlatelolco.

Tamburini, Francesco (2000). La cuestión Cerruti y la crisis diplomática entre Colombia e Italia (1885–1911). *Revista de Indias*, 60(220). 709-733.

Tamburini, Francesco (2002). Historia y destino de la “doctrina Calvo”: ¿actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo? *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XXIV, Valparaíso. DOI: 10.4067/S0716-54552002002400005

Tirado Mejía, Álvaro (1976). *Colombia en la repartición imperialista (1870–1914)*. Medellín: Hombre Nuevo.

Tratado de amistad, comercio y navegación entre la República de Colombia y el Reino de Italia, firmado en Bogotá, el 27 de octubre de 1892, canjeadas las ratificaciones en Bogotá, el 10 de agosto de 1894. Asequible en: <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/IT-27-10-1892.PDF>, fecha de consulta: 07-01-2022.

Valencia Llano, Alonso (1998). ¡Centu per centu, moderata ganancia!: Ernesto Cerruti, un comerciante italiano en el estado soberano del Cauca. *Boletín Cultural y Bibliográfico del Banco de la República de Colombia*, 25(17). 55-75. Asequible en: https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/2751/2831, fecha de consulta: 05-01-2022.

ESTRATEGIAS DE CIBERSEGURIDAD EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS – UN ANÁLISIS COMPARATIVO

ANNA URBANOVICS – RODRIGO GUAJARDO SANTANA

Universidad Nacional de Servicio Público, Hungría

Resumen: Siguiendo a los países desarrollados, los países latinoamericanos comienzan a prestar cada vez más atención al desarrollo de sus capacidades en ciberseguridad. Cada vez más países de la región crean su propia estrategia nacional de ciberseguridad, estableciendo los principales objetivos e intereses, así como definiendo los principales desafíos y amenazas. El estudio tiene como objetivo analizar y comparar estas estrategias publicadas por los principales estados de la región. El artículo parte de un diseño de investigación basado en métodos mixtos. La metodología utilizada consiste, en su mayor parte, en el análisis de datos secundarios soportados por bases de datos internacionales, así como el análisis sistemático de las estrategias mediante técnicas de análisis documental. Los resultados esperados, por lo tanto, tienden a resumir las principales estructuras de estas estrategias –incluyendo intereses y desafíos centrales que se definen con respecto a los estados estudiados– identificando así patrones comunes de las estrategias considerando el contexto político e internacional de la región y hacer sugerencias para desarrollos futuros mediante la comparación de la situación actual y las principales estructuras de estos países.

Palabras Clave: Latinoamérica, ciberseguridad, análisis estratégico, análisis documental, ciber capacidades.

Abstract: Following the developed countries, Latin American countries start to pay more attention to developing their cyber capabilities. In alignment with these, more and more countries from the region create their own national cybersecurity strategy, stating the main targets, interests and defining the main challenges and threats. The study aims to analyze and compare these strategies issued by the leading states of the region. The article has a mixed methods research design. The methodology used mostly consists of secondary data analysis based on international databases as well as the systematic analysis of the strategies by document analysis techniques. The expected results therefore tend to summarize the main structures of these strategies –including the principal interests and defining challenges with respect to the studied states– identify common patterns of the strategies considering the political and international context of the region and make suggestions for future developments by comparing the current situation and main structures of these countries.

Keywords: Latin America, Cybersecurity, Strategy Analysis, Document Analysis, Cyber Capabilities.

1. Introducción

La Ciberseguridad es identificada como “las tecnologías, los procesos y las políticas que ayudan a prevenir y/o reducir el impacto negativo de los eventos en el ciberespacio que pueden ocurrir como resultado de acciones deliberadas contra la tecnología de la

información por parte de un actor hostil o malintencionado” (Clark – Berson y Lin, 2014). Los ataques cibernéticos también han ido en aumento durante años anteriores a la pandemia de Covid-19, pero la cuarentena, las condiciones de vida cambiantes de los ciudadanos y las restricciones de viaje, aumentaron los ataques cibernéticos contra las naciones a medida que los ciudadanos dependían más de los servicios en línea. En el estudio de Buzzio-García y coautores (2022), se afirma que, aunque América Latina sufrió más de 41 mil millones de ataques cibernéticos en 2020, la preparación cibernética para las empresas aún se encuentra en una fase inicial. Las tendencias negativas han sido percibidas por los ciudadanos a través de una encuesta (Marsh-McLennan, 2020) en la que el 31% de los encuestados afirmó que hubo un aumento en el número de ciberataques. Por su parte, las empresas han detectado ataques de ingeniería social (phishing) y malware, la mayoría de las veces dentro de la misma encuesta. En su artículo, Buzzio-García y coautores resumieron casos específicos, incluidos phishing, ataques web y filtraciones de datos.

Basados en estos números, es importante examinar las interpretaciones de cómo los gobiernos centrales de los estados tienden a combatir el ciberdelito. Paralelamente, este artículo tiene como objetivo comparar las estrategias nacionales de ciberseguridad tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo de seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los principales objetivos del estudio son investigar las últimas tendencias en el sector de la ciberseguridad en la región seleccionada y realizar un análisis comparativo basado en datos empíricos de estos países. La relevancia del tema se justifica por el creciente número de ciberataques, mientras en un momento en el cual la región latinoamericana aún se encuentra en la fase inicial de manejo de la política cibernética. Sin embargo, dichos países emergentes tienen un alto potencial de desarrollo futuro en este ámbito.

El artículo está dividido en seis secciones. Después de la introducción, el segundo capítulo revisa la literatura actual sobre política y estrategia cibernética latinoamericana. La metodología se describe en la tercera sección, seguida de una descripción general de la preparación cibernética de la región en la cuarta sección. En la quinta parte se presenta el análisis comparativo, mientras que en la sección final se exponen las conclusiones.

2. El rol de las estrategias de ciberseguridad en el desarrollo de las capacidades cibernéticas

Para los mercados emergentes, la conformación social y cultural en la creación de capacidad de seguridad cibernética y la creación de una conciencia cibernética, pueden ser una forma efectiva y a la vez rentable de fortalecer la inmunidad de la nación en el ciberespacio (Creese et al., 2021). Sin embargo, esta no es una solución suficiente en términos del desarrollo de capacidades cibernéticas nacionales que requiere una visión estratégica armonizada (Solar, 2020). Aquí aparece la noción de “gobernanza de la ciberseguridad” refiriéndose a “una visión holística e integrada de la seguridad de las

redes, sistemas, servicios e infraestructuras en la sociedad. Dicha noción de gobernanza incluye las instituciones, iniciativas políticas, programas y otros mecanismos (formales e informales) que forman parte de un ecosistema de capacidades y responsabilidades distribuidas en materia de ciberseguridad” (Hurel, 2021). Ahora bien, la estrategia nacional de ciberseguridad resulta fundamental para que un país unifique sus capacidades cibernéticas. Como elemento de la estrategia, la gobernanza de ciberseguridad apareció por primera vez en la Estrategia E-Ciber de Brasil en 2020.

[...] La estrategia de ciberseguridad puede ser considerada como manifestaciones políticas del país suscriptor en la medida en que su contenido tienda a dividir responsabilidades entre los actores nacionales, estipular los objetivos estratégicos que se persiguen, definir las metas, pasos concretos a alcanzar en plazos definidos, e identificar las amenazas potenciales percibidas por el país [...] (Luijckx et al, 2013).

Además del nivel nacional, la región es activa en iniciativas internacionales de ciberseguridad, mostrando madurez en términos de aspectos culturales y sociales. Los países participan en la plataforma CSIRT (Computer Security Incident Response Team) Américas, dentro de un marco colaborativo, y también en los programas de ciberseguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La OEA prestó apoyo a los siguientes países para emitir sus primeras estrategias de ciberseguridad: Colombia (2011 y 2016), Chile (2017), México (2017) y Brasil (2018 y 2020) (Contreras - Barrett, 2020). Es importante señalar que la militarización del ciberespacio genera el peligro de que los países utilicen sus capacidades en esta área conduciendo a la “caracterización del entorno digital como un dominio ‘cibernético’ marcial” (Zittrain, 2017: 301). En este sentido, durante el 2016, la OTAN reconoció el ciberespacio como ámbito de las operaciones militares (Brent, 2019). En su trabajo, Tikk y Kertutunen (2020) establecieron cuatro posibles narrativas de la seguridad cibernética internacional: “la suma de todos los temores de seguridad cibernética global, una combinación de preocupaciones de seguridad cibernética nacional o estrictamente una cuestión de paz o guerra”.

En consonancia con los autores en mención, Izycki (2018) realizó un análisis comparativo de las estrategias de ciberseguridad, señalando los objetivos de documentos, entre los que se encuentran como: la protección de infraestructuras críticas, la educación y formación, la protección de datos y el marco regulatorio, entre otros. Además, Kosevich (2020) presentó algunas de estas estrategias dibujando perfiles de países.

3. Metodología

La metodología utilizada en el presente artículo cuenta con un enfoque mixto en la medida que se han realizado análisis cuantitativos y cualitativos. El análisis cuantitativo se puede dividir en dos partes. Bolgov (2020) sugiere que una forma de evaluar la eficacia

de las políticas es comparar las posiciones de los países en las clasificaciones mundiales. En primer lugar, los indicadores básicos introdujeron una imagen general de los países seleccionados, incluidos indicadores específicos individuales y a nivel de país. Estos se pueden encontrar en la sección de descripción general del estudio. Luego, se realizó un análisis cuantitativo más detallado utilizando el Índice Nacional de Ciberseguridad (National Cyber Security Index o NCSI, en inglés). El Índice Nacional de Ciberseguridad es un índice global que mide la preparación de los países para prevenir amenazas cibernéticas y gestionar incidentes cibernéticos. El NCSI también es una base de datos con materiales de evidencia disponibles públicamente y una herramienta para el desarrollo de capacidades nacionales en ciberseguridad. El proceso de desarrollo del NCSI se puede determinar en cinco pasos:

1. Identificación de amenazas cibernéticas a nivel nacional
2. Identificación de medidas y capacidades de ciberseguridad
3. Selección de aspectos importantes y medibles
4. Desarrollo de indicadores de ciberseguridad
5. Agrupación de indicadores de ciberseguridad

La base de datos se centra en los aspectos medibles de la ciberseguridad implementados por los gobiernos centrales nacionales, incluidas las legislaciones vigentes, las unidades establecidas, los formatos de cooperación y los resultados. Recoge evidencias en tres categorías, 12 capacidades y 46 indicadores. Los países acumulan puntos basados en las evidencias de la siguiente manera:

- 1 punto: un acto legal que regula un área específica
- 2-3 puntos: una unidad especializada
- 2 puntos: un formato de cooperación oficial
- 1 a 3 puntos: un resultado/producto

La base de datos contiene datos específicos de cada país sobre Argentina (25 de junio de 2019), Brasil (24 de septiembre de 2019), Chile (3 de diciembre de 2020), Colombia (13 de febrero de 2019), México (25 de enero de 2021) y Perú (28 de agosto 2019). El valor de la base de datos se puede encontrar en los datos mundiales fáciles de comparar y las evidencias recopiladas para cada indicador. Cabe señalar que las legislaciones citadas se pueden encontrar en la base de datos del NCSI con enlaces que apuntan a los documentos originales, razón por la cual no se incluyen en la lista de referencia.

Para el análisis cualitativo se realizó un análisis cualitativo de contenido sobre las estrategias nacionales de ciberseguridad. Estas estrategias fueron recopiladas del Repositorio Nacional de Estrategias de Ciberseguridad recopiladas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Las siguientes estrategias estuvieron involucradas en el análisis:

- Argentina: Estrategia Nacional de Ciberseguridad de la República Argentina (2019)
- Brasil: Estrategia Nacional de Segurança Cibernética (E-Ciber) (2020)
- Chile: Política Nacional de Ciberseguridad (PNCS) 2017–2022 (2017)
- Colombia: Política Nacional de Seguridad Digital (2016)
- México: Estrategia Nacional de Ciberseguridad (2017)
- Perú: en proceso

Es importante señalar que Perú aún no ha emitido su estrategia nacional de ciberseguridad, pero su política cibernética es competitiva en relación con los otros países estudiados.

4. Visión general de la región latinoamericana en términos de preparación digital

Antes de analizar las estrategias nacionales de ciberseguridad de los países latinoamericanos elegidos que participan en la comparación, es fundamental dar una visión general de la situación actual de estos estados. Por lo tanto, esta sección describe las condiciones generales de dichos países en términos de preparación digital, incluyendo datos tanto a nivel individual como nacional que utilizan diferentes indicadores básicos. Los datos aquí utilizados fueron accedidos desde bases de datos de código abierto que están disponibles en línea, con un enfoque en la elección de los últimos datos relevantes disponibles en el caso de cada estado.

Para conocer mejor las estrategias nacionales de ciberseguridad y qué causas y procesos legales, políticos, económicos o sociales están detrás de ellas, es importante observar las condiciones generales de estos países en base a varios indicadores. Primero, vale la pena compararlos según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que consta de tres pilares que incluyen la esperanza de vida, el índice de educación y el índice de ingreso nacional bruto (INB). En cuanto al IDH, Chile ocupa la primera posición ubicándose en el lugar 43 a nivel mundial (0,851 puntos), seguido de Argentina (lugar 46), México (lugar 74), Perú (lugar 79), Colombia (lugar 83) y Brasil (lugar 84). Sin embargo, el índice IDH mide el desarrollo humano en términos generales, por lo que, para obtener una mejor comprensión, se deben considerar otros indicadores estrechamente relacionados con los dispositivos digitales.

El Índice de Competitividad Digital Mundial de IMD (Institute for Management Development, en inglés), de Lausanne – Suiza, mide la preparación del país en base a tres pilares, incluidos el conocimiento, la tecnología y la preparación para el futuro. El informe de 2021 muestra que los países con mejor desempeño son los que ocupan un lugar más alto en el pilar de preparación para el futuro, lo que destaca la importancia de la capacidad de un estado para adaptarse a un entorno que cambia rápidamente. Al respecto, Chile domina, ubicándose en el lugar 39, seguido de Brasil (lugar 51), México (lugar 56), Perú (lugar 57), Colombia (lugar 59) y Argentina (lugar 61). Al estudiar los pilares constitutivos,

podemos ver que la mayoría de los países estudiados ocupan los primeros lugares en el pilar de tecnología, mientras que Chile y Perú se destacan en el pilar de conocimiento.

También vale la pena estudiar la clasificación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT Clasificación) que trata sobre el uso general de Internet y la proporción de penetración de Internet en la sociedad. La proporción de individuos que utilizan Internet en comparación con el conjunto de la sociedad muestra datos interesantes. Al respecto, Argentina se destaca con un 85%, seguida de Chile (82%), Brasil (74%), México (72%) y Colombia y Perú, ambos con 65-65%. Al desglosar la proporción de usuarios de Internet por grupos de edad, podemos ver diferencias significativas. El grupo de edad más activo es el de 15 a 24 años, con un 92% en Brasil y México, un 90% en Argentina, un 84% en Colombia y un 83% en Perú. Es interesante ver una proporción relativamente alta de usuarios de Internet entre el grupo de edad de más de 75 años en Brasil (83%), México (68%) y Colombia (60%). En cuanto a las habilidades digitales (donde hay datos disponibles), solo el 20-31% de la sociedad tiene habilidades básicas, mientras que un porcentaje mucho más bajo, entre el 2-12% del total, tiene habilidades avanzadas. Estos datos destacan sin embargo que, a medida que la infraestructura tecnológica se desarrolla en los países estudiados, los ciudadanos no pueden seguir el ritmo de estas mejoras. Lo anterior genera una presión sobre la sociedad que hace que las personas sin las suficientes habilidades digitales estén expuestas a ciberataques y sean vulnerables dentro de su “vida digital”.

Después de obtener la imagen de las capacidades digitales individuales de las poblaciones en los países estudiados, vale la pena tener una idea del mercado digital e Internet de América Latina. El valor del cibermercado en esta región muestra una tendencia dinámicamente creciente entre 2019 y lo proyectado para el 2025. En 2019 tenía un valor de 12.880 millones de dólares; en 2022 17.780 millones de USD y se prevén un total de 26.200 millones de USD para el 2025 (Statista, 2021). Sin embargo, esta tendencia creciente está muy expuesta a ciberataques que provocan daños que pueden ser medidos en el coste medio de las filtraciones de datos. Observando los datos de 2020, América Latina (1,68 millones de dólares) está rezagada con respecto a otras regiones y países del mundo, por ejemplo, respecto al líder mundial Estados Unidos (8,64 millones de dólares), Medio Oriente (6,52 millones de dólares) o Canadá (4,5 millones de dólares). Por otro lado, Brasil es el 13° país de la lista con 1,12 millones de dólares.

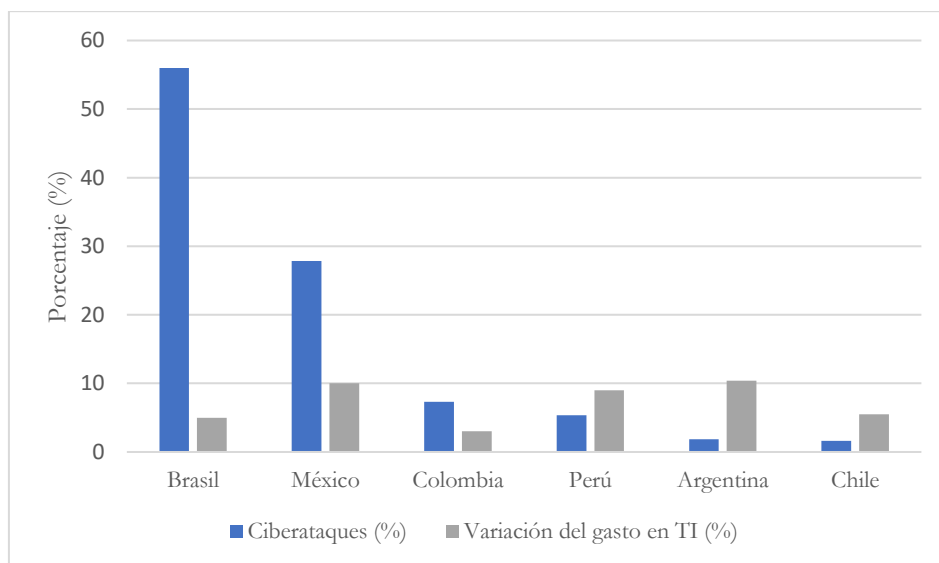


Figura 1. Proporción de ciberataques (en %) y variación en el gasto en TI (en %) (Fuente: Contribución propia de los autores basada en datos de Statista (2022))

En la Figura 1. se resumen la proporción de ataques cibernéticos entre los países de América Latina (basado en datos de 2020) y la variación en el gasto en tecnología de la información (TI) (basado en datos de 2021). En este punto debiéramos esperar que el país más expuesto en términos del número de ciberataques se enfoque más en su TI, pero como se puede advertir en la figura, este no es el caso. La mayoría de los ciberataques fueron dirigidos a Brasil en 2020 (55,97%), seguido de México (27,86%) y Colombia (7,33%). Mientras que la mayor variación del gasto en TI en 2021 se dio en Argentina (10,4%), seguida de México (10%) y Perú (9%) (Statista, 2022), esto puede ser una señal de advertencia para Brasil. El sector público está aún más expuesto ya que la mayoría de las infraestructuras críticas del país están a cargo de este sector. Los datos de 2019 muestran los ataques a aplicaciones web en el sector público, nuevamente están dominados por Brasil con 27.900 ataques, seguido de Colombia (10.006 ataques), Argentina (3.606 ataques), México (1.716 ataques), Perú (256 ataques) y Chile (54 ataques) (Statista, 2021).

5. Análisis de la estrategia de ciberseguridad

El marco de este estudio no brinda el suficiente espacio para elaborar en detalle los diferentes aspectos incluidos en el Índice Nacional de Ciberseguridad y el Índice de Desarrollo Digital. Sin embargo, se pueden observar el total de puntos alcanzados resumidos en la Figura 2.

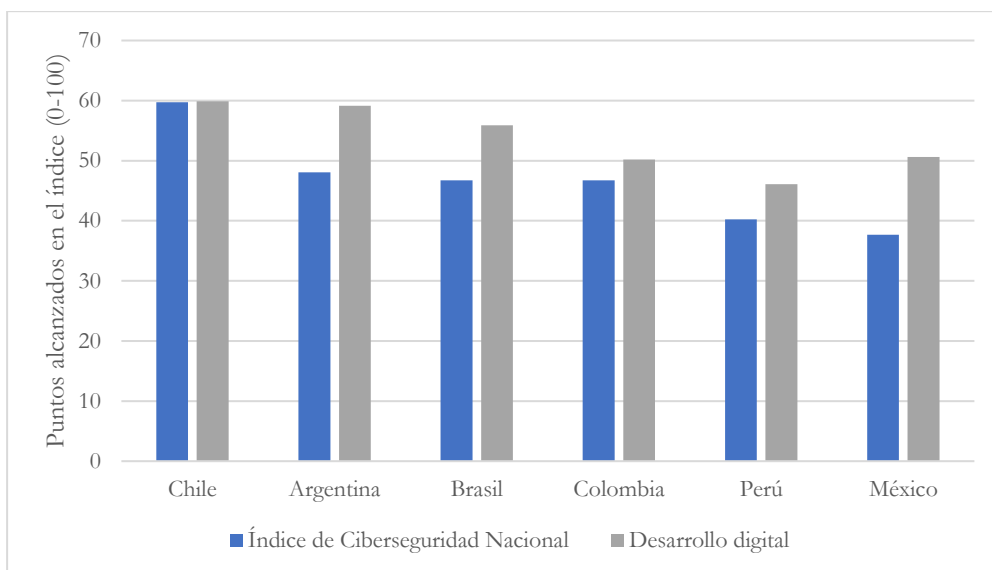


Figura 2. Puntuaciones obtenidas en el Índice Nacional de Ciberseguridad y el Índice de Desarrollo Digital (Fuente: Contribución propia de los autores basada en datos del NCSI (NCSI.ega.ee))

En base al total de puntos alcanzados por los países en el NCSI, Chile domina con 59,74 puntos, seguido de Argentina (48,05) y Brasil (46,75). El Índice de Desarrollo Digital muestra una clasificación algo similar entre los países, con la posición de liderazgo aún en manos de Chile (59,88), seguido de Argentina (59,13) y Brasil (55,89). Sin embargo, podemos ver que, en base al NCSI, Colombia ocupa el 4º lugar entre los países estudiados, mientras que, con base en el Desarrollo Digital, México ocupa el 4º lugar. En el ranking mundial se encuentran los siguientes puestos: Chile en el puesto 47, Argentina en el 71, Colombia en el 74, Brasil en el 75, Perú en el 81 y México en el 84 (NCSI, 2022). Es interesante que, a pesar de aún no haber emitido su propia estrategia nacional, Perú está mejor clasificado en base a su política de medidas que México. Si profundizamos en los diferentes aspectos del índice, podemos determinar el nivel de madurez de cada país.

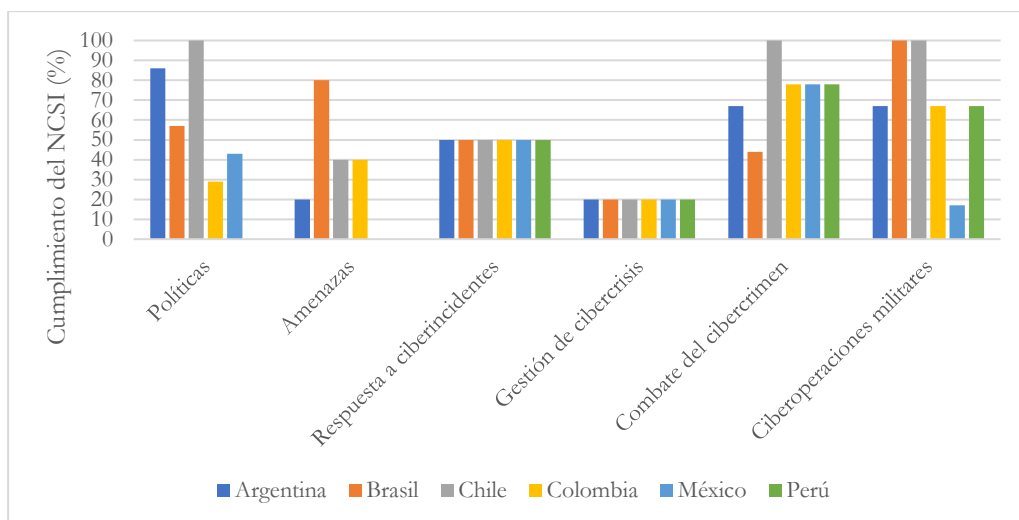


Figura 3. Puntajes obtenidos en indicadores relacionados con la política y la defensa del Índice Nacional de Ciberseguridad (Fuente: Contribución propia de los autores basada en datos del NCSI (NCSI.ega.ee))

El primer conjunto de indicadores está relacionado más bien con las dimensiones políticas y de defensa de la ciberseguridad, y la política de ciberseguridad en general (Figura 3). Entre estas, la respuesta a los ciberincidentes y la gestión de las ciber crisis son las que ninguno de los países alcanzó el nivel de preparación total. Todos los países estudiados establecieron una unidad de respuesta a incidentes cibernéticos. Se pueden encontrar datos sobre el establecimiento del CERT (Centro de Respuesta a Incidentes Cibernéticos de México) siendo el 1 de junio de 2010, mientras que, en Chile, la Resolución Exenta N 5.006 de agosto de 2019 creó las unidades gubernamentales especializadas en ciberseguridad, incluido el Departamento CSIRT. En Brasil también operan unidades CSIRT (en inglés: computer security incident response team) y CERT (en inglés: computer emergency response team), mientras que en Colombia y Perú podemos encontrar unidades CERT. En cuanto a la lucha contra el delito cibernético, Chile domina, ya que los delitos cibernéticos están tipificados, con una unidad de delitos cibernéticos una unidad de análisis forense digital y un punto de contacto 24/7 para delitos cibernéticos internacionales.

Es importante señalar que todos los países penalizan el delito cibernético en su legislación nacional. El primer Estado en tener un acto legal fue Argentina dentro de su Ley N° 26.388 del 24 de junio de 2008, que modifica el Código Penal y define diferentes tipos de delitos cibernéticos que incluyen la interceptación de comunicaciones, obtener acceso ilícito a sistemas informáticos, causar daño a dichos sistemas informáticos, fraude, falsificación electrónica o documentos basados en TI, interrumpir comunicaciones y borrar o alterar evidencia digital. En cuanto al análisis de amenazas, Brasil se destaca por

tener una unidad de análisis de amenazas y proporcionar un sitio web de ciberseguridad administrado por una autoridad pública. Brasil tiene dos sitios web relacionados; uno es la “Guía de seguridad en Internet” a cargo de la unidad CERT y el Comité Directivo de Internet de Brasil, mientras que el otro es un sitio web dirigido a niños y adolescentes sobre contenido relacionado con la seguridad cibernética.

Brasil y Chile lideran las operaciones cibernéticas militares, cuentan con unidades de operaciones cibernéticas y realizan con éxito ejercicios de operaciones cibernéticas. Cabe señalar que todos los países estudiados ya han participado en ejercicios de operaciones cibernéticas internacionales: Argentina y Chile estuvieron en la operación Panamax 2016, mientras que los demás países se sumaron más tarde a la operación Panamax 2018. En general, el aspecto de formulación de políticas está más desarrollado en Chile, seguido por Argentina. La primera unidad de políticas de ciberseguridad fue establecida en Chile por el Decreto Supremo N° 533/2015, que creó un Comité Interministerial de Ciberseguridad (CICS). Posteriormente, el Decreto Supremo N° 579/2019 modificó esto, creando una nueva comisión técnica con facultades consultivas en materia de ciberseguridad. Los otros dos países donde operan unidades de política de ciberseguridad son Argentina (Dirección Nacional de Ciberseguridad creada por el Jefe de Gabinete, DA 103/2019) y Brasil (Departamento de Seguridad de la Información creado por el Decreto 9668 de 2019).

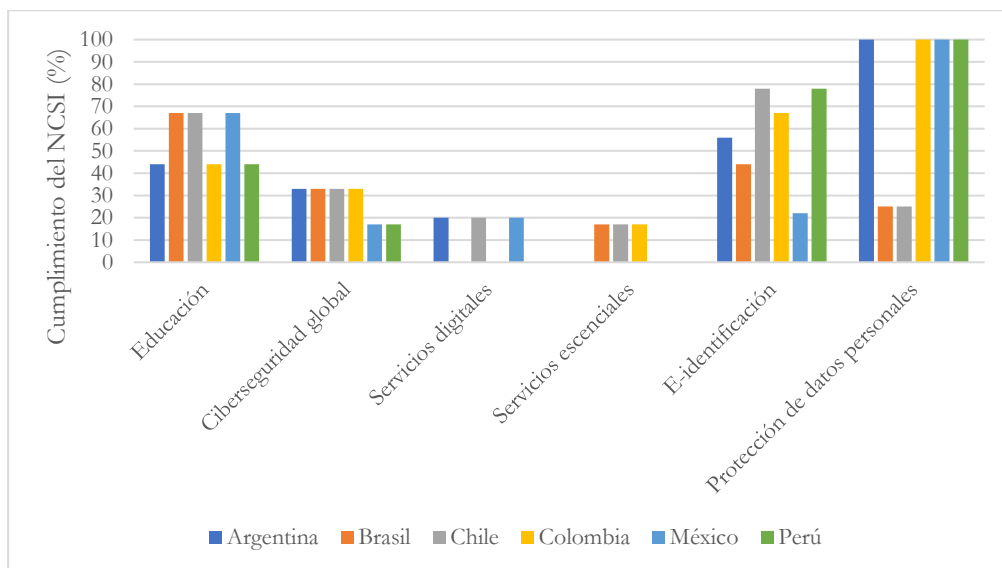


Figura 4. Puntajes obtenidos en indicadores relacionados con servicios y protección de datos del Índice Nacional de Ciberseguridad (Fuente: Contribución propia de los autores basada en datos del NCSI (NCSI.ega.ee))

El segundo conjunto de indicadores está relacionado principalmente con temas de servicios y protección de datos (Figura 4). Podemos ver una tendencia general a la baja en cada país en estos aspectos de la política de ciberseguridad, excepto la protección de datos personales, que alcanza un nivel de preparación total en Argentina, Colombia, México y Perú. En cuanto a la protección de los servicios digitales y servicios esenciales, algunos países aún no han implementado ninguna política (mientras que el primero está ausente en Brasil, Colombia y Perú, el segundo está ausente en Argentina, México y Perú). En materia de protección de servicios digitales, Argentina, Chile y México se destacan como emisores de estándares de ciberseguridad para el sector público. En Argentina se ha establecido un Modelo de Política de Seguridad de la Información para las autoridades públicas; en Chile, la Orden Presidencial N° 8, 2018 de Ciberseguridad implementa estas medidas específicas, mientras que, en México, la Guía de Ciberseguridad para Instalaciones Públicas se emitió en 2018. En relación con la educación en ciberseguridad, la mayoría de los países ofrecen títulos de ciberseguridad a nivel de licenciatura y maestría, pero ninguno de ellos tiene títulos de nivel de doctorado. En cuanto a la contribución a la ciberseguridad global, podemos ver una baja tendencia general en cada país, estando en la fase inicial de la cooperación internacional como nuevas potencias cibernéticas emergentes. Aunque está en una fase inicial, la primera contribución se ha realizado por parte de cada país, ya que todos son miembros de la Red de las Américas del CSIRT, el Foro de Equipos de Seguridad y Respuesta a Incidentes (FIRST) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). La protección de datos personales está bien elaborada, con legislación a nivel nacional y una autoridad de protección de datos personales también.

Además del análisis cuantitativo basado en índices, es crucial realizar un análisis de contenido cualitativo de las estrategias nacionales de ciberseguridad de los países elegidos. Como ya se ha mencionado, Perú aún no ha emitido una estrategia nacional de ciberseguridad; sin embargo, como se reflejó en el análisis basado en índices, el país ya ha implementado varias de las medidas esenciales en su política de seguridad cibernética. Dentro del análisis cualitativo se comparan las estrategias en base a cinco dimensiones. Estas dimensiones están relacionadas con los objetivos determinados por los gobiernos nacionales, entre ellos: la educación en ciberseguridad, las medidas relacionadas con la detección de incidentes cibernéticos, la regulación de la ciberseguridad, la cooperación internacional con otros estados y la colaboración con actores industriales.

País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
Educación	X		X		X
Detección	X	X	X	X	X
Regulación	X		X	X	
Cooperación internacional	X	X	X	X	X
Cooperación industrial	X		X		

Tabla 1. Resultados del análisis cualitativo de la estrategia entre cinco dimensiones
(Fuente: elaboración propia en base de la estrategia nacional de cada país)

La Tabla 1 resume si las dimensiones mencionadas anteriormente están incluidas en las estrategias nacionales de ciberseguridad, revelando sobre su complejidad. Entre los países estudiados, Argentina y Chile incluyeron todos los factores, mientras que Colombia y México incluyeron solo 3, seguidos por Brasil que incluye 2 de ellos. Si observamos los factores, es importante notar que la detección y la cooperación internacional están presentes en cada estrategia, mientras que la educación en solo 3, la regulación y la cooperación industrial están presentes solo en 2 estrategias.

La complejidad de las estrategias nacionales basadas en estos factores se encuentra en paralelo con los resultados del NCSI, ya que Chile y Argentina dominan a los demás países estudiados en el ranking mundial. En cuanto a las acciones articuladas en la estrategia, se pueden identificar perfiles de los países.

Argentina definió la educación en ciberseguridad creando un plan nacional de concientización sobre seguridad en el ciberespacio, promoviendo la formación de profesionales, técnicos e investigadores en el campo de la ciberseguridad. Además de la educación, la promoción de la industria cibernética juega un papel clave.

Brasil en su estrategia nacional de ciberseguridad la aborda con un enfoque del sector público. Las acciones también están relacionadas principalmente con el sector público, incluida la celebración de foros de gobernanza y el establecimiento de requisitos mínimos de ciberseguridad en los contratos de los organismos públicos. El aspecto de defensa también se enfatiza en la estrategia al promover el análisis conjunto contra los ciberdelitos y fomentar el intercambio de información sobre ciberincidentes y vulnerabilidades.

Chile expresa una fuerte voluntad de cooperación internacional en su estrategia, incluyendo la política cibernética dentro de la política exterior chilena, y promueve normativas internacionales que fomentan la confianza y la seguridad en el ciberespacio.

Colombia identifica la infraestructura cibernética como infraestructura crítica y promueve una estrategia de defensa de las mismas. La estrategia además de este enfoque es la ciberseguridad desde el lado de la gestión de incidentes y el análisis forense digital, mencionando los delitos cibernéticos.

México también pone énfasis en la prevención del delito cibernético, sin embargo, su enfoque es muy amplio, mencionando objetivos y acciones más generales como el desarrollo de una cultura de ciberseguridad, el desarrollo de capacidades cibernéticas y el desarrollo del marco legal y la autorregulación.

6. Conclusión

Con el creciente número de ataques cibernéticos y la importancia cada vez mayor del ciberespacio en el desarrollo de capacidades internacionales y nacionales, es más importante que nunca elaborar estrategias nacionales y establecer unidades que se ocupen de los problemas relacionados con ciberseguridad. Los mercados emergentes están rezagados con respecto a los estados más desarrollados, pero la voluntad de desarrollar políticas cibernéticas se refleja en las tendencias de los últimos años. Los estados

latinoamericanos, están más que nunca comprometidos con fortalecer la conciencia social y cultural en el dominio cibernético y a cooperar regionalmente para mejorar sus capacidades y compartir información y mejores prácticas. Estas tendencias resaltan la relevancia de estudiar las estrategias de ciberseguridad desde un enfoque comparativo.

Este estudio tuvo como objetivo medir el nivel de madurez de seis países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, a partir de indicadores básicos que permiten conocer sobre su preparación digital y el comportamiento de los usuarios de Internet, y también, más específicamente, a partir de sus estrategias nacionales de ciberseguridad. El análisis comparativo se realizó tanto desde un aspecto cuantitativo basado en los datos del Índice Nacional de Seguridad Cibernética, que es una base de datos global y un sistema de clasificación, como desde un aspecto cualitativo mediante el análisis de contenido. Ciertas consecuencias pueden extraerse después del análisis. En primer lugar, estos países están muy expuestos a los ataques cibernéticos por parte de un número cada vez mayor de usuarios de Internet y de redes sociales, y debido a que cuentan con un marco institucional, de infraestructura y regulatorio, que no está lo suficientemente preparado. Es importante señalar que la mayoría de los ciberataques están dirigidos contra Brasil; esto no se refleja en el gasto del país en tecnología de información (TI).

Analizando los datos nacionales basados en el NCSI y el Índice de Desarrollo Digital, Chile se destaca en general; sin embargo, el país aún se encuentra en la fase inicial en materia de protección digital y de servicios esenciales, protección de datos personales y gestión de ciber crisis. La posición de Brasil es interesante, ubicándose en el 3er lugar general, siendo el país más atacado por ciberataques en la región. Brasil se destaca en términos de análisis de amenazas y operaciones cibernéticas militares. Basado en el análisis de contenido, pudimos apreciar que Chile y Argentina, que también lideran el ranking de NCSI, tienen una estrategia de seguridad cibernética más holística, que incluye factores como la educación en seguridad cibernética, la detección de delitos cibernéticos, el marco regulatorio y el objetivo de cooperar con socios industriales e internacionales.

Para concluir, estos países se encuentran en la fase inicial en cuanto al nivel de eficiencia de sus estrategias nacionales de ciberseguridad; en muchos casos, incluso el plan de implementación está ausente. Por otro lado, tienen un enorme potencial para un mayor desarrollo. Los gobiernos centrales afirman su intención y eventos recientes como la pandemia de Covid-19 resaltan la necesidad de estas estrategias coordinadas.

Referencias bibliográficas

- Bolgov, Radomir (2020). The UN and Cybersecurity Policy of Latin American Countries. *2020 Seventh International Conference on eDemocracy eGovernment, (ICEDEG)*. 259-263. DOI: 10.1109/ICEDEG48599.2020.9096798
- Brent, Laura (2019). NATO's role in cyberspace. *NATO Review*. Asequible en: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/12/natos-role-in-cyberspace/index.html>, fecha de consulta: 03-05-2022.
- Clark, David – Berson, Thomas – Lin, Herbert S. (eds.) (2014). *Computer Science and Telecommunications Board, At the Nexus of Cybersecurity and Public Policy*. Washington DC: The National Academy Press.
- Creese, Sadie – Dutton, William H. – Esteve-González, Patricia (2021). The social and cultural shaping of cybersecurity capacity building: a comparative study of nations and regions. *Pers Ubiquit Comput*, 25. 941–955. DOI: 10.1007/s00779-021-01569-6
- Contreras, Belisario – Barrett, Kerry-Ann (2020). Challenges in building regional capacities in cybersecurity: A regional organizational reflection. *Routledge handbook of international cybersecurity*. 214-217. DOI: 10.4324/9781351038904-20
- Estado del Riesgo Cibernético en Latinoamérica en tiempos de COVID-19* (2020). Marsh & McLennan Company.
- Buzzio-Garcia, Jorge – Salazar-Vilchez, Victor – Moreno-Torres, Jhonatan – Leon-Estofanero, Omar (2021). Review of Cybersecurity in Latin America during the Covid-19 Pandemic. A brief Overview, *IEEE Fifth Ecuador Technical Chapters Meeting (ETCM)*, 1-5. DOI: 10.1109/ETCM53643.2021.9590693
- Hurel, Louise Marie (2021). Cybersecurity in Brazil: an analysis of the National Strategy. Asequible en: <https://igarape.org.br/en/cybersecurity-in-brazil-an-analysis-of-the-national-strategy/>, fecha de consulta: 03-05-2022.
- Izycki, Eduardo (2018). National cyber security strategies in Latin America: Opportunities for convergence of interests and consensus building. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, (E15). 39-52.
- Kosevich, Ekaterina (2020). Estrategias de seguridad cibernética en los países de América Latina. *Iberoamérica*, 1. 137-159. DOI: 10.37656/S20768400-2020-1-07
- Luijff, Eric – Besseling, Kim – De Graaf, Patric (2013). Nineteen national cyber security strategies. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 9(1-2). 3-31.
- Solar, Carlos (2020). Cybersecurity and cyber defence in the emerging democracies. *Journal of Cyber Policy*, 5(3). 392-412. DOI: 10.1080/23738871.2020.1820546
- Tikk, Eneken – Kerttunen, Mika (2020). Introduction. En: Tikk, Eneken – Kerttunen, Mika (eds). *Routledge Handbook of International Cybersecurity*. 1-8. New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781351038904

Zittrain, Jonathan (2017). “Netwar”: The Unwelcome Militarization of the Internet has Arrived. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73(5). 300-304. DOI: 10.1080/00963402.2017.1362907

Artículos publicados en internet

CSIRT Americas platform. Asequible en: <https://cybilportal.org/projects/americas-csirt-network-and-virtual-platform/>, fecha de consulta: 05-05-2022.

Decreto Supremo 533 de 2015 [Ministerio del Interior y Seguridad Pública]. Por el cual, se crea comité interministerial sobre ciberseguridad. 17 de Julio de 2015. Asequible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1079608>, fecha de consulta: 05-05-2022.

Decreto Supremo 9.668 de 2019. Poder Ejecutivo. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e altera o quantitativo de Gratificações de Exercício de Cargo em Confiança devida a Militares - RMP. 2 de Enero de 2019. Asequible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9668-2-janeiro-2019-787575-norma-pe.html>, fecha de consulta: 05-05-2022.

Decreto Supremo 579 de 2019 [Ministerio del Interior y Seguridad Pública]. Por el cual, se modifica el Decreto Supremo 533 de 2015, que crea comité interministerial sobre ciberseguridad. 6 de noviembre de 2019. Asequible en: <http://bcn.cl/2hgau> fecha de consulta: 05-05-2022.

Dirección Nacional de Ciberseguridad creada por el Jefe de Gabinete, DA 103/2019. Asequible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/320081/norma.htm>, fecha de consulta: 05-05-2022.

Estrategia Nacional de Ciberseguridad de la República Argentina (2019). Asequible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/323594_res829-01_pdf/archivo, fecha de consulta: 05-05-2022.

Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (E-Ciber) (2020). Asequible en: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/estrategia-nacional-de-seguranca-cibernetica>, fecha de consulta: 05-05-2022.

Política Nacional de Ciberseguridad (PNCS) 2017–2022 (2017). Asequible en: https://www.unodc.org/e4j/data/_university_uni_/chiles_national_cybersecurity_policy_2017-2022.html?lng=en, fecha de consulta: 05-05-2022.

National Cybersecurity Strategy (2017). Asequible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/399655/ENCS.ENG.final.pdf>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Política Nacional de Seguridad Digital (2016). Asequible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854.pdf>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Organization of the American States list of members. Asequible en: https://www.oas.org/en/member_states/default.asp, fecha de consulta: 03-05-2022.

Bases de datos

Índice de Desarrollo Humano (IDH). Asequible en: <https://hdr.undp.org/en/content/download-data>, fecha de consulta: 04-05-2022.

Índice de Competitividad Digital Mundial (IMD). Asequible en: <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/>, fecha de consulta: 04-05-2022.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) Clasificación. Asequible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>, fecha de consulta: 04-05-2022.

NCSI - National Cybersecurity Index. Asequible en: <https://ncsi.ega.ee/ncsi-index/>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Repositorio Nacional de Estrategias de Ciberseguridad. Asequible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/National-Strategies-repository.aspx>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Statista. Value of the cybersecurity market in Latin America in 2019 and 2025. Asequible en: <https://www.statista.com/statistics/1180184/value-cybersecurity-market-latin-america/>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Statista. Average cost of data breaches worldwide as of 2020, by country or region (in million U.S. dollars). Asequible en: <https://www.statista.com/statistics/463714/cost-data-breach-country/>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Statista. Countries in Latin America most targeted by cyber attacks in 2020. Asequible en: <https://www.statista.com/statistics/818412/latin-american-countries-highest-share-cyber-attacks/>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Statista. Change in information technology (IT) spending in selected countries in Latin America in 2021. Asequible en: <https://www.statista.com/statistics/1190544/latin-america-it-spending/>, fecha de consulta: 03-05-2022.

Statista. Latin American countries with the largest number of web application attacks observed in the public sector in June 2019. Asequible en: <https://www.statista.com/statistics/1066172/most-targeted-countries-web-application-attacks-public-sector-latin-america/>, fecha de consulta: 03-05-2022.

AUTORES

LIZETH VANESSA AYALA CASTIBLANCO es candidata a PhD de la Escuela Doctoral en Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad Corvinus de Budapest. Obtuvo el título de Máster en Asuntos Internacionales en la Universidad Externado de Colombia y es Profesional en Negocios Internacionales por la Universidad Santo Tomás. Además, ha trabajado como investigadora externa en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de interés en investigación son los estudios latinoamericanos, el interregionalismo y los procesos de integración.

MARIA FERNANDA CAMACHO POSADA es estudiante de doctorado en Administración Pública de la Universidad Nacional de Servicio Público, en Hungría. Ha sido ganadora dos veces de la beca Stipendium Hungaricum. Completó sus estudios de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Negocios de Budapest y sus estudios de licenciatura en TEFL, en la Universidad Distrital de Colombia. Participó en el proyecto de investigación denominado: “Impacto profesional y ocupacional de los egresados de la Licenciatura en inglés de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”. Actualmente, trabaja como docente de español y es especialista en gerencia de proyectos para la multinacional Vodafone España.

AMÉRICA CELESTE GUEVARA PARRA es psicóloga de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Magíster en Antropología, Investigación Avanzada e Intervención Social (especialidad en Investigación Etnográfica y Transcultural) de la Universitat Autònoma de Barcelona-UAB (España). Docente y miembro del grupo de investigación “Violencia, lenguaje y estudios culturales” de la Facultad de Psicología de la UNAB y a partir de septiembre de 2021 es estudiante de doctorado en la Universidad Nacional de Servicio Público de Budapest.

JUAN MANUEL ENGELMAN es doctor en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Trabaja con nucleamientos y organizaciones indígenas de la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde se desempeña como investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-ICA-UBA).

RODRIGO GUJARDO SANTANA es Ingeniero Mecánico y en Sistemas de Armas. En este momento es candidato a Doctor de las Universidades de Servicio Público en Budapest y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa en Bruselas. Su trabajo se centra específicamente en modelos de apoyo a la toma de decisiones en el proceso de desarrollo de capacidades de defensa.

Autores

LÁSZLÓ VLADIMIR PALOTÁS KELEN es doctor en Relaciones Internacionales, docente-investigador en UNICIENCIA, programa de Derecho, Centro de Investigaciones Sociales y Empresariales (CISE), Grupo GIDEC.

CARLOS SAÚL SIERRA NIÑO es abogado especialista en Derecho Constitucional, actualmente investigador Junior categorizado en el Ministerio de Ciencias de Colombia en el área de derecho constitucional y administrativo. Líder del semillero de investigación del programa de Derecho, sus investigaciones están en la línea de la defensa de los derechos humanos y la administración del Estado, actualmente es docente del programa de Derecho de la Universidad de Ciencia y Desarrollo – UNICIENCIA y de la Universidad Investigación y Desarrollo – UDI, asesor jurídico en la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, Colombia.

GABRIELLA THOMÁZY es estudiante de doctorado en la Universidad Nacional de Servicio Público, Budapest. Tiene el título magíster en Sociología (Universidad de Miskolc, Hungría) y magíster en Gestión de Recursos Humanos (Universidad de Miskolc, Hungría), diplomada en Gestión de Bienestar en Organizaciones (Pontificia Universidad Católica, Chile). Posee varios años de experiencia laboral en Chile entre ellos como directora de Recursos humanos – LATAM. Actualmente radicada en su país natal, Hungría.

SOFÍA MICAELA VARISCO es profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se encuentra cursando el doctorado en la misma casa de estudios a partir de una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-ICA-UBA). Trabaja los procesos de organización, movilización y resistencia de comunidades indígenas de la provincia de Buenos Aires.

ANNA URBANOVICS es estudiante de doctorado en la Universidad Nacional de Servicio Público, Budapest. Tiene el título de magíster en estudios de Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Servicio Público y magíster en sociología en la Universidad Corvinus de Budapest. Sus áreas de investigación son: sociedad de la información, cienciometría y relaciones internacionales.