

LES ÉTUDES DU CERI

N° 282-283 - Enero 2026

AMÉRICA LATINA EL AÑO POLÍTICO 2025

Bajo la dirección de Kevin Parthenay y Frédéric Louault

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



América latina. El año político 2025 es una publicación del Observatorio político de América latina y el Caribe (Opalc) del CERI-Sciences Po (Paris). Este extiende el enfoque del sitio web www.sciencespo.fr/opalc ofreciendo claves para la comprensión de un continente plagado de profundas transformaciones. Esta publicación es la traducción del *Amérique latine. L'Année politique 2025*, publicado en francés por el CERI-Sciences Po en los Etudes du CERI.

Para citar este volumen: Kevin Parthenay y Frédéric Louault (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [<https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283>].

Los autores

Rafael Archondo es profesor en la Universidad Iberoamericana Puebla (México) y en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Daniele Benzi es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Romain Busnel es investigador del CNRS en el CREDA, Universidad Sorbonne Nouvelle.

Sofyaine Chbari es investigador doctoral en el Centro de Investigaciones Internacionales (CERI) de Sciences Po Paris.

Antoine Faure es profesor asociado y director de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Santiago de Chile.

Jimena Huamanricra Sabino es estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Miguel Lago es director ejecutivo del Instituto de Estudios para Políticas de Saúde (IEPS).

Coline Léonard es doctoranda en la EHES y está adscrita al Instituto de Investigación Interdisciplinaria sobre los Desafíos Sociales (IRIS, bajo la tutela del CNRS, la EHES, la USPN y el Inserm).

Frédéric Louault es profesor de ciencia política en la Universidad Libre de Bruselas (Cevipol y AmericaS), investigador asociado del CERI-Sciences Po y vicepresidente del Opalc.

Antoine Maillet es profesor asociado de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

Julie Massal es investigadora asociada del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

Angelica Müller es profesora de Historia de Brasil en la Universidade Federal Fluminense (Río de Janeiro) e investigadora asociada del CHS mondes contemporains (CNRS-UPS).

Claire Nevache es doctoranda en el Centro de Estudios de la Vida Política (Cevipol, ULB) e investigadora en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), Panamá.

Kevin Parthenay es profesor de ciencia política en la Universidad de Tours, miembro del Institut Universitaire de France (IUF), investigador asociado del CERI-Sciences Po y copresidente del Opalc.

David Recondo es investigador del CERI-Sciences Po y copresidente del Opalc.

Morgane Reina es investigadora posdoctoral en el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP).

Luis Rivera-Vélez es investigador en el Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), en Ciudad de México.

Garance Robert es doctoranda en ciencia política en la Universidad de Montreal, miembro del ERIGAL, de la Cátedra Participación y Ciudadanía(s), y afiliada al CEMCA.

Emmanuelle Sinardet es profesora de estudios latinoamericanos en la Universidad París Nanterre (CRIIA-UR Études Romanes, IUF) y directora del Instituto Francés de Estudios Andinos (UMIFRE 17 MEAE/CNRS UAR 3337 América Latina).

Sebastián Urioste es profesor titular (*maître de conférences*) en La Rochelle Université y miembro del equipo de investigación PoliCÉMIÉS.

Índice

Introducción

América Latina en orden disperso ante el regreso de Trump <i>Kevin Parthenay y Frédéric Louault</i>	p. 5
--	------

Primera parte – América latina en la actualidad

El Canal de Panamá en el centro de los retos geopolíticos <i>Claire Nevache</i>	p. 12
Las expulsiones de migrantes bajo la presidencia Donald Trump <i>Romain Busnel</i>	p. 17
La consolidación autoritaria del régimen Ortega-Murillo en Nicaragua: el espejismo de la estabilidad <i>Garance Robert</i>	p. 24
Las múltiples caras de la violencia política en Colombia <i>Julie Massal</i>	p. 30
Elecciones judiciales en México: un experimento democrático de alto riesgo <i>David Recondo</i>	p. 35
La pastoral de los márgenes: el pontificado de Francisco frente a los cambios en América <i>Morgane Reina</i>	p. 40

Segunda parte – América latina frente a la historia

De la terapia de shock al legado controvertido: el decreto 21060 en Bolivia (1985-2025) <i>Sebastián Urioste</i>	p. 46
Cuarenta años de democracia en Brasil (1985-2025): ¿hacia una revitalización democrática? <i>Frédéric Louault y Angelica Müller</i>	p. 52
El ambiguo legado del ALBA-TCP <i>Daniele Benzi et Jimena Huamanricra Sabino</i>	p. 59
2020-2025: ¿Se ha estabilizado la situación en América Latina cinco años después de la crisis del covid? <i>Miguel Lago</i>	p. 65

Tercera parte – América latina en las urnas

Ecuador 2025: hiperpolarización y voto pragmático <i>Emmanuelle Sinardet</i>	<i>p. 73</i>
2025: un nuevo ciclo político en Bolivia <i>Rafael Archondo</i>	<i>p. 78</i>
Las elecciones de medio término en Argentina: un test para el presidente Milei <i>Sofyaine Chbari</i>	<i>p. 84</i>
Un Chile "en pedazos" se inclina hacia la derecha <i>Antoine Faur et Antoine Maillet</i>	<i>p. 89</i>

Cuarta parte – América latina en perspectiva

Las paradojas del derecho al aborto en América Latina: entre reconocimiento, control y estigmatización <i>Luis Rivera-Vélez et Coline Léonard</i>	<i>p. 92</i>
---	--------------

NB: Todas las direcciones de los sitios web mencionados en este volumen han sido verificadas en Enero 2026

Introducción

América Latina en orden disperso ante el regreso de Trump

Frédéric Louault y Kevin Parthenay

"Pobre México. Tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos"¹. Esta frase, atribuida al antiguo dirigente mexicano Porfirio Díaz (1876-1911) y consagrada posteriormente por el intelectual Nemesio García Naranjo en un artículo del *Heraldo de Chihuahua* publicado el 3 de diciembre de 1962, vuelve a estar de rabiosa actualidad tras la agresión militar llevada a cabo en Venezuela y la detención de su presidente Nicolás Maduro el 3 de enero de 2026. Podría aplicarse a toda América Latina si nos atenemos a la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en diciembre de 2025 y a las recientes declaraciones del presidente Trump.

Este retorno del impulso imperialista estadounidense ha coincidido con una recomposición de los equilibrios regionales y el resurgimiento de antiguas prácticas de injerencia y dominación. Trump ha retomado rápidamente el espíritu de la doctrina Monroe (1823), que pretendía reservar "América para los americanos", así como el corolario de Roosevelt (1904), que convertía a los Estados Unidos en el gendarme del continente. Publicada el 5 de diciembre de 2025 por la Casa Blanca, la Estrategia de Seguridad Nacional, que contiene la doctrina presidencial, menciona incluso un "corolario de Trump" (*The Trump Corollary to the Monroe Doctrine*)². Se traduce en la voluntad de restaurar la preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio occidental para asegurar los intereses y el territorio del país³. A lo largo de este año, la fuerza y las amenazas han sustituido al lenguaje diplomático clásico. La fragilidad económica (pospandémica) y política (degradación democrática) de los Estados latinoamericanos los ha hecho aún más vulnerables a esta presión externa exacerbada.

En su primer mandato, Trump se centró en el caso venezolano, y en este segundo se está esforzando para que todo el continente vuelva a ser el patio trasero de Estados Unidos. Para ello, ha ejercido presiones sobre Panamá en relación con el canal, sobre los Estados centroamericanos en relación con las cuestiones migratorias, sobre los Estados andinos en relación con el tráfico de drogas, sobre el Caribe en relación con la cuestión energética (también subyacente en el caso venezolano) y también sobre México y Brasil en relación con cuestiones comerciales. El intento de injerencia en los asuntos judiciales brasileños durante el juicio al expresidente Jair Bolsonaro por intento de destrucción del Estado de derecho democrático puso de manifiesto el sustrato ideológico de este nuevo intervencionismo.

En diciembre de 2025, Panamá, Colombia y Venezuela son los Estados que más presión han sufrido por parte de Estados Unidos. Ya durante su campaña, Trump manifestó su voluntad de recuperar el control del canal de Panamá, justificándolo por la contribución de Estados Unidos

¹ "Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos."

² The White House, *National Security Strategy* Washington: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf, noviembre de 2025.

³ *Ibid.*

a su construcción y por una fantasiosa toma de control por parte de China. El uso de información falsa, las amenazas económicas, las visitas de dos miembros de la administración (Marco Rubio y Pete Hegseth) y el envío de vuelos militares destinados a expulsar a los migrantes aniquilaron la capacidad de resistencia de las autoridades panameñas, que en tres meses pasaron de denunciar las declaraciones de Trump a firmar un memorándum entre ambos países⁴. Este memorándum restableció, por un lado, la posibilidad de una presencia militar estadounidense en suelo panameño y, por otro, concedió un paso prioritario y gratuito a los buques estadounidenses por el canal.

La Colombia de Gustavo Petro también ha sufrido la presión de Estados Unidos en tres ámbitos: migratorio, económico y diplomático. Tras negarse inicialmente a acoger vuelos militares estadounidenses que transportaban a migrantes expulsados, el presidente Petro se ganó la ira de Washington y fue convertido progresivamente en una figura enemiga. A raíz de esta negativa, Trump anunció un aumento del 50% de los aranceles aduaneros. Aunque esta crispación diplomática encontró una salida, la tensión entre los dos líderes no ha dejado de empeorar. Tras pedir a los soldados estadounidenses que desobedecieran a su presidente durante una manifestación a favor de Palestina en Nueva York con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a Petro le retiraron el visado. Posteriormente, Trump lo calificó de "barón de la droga" y se congelaron sus activos en el extranjero. Bogotá retiró a su embajador en Washington cuando el inquilino de la Casa Blanca insinuó la posibilidad de una intervención si Colombia no dejaba de producir drogas de inmediato.

En esta misma línea de amenazas militares y acusaciones de vínculos con el narcotráfico, la Venezuela de Nicolás Maduro ha ocupado un lugar central en la agenda del presidente Trump hasta el inicio de la operación *Absolute Resolve* a principios de enero de 2026, que supuso la intervención de soldados estadounidenses en territorio venezolano para detener a su presidente y llevarlo ante la justicia estadounidense. Al término de la operación militar, Trump anunció su intención de "dirigir" o "administrar" el país durante el tiempo que fuera necesario. Para ello, parece que de momento no quiere complicarse a vida con líderes alternativos, legítimos, como Edmundo González Urrutia (elegido formalmente en las elecciones de julio de 2024) o María Corina Machado (ganadora del Premio Nobel de la Paz 2025), sino que pretende llevar a cabo esta transición con otros dignatarios del régimen, en particular Delcy Rodríguez (la actual presidenta interina), a quien pretende obligar a cooperar y a quien podrá controlar mejor. En esta configuración, Venezuela podría transformarse poco a poco en una especie de nuevo protectorado de los Estados Unidos. Antes de esta intervención militar, la primera desde la de Panamá en 1989, Estados Unidos ha remilitarizado el espacio caribeño (presencia militar ampliada en Puerto Rico, Guantánamo y Trinidad y Tobago) y ha recurrido a ataques estratégicos contra buques que supuestamente transportaban droga. Todas estas actividades, que recuerdan los oscuros momentos de la política de Washington en América Latina, se han llevado a cabo vulnerando totalmente el derecho internacional.

Así pues, desde la instrumentalización de líderes extranjeros pasando por la coacción militar, Estados Unidos vuelve a un unilateralismo radical y a la voluntad de restablecer una supremacía

⁴ Véase la contribución de Claire Nevache en este volumen. Véase también K. Parthenay, "Trump et le canal de Panama", en T. de Montbrial y D. David (dir.), *Ramses 2026. Un nouvel échiquier*, París, Dunod, pp. 234-237.

estadounidense en América Latina que creíamos cosa del pasado. Esta brutalización de las relaciones con los Estados de la región no deja de tener consecuencias para las relaciones entre estos últimos. En el caso de Venezuela, y en un registro distinto al de la dominación, cabe destacar además el Premio Nobel de la Paz otorgado a María Corina Machado, que contribuye al creciente debilitamiento de la legitimidad del régimen de Maduro.

De hecho, la fragmentación del continente probablemente haya alcanzado su nivel más alto desde la década de 1980. Esto se explica, en particular, por la extrema polarización entre los Estados. La capacidad de diálogo parece haberse reducido a la mínima expresión entre los líderes de la región. La Argentina de Javier Milei no puede dialogar con los líderes de izquierda como Gustavo Petro, Claudia Scheinbaum, Gabriel Boric o Luiz Inácio Lula Da Silva. La dictadura de Ortega en Nicaragua y el autoritarismo conservador de Nayib Bukele en El Salvador obstaculizan la cooperación política en América Central. Por otra parte, Perú acaba de romper sus relaciones diplomáticas con México. El regreso al poder de un presidente de centro-derecha en Bolivia cambia las reglas del juego en las alianzas con las izquierdas radicales de Venezuela, Nicaragua y Cuba. Como pocas veces antes, hoy en día resulta difícil saber quiénes en América Latina pueden sentarse a la misma mesa.

Así pues, esta fragmentación obstaculiza la posibilidad de una respuesta colectiva ante la presión de Donald Trump. Debilita los diferentes esquemas de cooperación política regional existentes en la región. A pesar de los avances en el acuerdo entre la UE y el Mercosur, el Mercado Común del Sur (Mercosur) está estancado, al igual que el Sistema de Integración Centroamericana (SIC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la Alianza del Pacífico.

Si bien las capacidades de diálogo y cooperación son limitadas, cabe destacar la variedad de reacciones ante las presiones de Washington o ante la recomposición del orden mundial en curso. A este respecto, cabe destacar el liderazgo brasileño ejercido por Lula. Su poder de convocatoria parece seguir funcionando, tanto en la COP30 organizada en Belém como en coaliciones más temáticas, como la "Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza", creada con motivo del G20 celebrado en Río en noviembre de 2024. Su presencia en la cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Santa Marta, como uno de los pocos líderes que respondió al llamamiento de Petro, demuestra su compromiso con la cooperación y el diálogo regional, así como con la promoción del multilateralismo. En otro orden de cosas, la presidenta mexicana Scheinbaum ha logrado resistir con cierto éxito a los ataques de Trump, especialmente en el ámbito comercial, limitando el aumento de los aranceles. Sin embargo, a diferencia de Lula, no alberga la ambición de promover un impulso latinoamericano y sigue muy centrada en la agenda nacional.

Esta polarización que se observa a escala continental entre los Estados, es también el reflejo de una creciente polarización interna en las sociedades latinoamericanas, en un contexto de crisis de seguridad y una débil recuperación económica. En octubre, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) preveía un crecimiento medio del producto interior bruto del 2,4% en la región para el año 2025, al tiempo que señalaba varias deficiencias estructurales (insuficiencia de inversiones, productividad limitada, mercado laboral poco dinámico, desigualdades persistentes). Mientras América Latina "sigue atascada

en un círculo vicioso de baja capacidad de crecimiento⁵", las ofertas políticas de la oposición tienden a radicalizar sus propuestas en torno a diferentes cuestiones económicas y sociales. Las personalidades que se suben al carro trumpista logran fijar la agenda mediática y política alrededor de unos pocos temas centrales (seguridad interior, cuestión migratoria, desregulación económica), al tiempo que avivan los temores sociales. Otros temas que eran fundamentales hace unos años, como la protección del medio ambiente, la promoción de los derechos humanos o la calidad de la democracia, han dejado de tener voz en los debates políticos internos. El caso de Chile encarna perfectamente esta evolución: la dinámica reformista iniciada durante el movimiento social de 2019 y confirmada por el cambio progresista de 2021 se interrumpió en 2022 con el rechazo al referéndum constitucional. Y las elecciones generales de 2025 confirmaron un fuerte giro a favor de la derecha radical.

A pesar de la fuerte polarización política, la erosión de la confianza en los gobernantes y el avance de candidatos antisistema que ya no ocultan su tentación antiliberal, la última encuesta disponible del Latinobarómetro destaca un ligero aumento del apoyo a la democracia en la región (52% en 2024 frente al 48% en 2023 de media, con diferencias significativas entre los países de la región). Este aumento rompe una tendencia negativa que se venía observando desde 2010⁶. Sin embargo, la paradójica resiliencia del apoyo a la democracia debe relativizarse a la luz del informe de 2025 del Instituto V-Dem, que mide la evolución concreta de la democracia sobre la base de una serie de indicadores más complejos⁷: si bien la democracia ha progresado en cinco países de la región (Bolivia, Brasil, Ecuador, República Dominicana y Honduras antes de las controvertidas elecciones de 2025), otros siete han experimentado, por el contrario, un proceso de degradación democrática o de autocratización (Argentina, El Salvador, Guyana, Haití, México, Nicaragua y Perú). Las vulneraciones de los derechos humanos y el deterioro de la libertad de prensa suscitan especial preocupación.

Las expresiones electorales de esta polarización también fueron muy visibles en 2025, a través de un doble movimiento de rechazo (alternancias electorales) y radicalización (aplastamiento de los partidos de derecha tradicionales por parte de empresarios políticos más radicales). De las cuatro elecciones presidenciales celebradas, tres dieron lugar a alternancias conservadoras (Bolivia, Chile, Honduras). En Chile, la elección en la segunda vuelta del candidato de la derecha radical José Antonio Kast (58,16%) combina los dos elementos: el castigo al Gobierno saliente de Gabriel Boric – cuya continuidad encarnaba la candidata Jeannette Jara – y la recomposición de las preferencias electorales en favor de una oferta política más radical⁸. La candidata del partido conservador Unión de Demócratas Independientes (UDI), Evelyn Matthei, quedó solo en quinta posición en la primera vuelta, con un 12,46% de los votos, por detrás de otros dos candidatos antisistema (el populista neoliberal Franco Parisi y el libertario Johannes Kaiser).

⁵ CEPAL, "La CEPAL actualiza las proyecciones de crecimiento para América Latina y el Caribe: se espera una expansión del 2,4% en 2025 y del 2,3% en 2026", 23/10/2025 (www.cepal.org/en/pressreleases/eclac-updates-growthprojections-latin-america-and-caribbean-expansion-24-expected).

⁶ Estudio Latinobarómetro 2024. Corporación Latinobarómetro: Oleada 2024 - Versión agregada, Madrid, JD Systems Institute (www.latinobarometro.org/latinobarometro-2024). Entre 2010 y 2023, el apoyo a la democracia había caído quince puntos en promedio regional.

⁷ M. Nord, D. Altman, F. Angiolillo, T. Fernandes, A. Good God y S. I. Lindberg, "Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?", Universidad de Gotemburgo, Instituto V-Dem, 2025, p. 21.

⁸ Véase la contribución de Antoine Maillet y Antoine Faure en este volumen.

En Honduras, la presidenta saliente Xiomara Castro (izquierda) tampoco logró imponer a su sucesora, Rixi Moncada. Esta última quedó tercera, muy por detrás de los candidatos de los dos grandes partidos conservadores: Nasry Asfura (Partido Nacional) y Salvador Nasralla (Partido Liberal). Tras semanas de incertidumbre y presiones sobre las instituciones electorales para acelerar el recuento de votos, Nasry Asfura fue finalmente declarado vencedor con un 40,26% de los votos frente al 39,55% de Salvador Nasralla. Por otra parte, estas elecciones se vieron marcadas por la injerencia de Donald Trump, quien apoyó directamente al candidato Asfura (prometiéndole el infierno si no resultaba elegido), e indultó al expresidente Juan Orlando Hernández⁹ (Partido Nacional).

En Bolivia, la elección de Rodrigo Paz Pereira, candidato del Partido Demócrata Cristiano (PDC, centro-derecha), puso fin a dos décadas de dominio político del Movimiento al Socialismo (MAS, en el poder desde 2006). Debilitado por las violentas luchas internas entre el presidente Luis Arce y el expresidente Evo Morales, el MAS quedó eliminado en la primera vuelta y perdió la mayor parte de su representación en el Congreso¹⁰.

En Ecuador, la victoria de Daniel Noboa (Acción Democrática Nacional, ADN) frente a la candidata correísta Luisa González, consolida el giro conservador. Noboa llegó al poder a finales de 2023 tras unas elecciones presidenciales anticipadas provocadas por la destitución de Guillermo Lasso, en un contexto de crisis económica y de seguridad¹¹. Nacido en Miami y con apenas 35 años cuando asumió el cargo, Noboa encarna la renovación de la derecha ecuatoriana, al tiempo que es el heredero de una de las familias más importantes del país (su padre se presentó cinco veces a las elecciones presidenciales). Con el apoyo de Trump, hizo campaña en torno al tema de la seguridad y se inspiró en los métodos radicales empleados por el presidente salvadoreño Bukele. Sin embargo, siete meses después de su reelección, Noboa¹² perdió un referéndum que él mismo había iniciado sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, una reforma política y la instalación de bases estadounidenses en territorio nacional.

Por último, las elecciones legislativas de medio término celebradas en Argentina confirmaron el voto de ruptura que llevó al candidato libertario Javier Milei a la cabeza del Estado en 2023. Este resultado puede interpretarse como una prolongación del castigo electoral al kirchnerismo, que ocupó el poder de 2019 a 2023¹³. Pero también confirma el colapso de la derecha tradicional – encarnada por el partido Propuesta Republicana (PRO) – y la fuga de su electorado hacia la extrema derecha libertaria. Una vez más, la intervención mediática del Tesoro de los Estados Unidos para apoyar financieramente al gobierno argentino en vísperas de las elecciones, mediante un intercambio de divisas (*swap*) de veinte mil millones de dólares (revisado desde entonces), suscitó fuertes reacciones, y la oposición denunció

⁹ Juan Orlando Hernández cumplía una condena de 45 años de prisión en Estados Unidos por vínculos probados (por el Tribunal de Nueva York) con redes de narcotráfico durante su segundo mandato presidencial (2017-2021).

¹⁰ Véase la contribución de Rafael Archondo en este volumen.

¹¹ A. Chiriboga, "Equateur : nouvelle victoire des élites et limites du camp populaire", en D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, 2024 (www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude).

¹² Véase la contribución de Emmanuelle Sinardet en este volumen.

¹³ Véase la contribución de Sofyane Chbari en este volumen.

una intromisión extranjera en el proceso electoral. Sobre todo porque el propio Trump había condicionado una nueva ayuda a la victoria de Milei.

Al igual que en Argentina, varios jefes de Estado aceptaron alinearse, o incluso someterse, al trumpismo (Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Paraguay, Guatemala, Panamá, etc.) con la esperanza de sacar provecho, garantizar su protección o simplemente evitar costosas sanciones económicas. Otros parecen paralizados, atrapados entre las amenazas estadounidenses y el riesgo de críticas electorales internas. Sin embargo, dos líderes destacados han adoptado una postura intermedia que les permite expresar una opinión discrepante sin romper los canales de comunicación con Washington: Claudia Scheinbaum en México y Lula en Brasil. Ambos prefieren el diálogo diplomático a las escaladas verbales. "Tan cerca de Estados Unidos", la presidenta mexicana consigue mantener las apariencias y el equilibrio con su principal socio comercial... a costa de concesiones y gestos de buena voluntad. Por su parte, Lula resistió firme pero cordialmente a las presiones de Donald Trump durante el juicio a Jair Bolsonaro por intento de destrucción del Estado de derecho democrático. Recordó el carácter no negociable de la soberanía de Brasil, subrayó su compromiso con la defensa de los valores democráticos y se erigió en garante del principio de separación de poderes. A cambio, la diplomacia brasileña se mantuvo al margen cuando la administración Trump impuso un arancel "político" del 40% a casi doscientos productos agrícolas brasileños. La anulación de esta medida en noviembre, tras una reunión cara a cara entre ambos mandatarios, fue celebrada como una victoria por el presidente brasileño.

Latinoamérica avanza de forma desordenada frente al gobierno de Trump 2. Pero la trumpización de la vida política, como factor de polarización y brutalización, se ha extendido. Ya no perdona a ningún país de la región. 2026 será un año de intensa actividad electoral: Costa Rica (febrero), Perú (abril), Colombia (mayo), Haití (agosto) y, por último, Brasil (octubre). En Estados Unidos se celebrarán unas elecciones de mitad de mandato igualmente cruciales (noviembre). ¿Acelerarán estas elecciones la recomposición política que se está produciendo en la región o, por el contrario, la moderarán? ¿Se erigirá Brasil, que vivió una experiencia temprana de gobierno de extrema derecha entre 2019 y 2022 con Jair Bolsonaro, en baluarte democrático en caso de reelección de Lula? Todas estas citas electorales permitirán también reevaluar la tendencia al aplastamiento de las derechas liberales y conservadoras en favor de las ofertas políticas de la derecha radical y la extrema derecha (especialmente en Colombia, Costa Rica y Perú).

Para citar este capítulo: Kevin Parthenay y Frédéric Louault, "Introducción. América Latina en orden disperso ante el regreso de Trump", en K. Parthenay y F. Louault (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, nº 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.01>].

Primera parte

América latina en la actualidad

El Canal de Panamá en el centro de los retos geopolíticos

Claire Nevache

Desde el 21 de diciembre de 2024, el presidente de los Estados Unidos ha expresado en numerosas ocasiones su voluntad de recuperar el control del Canal de Panamá. Del mismo modo que reivindica la posibilidad de que Groenlandia se convierta en un territorio bajo el control de Washington, Donald Trump ha multiplicado las referencias a esta infraestructura estratégica, que, según él, debería naturalmente estar a manos de Estados Unidos. De hecho, el Canal, construido a principios del siglo XX por esta potencia mundial, ha estado bajo administración norteamericana durante casi un siglo.

Esta negación, por parte del presidente de Estados Unidos, de una soberanía conquistada a duras penas tomó por sorpresa a Panamá. La dominación colonial sobre el Canal parecía, en efecto, pertenecer al pasado. Los cambios geopolíticos, sin embargo, parecen, por un lado, relegar el derecho internacional y legitimar los proyectos expansionistas e irredentistas, y, por otro, sitúan la competencia entre grandes potencias en el centro de la política internacional. Es en la encrucijada de estas dos lógicas donde hay que interpretar las intenciones del presidente Trump y la política de intimidación hacia Panamá.

Panamá y Estados Unidos: una historia cargada de tensiones

La independencia de Panamá de Colombia en 1903 está ligada al proyecto de Estados Unidos de construir un canal. Tras el fracaso del intento francés, la obra se cedió a Estados Unidos, que retomó la construcción al tiempo que apoyaba el reconocimiento del nuevo Estado. La vía navegable se inauguró en vísperas de la Primera Guerra Mundial, pero permaneció, junto con una franja de tierra de ocho kilómetros a cada lado de sus orillas, bajo el control de Estados Unidos. La población panameña que residía en este enclave fue entonces expulsada. La Zona del Canal, fuertemente militarizada, quedó prohibida para los panameños, salvo para trabajar en ella, en cuyo caso debían someterse a una lógica de segregación nacional y racial¹.

Los intentos de Panamá por recuperar la soberanía sobre su territorio marcaron el siglo XX. En el contexto de la descolonización y del Movimiento de Países No Alineados, la presencia de Estados Unidos y el enclave del Canal se convirtieron en una fuente creciente de tensiones. En 1964, unos estudiantes de secundaria irrumpieron en la zona para exigir que se izara la bandera panameña junto a la estadounidense. La represión se saldó con 22 muertos entre los manifestantes, varios de ellos menores de edad. Ese día sigue siendo recordado por los panameños como el Día de los Mártires.

Tras intensas negociaciones, el Tratado Torrijos-Carter, firmado en 1977 por los jefes de Estado de ambos países, abrió nuevas perspectivas para Panamá, al prever la restitución

¹ Véase, por ejemplo, M. L. Conniff, "Black labour on a white canal: West Indians in Panama 1904-1980", Working Paper, Latin American and Iberian Institute, 1983 (https://digitalrepository.unm.edu/laii_research/17/?utm_source=digitalrepository.unm.edu%2Flaii_research%2F17&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages).

progresiva de la Zona del Canal a partir de 1979 y, posteriormente, la del propio Canal en 1999. Desde entonces, el país de América Central administra la totalidad de su territorio y su principal infraestructura.

El Canal ocupa, por tanto, un lugar central en la narrativa nacional panameña. Además, es una infraestructura neurálgica para su economía. Aproximadamente el cinco por ciento del comercio mundial transita por la vía interoceánica. En 2024, esto representó 3 381 millones de dólares en peaje². Estados Unidos es el principal usuario, con cerca del 75% del volumen de carga procedente de su territorio o con destino a él. Le sigue China, con algo más del 20%. A pesar de las dificultades relacionadas con el cambio climático³, las actividades del Canal representan alrededor del 6% del PIB de Panamá y el 8% de los ingresos del presupuesto del Estado.

"Recuperar el Canal de Panamá": el proyecto de Trump

Desde su elección, Donald Trump ha reiterado en numerosas ocasiones su voluntad de «recuperar» el Canal, alegando que 38,000 ciudadanos estadounidenses habrían perdido la vida en las obras. El presidente de Estados Unidos ha denunciado la "estupidez" de haber vendido por un dólar simbólico un activo estratégico tan importante, calificando los tratados de "regalo insensato". Además, ha criticado los peajes, que califica de "estafa"⁴. Según él, los buques estadounidenses deberían transitar gratuitamente, teniendo en cuenta el papel histórico de Estados Unidos en la construcción del Canal.

Estos argumentos han sido ampliamente desmentidos. En realidad, se calcula que el número de fallecidos durante el periodo de construcción estadounidense fue de unos 5,600, la mayoría de ellos trabajadores antillanos y no estadounidenses. En cuanto a los derechos de paso, son los mismos para todos los usuarios⁵ en virtud del Tratado de Neutralidad, aunque Estados Unidos sea uno de los principales contribuyentes debido a su uso del Canal. Panamá insiste también en que el país ha invertido masivamente en la construcción de nuevas esclusas que permiten acoger buques Neopanamax, con una capacidad casi tres veces superior a la de los portacontenedores anteriores.

Otro argumento esgrimido en repetidas ocasiones es el que planteábamos en las primeras líneas de este texto: la creciente influencia de China amenazaría la seguridad de la ruta interoceánica. Una empresa de Hong Kong, CK Hutchinson, posee, de hecho, desde hace casi treinta años la concesión de dos de los cinco puertos situados a ambos lados del Canal. Las autoridades panameñas, sin embargo, han insistido en numerosas ocasiones en que una institución independiente, totalmente nacional, gestiona la vía navegable.

² Portal de Logístico, "Estadísticas de Tránsito", <https://logistics.gatech.pa/plataforma-logistica/activos-logisticos/Canal-de-panama/caracteristicas-principales-del-Canal-de-panama/estadisticas-de-transito/>.

³ H. Deiss, "Le canal de Panama sous l'effet du changement climatique", *Ports et corridors*, 17 de octubre de 2024 (<https://portsetcorridors.com/2024/le-canal-de-panama-sous-leffet-du-changement-climatique/>).

⁴ Véase, por ejemplo, US Department of State, "Extraits du discours d'investiture du président Donald Trump relatifs à la politique étrangère", 20 de enero de 2025 (www.state.gov/translations/french/extraits-du-discours-dinvestiture-du-president-donald-trump-relatifs-a-la-politique-etrangere).

⁵ Sin embargo, se aplica una excepción a los dos Estados fronterizos con Panamá, Costa Rica y Colombia.

Estas rectificaciones panameñas no han impedido que el presidente de los Estados Unidos siga reclamando la restitución del Canal. Marco Rubio, el secretario de Estado, realizó su primera visita oficial a Panamá en marzo de 2025, seguido por el secretario de Defensa Pete Hegseth en abril, confirmando así el interés que la nueva administración tiene en el tema.

Un Estado obligado a ceder a las presiones estadounidenses

Panamá es un aliado fiel de Estados Unidos y su Gobierno, constituido unos meses antes, se describe a sí mismo como "a favor de las empresas privadas". La mayoría de los ministros, además, se han formado en Estados Unidos. A pesar de estas muestras de cercanía, la presión ejercida por la Administración Trump impone varias concesiones a Panamá.

Así, aunque el país se había negado históricamente a desempeñar el papel de "tercer país seguro"⁶, las autoridades panameñas aceptaron acoger a varios cientos de ciudadanos de Asia, África y Oriente Medio expulsados de Estados Unidos⁷. Tras un régimen de detención muy criticado, más de la mitad de ellos fueron finalmente devueltos a sus países de origen⁸. El destino de los demás migrantes sigue sin estar claro.

Panamá también ha cedido a Estados Unidos el uso de una pista de aterrizaje en el Darién – provincia situada en la frontera con Colombia – así como la posibilidad de que el Departamento de Defensa utilice tres antiguas bases militares cercanas al Canal, cuando las últimas bases extranjeras habían cerrado con la restitución del Canal en 1999. Además, Panamá cedió en cuanto a los peajes de la Armada de los Estados Unidos, argumentando que la cooperación técnica norteamericana compensaría esos peajes.

En el ámbito internacional, Panamá sigue alineándose con Estados Unidos, incluso a costa de un cierto aislamiento. Así, el país apoyó al candidato de Washington para la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que finalmente no fue elegido⁹. En la Asamblea General de las Naciones Unidas, el país sigue votando junto a Estados Unidos desde la elección de Donald Trump. Así, Panamá se abstuvo en las resoluciones relativas a la invasión de Ucrania por parte de Rusia y no votó a favor de la que aprobaba la solución de dos Estados en Oriente Medio. Tras el reconocimiento de Palestina por parte de México en 2025, Panamá se convierte así en el último Estado de América Latina en no comprometerse en esta vía.

El tema más delicado y complejo es la relación bilateral con China, tercer socio comercial de Panamá después de Estados Unidos y la Unión Europea. Desde la década de 2000, este país centroamericano constituye un punto de entrada crucial para las mercancías chinas hacia el resto

⁶ El concepto de "tercer país seguro" implica la posibilidad de que los Estados rechacen el examen de una solicitud de asilo alegando que el solicitante podría haber solicitado protección en un país de tránsito considerado seguro. Por lo tanto, los solicitantes de asilo pueden ser expulsados a esos países de tránsito. El concepto es criticado por el Alto Comisionado para los Refugiados, que considera que la noción está definida de forma demasiado vaga y que puede comprometer la protección de los refugiados.

⁷ Véase la contribución de Romain Busnel en el presente volumen.

⁸ Human Right Watch, "A nadie le importó, nadie nos escuchó". Expulsión de ciudadanos de terceros países desde Estados Unidos a Panamá", 2025 (www.hrw.org/sites/default/files/media_2025/04/us_panama0425es%20web.pdf).

⁹ A. Frenkel, "¿Qué significa la elección de Albert Ramdin a la cabeza de la OEA?", *Nueva Sociedad*, 2025 (<https://nuso.org/articulo/OEA-albert-ramdin/>).

de América Latina. Además, en Panamá vive una importante comunidad china desde mediados del siglo diecinueve. En el contexto de la Guerra Fría y de la alineación de Panamá con Estados Unidos, el país había mantenido relaciones diplomáticas exclusivas con Taiwán, al tiempo que, a partir de la década de 1990, desarrollaba relaciones económicas con China continental. Un momento clave en el establecimiento de las relaciones comerciales fue precisamente, en 1997, la concesión de los puertos de Balboa y Cristóbal, situados en los dos extremos del Canal, a una empresa de Hong Kong, Hutchinson Whampoa Ltd., hoy CK Hutchinson.

En junio de 2017, aprovechando el aumento de las tensiones entre China y Taiwán y el desinterés de la primera administración Trump por América Latina, Panamá y China establecieron relaciones diplomáticas. En los años siguientes, los intercambios se intensificaron considerablemente, con la firma de decenas de acuerdos bilaterales en todos los ámbitos, la presencia de más de cuarenta empresas chinas en Panamá en diferentes sectores, algunos de ellos estratégicos, como la construcción (puertos, puentes), la energía, un sistema de videovigilancia con reconocimiento facial, así como una importante cooperación cultural y educativa. Panamá fue el primer país de América Latina en convertirse en miembro de las "nuevas rutas de la seda"¹⁰.

Estados Unidos reaccionó desde 2018, y las relaciones entre Panamá y China se enfriaron y se ralentizaron considerablemente bajo el mandato del presidente Laurentino Cortizo (2019-2024). Con la reelección de Donald Trump y sus advertencias sobre el Canal, Panamá se ha comprometido a abandonar la Iniciativa de la Ruta de la Seda y a evaluar las concesiones chinas de los dos puertos, renovadas en 2021 por veinticinco años. En enero de 2025, solo unas semanas después de las primeras declaraciones de Donald Trump sobre la influencia china en el Canal, José Raúl Mulino, el presidente panameño, solicitó a la institución encargada de las cuentas públicas una auditoría de estas concesiones. Dos meses más tarde, dicha auditoría concluía que existían numerosas irregularidades y que el contrato era abusivo. En el momento de la publicación de este texto, el expediente se encontraba en el Tribunal Supremo, que aún debía pronunciarse sobre su constitucionalidad¹¹. En marzo de 2025, el anuncio de la venta por parte de CK Hutchinson de sus puertos a la empresa estadounidense BlackRock y a Mediterranean Shipping Company parecía haber formalizado su transferencia. Sin embargo, las autoridades chinas se opusieron a la transacción, a menos que otra empresa china, Cosco, se incorporara al consorcio.

El último episodio que evidencia las tensiones con el país asiático ocurrió en la noche del 27 al 28 de diciembre. Un monumento en homenaje a los trabajadores ferroviarios chinos y a los ciento cincuenta años de presencia china en el país, ubicado en un mirador con vista al canal en la principal vía de comunicación del país, fue destruido por las autoridades. El hecho de que se le hiciera responsable al municipio y las explicaciones sobre el deterioro del sitio no impidieron un recrudecimiento de las tensiones con Pekín y con la comunidad chino-panameña, que quedó muy conmocionada por esta operación nocturna e inesperada.

¹⁰ T. Kellner et S. Wintgens, "The rise of Panama under Varela (2014-2019). A new Latin-American pivot of the Silk Road or a diplomatic 'tour de valse'?", In T. Kellner y S. Wintgens (dir.), *China-Latin America and the Caribbean. Assessment and Outlook*, New York y Londres, Routledge, 2021; A. E. Illueca y A. Castellero Hoyos, "Panamá ante el desafío chino: capitales corrosivos, corrupción y riesgos geopolíticos", *Expediente público*, 2025 (www.expedienteabierto.org/inversiones-corrosivas-chinas-en-panama/).

¹¹ Se declaró su inconstitucionalidad en enero de 2026.

Al mismo tiempo, la diplomacia panameña, presionada por la población para que encontrara aliados internacionales, buscó nuevas adhesiones al protocolo de neutralidad del Canal. Si bien treinta y nueve países se habían adherido al mismo entre 1977 y 1999, no se ha registrado ninguna nueva adhesión desde el cambio de estatus del Canal Interoceánico. A pesar de los esfuerzos de Panamá en 2022, China aún no ha firmado el tratado. El presidente Mulino se ha esforzado en los últimos meses por promover este reconocimiento de la neutralidad del Canal, especialmente ante Japón y Brasil, pero China sigue condicionando su ratificación a la retirada de Taiwán del protocolo.

Reacciones encontradas en la opinión pública

El anuncio de Donald Trump de su intención de recuperar el Canal de Panamá fue recibido con estupor e incredulidad por la población: parece impensable renegociar la soberanía de la zona de tránsito, pilar de la economía y elemento fundamental del relato nacional. Sin embargo, las reacciones han sido mixtas en la opinión pública que, a pesar de la historia común, tiene una visión globalmente positiva de Estados Unidos: en 2024, el 81.4% tenía una opinión favorable o muy favorable del país, y el 89.8% consideraba que las relaciones entre ambos Estados eran buenas o muy buenas. Además, el 31.8% de los encuestados afirmaba tener una percepción favorable de Donald Trump¹².

La opinión de los panameños sobre la gestión del Canal también es moderada. El 70.4% se declara orgulloso o muy orgulloso del Canal, pero el consenso es menor en cuanto a la forma de administrarlo y, sobre todo, de distribuir sus beneficios: el 39.4% sigue pensando que la vía navegable estaba mejor gestionada cuando el Canal estaba bajo administración estadounidense y el 70.1% considera que los beneficios del Canal no benefician a toda la población¹³.

En cuanto a las amenazas de la administración Trump, según una encuesta realizada en abril de 2025, solo el 28.5% pensaba que podrían llevarse realmente a cabo. Una pequeña minoría, del 14.2%, consideraba que sería preferible que Estados Unidos recuperara el Canal¹⁴.

Donald Trump parece hoy ocupado con otros temas de política internacional y satisfecho con las medidas adoptadas por el Gobierno panameño. Estados Unidos se ha esforzado a lo largo de 2025 por sustituir una serie de infraestructuras chinas sensibles, en particular equipos de telecomunicaciones que antes eran propiedad de Huawei¹⁵. No obstante, los episodios de tensión verbal se han vuelto más escasos y menos intensos. Sin embargo, aún quedan varias cuestiones sobre la mesa, en particular la de la concesión de los puertos. Por lo tanto, Panamá podría encontrarse de nuevo en el futuro en medio de las rivalidades entre las dos grandes potencias.

¹² Datos del Latinobarómetro: www.latinobarometro.org

¹³ Datos del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS): www.cieps.org.pa

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Embajada de los Estados Unidos en Panamá, "La Embajada de EE. UU. y el Ministerio de Seguridad construyen torres de telecomunicaciones e instalan tecnología segura", 2025

Para citar este capítulo: Claire Nevache, "El Canal de Panamá en el centro de los retos geopolíticos", en K. Parthenay y F. Louault (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.02>].

Las expulsiones de migrantes bajo la presidencia Donald Trump

Romain Busnel

Con el objetivo anunciado de expulsar a un millón de extranjeros al año, el Gobierno de Donald Trump se ha distinguido desde el inicio de su mandato por varios hechos destacados: la expulsión hacia El Salvador de más de doscientos venezolanos presuntamente pertenecientes a la banda del Tren de Aragua; la triplicación del presupuesto de la policía federal de inmigración (Immigration and Customs Enforcement, ICE); las operaciones policiales en las ciudades y campos de California, que provocaron importantes levantamientos populares; las detenciones masivas y la apertura de prisiones en condiciones indignas para los presos encarcelados sin juicio; pugnas judiciales entre jueces federales, el Gobierno y la Corte Suprema Federal; una secretaria de Seguridad Interior, Kristi Noem, posando ante celdas abarrotadas de presos tatuados en El Salvador, etc. Es difícil no sentirse abrumado por esta mediatización ampliamente instrumentalizada por la Administración actual. Porque más allá de las declaraciones fulminantes, las violaciones de los derechos humanos y el desprecio por el Estado de derecho: ¿Qué está ocurriendo realmente con las medidas de expulsión de extranjeros en Estados Unidos? ¿Hay una ruptura clara con respecto a gobiernos anteriores? ¿Y en qué medida estas políticas reconfiguran las relaciones diplomáticas, especialmente en América Latina, hacia donde son expulsadas cientos de miles de personas?

La expulsión, un instrumento de política migratoria utilizado desde hace mucho tiempo

Al igual que en Europa o Australia¹, el recurso a la expulsión en Estados Unidos se ha convertido en uno de los instrumentos de una política migratoria restrictiva, motivada por cuestiones de "seguridad" y que abarca otros aspectos, como la construcción de muros², la externalización del control de las fronteras a terceros países³, o la detención de extranjeros en situación irregular. Nicholas De Genova y Nathalie Mae Peutz analizan la construcción de este "régimen de deportación", "basado en formas de discriminación legalizadas, basadas en la clase social, la raza o las creencias"⁴. En su opinión, estas formas de exclusión contemporáneas son tan preocupantes como las prácticas estatales de desplazamientos forzados cometidas en el pasado y que desde entonces han sido severamente juzgadas a la luz de la historia, como el uso del destierro en los imperios romano y ateniense, las expulsiones de minorías étnicas y religiosas en la Europa del Este de la primera mitad del siglo XX, o incluso las políticas de reasentamientos forzados y las políticas genocidas de la Alemania nazi.

¹ C. Lecadet y P. Chappart, "Les expulsés leur voix, leurs droits", *Plein droit*, Vol. 107, n° 4, GISTI, 2015, pp. 3-6.

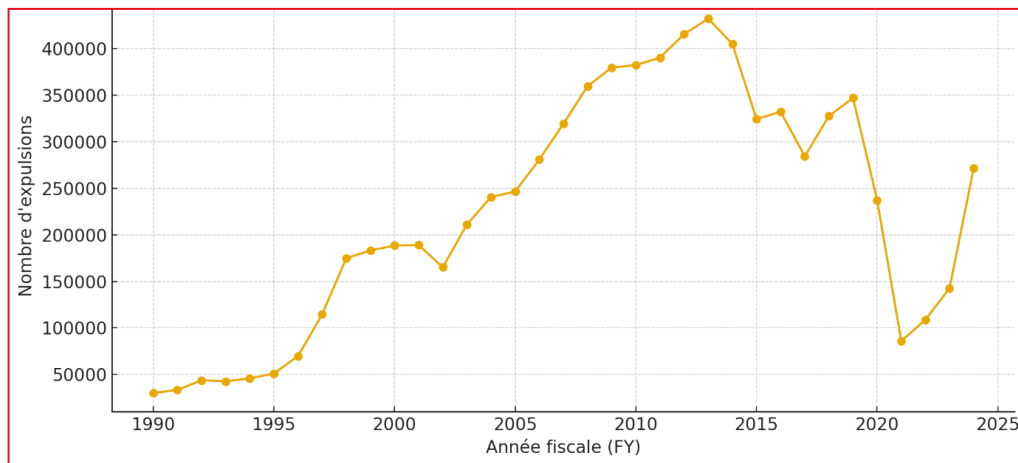
² E. Ritaine, "Des migrants face aux murs d'un monde-frontière", en C. Jaffrelot y C. Lequesne (dir.), *L'Enjeu mondial : Les migrations*, París, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 155-164.

³ N. El Qadim, *Le Gouvernement asymétrique des migrations, Maroc-Union européenne*, París, Dalloz, 2015.

⁴ N. De Genova y N. M. Peutz, "Introduction", en N. De Genova y N. M. Peutz (dir.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, p. 10. Traducción propia.

En Estados Unidos, este recurso masivo a la expulsión es concomitante con el endurecimiento de las políticas migratorias descrito por Patricia Martin en la edición anterior de esta publicación⁵. Se produce en la década de 1990, en plena expansión del neoliberalismo económico. En esa época, mientras se aplicaban políticas y tratados de libre comercio destinados a optimizar los flujos financieros y de mercancías, se restringía la movilidad de las personas que transitaban del Sur al Norte en nombre de la mal llamada seguridad. Es durante esa década cuando se aplican políticas de encarcelamiento y expulsión de extranjeros contra jóvenes latinoamericanos acusados de delincuencia, en un momento en el que se producen enfrentamientos entre bandas en las calles de California o Nueva York. Estas políticas de endurecimiento de los controles fronterizos tuvieron varias consecuencias. Por un lado, la restricción de los programas de migración temporal, en particular para las cosechas, y el riesgo de deportación aumentaron la instalación permanente de migrantes que hasta entonces viajaban entre su país de origen y el país de acogida según las necesidades económicas. Por otro lado, estas expulsiones desestabilizaron a los países que recibían los retornos forzados. Este es especialmente el caso de El Salvador, donde la repatriación en la década de 1990 de jóvenes que habían crecido en Estados Unidos y conocían muy poco sus países de origen contribuyó en gran medida a la expansión de la delincuencia urbana, que se extendió a otros países centroamericanos. Este aumento de la inseguridad y la falta de oportunidades económicas explican hoy en día por qué muchas personas huyen de estos países para ir a Estados Unidos⁶.

Figura 1
Expulsiones de migrantes (removals)



Anuario de estadísticas de inmigración y ICE7

⁵ P. M. Martin, "Crise migratoire en Amérique latine?", en D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2024/Les Etudes du CERl*, n° 275-276, 2025, pp. 25-29 (www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Etude_275-276.pdf).

⁶ B. Duferme, "Huir de América Central", en B. Duferme (dir.), *Huir de América Central*, París, Editions Syllepse, 2022, pp. 7-24.

⁷ "Table 39. Noncitizen Removals, Returns, and Expulsions: Fiscal Years 1892 to 2022", Oficina de Estadísticas de Seguridad Nacional, noviembre de 2023, p. 39 (<https://ohss.dhs.gov/topics/immigration/yearbook/2022/table39>); *Informe anual del ICE para el año fiscal 2023*, ICE, 2023; *Informe anual del ICE para el año fiscal 2024*, ICE, 2024.

Estas políticas antiinmigración promovidas en nombre de la seguridad y la lucha contra el crimen se reforzaron considerablemente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Fue entonces cuando se inició la construcción del muro en la frontera entre Estados Unidos y México y se creó el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Department of Homeland Security, DHS), compuesto por el Servicio de Aduanas (CBP) y el ICE. Desde entonces, las expulsiones no han dejado de aumentar, y los gobiernos demócratas no han invertido la tendencia, aunque las cifras son difíciles de analizar⁸.

Régimen del miedo e instrumentalización política de la cuestión migratoria

Esta perspectiva histórica revela la preexistencia de instituciones y políticas migratorias que facilitan las expulsiones masivas llevadas a cabo desde el pasado mes de enero. En el momento de redactar estas líneas, aún no se han publicado los datos oficiales para el año 2025 y las declaraciones del Gobierno deben tomarse con precaución. Sin embargo, el DHS anuncia cifras considerables: en total, más de dos millones de personas habrían abandonado el territorio entre el 20 de enero y el 23 de septiembre, incluyendo las expulsiones tras la detención y los retornos voluntarios⁹. Todo ello en base a una población extranjera estimada en 53 millones en enero de 2025, la mitad de la cual es latinoamericana.

Esta elevada cifra se debe sin duda a los "retornos voluntarios" registrados por la administración estadounidense, que se explican por el sentimiento de miedo que se apodera de los inmigrantes. Como han demostrado varias investigaciones, la posibilidad de ser expulsado aumenta la vulnerabilidad de las personas, les impide proyectarse en el futuro, apropiarse del espacio público o moverse dentro del país de acogida¹⁰. Y si bien las zozobras inherentes a la condición de inmigrante no son consecuencia del regreso al poder de Donald Trump, la instrumentalización de la cuestión migratoria por parte de la actual administración las aviva, sobre todo porque va acompañada de un discurso que hace tabla rasa del Estado de derecho, del *habeas corpus*, de la Constitución estadounidense y del derecho internacional al respeto de los derechos humanos y el derecho de asilo.

La agenda antiinmigración sirve hoy a un gobierno que busca debilitar cualquier forma de oposición política. El mejor ejemplo de esta instrumentalización es el caso de las expulsiones de estudiantes extranjeros movilizados en los campus contra el genocidio en Palestina, facilitadas por el uso de la inteligencia artificial para localizar a los activistas¹¹. Siguiendo la línea de los gobiernos anteriores, la administración Trump sigue alimentando la confusión entre migración y delincuencia para justificar el encarcelamiento de inmigrantes, que hoy

⁸ N. Trifiro, "Trump, Obama, Biden: qui a réellement expulsé le plus de migrants aux USA?", *RTBF*, 18 de febrero de 2005.

⁹ "New Milestone: Over 2 Million Illegal Aliens Out of the United States in Less Than 250 Days", Homeland Security, 23 de septiembre de 2025 (www.dhs.gov/news/2025/09/23/new-milestone-over-2-million-illegal-aliens-outunited-states-less-250-days).

¹⁰ D. Kanstroom, "Introduction de *Le Jour d'après*. Les lois sur les expulsions et la constitution d'une nouvelle diaspora américaine", S. Slama (trad.), *La Revue des droits de l'homme*, n° 4, 2013 (DOI: 10.4000/revdh.333).

¹¹ "USA/Global: Tech Made by Palantir and Babel Street Pose Surveillance Threats to Pro-Palestine Student Protestors & Migrants", Amnistía Internacional EE. UU., 20 de agosto de 2025 (www.amnestyusa.org/press-releases/usa-globaltech-made-by-palantir-and-babel-street-pose-surveillance-threats-to-pro-palestine-student-protestors-migrants/).

en día se estima en cerca de 60,000 personas en Estados Unidos¹². Para hacer frente a esta situación, se están volviendo a poner en funcionamiento antiguas prisiones en condiciones inhumanas. Es el caso de Guantánamo, una prisión militar extraterritorial situada en Cuba, tristemente conocida por haber retenido a prisioneros de guerra acusados de terrorismo durante los mandatos de George W. Bush. Varios migrantes están encarcelados allí desde el pasado enero, y el presidente Trump está considerando convertirla en un centro de detención con capacidad para 30,000 personas¹³. En el territorio nacional también están surgiendo numerosos centros de detención. El pasado mes de julio, la prisión "Alligator Alcatraz" abrió sus puertas en un tiempo récord. Está ubicada en un antiguo aeródromo, en medio de los pantanos del Parque Nacional de los Everglades, en Florida. El Gobierno aprovecha la presencia de fauna salvaje (en particular, 200,000 caimanes) para disuadir de cualquier intento de fuga. Para las ONG de defensa de los derechos humanos, esta decisión representa ante todo una deshumanización de la condición migratoria: jaulas superpobladas con varias decenas de personas, mosquitos y condiciones climáticas extremas¹⁴. El pasado 21 de agosto, un juez ordenó el cierre de esta prisión, aunque por el momento permanece abierta a la espera de resolverse un recurso de apelación¹⁵.

Todas estas políticas de internamiento revelan la lógica concentracionaria de las políticas migratorias, en las que las personas son sistemáticamente detenidas sin juicio en espera de su expulsión. La gestión de los centros de detención, al igual que la de los vuelos de repatriación, corre a cargo de empresas privadas, que se benefician del auge de estos lucrativos mercados¹⁶.

La deportación de los expulsados en el foco de las tensiones internacionales

Si bien la gran mayoría de los migrantes expulsados fuera del territorio nacional son enviados a sus países de origen, cada vez son más los que son dirigidos a terceros países para ser recluidos.

Esta agenda política, cuyo objetivo es expulsar y, en ocasiones, encerrar a los extranjeros fuera de sus países de origen, no es nueva ni exclusiva de Estados Unidos. El Gobierno conservador británico de Rishi Sunak quería enviar inmigrantes a Ruanda en 2023¹⁷. La Italia de Giorgia Meloni está considerando recurrir a ello para encerrar a los solicitantes de asilo en Albania¹⁸. Esta idea no es ajena al ministro de Justicia francés, Gérald Darmanin, quien

¹² J. Olivares y W. Craft, "Immigrants with no criminal record now largest group in ICE detention", *The Guardian*, 26 de septiembre de 2025.

¹³ "Donald Trump veut envoyer jusqu'à 30 000 migrants sans papiers à Guantanamo", Radio-Canada, 29 de enero de 2025.

¹⁴ "Donald Trump visite l'Alcatraz des alligators' en Floride, nouveau symbole de sa politique migratoire", *Le Monde*, 2 de julio de 2025.

¹⁵ "En Floride, la justice ordonne le démantèlement de l'Alcatraz des alligators', l'un des symboles de la politique migratoire de Donald Trump", *Le Monde*, 22 de agosto de 2025.

¹⁶ A. Maubian, "Expulsions d'immigrés aux Etats-Unis : l'essor discret d'un marché très lucratif", *L'Express*, 29 de agosto de 2025.

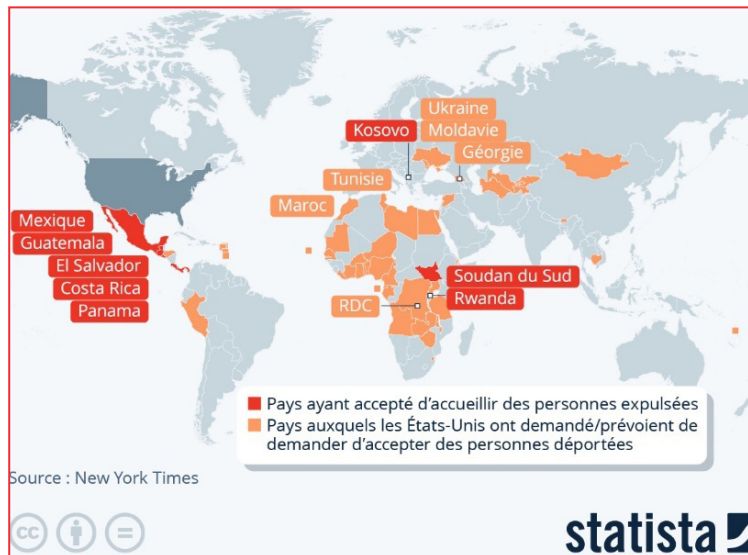
¹⁷ "Le Royaume-Uni signe un nouveau traité avec le Rwanda pour durcir sa politique migratoire", *Le Monde*, 5 de diciembre de 2023.

¹⁸ F. Pinto, "Migrantes: Italia amplía las normas de acceso para llenar sus centros de detención en Albania", *Euronews*, 29 de marzo de 2025.

este año planteó la idea de abrir en Guayana francesa prisiones de alta seguridad, que no estarían destinadas a los migrantes, sino a los "narcotraficantes" o "personas radicalizadas"¹⁹. En todos estos casos, se trata de la construcción de un régimen de poder colonial destinado a invisibilizar a los indeseables en la periferia, haciendo caso omiso de los derechos humanos.

El ejemplo más mediático de los últimos meses ha sido sin duda el envío por parte de las autoridades estadounidenses de más de doscientos ciudadanos venezolanos a El Salvador en marzo de 2025. Presentados como miembros de la organización Tren de Aragua, fueron encarcelados en el Centro de Confinamiento del Terrorismo (Cecot), la prisión de alta seguridad de El Salvador construida por iniciativa del autoritario presidente Nayib Bukele en el marco de su "guerra contra las pandillas". Esta situación provocó un embrollo judicial en términos de derechos y jurisdicciones, ya que estas personas no fueron juzgadas antes de ser embarcadas en el avión, y los jueces salvadoreños no tienen acceso a sus expedientes judiciales²⁰. Además, la situación de los derechos de los presos en El Salvador se ha deteriorado considerablemente desde la instauración del estado de emergencia en marzo de 2022. Desde entonces se han multiplicado las detenciones arbitrarias y las personas encarceladas se ven privadas de su derecho a defenderse e incluso a comunicarse con sus familiares. La deportación hacia El Salvador no es un caso aislado. Desde entonces se han registrado varios vuelos de extranjeros hacia México, países de América Central (Panamá, Costa Rica, Guatemala) y África (como Sudán del Sur). La administración estadounidense ya ha firmado varios tratados internacionales con estos países con el fin de deportar a futuros migrantes, y está tratando de firmar otros.

Mapa 1
Países a los que Trump quiere expulsar a los migrantes



Fuente: <https://fr.statista.com/infographie/34769/trump-etats-unis-expulsions-pays-tiers/>

¹⁹ M. Vannier, "Incarcarer des prisonniers dans la jungle de Guyane : le choix d'une brutalité pénale ostentatoire", *The Conversation*, 20 de mayo de 2025 (DOI: 10.64628/AAK.eka4ygage).

²⁰ K. Esquivel, "¿Qué ganan El Salvador y Bukele recibiendo deportados de EE. UU.?", CNN Latinoamérica, 20 de marzo de 2025.

A pesar de la gran cobertura mediática de estos casos, las expulsiones a terceros países siguen siendo relativamente modestas por el momento. Según Amnistía Internacional, afectarían a 8,100 personas, de las cuales 5,700 estarían en México²¹, un país con el que ya existía un acuerdo antes de la llegada de Trump al poder. Ahora se trata de saber si la Administración estadounidense estará legalmente en condiciones de continuar con esta política de desplazamientos forzados a gran escala, o si solo pretende aterrorizar aún más a los inmigrantes.

En cualquier caso, estas políticas corren el riesgo de convertirse a largo plazo en un factor de desestabilización para muchos países, especialmente en el corredor centroamericano. El cierre de la frontera estadounidense ya ha provocado una importante reconfiguración en la región, y muchas personas que se dirigían al norte han tenido que desviar su ruta. Algunas han decidido instalarse (al menos temporalmente) en México o Costa Rica, mientras que otras han dado media vuelta hacia los países de Suramérica²². Si las expulsiones hacia los países de América Central se suman a los flujos de estas personas en situación de errancia durante sus tránsitos, podrían estallar conflictos en la zona, donde las oportunidades económicas son escasas. Esto es lo que ocurrió en la década de 1990, cuando miembros de pandillas (*maras*) fueron expulsados de Estados Unidos hacia El Salvador.

Por último, esta nueva cartografía plantea varios retos en materia de política internacional. Si bien algunos países, como México, han aplicado políticas de acogida de sus nacionales²³, otros han criticado abierta y duramente las expulsiones. Así pues, Colombia se negó en un primer momento a acoger en su territorio los vuelos con personas deportadas. Pero tras varias amenazas de Estados Unidos relacionadas con el incremento de los aranceles, el gobierno de Gustavo Petro finalmente cedió y aceptó el aterrizaje de estos aviones a finales de enero de 2025. Más recientemente, la administración Trump justificó la expulsión de venezolanos en nombre de la lucha contra el narcotráfico, debido a la supuesta pertenencia de algunos de ellos al Tren de Aragua. Este grupo, supuestamente a sueldo de Nicolás Maduro, en realidad tendría pocos vínculos con el régimen bolivariano²⁴. Por último, las tensiones diplomáticas no solo se manifiestan entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, sino que también se entrelazan en el panorama regional, especialmente cuando Venezuela reclama el regreso de sus ciudadanos detenidos en El Salvador.

Las políticas migratorias del Gobierno de Donald Trump son muy nocivas para los derechos de los inmigrantes y de quienes los defienden. Es muy probable que tengan otras consecuencias nefastas en el futuro, tanto en términos de cohesión social en Estados Unidos como en los países del Sur, a los que actualmente se deporta a los migrantes, donde cabe temer que se repitan los escenarios de aumento de la violencia y la delincuencia que ya se vivieron en

²¹ A. Fischer, "Third-Country Deportations: Another Cruel Piece of President Trump's Anti-Immigrant Agenda", Amnistía Internacional EE. UU., 18 de septiembre de 2025 (www.amnestyusa.org/blog/third-country-deportations-another-cruel-piece-of-president-trumps-anti-immigrant-agenda/).

²² J. N. Rivera, "Regreso de migrantes por el tapón del Darién está disparado, van más de 12.000 casos", *infobae*, 26 de septiembre de 2025. Agradezco a Marilou Sarrut, especialista de esta región, que haya compartido conmigo sus conocimientos sobre esta noticia de actualidad.

²³ "Le Mexique se prépare à recevoir les premiers expulsés de l'ère Trump", *Ouest-France*, 24 de enero de 2025.

²⁴ A. Villarreal, "What is Tren de Aragua and has the group 'invaded' the United States?", *The Guardian*, 27 de abril de 2025.

los años noventa y dos mil. Pero recordemos que, en esta materia, la diferencia entre este gobierno y sus predecesores es más de grado que de naturaleza. Es cierto que su discurso rompe con el paradigma liberal y con una legitimidad basada en los derechos humanos y el Estado de derecho, pero sus predecesores ya habían allanado el camino para la implantación de estas políticas de expulsión, encarcelamiento y cierre de fronteras.

Para citar este capítulo: Romain Busnel, "Las expulsiones de migrantes bajo la presidencia Donald Trump", en K. Parthenay y F. Louault (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.03>].

La consolidación autoritaria del régimen Ortega-Murillo en Nicaragua: el espejismo de la estabilidad

Garance Robert

Si bien es cierto que la situación de crisis en Nicaragua suscitó un renovado interés mediático y académico internacional en 2018, en la actualidad este país centroamericano vuelve a ser ampliamente ignorado. Sin embargo, el régimen, ahora ultra-autoritario, ha sobrevivido a varias turbulencias importantes. En primer lugar, sobrevivió al inmenso levantamiento popular de 2018 y a las ulteriores sanciones occidentales (aunque estas iban dirigidas principalmente hacia personas individuales). A continuación, sobrevivió a la pandemia de covid-19, que destruyó sus ingresos turísticos. Y por último, al creciente aislamiento internacional, ilustrado por la salida de la Organización de Estados Americanos (OEA), decidida por el poder en 2021 y efectiva desde 2023. A primera vista, la estrategia de la pareja presidencial de alejarse de sus socios occidentales más exigentes en materia de derechos humanos – en particular mediante el restablecimiento de las relaciones con China continental – parece haber dado sus frutos, sobre todo porque nunca se ha adoptado ninguna medida directa contra el Estado. Desde fuera, la vida cotidiana puede incluso dar la impresión de normalidad. Sin embargo, detrás de esta fachada, la represión es más intensa y el poder más autoritario que nunca. La información, fragmentaria y a menudo obtenida bajo el anonimato, muestra que el clan Ortega-Murillo sigue claramente empeñado en mantenerse en el poder, pero que también se ve más que nunca atravesado por tensiones y debilitado por sus propios excesos.

EL INTERIOR CERRADO A CAL Y CANTO

Un crecimiento económico efectivo pero frágil

Desde 2021 y la "recuperación" post-Covid, Nicaragua registra un crecimiento económico relativamente estable, que oscila entre el 3% y el 4%¹, aunque depende en gran medida de las exportaciones a Estados Unidos y de las remesas (que representan el 26% del PIB y de las cuales el 80% proceden de Estados Unidos). La tasa de pobreza sigue siendo elevada – alrededor del 25% según las cifras más recientes (2016) – y las desigualdades son importantes², mientras que la escasa protección social hace que una gran parte de la población sea especialmente vulnerable a las crisis externas.

¹ Banco Mundial, "Crecimiento del PIB (% anual)-Nicaragua" (<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2024&locations=NI&start=2020>).

² Banco Mundial, "Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)" (<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=NI>). Al igual que ocurre con todas las estadísticas elaboradas por el Gobierno de Nicaragua, los datos relativos al crecimiento, la pobreza o el índice de Gini deben interpretarse con cautela, ya que su fiabilidad es cuestionable.

Tras romper relaciones con Taiwán a finales de 2021, Managua firmó un tratado de libre comercio con la República Popular China en agosto de 2023. Esta reorientación diplomática y económica está empezando a generar efectos visibles. Las importaciones procedentes de China se han disparado un 16,9%, mientras que las exportaciones nicaragüenses a dicho país, aunque se triplicaron, siguen siendo marginales en comparación con otros mercados³. Esta nueva dinámica se refleja ya en la vida cotidiana: la proliferación de comercios regentados por ciudadanos chinos, que ofrecen productos a precios muy bajos, está alterando el tejido económico local. La mayoría de los comerciantes nicaragüenses tienen dificultades para competir, mientras que otros tratan de aprovechar el libre comercio importando ellos mismos productos chinos para revenderlos a menor precio. Algunos sectores estratégicos, como el oro y la minería, también han adquirido un peso creciente en las exportaciones, proporcionando al régimen recursos cruciales para consolidar sus alianzas con socios como Rusia⁴. De este modo, el régimen intenta reducir gradualmente su dependencia de los países propensos a sancionarlo, como Estados Unidos y Europa⁵. Por otro lado, la economía sumergida sigue siendo muy predominante: representa el 80% de los trabajadores y al menos el 41% del PIB⁶.

Así pues, a pesar de los indicadores relativamente positivos, la economía y la protección social no son lo suficientemente sólidas como para garantizar a Rosario Murillo y Daniel Ortega las bases sociales que les permitirían afianzar su legitimidad.

Represión y persecuciones

Desde hace varios años, una feroz represión se ceba sobre todo el espectro político. Los partidos de la oposición, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación independientes y los defensores de los derechos humanos han sido silenciados o forzados al exilio. La represión adquirió una nueva dimensión cuando, en febrero de 2023, el régimen expulsó y privó de su nacionalidad a 222 presos políticos. Estas personas, algunas de ellas muy mediáticas, fueron enviadas por la fuerza a Estados Unidos. Unas semanas más tarde, otras cien personas – periodistas, activistas, religiosos, ex diplomáticos – corrieron la misma suerte. En total, el régimen llevó a cabo cinco oleadas de liberaciones y expulsiones de presos políticos. En la más reciente, en septiembre de 2024, 135 personas fueron deportadas, esta vez a Guatemala, en un clima de creciente opacidad en cuanto a las condiciones de salida y a su identidad. En total, más de 450 personas han sido privadas de su nacionalidad desde 2023, en flagrante violación del derecho internacional, mientras que a más de 3000 se les

³ Banco Central de Nicaragua, Informe comercio exterior, III Trimestre 2024 (www.bcn.gob.ni/publicaciones/comercio-exterior-3er-trimestre-2024).

⁴ *Ibid.*

⁵ Las sanciones de la Unión Europea (UE) y de los Estados Unidos se han dirigido exclusivamente a personas y entidades privadas: 51 y 11 en el caso de los Estados Unidos, y 21 y 3 en el de la UE.

⁶ Cifras de 2021. Véase H. Ulku y G. Zaourak, "Unleashing Central America's Growth Potential, Nicaragua", Grupo del Banco Mundial, 2021 (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/995441627622522407/pdf/UnleashingCentral-America-s-Growth-Potential-Nicaragua.pdf>).

ha denegado la entrada en su propio país⁷. Al mismo tiempo, las desapariciones forzadas tienden a aumentar y a convertirse en algo habitual⁸.

La ofensiva también se ha extendido a la Iglesia católica, uno de los pocos espacios de expresión crítica que aún se toleraban después de 2018. Se han multiplicado los actos de vandalismo y destrucción (incendios, degradación de bienes religiosos). En la primavera de 2023 se produjo un punto de inflexión con la prohibición de las procesiones de Semana Santa, la celebración más importante en un país donde más del 60% de la población se declara católica. En agosto, la reconocida Universidad Centroamericana (UCA), dirigida por los jesuitas, fue disuelta y expropiada. Por último, las iglesias y los sacerdotes fueron puestos bajo vigilancia, con patrullas apostadas frente a los templos y agentes filmando y fotografiando las ceremonias religiosas. Según la abogada exiliada Martha Patricia Molina, entre abril de 2018 y diciembre de 2024 se documentaron 971 ataques contra católicos. Durante el mismo período, 266 religiosos fueron expulsados, desterrados, exiliados o impedidos de regresar al país⁹.

La represión afecta hoy al corazón mismo del régimen. La mayoría de los presos políticos actuales son sandinistas, acusados de traición. Abundan los ejemplos entre los miembros de la "vieja guardia", figuras históricas del orteguismo silenciadas, encarceladas o bajo arresto domiciliario. El político y empresario Bayardo Arce Castaño, por ejemplo, había desempeñado un papel fundamental en el éxito económico de Ortega gracias a sus relaciones con la élite del país. También había actuado en varias ocasiones como portavoz oficioso del Gobierno ante las críticas internacionales. El pasado 26 de julio, su domicilio fue registrado y ahora tiene prohibido salir de casa. El general retirado Álvaro Baltodano, exministro y asesor presidencial hasta 2022, fue detenido en mayo de 2025 y condenado en junio a veinte años de prisión por traición a la patria. Néstor Moncada Lau, figura clave de los crímenes cometidos contra los manifestantes en 2018, corrió una suerte similar entre junio y agosto de 2025. El propio hermano de Ortega, Humberto, antiguo jefe del ejército sandinista, fue puesto bajo arresto domiciliario y se le impidió comunicarse con el exterior. Ya ha fallecido desde entonces.

Estas purgas también dan testimonio de la voluntad, ya antigua, de Rosario Murillo de consolidar su poder personal y preparar la sucesión de Ortega. El estado de salud de este último alimenta además numerosas especulaciones y hace pensar que la transición se está volviendo urgente. La paranoia del régimen ya no se limita a sus adversarios declarados, sino que ahora encuentra enemigos "dentro de sus propias filas"¹⁰.

⁷ Grupo de expertos en derechos humanos sobre Nicaragua (GHREN), "Nicaragua: Persecución Más Allá de las Fronteras y Exilio y Violaciones Transnacionales de los Derechos Humanos", 23 de septiembre de 2025 (www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/grhe-nicaragua/2025-09-23-ghren-transnationalviolations-sp.pdf).

⁸ Unidad de Defensa Jurídica, Raza e Igualdad, IHRID, I-M Defensoras, Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua, y Colectivo de Derechos Humanos Nunca Más, Informe. *¿Dónde más busco? Vidas suspendidas, desapariciones forzadas en Nicaragua y la resistencia de quienes les buscan*, agosto de 2025 (<https://raceandequality.org/wp-content/uploads/2025/08/Desapariciones-forzadas-2.pdf>).

⁹ La mayoría de los datos cuantitativos relativos a estas persecuciones proceden de los informes elaborados por M. P. Molina, "Nicaragua: Una iglesia perseguida", 2025 (<https://iglesiaperseguidani.com/>).

¹⁰ "El enemigo está dentro de sus propias filas". D. M. Téllez, "Ortega se confiesa: la represión como legado y el poder como único proyecto", 100% Noticias, 26 de mayo de 2025 (www.youtube.com/watch?v=r1VYOXm2b_I).

Un intento (inútil) de dar apariencia legal a la represión

A pesar de sus abusos manifiestos, el régimen de Ortega-Murillo busca dar un barniz de legalidad al control total que pretende ejercer sobre la sociedad nicaragüense. Desde 2023, una serie de reformas constitucionales de una magnitud sin precedentes ha trastocado la arquitectura institucional del país. Oficialmente calificadas como "reformas parciales", en realidad modificaron el 93% del texto: 148 artículos de 198 (74.7%) fueron modificados y otros 37 fueron eliminados por completo (18.7%)¹¹.

Desde 2020, el poder judicial constituye la principal palanca de la estrategia de criminalización del régimen. A partir de 2023, el Tribunal Supremo de Justicia fue completamente desmantelado, con el despido de más de un millar de jueces, secretarios y empleados administrativos, a menudo notificado por simple correo electrónico o mensaje de WhatsApp, sin indemnización ni procedimiento legal. Esta reestructuración continuó con la creación, en agosto de 2025, de la Procuraduría General de Justicia, que sustituyó a la Procuraduría General de la República. Esta última dispone ahora de amplios poderes para confiscar bienes, vigilar y despedir a los trabajadores públicos, desde profesores universitarios hasta alcaldes electos, o incluso investigar y proceder a detenciones. Esta reforma, que se presenta como un paso hacia "la transformación y modernización del Estado", ha oficializado en realidad el papel de la Procuraduría General, que se ha convertido en un instrumento centralizado de represión y al que los propios funcionarios denominan ahora su "nuevo verdugo"¹². Según la organización Urnas Abiertas, estas decisiones revelan la gran pérdida de confianza generada por la creciente indisciplina en el seno de estas instituciones. El sector privado, que se había acomodado al poder en el marco del modelo de diálogo corporativista establecido en la década del 2000, también se ve cada vez más marginado o instrumentalizado. Por último, las pequeñas clientelas locales – funcionarios, cargos municipales, asociaciones cercanas al Frente Sandinista de Liberación Nacional – ven reducido drásticamente su margen de autonomía.

El carácter extremo del autoritarismo nicaragüense se ha manifestado recientemente en el ámbito territorial. En agosto de 2025, la promulgación de la ley n° 1258 sobre el territorio fronterizo declaró inalienable una franja de terreno de 15 km a lo largo de todas las fronteras terrestres del país, es decir, unos 18.700 km² (más del 14% del territorio nacional), que ahora son propiedad exclusiva del Estado. La ley prohíbe vender, heredar o hipotecar estas tierras, y las somete al control del ejército. Presentada oficialmente como una medida de "seguridad nacional", priva abiertamente a miles de pequeños propietarios, comunidades indígenas y empresarios agrícolas de toda garantía jurídica y no prevé ninguna indemnización. Las nuevas

¹¹ Véanse los análisis del medio Confidencial al respecto, en particular: "Constitución 'Chamuca' cambia más del 93% de los artículos constitucionales", 26 de noviembre de 2024 (<https://confidencial.digital/nacion/constitucionchamuca-cambia-mas-del-93-de-los-articulos-constitucionales/>); C. F. Chamorro, "La Constitución que entrará en vigencia en enero de 2025 impondrá el "poder absoluto" de una familia", 13 de enero de 2025 (<https://confidencial.digital/politica/la-constitucion-que-entra-en-vigencia-el-13-de-enero-impone-el-poder-absoluto-de-una-familia/>).

¹² "La "súper" Procuraduría: Así son los inflados poderes del verdugo de turno de la dictadura en Nicaragua", Confidencial, 11 de agosto de 2025 (<https://confidencial.digital/nacion/analisis-poder-super-procuraduria-nicaragua/>).

concesiones mineras, atribuidas en particular a empresas chinas, alimentan las sospechas de una privatización encubierta de los recursos naturales.

El conjunto de estas transformaciones institucionales y territoriales evidencia que el Estado nicaragüense tiende a estar cada vez más centralizado y militarizado, con instituciones vaciadas de sentido y cada vez más al servicio de la supervivencia de un poder con rostro familiar.

EL EXTERIOR FRAGMENTADO

Exilio y precariedad

Se calcula que entre 2018 y 2024 unas 800,000 personas abandonaron el territorio, lo que supone un total de 1.5 millones de nicaragüenses viviendo fuera del país¹³. Este exilio se caracteriza por unas condiciones de vida a menudo precarias. La vecina Costa Rica ha alcanzado sus límites en términos de capacidad de acogida: las solicitudes de asilo se acumulan en un sistema ya saturado, y muchos refugiados sobreviven dentro y gracias a la economía informal, sin acceso real a los servicios sociales ni perspectivas de regularización, a pesar de las iniciativas de varias organizaciones humanitarias de ayuda a los refugiados.

En Estados Unidos, el golpe es aún más brutal. El programa humanitario "CHNV parole"¹⁴, creado en 2023 para ofrecer un estatus temporal a los migrantes cubanos, haitianos, nicaragüenses y venezolanos, fue desmantelado tras el regreso al poder de Donald Trump. En junio de 2025, el Tribunal Supremo confirmó la supresión de este programa, no solo para los recién llegados, sino también para las miles de personas que ya se habían instalado en el territorio y se beneficiaban de él. Por lo tanto, ya no pueden residir legalmente en Estados Unidos, lo que aboca a familias enteras a la inseguridad jurídica y social, después de haberlo perdido ya prácticamente todo en Nicaragua.

Por último, existe un contraste sorprendente entre el activismo político de la oposición en el exilio (movilización de organizaciones, iniciativas de defensa internacional, denuncias constantes del régimen) y la marginación socioeconómica que sufre la mayoría de los exiliados. Si bien una pequeña élite militante logra organizarse y hacerse visible, la inmensa mayoría permanece encerrada en la precariedad, dispersa, a menudo sin estatus legal ni recursos, y por lo tanto con poca capacidad para ejercer influencia política.

¹³ M. Orozco, "2025: Menos migración a EE. UU., disminución de remesas y la amenaza de deportaciones", *Confidencial*, 3 de enero de 2025 (<https://confidencial.digital/opinion/2025-menos-migracion-a-estados-unidosdisminucion-de-remesas-y-la-amenaza-de-deportaciones/>). Estadísticas y gráficos elaborados por el autor a partir de diversas fuentes.

¹⁴ Los *parole programs* son programas discrecionales que permiten a las autoridades estadounidenses autorizar la entrada o la estancia temporal de personas extranjeras, generalmente por motivos humanitarios o de interés público.

Oposición en el exilio y divisiones

En la actualidad, la oposición nicaragüense lleva a cabo la mayor parte de sus actividades desde el exilio, pero no consigue crear un frente unido. Las divisiones, ya visibles en 2018, se han acentuado. La fractura de larga data entre los antiguos sandinistas renovadores y los antisandinistas históricos es fundamental para comprender estas divisiones. Por un lado, una parte de la derecha (y de la extrema derecha) rechaza cualquier alianza con figuras procedentes del sandinismo, aunque estas ya se habían separado de él desde la década de 1990. Por otro lado, los sectores progresistas rechazan la idea de aliarse con grupos cuyo discurso se basa en posiciones abiertamente reaccionarias. Estas posiciones, a veces irreconciliables, combinadas con las tendencias personalistas de algunos grupos, impiden la formación de un bloque común, a pesar de su voluntad de restablecer un régimen democrático en Nicaragua.

A la fragmentación se suma la desarticulación organizativa: con pocos recursos y dispersa en varios países, la oposición tiene cada vez más dificultades para hacerse oír y ser visible en la escena internacional. El interés de los medios de comunicación se ha debilitado considerablemente, por lo que la labor de promoción ante los gobiernos y las organizaciones internacionales es cada vez más compleja. Algunas personalidades, conscientes de la importancia de una posible transición, intentan superar las divisiones y la desconfianza, como lo demuestra la creación de la iniciativa de Monteverde en 2023. Evidentemente, el régimen explota activamente estas tensiones para mantener la imagen de una oposición sin legitimidad e incapaz de organizarse. La represión también se extiende ahora más allá de las fronteras. El asesinato en Costa Rica, el pasado 19 de junio, de Roberto Samcam (antiguo militar y crítico del régimen) ilustra dicha dinámica. Las pruebas recabadas por la justicia costarricense apuntan claramente a la implicación directa del Gobierno nicaragüense. Este caso confirma las advertencias formuladas desde hace tiempo por los defensores en el exilio sobre la vigilancia y el acoso transnacionales – que incluyen, en particular, amenazas a los familiares de los exiliados que permanecen en Nicaragua – ejercidos por el régimen¹⁵.

La longevidad de la dictadura nicaragüense, con todas sus contradicciones, recuerda la necesidad de volver a situar a este país en el centro de los debates regionales e internacionales sobre la persistencia del autoritarismo y las resistencias democráticas. Ignorar la trayectoria de Nicaragua equivaldría a permitir que su invisibilidad perdure y, por lo tanto, a reforzar el aislamiento del que precisamente se aprovecha el régimen.

¹⁵ GHREN, 23 de septiembre de 2025, informe citado.

Para citar este capítulo: Garance Robert, "La consolidación autoritaria del régimen Ortega-Murillo en Nicaragua: el espejismo de la estabilidad", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.04>].

Las múltiples caras de la violencia política en Colombia

Julie Massal

El año 2025 comenzó en Colombia con un hecho importante: la suspensión del proceso de negociación de paz entre el gobierno de Petro (en el poder desde agosto de 2022) y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este proceso, iniciado en noviembre de 2022, había logrado algunos avances, como un alto el fuego bilateral de un año entre el ELN y el ejército colombiano en 2023 y una agenda de negociación de seis puntos (Agenda de México, marzo de 2023), pero se deterioró tras la negativa del ELN a renunciar a los secuestros forzados y los enfrentamientos con las fuerzas armadas u otros grupos locales. La suspensión, decretada por el Gobierno de Petro el 17 de enero de 2025¹, se produjo a raíz de la crisis del Catatumbo, que puso de manifiesto la dificultad de luchar contra la expansión de las guerrillas y otros grupos armados, al tiempo que el narcotráfico se extendía por la zona fronteriza.

La crisis del Catatumbo: recrudescimiento de la violencia entre guerrillas

El ELN², bien implantado en el Catatumbo – región situada al noreste de Colombia, fronteriza con Venezuela y que reviste una importancia estratégica debido a la presencia de cultivos de coca –, atacó, entre el 16 y el 20 de enero de 2025, a disidentes miembros del Frente 33 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)³, causando 80 víctimas directas y provocando el desplazamiento de más de sesenta mil personas⁴. A pesar de la desmovilización general de las FARC (alrededor de trece mil personas) en 2017, varios grupos permanecieron movilizados, a veces mezclándose con paramilitares y criminales, lo que da lugar a un panorama complejo⁵ de grupos disidentes y, ahora, de disidentes de disidentes⁶. Los disidentes son grupos procedentes de las FARC que no abandonaron las armas en 2016⁷, por rechazo al acuerdo de paz⁸ alcanzado ese año entre las FARC y el Estado colombiano; o que las han

¹ J. Massal, "Une paix inaccessible en Colombie ?", *Le Rubicon*, 7 de mayo de 2025.

² Según fuentes gubernamentales colombianas, el ELN contaría con unos 6,000 miembros en 2024 y estaría en crecimiento. S. Rodríguez Álvarez, "Cifras secretas del gobierno confirman que todos los grupos armados crecieron", *La Silla Vacía*, 13 de marzo de 2024 (www.lasillavacia.com/silla-nacional/cifras-secretas-del-gobierno-confirman-que-todos-los-grupos-armados-crecieron/).

³ B. Delille, "Colombie : après une semaine sanglante entre guérillas, l'armée passe à l'offensive", *Libération*, 25 de enero de 2025.

⁴ "La guerra seguirá en el Catatumbo", Fundación Ideas para la Paz, 27 de marzo de 2025 (<https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-03/la-guerra-seguira-en-el-catatumbo>).

⁵ D. P. Castellanos García et al., *Grupos pos-FARC: rupturas y continuidades en un nuevo escenario de violencia*, Bogotá, CNMH, 2024.

⁶ E. Pizarro Leongómez, "Las 'disidencias de las disidencias' y la fragmentación caótica", *Razón Pública*, 29 de junio de 2025.

⁷ Uno de los principales disidentes es el grupo Estado Mayor Central (EMC), del que surgió la "sub-disidencia" Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF), a la que pertenece el Frente 33.

⁸ El acuerdo de La Habana, en su versión inicial firmada el 27 de septiembre de 2016 y sometida a referéndum el 2 de octubre, fue rechazado; el acuerdo renegociado fue validado por el Congreso el 24 de noviembre y entró en vigor el 1 de diciembre de 2016 con el nombre de acuerdo del Teatro Colón.

retomado desde entonces⁹, alegando el incumplimiento de dicho acuerdo por parte del gobierno de Iván Duque (2018-2022). Los disidentes de los disidentes son facciones que, a su vez, se han separado del grupo disidente del que procedían.

Algunos miembros del Frente 33 estaban a punto de desmovilizarse y, por lo tanto, están protegidos por el derecho internacional humanitario, beneficiándose de las garantías otorgadas a los excombatientes desmovilizados en el marco del acuerdo de paz. El ataque del ELN contra el Frente 33, dirigido contra personas en proceso de desmovilización, constituye por consiguiente un crimen de guerra contra civiles, motivo por el cual el gobierno de Petro suspendió las negociaciones con el ELN.

Esta crisis, en un contexto de rivalidades entre grupos armados por el control del territorio y los recursos¹⁰, pone de manifiesto la violencia entre los múltiples actores que dominan amplias zonas del territorio nacional, con un impacto global en toda la población colombiana. Estos grupos armados son de naturaleza muy diversa: pueden ser guerrillas como el ELN, que ha ido ganando influencia desde 2016¹¹, o disidencias de las FARC (ellas mismas en proceso de división), pero también grupos mafiosos o criminales vinculados al narcotráfico o procedentes de organizaciones paramilitares que se han reconstituido desde su desmovilización oficial¹².

La crisis del Catatumbo se enmarca, por tanto, en un contexto marcado por una intensificación de la violencia en 2023, seguida de una ligera disminución en 2024, antes de un posible agravamiento en 2025, que deberá confirmarse con cifras¹³. Así pues, la política del presidente Gustavo Petro, validada por el Congreso con el nombre de "paz total" (4 de noviembre de 2022), que consiste en negociar simultáneamente con nueve grupos armados para evitar enfrentamientos entre ellos y reducir el nivel de violencia general, se enfrenta a dificultades conceptuales y metodológicas, y no parece estar dando frutos sobre el terreno¹⁴. Por lo tanto, la crisis del Catatumbo exagera las dudas de la sociedad colombiana sobre la "voluntad de paz del ELN" o las múltiples disidencias de las FARC.

⁹ Como la Segunda Marquetalia (nombre que hace referencia al lugar de nacimiento de las FARC en 1964), dirigida por Iván Márquez, líder histórico de las FARC desmovilizado en 2016 tras participar en la negociación del Acuerdo, y removilizado en agosto de 2019. La Segunda Marquetalia reivindica la herencia original de las FARC y rivaliza con el EMC.

¹⁰ L. C Barrios Sabogal y J. Wolff, "Escalation of Violence amidst Colombia's Struggle for Peace: Causes and Implications of Catatumbo's Humanitarian Crisis", *TRaCE, Policy Brief* n° 8, 2025.

¹¹ J. Mantilla, T. Prada y A. Aponte, "¿Cuál es el ELN que se sentará a negociar? Radiografía en cuatro regiones de Colombia", Fundación Ideas para la Paz, 2022 (<https://ideaspaz.org/publicaciones/investigacionesanalisis/2022-08/cual-es-el-eln-que-se-sentara-a-negociar-radiografia-en-cuatro-regiones-de-colombia>).

¹² Ley 975/2005. Esta ley, conocida como "ley de justicia y paz", ratifica la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que agrupan a actores paramilitares en expansión en el período 1995-2003.

¹³ T. Breda, "Civilians in Colombia face less deadly – but more pervasive – violence during Petro's presidency", *Aclcd*, 17 de febrero de 2025 (<https://aclcddata.com/report/civilians-colombia-face-less-deadly-morepervasive-violence-during-petros-presidency>).

¹⁴ D. Castillo, "La paz total en Colombia: ¿una utopía?", *Indepaz*, 15 de abril de 2024.

Los retos fronterizos de la expansión de los actores armados

Así pues, la política de paz total no frena el agravamiento de la violencia: además de las guerrillas, que se encuentran en proceso de fragmentación creciente, existe una profusión de grupos mafiosos vinculados al narcotráfico y a las organizaciones paramilitares, reorganizados bajo denominaciones regionales cambiantes, algunos de los cuales controlan el territorio, como ilustra el dominio de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)¹⁵ en el noroeste del país (departamentos de Bolívar, Cesar y Córdoba). Esta yuxtaposición compone un mosaico de alianzas en constante recomposición entre actores con objetivos similares, a pesar de sus orientaciones ideológicas supuestamente antagónicas.

La complejidad radica en la dinámica evolutiva entre todos estos grupos armados y su capacidad para imponer su "legitimidad" ante la población¹⁶, combinando enfrentamientos armados y negociaciones, con el fin de afianzar su control sobre regiones estratégicas y asegurarse el control de los recursos (armas, combustibles, coca, rutas de narcotráfico) esenciales para su supervivencia. La fragmentación de los actores armados puede dar lugar a complejas dinámicas de negociación y rivalidad entre una quincena o más facciones armadas establecidas en una misma región. Esto se observa claramente en las regiones fronterizas con Ecuador (al sur) y Venezuela (al este), donde se cultiva la coca y, por lo tanto, por donde pasan las rutas del narcotráfico, en constante redefinición.

Venezuela es uno de los países garantes del proceso de paz con el ELN, cuya suspensión en enero de 2025 contribuyó a tensar las relaciones entre Colombia y su vecino, aunque Nicolás Maduro ya había roto las relaciones diplomáticas con Colombia en diciembre de 2024¹⁷. La presencia del ELN en Venezuela supone un reto importante a nivel regional, al tiempo que constituye, a nivel interno, en Colombia, un motivo de enfrentamiento recurrente entre el Gobierno de Petro y los opositores a la negociación con el ELN o a la política de paz total. De hecho, la clase política tradicional opuesta a Gustavo Petro y a la "izquierda castro-chavista"¹⁸ considera desde hace tiempo que el poder venezolano es un activo apoyo del ELN. Por su parte, Gustavo Petro promovió, tras la crisis del Catatumbo, una cooperación reforzada con el ejército venezolano para luchar contra la expansión del ELN y se felicitó por el fortalecimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela, especialmente en términos de cooperación económica, en julio de 2025¹⁹.

¹⁵ Se trata de una organización paramilitar, pero también de un grupo criminal conocido como el Clan del Golfo.

¹⁶ J. A. Gutiérrez y C. Voyvodic, "Gone with the rebels: reshaping local orders in post-peace agreement, Colombia", *Latin American Politics and Society*, Vol. 67, nº 3, 2025, pp. 1-25 (<http://dx.doi.org/10.1017/lap.2024.58>).

¹⁷ Tras la controvertida reelección de Nicolás Maduro (28 de julio de 2024), Colombia se declaró neutral, no reconoció a ningún candidato ganador y propuso una mediación que fue rechazada.

¹⁸ El término "castro-chavista", utilizado por la derecha colombiana reunida en torno al expresidente colombiano Álvaro Uribe, se refiere al régimen de Hugo Chávez y, posteriormente, al de Nicolás Maduro, pero, en un sentido más amplio, engloba a las izquierdas latinoamericanas, pacíficas o armadas, surgidas de la revolución cubana. Según Álvaro Uribe, las guerrillas de las FARC y el ELN serían su expresión más manifiesta.

¹⁹ Presidencia de Colombia, "Colombia y Venezuela firman Memorando de Entendimiento para crear la Zona de Paz, Unión y Desarrollo", 18 de julio de 2025 (www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-y-Venezuelafirman-Memorando-de-Entendimiento-para-crear-la-Zona-de-Paz-Union-y-Desarrollo-250718.aspx).

Los motivos de la presencia del ELN en Venezuela – una presencia que, sin embargo, rara vez se ha cuantificado de forma fiable²⁰ – son múltiples, y combinan la posibilidad de conquistar nuevos territorios tras la retirada de las FARC desde 2016²¹, la obtención de una fuente de ingresos económicos relacionada con el tráfico de coca, cuyo cultivo se extiende por el Catatumbo, pero también de productos de contrabando (gasolina, armas) o procedentes de la industria minera, así como la posibilidad de nuevos "reclutamientos" en el lado venezolano.

Los grupos disidentes de las FARC y otros actores armados también están presentes en la frontera con Ecuador, en una región dominada por una reorganización de las rutas del narcotráfico bajo el control de los cárteles mexicanos y por una expansión de la delincuencia mafiosa y política en Ecuador desde 2023. La internacionalización y el entrelazamiento de las redes relacionadas con el narcotráfico constituyen una trama extremadamente compleja entre, una vez más, actores armados, mafiosos y criminales de todos los orígenes. El recrudecimiento de la violencia armada en el "suroeste pacífico", región fronteriza con Ecuador, es pues una de las tendencias más preocupantes en 2024-2025²², especialmente en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, afectados desde hace tiempo por la violencia armada.

La violencia política en el contexto preelectoral

El segundo acontecimiento importante de 2025, en el plano político y simbólico, es el atentado perpetrado contra el senador Miguel Uribe Turbay (Centro Democrático, tendente a la derecha), que tuvo lugar el 7 de junio en Bogotá; tras dos meses en coma, falleció el 11 de agosto. La investigación sobre el atentado, cometido por un joven adolescente que fue detenido inmediatamente, sigue en curso (seis sospechosos han sido detenidos).

Este asesinato galvanizó aún más la polarización política ante la proximidad de las elecciones legislativas y presidenciales (marzo y mayo de 2026)²³. De hecho, aunque la violencia política se agrava de forma recurrente en período electoral, esta ya se había intensificado desde hacía varios meses. Durante los primeros treinta meses del mandato de Gustavo Petro, se produjeron 258 incidentes contra figuras políticas, lo que supone un aumento del 71% con respecto al período anterior, según la Armed Conflict Location and Event Data (ACLED)²⁴. La violencia física o verbal contra los votantes o simpatizantes de los partidos también está muy presente; aunque se dirige contra políticos conocidos, también afecta a civiles anónimos. La violencia social y política sigue siendo, por tanto, un fenómeno omnipresente.

²⁰ Más allá de las alusiones sin fuentes en la prensa, esta no se evalúa ni se analiza. Cabe mencionar: R. Evan Ellis, "El fortalecimiento de las actividades del ELN (Ejército de Liberación Nacional) en Colombia y Venezuela", *Revista Fuerza Aérea-EUA*, Vol. 3, n° 2, 2021, pp. 24-45.

²¹ C. Capela, "Colombie post-accord de paix : gouvernement Duque (2018-2022) et sécurisation de la région frontalière avec le Venezuela", *IDEAS*, n° 20, 2022 (<https://journals.openedition.org/ideas/13714>).

²² Consejo de Seguridad de la ONU, "Colombia, July 2025 Monthly Forecast: Security Council Report", 30 de junio de 2025 (www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2025-07/colombia-30.php).

²³ V. Danneman, "Violencia en Colombia: ¿un proceso de paz estancado?", *Deutsche Welle*, 12 de junio de 2025.

²⁴ ACLED es un consorcio de investigadores internacionales y una base de datos internacional sobre conflictos armados: T. Breda, "Civilians in Colombia face less deadly...", artículo citado.

Además, este atentado tiene una dimensión simbólica, ya que los atentados armados más sonados contra candidatos electorales se remontan a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Miguel Uribe (sin parentesco con el expresidente Álvaro Uribe) es nieto del expresidente Julio César Turbay (1978-1982), responsable de una intensa represión contra los actores de izquierda, civiles y guerrilleros. Por lo tanto, este atentado ha reavivado el recuerdo de las expresiones más intensas de la violencia política en Colombia.

Como ilustran los principales acontecimientos del año 2025, Colombia vivirá sin duda en 2026 una etapa crucial de su historia electoral, con una derecha opositora que se refuerza a nivel regional e internacional. Nueve años después del acuerdo de paz con las FARC, el destino político de la izquierda colombiana es, por tanto, especialmente incierto.

Para citar este capítulo: Julie Massal, "Las múltiples caras de la violencia política en Colombia", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.05>].

Elecciones judiciales en México: un experimento democrático de alto riesgo

David Recondo

El 1 de junio de 2025 se celebraron en México las elecciones por sufragio universal directo de 881 jueces, magistrados y ministros del Tribunal Supremo, así como de 1,800 jueces locales en diecinueve de los treinta y dos estados federados¹. Una primicia en este país. Los candidatos pudieron hacer campaña durante dos meses, tanto en el espacio público como en las redes sociales. Estas elecciones atípicas son el resultado de una controvertida reforma, aprobada por la mayoría presidencial al final del mandato de Andrés Manuel López Obrador (2018-2025), en septiembre de 2025. Según el expresidente, se trataba de poner fin a los privilegios y a la corrupción de los funcionarios que solo rendían cuentas ante sí mismos. De este modo, señalaba uno de los problemas estructurales de México: la impunidad. De hecho, según una encuesta publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (el equivalente mexicano del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, INSEE), hasta esa fecha se habían cometido 3.5 millones de delitos en México, pero solo el 9.6% había sido denunciado. Y solo el 70.5% de esas denuncias habían sido investigadas por la Fiscalía. Sobre todo, cerca del 80% de los procedimientos iniciados nunca llegaron a buen puerto o siguen pendientes. Este recorrido en forma de embudo ilustra una impunidad sistémica: la mayoría de los delitos no se someten a la justicia y, cuando se hace, el sistema judicial resulta a menudo incapaz de llevar los casos a su conclusión².

El hecho de que la elección de jueces, magistrados y ministros se haya presentado como una solución al mal funcionamiento del aparato judicial y a la impunidad resultante ha provocado una fuerte reacción por parte del personal judicial en activo, pero también de numerosos juristas, que la oposición al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y posteriormente de Claudia Sheinbaum³, se ha hecho eco. Todas estas críticas señalan el riesgo de que el poder judicial pierda su independencia e imparcialidad y quede subordinado al poder ejecutivo y al de los parlamentarios procedentes del partido presidencial, o incluso a los grupos de interés (incluidos los círculos delictivos) que habrían participado en la financiación de las campañas electorales. La controversia ha acompañado todo el proceso electoral y ha continuado en los meses posteriores a la toma de posesión de los elegidos (septiembre-diciembre de 2025).

¹ 386 jueces de distrito (primer nivel de acceso a la justicia federal); 464 magistrados de "circuito", cuyos tribunales colegiados revisan, en apelación, las sentencias de los jueces de distrito; 5 magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial; 15 magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral Federal; 2 magistrados de la sala superior (última instancia) del Tribunal Electoral Federal; 9 ministros de la Suprema Corte de Justicia (INE, "Elección del Poder Judicial 2025" (<https://ine.mx/cargos-pj-2025/>)).

² INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2025 (ENVIPE), México, 18 de septiembre de 2025.

³ Claudia Sheinbaum, candidata del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), al que pertenece Andrés Manuel López Obrador, fue elegida presidenta de la República el 2 de junio de 2024.

El poder judicial como bastión de la oposición

El poder judicial federal, y muy especialmente la Suprema Corte de Justicia, han sido, durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador, un foco de controversia en torno a las reformas emprendidas por el presidente. Parte de estas reformas fue bloqueada por la Corte por considerarlas inconstitucionales. Este contrapoder no fue del agrado del expresidente, cuyo programa de reformas no pudo concluirse antes de que finalizara su mandato. Además, algunos de los magistrados lo criticaron abiertamente, tanto a él como a su mayoría parlamentaria, por lo que consideraban un desmantelamiento de las instituciones garantes del equilibrio de poderes y de la lucha contra la corrupción (varias autoridades administrativas independientes, entre ellas la encargada de garantizar el acceso a la información pública y la responsable de organizar las elecciones federales, se vieron amenazadas de supresión y su presupuesto se redujo drásticamente). El expresidente y sus partidarios vieron en ello una injerencia ilegítima del poder judicial en la elaboración de las políticas públicas.

Además, los ministros de la Suprema Corte reprocharon a López Obrador que atribuyera al poder judicial federal la responsabilidad del fracaso de la lucha contra los cárteles de la droga. Este último había adoptado una estrategia que apostaba más por la resolución de los problemas sociales que padecen los jóvenes, con el fin de evitar que fueran reclutados por las bandas criminales. Varios jefes de los cárteles, entre ellos uno de los hijos del Chapo, considerado el principal jefe del cártel de Sinaloa, han frustrado las operaciones federales o han sido puestos en libertad por vicios de procedimiento. El Gobierno y el poder judicial se han acusado mutuamente de complicidad con los delincuentes.

Así, la Suprema Corte se ha convertido en un foro político, donde los ministros cercanos al expresidente y los ministros "de la oposición" han multiplicado las disputas retóricas y las maniobras de bloqueo.

En este contexto, la recomposición del poder judicial mediante elección por sufragio universal se presentó como la única salida posible a ojos de López Obrador y su Gobierno, con la idea de crear las condiciones para que Claudia Sheinbaum pudiera llevar a cabo las reformas pendientes.

Preselección de candidatos y "superboletas" de voto

Los tres poderes – ejecutivo, legislativo y judicial – llevaron a cabo una primera selección de candidaturas según los criterios establecidos en la ley. Los candidatos debían acreditar un título universitario y un mínimo de experiencia en los ámbitos correspondientes (administrativo, penal, civil, electoral y constitucional). Cada uno de los tres poderes debía presentar una lista de candidatos preseleccionados por expediente (tres candidatos por puesto vacante en todas las instancias, de los cuales dos debían ser mujeres, salvo en el caso de los jueces de distrito, para los que solo debían proponerse dos candidatos – una mujer y un hombre). Los jueces, magistrados y ministros en ejercicio podían presentarse. En total, se seleccionaron así 3,423 candidatos.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, la operación era compleja. Se trataba de incluir decenas de nombres de candidatos en las papeletas electorales. Misión cumplida por el Instituto Nacional Electoral, autoridad administrativa independiente encargada de la organización de las elecciones a pesar de la reducción de su presupuesto en un 50%, en comparación con las elecciones anteriores. Sin embargo, antes de las elecciones, se distribuyeron a domicilio papeletas prellenadas – también llamadas "acordeones" (por el nombre que se da a las "chuleta" en México) –, elaboradas de manera extraoficial por el partido presidencial, en las que se señalaban los "buenos" candidatos, es decir, aquellos favorables al proyecto político de la mayoría presidencial. La presidenta fue implicada en esta operación, pero no se pudo establecer ningún vínculo directo con ella ni con su entorno. El árbitro electoral, cuyo procedimiento solo denunció una minoría de consejeros, declaró finalmente que nada en la ley prohibía poner a disposición de los electores documentos destinados a "facilitar" su elección.

Circo electoral en un contexto de indiferencia general

Las campañas debían ser financiadas por los candidatos con sus recursos «personales», sin aportaciones complementarias, ni públicas ni privadas. El árbitro electoral había fijado unos límites máximos de gasto, que oscilaban entre 10,400 y 69,300 euros, según la instancia judicial de que se tratara. Debido al elevado número de candidatos, el control de los gastos resultó ser totalmente aleatorio. Las campañas electorales duraron dos meses y se desarrollaron esencialmente en las redes sociales, ya que el árbitro electoral había prohibido el uso de la radio y la televisión, la colocación de carteles en espacios públicos y el uso de altavoces. No obstante, algunos candidatos multiplicaron las giras, encadenando mítines públicos y baños de multitudes los días de mercado. Se utilizaron todas las redes sociales, lo que dio lugar a un festival de anuncios dignos de las campañas electorales convencionales, con su cuota de eslóganes y jingles pintorescos que rompían con la solemnidad habitualmente asociada a la función judicial.

Abstención récord y victoria de los candidatos promovidos por el Gobierno federal

La elección registró una participación cercana al 13%, una tasa particularmente baja. Además, los votos nulos representaron cerca del 11% del total de votos emitidos, una tasa también sin precedentes en la historia electoral mexicana desde que existe un árbitro electoral independiente del poder ejecutivo, es decir, desde principios de la década de 1990⁴. La presidenta y los defensores de la reforma afirmaron que, para ser la primera elección de este tipo, el resultado era bastante honorable, comparándolo con las elecciones de jueces locales en Estados Unidos, en las que la tasa de participación suele rondar el 20%. Los críticos, sin

⁴ INE, "Ejercicio de estimación de la participación ciudadana en la jornada electoral para el proceso electoral extraordinario del poder judicial de la Federación 2024-2025", 1 de junio de 2025 (<https://ine.mx/estimacion-ciudadana-peepjf/>).

embargo, han insistido en el escaso interés, o incluso el rechazo, que esta elección ha suscitado entre el electorado. La elección de los votantes resultaba especialmente difícil, con o sin la ayuda de las hojas de referencia distribuidas antes de las elecciones. Dependiendo de la circunscripción, un votante podía tener entre seis y doce papeletas diferentes, y en cada una de ellas, decenas de nombres de candidatos que marcar.

Una renovación sociológica y simbólica en la cúspide del poder judicial

El resultado de esta primera fase de la renovación del poder judicial es muy desigual. Como era de esperar, los candidatos inscritos en los "acordeones", es decir, aquellos preseleccionados por el poder ejecutivo, ganaron las elecciones⁵. Por lo tanto, no está garantizada la independencia de los que resultaron electos frente al poder ejecutivo y la mayoría presidencial en el Congreso. Sólo el capital de legitimidad que algunos de ellos han acumulado a lo largo de su trayectoria constituye una garantía de profesionalidad e integridad.

En la Corte Suprema y en el Tribunal Electoral Federal (última instancia en la materia), los ministros y magistrados electos cuentan, en su mayoría, con una larga trayectoria a sus espaldas; sus competencias no ofrecen ninguna duda. Desde este punto de vista, es muy probable que Claudia Sheinbaum haya querido aunar la afinidad ideológica con la competencia profesional. Aunque aún es demasiado pronto para evaluar el trabajo de los que fueron electos, la conformación de la Corte Suprema, que es la parte más visible del sistema judicial, refleja una renovación simbólica: el candidato que obtuvo más votos es Hugo Aguilar Ortiz, un abogado originario de Oaxaca, uno de los estados federados más pobres de México. Se identifica como "indígena" y reivindica su ascendencia mixteca (nombre de uno de los dieciséis pueblos indígenas presentes en ese estado). Además de sus orígenes modestos, ha dedicado su carrera de más de treinta años a defender los derechos de los indígenas, especialmente en materia agraria y penal. Sobre todo, defiende el reconocimiento del pluralismo jurídico basado en la existencia del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Por último, es portador de una visión del derecho menos formalista y procesal, que se basa más en la jurisprudencia que en una doctrina preestablecida. En este sentido, reivindica el uso de un lenguaje jurídico más accesible para los legos, es decir, para la mayoría de los justiciables. Hugo Aguilar Ortiz obtuvo más de seis millones de votos, no solo en su región de origen, sino en todo el país, quedando en primer lugar en veintiuno de los treinta y dos estados federados⁶. Sin embargo, no era considerado el favorito de Claudia Sheinbaum, quien habría preferido que una mujer se convirtiera en la primera presidenta de la nueva Corte Suprema⁷.

⁵ F. Merino, "Lenia Batres y Loretta Ortiz, las ministras más beneficiadas por los acordeones: aparecieron en más del 90 %", *El Financiero*, 23 de junio de 2025.

⁶ D. García, "Aguilar, futuro presidente de la Corte, obtuvo 1 de cada 2 votos y arrasó en 21 entidades", *Contralínea*, 17 de junio de 2025.

⁷ La ley establece que el candidato o la candidata que haya obtenido el mayor número de votos presida la Corte Suprema durante los dos primeros años.

La elección de Hugo Aguilar Ortiz y su nombramiento al frente de la Corte Suprema reflejan, por tanto, en la práctica, un cambio sociológico en la composición del poder judicial federal y un giro en la forma de impartir justicia. Los primeros meses de mandato se han caracterizado por numerosos desplazamientos del presidente de la Corte por todo el país y ante los públicos más diversos. Además, parece estar tomando forma una nueva estrategia de comunicación en torno a la agenda de la Corte y sus sentencias. El poder judicial se presenta así menos aislado del resto de la sociedad, menos elitista, más transparente y más accesible. Se trata de la cúspide del sistema judicial; marca la pauta, por supuesto, pero aún es difícil saber si el resto de las «tropas» le seguirán, sobre todo en el primer nivel de la institución conformada por los jueces de distrito y los tribunales colegiados (de primera y segunda instancia, respectivamente).

Para citar este capítulo: David Recondo, "Elecciones judiciales en México: un experimento democrático de alto riesgo", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.06>].

La pastoral de los márgenes: el pontificado de Francisco frente a los cambios en América Latina

Morgane Reina

La elección en 2013 en el Vaticano del cardenal argentino Jorge Mario Bergoglio como papa Francisco, marcó una ruptura simbólica en la historia de la Iglesia católica. Su muerte, acaecida el 21 de abril de 2025, es la oportunidad de hacer balance de su pontificado y de cuestionar el legado del primer sumo pontífice latinoamericano. De hecho, y por primera vez en siglos, el jefe de la Iglesia no era europeo ni procedía de los círculos tradicionales de la Curia romana, sino del "Sur global", más concretamente de un continente históricamente moldeado por la evangelización colonial y considerado durante mucho tiempo como el corazón de la catolicidad mundial: América Latina. Su perfil – jesuita, hijo de inmigrantes italianos, arzobispo de Buenos Aires conocido por su cercanía con los pobres – alimentó las esperanzas de un profundo *aggiornamento*, tanto espiritual como político e institucional.

Esta figura pontificia fue rápidamente interpretada, tanto en los medios de comunicación como en ciertos círculos académicos, como la de un papa modesto, progresista, preocupado por la justicia social, la ecología integral y la acogida de los marginados. Esta imagen contribuyó a forjar un relato de transformación moral de la Iglesia en un mundo en mutación. Sin embargo, esta lectura se enfrenta a una paradoja central: aunque Francisco multiplicó los gestos de apertura y las palabras de compasión, no cuestionó los fundamentos doctrinales más conservadores de la institución que presidía. Esta discrepancia entre el estilo y el fondo, entre los símbolos y la estructura, invita a un examen más matizado, incluso crítico, de su pontificado.

En América Latina es precisamente donde las tensiones y ambigüedades de esta pastoral de los márgenes se manifiestan con mayor intensidad. El continente, que antes era mayoritariamente católico, está experimentando en la actualidad una rápida recomposición religiosa: el peso del catolicismo está disminuyendo en favor de múltiples expresiones evangélicas, a menudo conservadoras, y de un pluralismo religioso en el que conviven múltiples sistemas de creencias, un grupo creciente de "sin religión" y nuevas formas de religiosidad. Al mismo tiempo, las sociedades latinoamericanas están atravesadas por intensas luchas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos¹, la identidad de género, la justicia medioambiental y el reconocimiento de las poblaciones indígenas y negras. Lejos de ser un simple escenario pastoral, esta región constituye un terreno altamente conflictivo para cualquier intento de reconfiguración del papel de la Iglesia.

Así pues, el pontificado de Francisco hizo frente a un doble desafío. Por un lado, trató de responder a la crisis de legitimidad que atravesaba la Iglesia católica, debilitada por los escándalos, el clericalismo, la competencia religiosa y la pérdida de credibilidad moral. Por otro lado, se trataba de reposicionar al Vaticano en la esfera política global, aprovechando un capital simbólico basado en la figura del Papa como portavoz de las periferias y mediador moral en los grandes conflictos contemporáneos. Sin embargo, esta doble ambición – la reconquista interna y la proyección externa – suponía una delicada estrategia de equilibrio entre la apertura retórica y el mantenimiento de los dogmas.

¹ Para más información, véase la contribución de Luis Rivera-Vélez y Coline Leonard en este volumen.

Por ello, el pontificado de Francisco debe interpretarse a la luz de las transformaciones latinoamericanas, no como el surgimiento de un cristianismo de liberación renovado, sino como un intento de adaptación autoritaria y diferenciada del catolicismo. ¿Cómo movilizó el papa Francisco la figura de los márgenes para redefinir la autoridad eclesiástica, al tiempo que renovaba las estructuras de poder tradicionalmente asociadas a la institución católica? Para responder a esta pregunta, analizamos el reposicionamiento geopolítico del Vaticano desde una perspectiva Sur-Sur con el fin de comprender mejor cómo la Iglesia del papa Francisco trató de responder al declive de sus bases mediante una estrategia de apropiación de las culturas populares sin una apertura estructural real, así como los conflictos relacionados con las normas de género, donde se reveló el núcleo normativo del pontificado.

¿Una geopolítica de las periferias? Reposicionamiento estratégico del Vaticano en América Latina

Desde su elección, Francisco quiso desplazar la mirada del centro hacia las periferias del mundo globalizado. Esta opción no es puramente retórica, sino que refleja una reconfiguración estratégica del Vaticano ante el declive relativo de la Europa cristiana y el surgimiento del "Sur global". Al presentarse como un papa "venido del fin del mundo", Francisco intentó reinscribir el catolicismo en una lógica de proximidad con las regiones históricamente dominadas, entre las que ocupa un lugar central América Latina.

Este reposicionamiento se materializó en sus desplazamientos simbólicos: en menos de tres años, Francisco visitó Ecuador, Bolivia y Paraguay (2015), y México, Colombia, Perú y Chile en los años siguientes. La gira andina² se enmarca en una voluntad de reconquista religiosa en un contexto de desafiliación creciente. Al dirigirse a las poblaciones indígenas y negras, a los presos, a los pobres de los entornos urbanos o a los campesinos sin tierra, el papa movilizó una retórica de la compasión que confería a la Santa Sede una legitimidad simbólica ante colectivos alejados de la institución, pero sin cuestionar las estructuras sociopolíticas o eclesiásticas que contribuyen a su marginación.

Desde un punto de vista geopolítico, el papa adoptó una postura de tercero mediador, dialogando con gobiernos progresistas (como los de Evo Morales en Bolivia o Rafael Correa en Ecuador) y tratando de no incomodar a las élites. En el caso de Colombia, por ejemplo, Francisco apoyó el proceso de paz sin comprometerse con las causas profundas del conflicto ni con las reivindicaciones de justicia social de los movimientos populares. Esta geopolítica de las periferias fue acompañada de una redefinición del lenguaje diplomático del Vaticano. La encíclica *Laudato si'* (2015), a menudo citada como manifiesto de un cristianismo ecológico, situó la ecología en el centro del discurso eclesiástico. Aunque no se dirige específicamente a América Latina, retoma los términos de una "ecología integral" que

² M. Reina, "L'illustre visite du pape François en Amérique latine", *Note d'analyse* n° 4, OPALC, Sciences Po, 2015 (www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/OPALC_RI_NA%20%20Reina_fev%2016%2C%20revKP_0.pdf).

resuenan con fuerza en los territorios devastados por el extractivismo. Sin embargo, se limitó a una denuncia moral del capitalismo, sin apoyar directamente las luchas locales.

El resultado fue una tensión entre el reconocimiento formal de las reivindicaciones de los pueblos marginados y la no deslegitimación de los marcos institucionales que permiten y perpetúan su subordinación. Esta diplomacia de los márgenes produce una visibilidad parcial que neutraliza su potencial subversivo al tiempo que consolida la autoridad simbólica de la Iglesia. Funciona como una gubernamentalidad moral, cuya eficacia se basa menos en reformas institucionales que en la performatividad de un discurso pastoral que pone en escena una proximidad con los excluidos.

Una estrategia de adaptación entre la piedad popular y el conservadurismo doctrinal

El pontificado de Francisco en América Latina transcurrió en un contexto de declive masivo del catolicismo, en beneficio, en particular, de las iglesias evangélicas y de una pluralización de las pertenencias – o no pertenencias – religiosas. Ante esta crisis, la Iglesia no llevó a cabo una reforma radical, sino que desarrolló una estrategia de adaptación que combinaba la valorización de las culturas populares y el mantenimiento de una firmeza doctrinal.

El papa Francisco puso de relieve la piedad popular mediante la promoción de prácticas religiosas arraigadas localmente, como las procesiones, los cultos marianos – en particular los relacionados con Nuestra Señora de Guadalupe, figura emblemática de la identidad católica popular mexicana – o el reconocimiento oficial de los ritos originarios. El Sínodo sobre la Amazonía (2019) ilustró esta voluntad de integrar ciertas expresiones culturales en la espiritualidad católica, valorando en particular los conocimientos tradicionales y su vínculo sagrado con la naturaleza. Este giro pastoral buscó renovar el atractivo de la Iglesia dialogando con las formas locales de religiosidad comunitaria.

Sin embargo, la apertura cultural se acompañó de una consolidación de las fronteras doctrinales y morales. Francisco mantuvo una línea conservadora en las llamadas "cuestiones sociales": se excluyó la ordenación de mujeres, se rechazó el matrimonio entre personas del mismo sexo y se siguió prohibiendo el sacerdocio de los hombres casados. Esta rigidez doctrinal es un testimonio de la preservación de la unidad eclesial basada en normas patriarcales consideradas intangibles, a pesar de las presiones internas y externas.

Este movimiento ambiguo de apertura cultural y cierre doctrinal genera un equilibrio frágil. Por un lado, permite mantener una base social aún significativa, especialmente entre los colectivos más vulnerables; por otro, preserva una estructura de poder patriarcal y una hegemonía moral que limitan las transformaciones internas. Así pues, la conocida preferencia por los pobres, heredada de la teología de la liberación, queda ahora enmarcada y modulada por una pastoral que valora más la caridad y la asistencia que la protesta social o política. Esta modulación permite a la Iglesia mostrar una dimensión social, al tiempo que limita su compromiso con luchas más radicales por la justicia económica o la redistribución.

La figura del papa Francisco, a menudo presentada como un puente entre la tradición y la modernidad, encarnó esa tensión permanente. Su imagen de "papa de los pobres" y "hombre

humilde" dialoga con un conservadurismo pastoral que bloquea las evoluciones doctrinales y simbólicas que pueden amenazar la cohesión interna. Esta ambivalencia refuerza el hecho de que la reforma emprendida por Francisco, aunque evidencia gestos simbólicos fuertes, sigue siendo fundamentalmente conservadora en sus objetivos.

Normas de género y populismo moral: la frontera discursiva de lo posible

La cuestión del género y la sexualidad ha sido sin duda uno de los terrenos más conflictivos y reveladores del pontificado de Francisco en América Latina. Mientras la región experimentaba un espectacular auge de los movimientos feministas, LGBTQIA+ y de las reivindicaciones por el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, la Iglesia se situó en una posición de estricta regulación moral, cristalizando las tensiones sociales. Esta postura se presentó como un intento de mantener la autoridad eclesiástica en un espacio fragmentado, redefiniendo lo que era aceptable en el debate público.

Desde 2013, Francisco se distinguió por una retórica menos frontal que la de sus predecesores, en particular Benedicto XVI. Su famosa frase "¿Quién soy yo para juzgar?" (2013) fue percibida como un signo de apertura, empatía y pastoral inclusiva. En varias ocasiones insistió en la acogida, reconoció el sufrimiento de ciertas personas, en particular de las transgénero, y pidió que se superasen los juicios precipitados. Este tono moderado alimentó la imagen de un papa compasivo y moderno.

Sin embargo, como señala Judith Butler en *¿Quién teme al género?*³, esta postura pastoral ocultaba una verdadera empresa normativa que tuvo como efecto el limitar aún más los horizontes del reconocimiento. Francisco denunció la "ideología de género", asimilándola a una amenaza occidental contra los valores "naturales" de la familia. Este discurso se basa en una antropología binaria, en la que hombres y mujeres son considerados como complementarios, a menudo jerarquizados. Butler ve en ello un mecanismo disciplinario que asigna a los cuerpos roles fijos y hace impensables otros modos de existencia. Revela una voluntad de control sobre las normas corporales y sociales. Los efectos son especialmente visibles en los países de América Latina, donde la religiosidad popular convive con movilizaciones feministas y queer muy activas.

En la práctica, esta retórica ambivalente se tradujo por intensas resistencias y conflictos. En Argentina, la Iglesia se opuso enérgicamente a la legalización del aborto en 2020, movilizando sus redes y recursos para impedir dicho avance. Del mismo modo, en Brasil, México o Colombia, apoyó campañas contra la educación sexual inclusiva y los derechos de las personas transgénero, a menudo en alianza con grupos conservadores y evangélicos. Estas acciones demuestran que, bajo el pontificado de Francisco, el Vaticano dio un nuevo paso en la estricta cartografía de lo que se considera "natural" o "desviado", definiendo fronteras rígidas para el debate público y la legitimidad moral.

³ J. Butler, *Qui a peur du genre ?*, París, Flammarion, 2024.

Este populismo moral conservador es también una palanca política. Al construir un discurso sobre la familia tradicional y denunciar la "ideología de género" como una amenaza al orden social, el papa Francisco estabilizó un orden simbólico percibido como amenazado por los cambios sociales, al tiempo que movilizó a una base conservadora. Esta postura también permitió a la institución reposicionarse como un actor imprescindible en los debates políticos, a menudo en alianza tácita o explícita con actores políticos y religiosos conservadores.

En definitiva, la cuestión del género ilustra la ambivalencia del pontificado: una aparente apertura pastoral acompañada de un endurecimiento normativo. Lejos de constituir una revolución, este posicionamiento supuso sin duda una reforma, pero de esencia conservadora: al tiempo que mostraba gestos de compasión, reafirmaba los finos límites entre lo que está permitido y lo que está prohibido, entre la inclusión y la exclusión.

El pontificado de Francisco se enmarcó en un mundo en el que la cristiandad como orden sociopolítico estaba en declive, pero en el que la religión volvía a ocupar el espacio público bajo nuevas formas. En América Latina, encarnó esta transformación dando voz a las periferias, haciéndose portavoz de los excluidos y movilizándolo un léxico moral centrado en la dignidad, la justicia social y la ecología. Sin embargo, esta crítica de los desórdenes del capitalismo globalizado nunca dio lugar a un cuestionamiento estructural: el Papa denunció los excesos del neoliberalismo sin proponer una alternativa política radical y ratificó firmemente las fronteras doctrinales, en particular las relativas a la familia y al género.

Esta combinación – apertura retórica y bloqueo normativo – revela la ambivalencia de un pontificado que, lejos de revolucionar la Iglesia, consolidó sobre todo su papel de autoridad moral en sociedades fragmentadas. Francisco gestionó una institución en crisis, sin transformarla: compasión sin reconocimiento, reforma sin ruptura, inclusión con condiciones. En América Latina, su legado parece doble: haber sabido reencuadrar a la Iglesia en las luchas sociales y medioambientales, pero a costa de reforzar un conservadurismo moral que limita los posibles.

La muerte del papa Francisco y la llegada de Robert Francis Prevost, procedente de Estados Unidos y también naturalizado peruano, elegido como papa León XIV el 8 de mayo de 2025, abrieron un nuevo ciclo. Se plantea con nitidez la cuestión del lugar que ocupa América Latina en la gobernanza de la Iglesia, pero también la del equilibrio que es preciso encontrar entre la justicia social, la diversidad cultural y las normas tradicionales. En la región, las perspectivas son inciertas: ¿podrá el catolicismo reinventarse frente al avance evangélico y las movilizaciones feministas e indígenas?, ¿o se replegará aún más en una defensa identitaria y moral? Estas son algunas de las cuestiones que marcarán el próximo pontificado y que determinarán si la pastoral de los márgenes iniciada por Francisco sigue siendo una estrategia de supervivencia o se convierte en la palanca de una verdadera transformación.

Para citar este capítulo: Morgane Reina, "La pastoral de los márgenes: el pontificado de Francisco frente a los cambios en América Latina", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.07>].

Segunda parte

América latina frente a la historia

De la terapia de shock al legado controvertido: el decreto 21060 en Bolivia (1985-2025)

Sebastián Urioste

El 29 de agosto de 1985, el presidente boliviano Víctor Paz Estenssoro firmó el decreto 21060, sometiendo al país a una "terapia de shock" económica e iniciando lo que más tarde se llamaría el "ciclo neoliberal en Bolivia". Aquel texto, considerado a menudo como un punto de inflexión en la historia contemporánea del país, fue adoptado en un contexto de aguda crisis económica y política. Para los críticos del "capitalismo de Estado" instaurado tras la Revolución Nacional de 1952¹, la hiperinflación, la caída del precio del estaño y una extrema inestabilidad social exigían un ajuste radical. El decreto 21060 tenía como cometido estabilizar la economía, liberalizar los mercados y reestructurar el Estado, pero acabaría también teniendo consecuencias profundas en las dinámicas sociales y políticas del país.

Cuarenta años después de su adopción, este decreto sigue generando apasionados debates. Las elecciones presidenciales de 2025, ganadas por Jaime Paz Pereira bajo la bandera de un "capitalismo popular", lo demostraron: este texto histórico ha sido celebrado como un pilar de la estabilización económica, pero también criticado por sus consecuencias sociales y las controversias en torno a su implementación. Este punto de fijación invita a examinar más de cerca las repercusiones del decreto en la gobernanza, la economía, la política y la sociedad bolivianas.

Una respuesta a la "ingobernabilidad" (1982-1985)

Los años 1982-1985 estuvieron marcados por una profunda crisis económica, social y política en Bolivia. El gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), dirigido por el presidente electo Hernán Siles Zuazo, se enfrentó a una hiperinflación récord (2.177% en 1984), a un desplome de los precios internacionales del estaño (pilar de las exportaciones y los ingresos fiscales del Estado) y a una movilización social sin precedentes. La Central Obrera Boliviana (COB), con su histórico papel en la lucha sindical contra las dictaduras militares², exigía reformas radicales, llegando incluso a reclamar un "gobierno revolucionario" y el control obrero mayoritario en la administración de las empresas públicas creadas desde 1952. Las huelgas, las ocupaciones y las demandas sindicales paralizaron la economía, mientras que las divisiones internas del gobierno y la oposición parlamentaria del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y de Acción Democrática Nacionalista (ADN) hacían imposible cualquier gobernanza³.

¹ S. Urioste, "Aux sources du coup d'Etat de 1964 en Bolivie", in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2014/Les Etudes du CERI*, n° 207-208, 2015, pp. 39-43 (<https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.207-208.08>).

² S. Urioste, "La transition de 1978 en Bolivie", in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 239-240, 2019, pp. 47-51 (<https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.239-240.09>).

³ S. Urioste, "1982 : la fin de la transition démocratique en Bolivie", in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, 2023, pp. 35-38 (<https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.264-265.06>).

En este contexto, los partidos políticos buscaron una solución institucional. En noviembre de 1984, lograron un acuerdo para acortar el mandato de Siles Zuazo y convocar elecciones anticipadas. Este acuerdo marcó un primer movimiento de centralización del poder en torno a los partidos políticos, en detrimento de las movilizaciones populares y sindicales. Las elecciones de junio de 1985 llevaron a Víctor Paz Estenssoro, candidato del MNR, a la presidencia, gracias a un compromiso parlamentario con la ADN: al no alcanzar ningún candidato la mayoría absoluta en las urnas, fue el Parlamento quien decidió la elección del jefe de Estado. Menos de un mes después de su investidura, Paz Estenssoro, que había promovido el capitalismo de Estado durante su primer mandato en 1952, anunció una "nueva política económica" (NPE). Siguiendo los principios del Consenso de Washington, esta política preveía la liberalización del mercado laboral, una profunda reforma fiscal, el congelamiento de salarios, el despido masivo de funcionarios y trabajadores mineros, y la flotación del dólar. Las empresas públicas fueron descentralizadas y la cogestión obrera, limitada. El número de representantes de los trabajadores en las direcciones se redujo significativamente (en comparación con el poder ejecutivo), debían ser elegidos por voto directo y secreto, y no podían ser dirigentes sindicales. El decreto 21060, promulgado el 29 de agosto de 1985, fue la herramienta jurídica de esta ruptura, que respondía a las exigencias de las instituciones financieras internacionales.

En busca de una "governabilidad"

Dramatizado durante el discurso presidencial con una frase ya mítica, "Bolivia se nos muere", el decreto fue inmediatamente denunciado por la COB, que llamó a una huelga general y luego a una huelga de hambre. En respuesta, el gobierno decretó el estado de sitio el 19 de septiembre. Así, las libertades sindicales fueron suspendidas y los opositores puestos bajo jurisdicción militar, en nombre del restablecimiento del orden y la protección de la democracia representativa contra el "desgobierno" que caracterizaba al país desde el fin de las dictaduras. Mientras las fuerzas del orden confinaban a unas 140 personas y miles mantenían piquetes de huelga de hambre en las minas, el Congreso, con el apoyo de la ADN, aprobó el estado de sitio – y por tanto la suspensión temporal de las garantías constitucionales –, sentando así las bases de lo que más tarde se llamaría la "democracia pactada".

A finales de septiembre, se organizó una reunión entre Víctor Paz y Hugo Banzer, dictador entre 1971 y 1978 y candidato derrotado a la presidencia por la ADN. Dos semanas después, Paz Estenssoro y Banzer firmaron públicamente, en uno de los salones del Congreso, un "Pacto por la Democracia"⁴. Este documento expresaba la preocupación de los líderes de los partidos ante la inestabilidad política boliviana que amenazaba la democracia y distorsionaba el papel de la oposición. Para remediarlo, llamaba a la cooperación entre los principales partidos y al respeto estricto de la Constitución, con el fin de fortalecer el Estado de derecho y garantizar la estabilidad y el desarrollo del país. El texto precisaba que el poder obtenía su legitimidad del pueblo, expresada en elecciones libres, y proponía un pacto entre gobierno

⁴ *El Diario*, 17 de Octubre 1985.

y oposición para una nueva vida política común. También establecía quince objetivos, entre ellos: perfeccionar la democracia representativa y el sistema electoral, modernizar y descentralizar el Estado, reforzar la autoridad parlamentaria, combatir la inflación, fomentar el ahorro, atraer inversiones nacionales y extranjeras, recuperar la confianza de los organismos financieros internacionales y, sobre todo, apoyar el programa económico del gobierno del MNR. Aunque la idea de un gobierno de coalición no se mencionaba explícitamente, el pacto permitía a la ADN "asumir responsabilidades en la conducción de las entidades económicas y sociales del Estado". Según Banzer, la "lucha a muerte" por "tomar y conservar el poder" había hecho estéril la acción de la mayoría de los gobiernos: por el bien de la República, había llegado el momento de "dejar gobernar para poder gobernar"⁵.

De este modo, el estado de excepción aprobado por el MNR y la ADN, junto con su acuerdo, instituyeron los mecanismos por los cuales los pactos entre partidos políticos abrieron el camino a profundas reformas del Estado. De hecho, el pacto de septiembre de 1985 inauguró una nueva forma de gobierno basada en la aceptación de los resultados electorales, la alternancia en el poder y la cooperación entre partidos, dando lugar a coaliciones parlamentarias que luego se reflejarían en la composición de los gobiernos y los gabinetes ministeriales. También generó una marginalización de los actores sociales no parlamentarios. El politólogo Jorge Lazarte analiza este período como una transición hacia una "governabilidad" que se basa en reglas institucionales estables que permiten el funcionamiento de la democracia entre 1985 y 2000, gracias a dos dinámicas: los pactos entre partidos políticos y el debilitamiento de los movimientos sindicales⁶. Sin embargo, esta estabilización resultó frágil y los movimientos sociales se fueron recomponiendo progresivamente hasta volver a la escena pública.

Así, el decreto 21060 se aprobó en un contexto de crisis múltiple en el que la búsqueda de la estabilidad era una prioridad absoluta. Las reformas que instauró tuvieron consecuencias mayores en la estructura productiva del país. Permitieron frenar la hiperinflación y estabilizar la moneda, y condujeron a privatizaciones masivas, a mediados de la década de 1990, destinadas a atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, esta estabilización se logró a costa de un agravamiento de las desigualdades sociales⁷, que generaron tensiones sociales duraderas, neutralizadas parcialmente por cinco estados de sitio en 1985, 1986, 1989, 1995 y 2000. De hecho, cuatro de los cinco gobiernos que se sucedieron decretaron la suspensión temporal y selectiva de las garantías constitucionales cuando las movilizaciones sociales superaron un umbral que consideraban inaceptable en sus modalidades. Ya en 1985, el economista Pablo Ramos concluía, en una crítica incisiva de la "nueva política económica", que el "neoliberalismo" se aplicaba y se aplicaría mediante medidas de estado de sitio, ya que no podía ser objeto de un consenso⁸.

⁵ *Ibid.*

⁶ J. Lazarte, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro : Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, 2005, pp. 44-45.

⁷ Entre 1989 y 2001, el índice de Gini pasó de 0,53 a 0,59. Véase L. Lacroix y C. Le Gouill, *Le "processus de changement" en Bolivie. La politique du gouvernement d'Evo Morales (2005-2018)*, Paris, Editions de l'IHEAL, 2019, pp. 115-116.

⁸ P. Ramos Sánchez, *El neoliberalismo en acción. Análisis crítico de la nueva política económica*, 3ra edición, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, 1986, pp. 103-104.

El decreto 21060 y las medidas de excepción que lo acompañaron reforzaron, por lo tanto, el poder ejecutivo y marginaron, e incluso llegaron a criminalizar, a los actores sociales más contestatarios. La "democracia pactada", fundada en acuerdos entre partidos y en la represión de las protestas, se convirtió en el modelo dominante de gobernanza. Sin embargo, a finales de la década de 1990 también surgieron nuevas formas de movilización, en ocasiones violentas, que pusieron en tela de juicio los equilibrios políticos establecidos en 1985. A modo de ejemplo, los despidos en el sector minero provocaron migraciones tanto externas como internas, en particular hacia el trópico boliviano, el Chapare. En esta zona, numerosos antiguos trabajadores mineros se reconvirtieron en la producción de hoja de coca e importaron allí formas de organización heredadas de los sindicatos obreros. Entre ellos se encontraba Evo Morales Ayma, primero representante sindical de los "cocaleros" (cultivadores de coca), luego diputado y, finalmente, presidente del país en 2005, quien llegó a cuestionar – tanto a través de las urnas como mediante la organización de bloqueos masivos de carreteras – el principio de la democracia pactada, la economía de mercado y los cimientos mismos de la República de Bolivia.

Un legado aún vigente

Cuarenta años después de su adopción, el decreto 21060 sigue siendo un objeto de memoria y debate, recordando que las opciones económicas y políticas pasadas continúan estructurando las posibilidades y contradicciones del presente. Sus impactos fueron múltiples y contradictorios: la estabilización económica se logró al precio de un aumento de las desigualdades sociales y de una memoria dolorosa, especialmente entre los exmineros y los sindicatos. Instauró un modelo de gobernanza basado en acuerdos entre partidos, pero también generó una intensificación de las prebendas dentro de las coaliciones de gobierno y, a la larga, una deslegitimación del sistema de partidos "tradicionales".

Para sus defensores, salvó a Bolivia del caos y sentó las bases de una democracia estable hasta principios del siglo XXI. Para sus detractores, es el origen de un modelo económico y político responsable de la precarización masiva de la población y de una violencia estatal que solo terminó con las movilizaciones sociales de los años 2000-2006. Estas culminaron con la elección en primera vuelta de Evo Morales, iniciando un modo de gobernanza basado en la articulación entre el Movimiento al Socialismo (MAS), partido hegemónico a nivel nacional, y un "pacto" entre movimientos sociales explícitamente opuestos a la economía de mercado y portadores de un proyecto de "descolonización" de la sociedad. En definitiva, fue un Estado Plurinacional de Bolivia el que tomó forma y dejó de lado a la vieja república

Esta memoria dividida resurgió con fuerza en las elecciones de 2025. El programa del candidato de derecha Jorge Quiroga, centrado en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la reducción drástica del déficit presupuestario⁹, fue percibido por algunos como un avatar, cuando no un heredero directo, de las reformas de 1985 y de las modalidades de gobernanza que las hicieron posibles. Sus simpatizantes elogiaron un modelo virtuoso de

⁹ J. Doria, "'Motosierra, machete y tijera': el plan de 'Tuto' Quiroga para estabilizar la economía de Bolivia", CNN Latinoamérica, 10 de agosto de 2025.

estabilización, ya que la situación económica de Bolivia en 2025 les parecía presentar similitudes con la crisis del capitalismo de Estado de los años 1980¹⁰. Sus opositores repudiaron un retorno a las recetas neoliberales, una sumisión a agencias de financiamiento internacionales y, en última instancia, la represión de las movilizaciones sociales que tal política no dejaría de generar. Fue en esta cuerda floja que avanzó Jaime Paz Pereira, quien hizo campaña por un "capitalismo popular", es decir, una tercera vía entre el capitalismo de Estado asociado al MAS y las propuestas de Jorge Quiroga, quien se refería explícitamente a las reformas emprendidas por Javier Milei en Argentina¹¹, así como a las "lecciones" dejadas por Víctor Paz Estenssoro¹². El programa de gobierno de Paz Pereira abogaba por una economía de mercado abierta, donde las inversiones privadas y extranjeras serían fomentadas y aseguradas¹³. Preveía la reducción del déficit presupuestario, así como una baja de las cargas fiscales y los derechos de aduana. Sin embargo, descartaba cualquier privatización de las empresas públicas, optando más bien por un "congelamiento" de las actividades de las entidades deficitarias. Además, rechazaba categóricamente cualquier recurso al endeudamiento con el FMI, estimando que los recursos del Estado, si eran gestionados sin corrupción, serían suficientes para financiar las reformas necesarias. Finalmente, se negó a calificar su programa de "shock" o de "ajuste" económico (expresiones vinculadas al registro neoliberal) y prefirió hablar de "transición" y de un "proceso de estabilización"¹⁴, dejando entender una supresión progresiva de los subsidios a los combustibles.

Este programa fue validado electoralmente el 10 de octubre con el 54.96% de los votos en la segunda vuelta. Este escrutinio marca el inicio de un nuevo ciclo político, caracterizado por la ausencia de mayoría absoluta en el Congreso, la derrota del MAS y una segunda vuelta, todo en un contexto en el que el 15% del electorado boliviano sigue sin representación¹⁵. El 17 de diciembre de 2026, cinco semanas después de su investidura, Paz Pereira emitió el

¹⁰ Según la Fundación Milenio, Bolivia se encuentra en 2025 sumida en una crisis multidimensional (externa, presupuestaria, inflacionaria, financiera y productiva), con perspectivas de recesión e inestabilidad persistentes. El déficit de la balanza de cuenta corriente alcanzó los 814 millones de dólares en el primer semestre, debido a la caída de las exportaciones (-6.8%) y a un déficit comercial de 203 millones. La financiación externa es prácticamente inexistente, lo que obliga al gobierno a recurrir a las reservas de oro. El déficit presupuestario se situó en el 6 % en agosto, con una proyección anual del 10%, financiado por el Banco Central y los fondos de pensiones. La inflación alcanzó el 18.3% en septiembre (23.3% en doce meses), con un fuerte aumento de los precios de los alimentos (+36.2%). Las importaciones de combustibles (2,890 millones de dólares en 2025) y las subvenciones asociadas (2,000 millones) pesan sobre las finanzas públicas, agravadas por la caída de la producción nacional de gas y petróleo. Por último, el PIB se contrajo un 2.4% en el primer semestre, afectando a todos los sectores clave (hidrocarburos, comercio, transporte, etc.), en un contexto de escasez de divisas. Véase Fundación Milenio, Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia, n° 47, noviembre 2025 (<https://fundacion-milenio.org/informe-de-milenio-sobre-la-economia-de-bolivia-2025-n-47/>).

¹¹ Presidente entre 2001 y 2002, candidato por cuarta vez consecutiva en 2025, Jorge Quiroga siempre ha manifestado su oposición al "socialismo del siglo XXI". Durante la campaña de 2025, hizo numerosas referencias a la política de la «motosierra» de Javier Milei. Véase J. Doria, art. citado.

¹² F. Lacio Fernández, "Tuto quiere aplicar las recetas de Víctor Paz para superar la crisis", *El Deber*, 10 de junio de 2025.

¹³ G. Lissardy, "3 cambios que propone Rodrigo Paz para Bolivia tras su llegada al poder y el fin de dos décadas de gobiernos de izquierda", *BBC News Mundo*, 20 de noviembre de 2025.

¹⁴ AFP, "Rodrigo Paz promete superar la crisis en Bolivia sin un plan de ajuste severo", *RFI*, 26 de agosto 2025.

¹⁵ Véase la contribución de Rafael Archondo en este volumen.

decreto 5503, declarando el "estado de emergencia económica, financiera y social"¹⁶. Compuesto por 121 artículos y 8 disposiciones transitorias, este decreto se anuncia como un texto fundador, susceptible de tener un destino comparable al del decreto 21060, adoptado cuarenta años antes. Impulsado por la ambición de una "reconstrucción integral de la economía boliviana" (art. 1), rompe con el capitalismo de Estado tal como lo definió la versión boliviana e indigenista del "socialismo del siglo XXI". A mediano y largo plazo, este decreto busca atraer inversiones extranjeras directas, repatriar capitales y dinamizar la creación de empresas privadas. Pero sus consecuencias más inmediatas y tangibles residen en la supresión abrupta y total de los subsidios a los combustibles. Para limitar su impacto social, el gobierno apuesta por un aumento del salario mínimo y una serie de medidas de acompañamiento dirigidas a las poblaciones más vulnerables, destinadas a amortiguar el aumento de costos y precios.

Más que una transición gradual, el nuevo gobierno boliviano, que en esta etapa carece de una coalición en el Parlamento, parece haber optado finalmente por la "terapia de shock" a la que Paz Pereira temía ser asociado antes de la segunda vuelta electoral. Tal aprehensión, sumada a la persistencia de los debates durante la campaña, muestra que la pregunta fundamental planteada en 1985 – ¿cómo conciliar estabilidad económica y democracia? – sigue vigente. El desafío para Bolivia es ahora construir una gobernanza que no se base ni en la exclusión ni en la represión, sino en la búsqueda de un nuevo pacto social, capaz de superar los legados conflictivos de la "terapia de shock" de 1985, así como la polarización que el país conoció durante los años de gobierno del MAS. En 2019, esta polarización estuvo a punto de sumir a Bolivia en una guerra civil. En un contexto latinoamericano marcado, desde la elección de Javier Milei en Argentina en 2023, por una nueva puesta en cuestión de la intervención del Estado en la economía, la experiencia boliviana invita a repensar las modalidades de la transición económica y política de un ciclo estatista a un ciclo liberal.

¹⁶ Estado Plurinacional de Bolivia, Decreto Supremo N° 5503, 17 de diciembre de 2025.

Para citar este capítulo: Sebastián Urioste, "De la terapia de shock al legado controvertido: el decreto 21060 en Bolivia (1985-2025)", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea: <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.08>].

Cuarenta años de democracia en Brasil (1985-2025): ¿hacia una revitalización democrática?

Frédéric Louault y Angelica Muller

En 2025, Brasil conmemoró los cuarenta años del retorno de los civiles al poder, tras más de dos décadas de régimen militar (1964-1985). Durante estas cuatro décadas, la democracia brasileña ha experimentado varias evoluciones que podemos resumir esquemáticamente en cinco etapas: 1) un período de reconstrucción democrática en los años 80; 2) una fase de estabilización, a pesar de ciertas oscilaciones democráticas y varios signos de fragilidad, en los años 90; 3) un fortalecimiento de las instituciones democráticas en la primera década del siglo XXI; 4) una fase de brutal retroceso entre 2015 y 2023, con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, la llegada al poder de la extrema derecha y la presión autoritaria ejercida bajo la presidencia de Jair Bolsonaro (2019-2022); 5) y, a continuación, un resurgimiento democrático tras el impacto de los actos antidemocráticos perpetrados por militantes bolsonaristas el 8 de enero de 2023 y el intento de golpe de Estado destinado a impedir el regreso al poder de Lula¹.

Durante estas cuatro décadas, la ciencia política brasileña ha estudiado de forma atenta, sistemática y muy detallada estas secuencias políticas, produciendo innumerables análisis sobre la evolución de la democracia, sus límites y los retos a los que se ha enfrentado². El presente artículo se inscribe en la prolongación de estas reflexiones, presentando tres ejemplos concretos del trabajo de revitalización democrática en marcha en la sociedad brasileña en 2025: la multiplicación de actos simbólicos destinados a afirmar públicamente el apego a las instituciones democráticas; el gran interés suscitado por la película *Sigo aquí (Ainda Estou Aqui)*, de Walter Salles, que evoca la memoria de la dictadura y ganó el Óscar a la mejor película extranjera; la firmeza del Tribunal Supremo de Brasil a la hora de imponer el respeto de los valores democráticos. Sin prejuzgar la relación entre estos acontecimientos, la evolución de la percepción de la democracia en la opinión pública y la calidad medida de la democracia, hay que reconocer que el año 2025 confirma una tendencia hacia la revitalización democrática.

Conmemorar la democracia: simbología y patrimonialización

En el ámbito político, las conmemoraciones del retorno de los civiles al poder en 1985 fueron bastante sobrias, a diferencia de la celebración del bicentenario de la Independencia brasileña por parte del Gobierno de Bolsonaro en septiembre de 2022, en plena campaña electoral. Lula busca el equilibrio adecuado que permita reavivar la confianza en la democracia – uno de los grandes compromisos de su campaña electoral de 2022 – sin avivar las brasas

¹ En el anexo se incluyen tres gráficos que presentan esta evolución democrática a partir de datos cuantitativos recopilados por el Latinobarómetro (satisfacción con la democracia y apoyo a la democracia) y por el Proyecto V-Dem (calidad de la democracia).

² Para consultar las contribuciones más recientes, véase, por ejemplo: L. Avritzer y L. Renno, *The Crisis of Democracy in Brazil*, Cham, Springer, 2026; L. Avritzer, *O golpe bateu na trave. Democracia, ordem e desordem no Brasil*, São Paulo, Grupo Autêntica, 2025.

de la polarización y sin molestar a su frágil base de apoyo en el Congreso. Esta voluntad de unión se ha materializado en una serie de acciones simbólicas.

El 8 de enero se celebró una ceremonia en el Palacio Presidencial del Planalto para conmemorar solemnemente el segundo aniversario de la invasión de la Plaza de los Tres Poderes por parte de los militantes bolsonaristas. En esta ocasión, se volvieron a colocar las obras de arte que fueron vandalizadas durante el ataque y posteriormente restauradas (entre ellas, el famoso cuadro *As Mulatas* del pintor Di Cavalcanti). Este gesto celebra el poder de la creación y la reparación. También se instaló un arreglo floral temporal que formaba la palabra DEMOCRACIA. Y se escenificó un "abrazo democrático" (*abraço democrático*) entre personalidades de diferentes tendencias políticas – miembros del Gobierno, senadores, diputados, etc. –, simbolizando la unión nacional en torno a la democracia y la resolución pacífica de los conflictos.

Se celebraron otras dos ceremonias el 15 de marzo en el Panteón de la Patria y la Libertad Tancredo Neves³ –, y posteriormente el 15 de septiembre con motivo del Día Internacional de la Democracia. Por último, el 25 de octubre se celebró por primera vez un Día Nacional de la Democracia, también en la Plaza de los Tres Poderes de Brasilia⁴. En 2023, la senadora Eliziane Gama (Partido Socialdemócrata, PSD) presentó un proyecto de ley en este sentido con el fin de reavivar periódicamente una visión positiva de la democracia y transmitir sus valores⁵.

Alimentar la democracia desde la base: la película *Sigo aquí* de Walter Salles y la memoria de la dictadura militar

El segundo momento de revitalización democrática tiene sus raíces en el seno mismo de la sociedad brasileña y, de una forma bastante inédita, a partir de una obra cinematográfica. El 2 de marzo, domingo de carnaval, el "espectáculo más grande del mundo" – el carnaval de Río de Janeiro –, retransmitido a escala nacional por la principal cadena de televisión de Brasil, tuvo que competir con otro de los eventos más seguidos a nivel internacional: la ceremonia de los Óscar. En un ambiente que mezclaba la efervescencia del carnaval y una emoción cercana al clima de un Mundial de fútbol, los brasileños apoyaban con fervor la película que iba a ofrecer al país su primera estatuilla en la categoría de mejor película extranjera: *Sigo aquí*, del director Walter Salles.

Estrenada en noviembre de 2024 en Brasil, la película es una adaptación de la novela autobiográfica de Marcelo Rubens Paiva, que narra la trayectoria de su madre, Eunice Paiva, durante y después de la dictadura militar (1964-1985). La historia comienza en 1970 y narra

³ Este monumento, erigido en la Plaza de los Tres Poderes entre 1985 y 1986, lleva el nombre del primer presidente civil elegido por sufragio indirecto en 1985 (al caer gravemente enfermo, no pudo asumir el cargo, pero su nombre sigue asociado a la reconstrucción de la democracia en Brasil). Véase F. Louault, *Brésil. L'interminable émergence*, París, Tallandier, 2022, p. 30.

⁴ Tribunal Superior Electoral, "Día Nacional da Democracia: uma luta histórica e permanente", 24 de octubre de 2025 (www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Outubro/dia-nacional-da-democracia-uma-luta-historica-e-permanente).

⁵ Senado Federal, Proyecto de Ley nº 6103, de 2023 (Crea el Día Nacional de Defensa de la Democracia) (www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161694). La fecha se eligió para rendir homenaje al periodista Vladimir Herzog, activista por la democracia asesinado por la dictadura militar el 25 de octubre de 1975.

la vida de una familia de clase media acomodada en un barrio de Río de Janeiro. Casada con el exdiputado laborista Rubens Paiva, Eunice era madre de cinco hijos. De la noche a la mañana, su marido fue secuestrado y se convirtió en uno de los "desaparecidos políticos" del régimen. Hoy sabemos que Rubens Paiva fue torturado y asesinado por los militares en los sótanos del Departamento de Operaciones de Información-Centro de Operaciones de Defensa Interna (DOI-CODI)⁶, en Río de Janeiro, entre el 20 y el 22 de enero de 1971. Poco después de la detención de Rubens, Eunice se enteró de su muerte, pero la familia nunca supo dónde se encontraba el cuerpo – la misma suerte que corrieron muchos otros desaparecidos de la dictadura. No fue hasta 1996, tras una larga batalla judicial liderada por Eunice Paiva y varias familias de desaparecidos, cuando el Estado brasileño emitió un certificado de defunción que acreditaba la desaparición del diputado⁷. Eunice Paiva falleció a los 86 años, el 13 de diciembre de 2018, fecha que marcaba el quincuagésimo aniversario del Acta Institucional nº 5⁸, símbolo de la represión durante la dictadura militar, y menos de dos meses después de la llegada al poder de Jair Bolsonaro. A pesar de un intento de boicot por parte de una parte de la derecha bolsonarista, la película tuvo un rápido éxito, con 5.8 millones de espectadores en pocos meses. Ha suscitado numerosos debates sobre la dictadura, alimentando un trabajo de memoria tardío en un país aún fuertemente marcado por discursos que tienden a eufemizar o glorificar la represión de ese período (como solía hacer el propio Jair Bolsonaro).

En una entrevista, Walter Salles declaró que "el encuentro del público brasileño con su propia historia es el mayor premio con el que podría soñar⁹". ¿Por qué este encuentro, al que se refiere el director, tuvo lugar con esta película y no con otra de entre tantas obras que tratan sobre la historia de la dictadura en Brasil? Si bien la película evoca una historia individual, habla un lenguaje universal: una familia, una madre, unos hijos que crecen sin su padre. Rubens Paiva no era un revolucionario; no tomó las armas para luchar contra el régimen y, sin embargo, fue asesinado por ese régimen. *Sigo aquí* no muestra ni la muerte de Rubens ni las lágrimas de Eunice. Es precisamente por la sensibilidad y la discreción con las que evoca ese periodo por lo que la película ha conmovido a tanta gente, en un contexto marcado por una fuerte polarización y una brutalización del debate político¹⁰. El alcance de la película ha traspasado incluso las fronteras nacionales. Para la ministra de Derechos Humanos y Ciudadanía, Macaé Evaristo, su nominación a los Óscar devolvía la democracia al centro de la atención internacional: "Brasil desempeña, en este momento histórico, un papel muy importante en la escena internacional. En primer lugar, en la defensa de la democracia y, en segundo lugar, en la defensa de los derechos humanos¹¹".

⁶ Creado en 1970, es un servicio de represión e inteligencia subordinado al ejército.

⁷ Ley sobre las desapariciones políticas en Brasil (nº 9140/1995).

⁸ Considerada la legislación más autoritaria promulgada durante la dictadura, instauró la censura y suprimió el derecho de *habeas corpus*, entre muchas otras medidas discrecionales.

⁹ R. Pina, "Walter Salles: El futuro del cine brasileño depende de la regulación del streaming, 'que es tierra de nadie'", *BBC News Brasil*, 20 de febrero de 2025 (www.bbc.com/portuguese/articles/c4g31z1jx6jo).

¹⁰ Para un análisis más detallado, véase A. Müller, "Le succès d'un film-mémoire. Retour sur le film oscarisé 'Je suis toujours là'", *La Vie des idées*, 5 de marzo de 2025 (<https://booksandideas.net/Le-succes-d-un-film-memoire>).

¹¹ Ministerio de Derechos Humanos y Ciudadanía, "Ainda Estou Aqui" en los Óscar sitúa la democracia en el centro del debate internacional, afirma la ministra, 23 de enero de 2025 (www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/indicacao-do-filme-201cainda-estou-aqui201d-ao-oscar-traz-defesa-da-democracia-

Defender la democracia desde arriba: la sentencia contra el intento de golpe de Estado y la condena de Jair Bolsonaro

El tercer acontecimiento que puede interpretarse como una acción de revitalización democrática fue impulsado por el poder judicial con el fin de afirmar con firmeza la defensa de los principios democráticos tras el asalto perpetrado por militantes bolsonaristas contra la Plaza de los Tres Poderes en Brasilia y el descubrimiento de un proyecto de golpe de Estado durante el proceso electoral de 2022. En total, más de dos mil personas fueron objeto de investigaciones por su participación en los actos antidemocráticos del 8 de enero de 2023¹². De ellas, 371 fueron condenadas a penas diversas que pueden llegar hasta los diecisiete años de prisión (122 se encontraban fugadas en el extranjero). En los casos menos graves, las condenas fueron de carácter más simbólico, como la obligación de asistir a cursos sobre el funcionamiento de la democracia o de prestar servicios a la comunidad.

Tras más de dos años de investigación, el Tribunal Supremo también dictó sentencias muy severas contra veintinueve personas declaradas culpables de haber fomentado un intento de golpe de Estado en torno a las elecciones de 2022 y de haber intentado impedir la toma de posesión del presidente Lula. Los acusados se dividieron en cuatro grupos, que correspondían a distintos niveles de implicación en el proyecto. Los juicios se prolongaron entre los meses de agosto y diciembre de 2025. El más mediático fue el del grupo 1, calificado de "grupo principal". Este agrupaba a siete personas de alto rango – entre ellas el expresidente Jair Bolsonaro y cuatro de sus antiguos ministros – consideradas como las impulsoras y líderes del proyecto¹³. Todos ellos fueron condenados a duras penas de prisión por "organización criminal armada; intento de abolición violenta del Estado democrático de derecho; golpe de Estado; daños calificados por violencia y amenaza grave; y deterioro del patrimonio clasificado" (véase la tabla 1 a continuación). Por otra parte, el expresidente fue puesto en prisión preventiva, alegando el juez razones de orden público y indicios de un "alto riesgo de fuga". Aunque en un principio se le había concedido la autorización para cumplir la pena en su domicilio, fue encarcelado el 22 de noviembre en la sede de la policía federal de Brasilia tras intentar romper su brazalete electrónico con un soldador.

para-centro-do-debate-internacional).

¹² Tribunal Supremo Federal: "En dos años, el STF ha responsabilizado a 898 personas por actos antidemocráticos del 8 de enero", 7 de enero de 2025 (<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/em-dois-anos-stf-responsabilizou-898-pessoas-por-atos-antidemocraticos-de-8-de-janeiro>).

¹³ Tribunal Supremo Federal, "El STF condena a los ocho acusados del Núcleo 1 de la acción por intento de golpe de Estado", 11 de septiembre de 2025 (<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-condena-os-oito-reus-da-acao-por-golpe-de-estado>).

Tabla 1
Condenas dictadas por intento de golpe de Estado (Grupo 1)

Nombre	Cargo en 2022	Cargos	Pena impuesta
Jair Bolsonaro	Presidente de la República y candidato a la reelección		27 años y 3 meses (régimen de seguridad) + 8 años de inhabilitación
Walter Braga Netto	Ministro de Defensa (hasta el 31/03/2022) y posteriormente candidato a la vicepresidencia de la República		26 años (régimen de seguridad) + 8 años de inelegibilidad
Mauro Cid	Teniente coronel de las Fuerzas Armadas y secretario personal de Jair Bolsonaro	– Organización criminal armada	2 años (régimen abierto) en virtud de una reducción de pena por cooperación con la justicia
Almir Garnier	Comandante en jefe de la Armada	– Intento de abolición violenta del Estado democrático de derecho	24 años (régimen de prisión efectiva) + 8 años de inhabilitación
Augusto Heleno	Ministro del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI)	– Golpe de Estado	21 años (régimen de seguridad máxima) + 8 años de inelegibilidad
Anderson Torres	Ministro de Justicia y posteriormente secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal (Brasilia)	– Daños calificados por violencia y amenaza grave	24 años (régimen de reclusión) + 8 años de inelegibilidad
Paulo Sergio Nogueira	Ministro de Defensa (31/03/2022-01/01/2023)	– Deterioro del patrimonio protegido	19 años (régimen de seguridad máxima) + 8 años de inelegibilidad
Alexandre Ramagem	Director de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABI), posteriormente elegido diputado federal (en octubre de 2022)		16 años y 1 mes (régimen de seguridad máxima, fugado en Estados Unidos) + 8 años de inelegibilidad

El juicio relativo al grupo 2 (proyecto de golpe de Estado) se celebró del 9 al 16 de diciembre¹⁴. Cinco personas de rango intermedio fueron condenadas por redactar el "proyecto de golpe de Estado" e intentar impedir que los electores votaran en las elecciones de 2022. En el grupo 3 (ruptura institucional), nueve personas – entre ellas ocho militares de alto rango – fueron condenadas a penas que van de 11 meses a 24 años de prisión y a una cuantiosa multa colectiva por los mismos cargos que los miembros del grupo principal¹⁵. En esta categoría se encuentran miembros de las fuerzas especiales del Ejército de Tierra (los "*kids pretos*"), condenados por haber planeado "las acciones más severas y violentas" de la organización criminal, incluida la operación destinada a asesinar a autoridades públicas (el presidente Lula, su vicepresidente Geraldo Alckmin y el juez del Tribunal Supremo Alexandre Morães). Por último, en noviembre se condenó a siete personas en el marco del grupo 4 (grupo de desinformación) por difundir

¹⁴ Agencia Brasil, "El STF cierra la primera jornada del juicio del Núcleo 2 de la trama golpista", 9 de diciembre de 2025 (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-12/stf-encerra-primeiro-dia-do-julgamento-do-nucleo-2-da-trama-golpista>).

¹⁵ Tribunal Supremo Electoral, "El STF condena a nueve acusados del Núcleo 3 del intento de golpe de Estado", 18 de noviembre de 2025 (<https://noticias.stf.jus.br/postnoticias/stf-condena-nove-reus-do-nucleo-3-da-tentativa-de-golpe-de-estado>).

información falsa sobre las urnas electrónicas y atacar a las instituciones y a las autoridades públicas, contribuyendo así a la articulación del golpe de Estado¹⁶. Sus penas y condiciones de aplicación aún debían ser objeto de resoluciones judiciales.

Apenas se dictó la sentencia en primera instancia contra los miembros del grupo principal (11 de septiembre), el Congreso brasileño aprobó el régimen de urgencia para examinar un proyecto de ley de amnistía destinado a las personas implicadas en los actos golpistas del 8 de enero de 2023. Paralelamente, varios diputados impulsaban una propuesta de enmienda constitucional (PEC 3/2001, conocida como "PEC del blindaje") destinada a ampliar la inmunidad de los parlamentarios, exigiendo una autorización previa del Congreso para procesar o detener a diputados o senadores. Esta reacción legislativa, impulsada por la base bolsonarista del Congreso, suscitó intensos debates, tanto en los círculos políticos como en la opinión pública. El proyecto de PEC fue aprobado en un primer momento por la Cámara de Diputados, pero posteriormente fue rechazado y archivado por la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ) del Senado, en un contexto de protestas populares. Las presiones legislativas para amnistiar a las personas condenadas por los actos antidemocráticos del 8 de enero de 2023 y por el intento de golpe de Estado tampoco han prosperado. Sin embargo, el 10 de diciembre, tras intensos debates, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley suavizado que prevé importantes reducciones de penas¹⁷. Si este proyecto de ley saliera adelante¹⁸, las penas impuestas a los principales protagonistas podrían reducirse considerablemente. La de Jair Bolsonaro podría así reducirse a 28 meses en régimen de internamiento (en lugar de siete años y ocho meses).

Estas iniciativas, percibidas por muchos como amenazas a la democracia y a la independencia de los poderes, han suscitado una fuerte reacción de la sociedad civil, en particular del ámbito artístico, que ha convocado manifestaciones en las principales capitales del país. En Río de Janeiro, Caetano Veloso, Gilberto Gil, Chico Buarque, Djavan, Paulinho da Viola y otros subieron al escenario instalado en la playa de Copacabana, liderando una concentración que reunió a miles de personas, cantando los himnos que, en su día, encarnaron una resistencia cultural frente a la dictadura. En defensa de la memoria, la justicia y el Estado democrático de derecho, una vez más, el arte y la política marcaron el tono de las movilizaciones en el Brasil de 2025¹⁹.

¹⁶ Tribunal Supremo Electoral, "El STF condena a los siete acusados del Núcleo 4 por el intento de golpe de Estado", 21 de octubre de 2025 (<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-condena-os-sete-reus-do-nucleo-4-da-tentativa-de-golpe-de-estado>).

¹⁷ Cámara de Diputados, "La Cámara aprueba un proyecto de ley que reduce las penas de los condenados por el 8 de enero", Agência Câmara de Notícias, 10 de diciembre de 2025 (www.camara.leg.br/noticias/1231564-CAMARA-APROVA-PROJETO-QUE-REDUZ-PENAS-DOS-CONDENADOS-PELO-8-DE-JANEIRO).

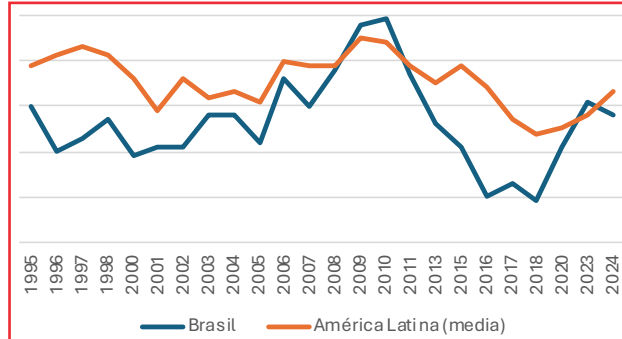
¹⁸ En el momento de redactar este texto, aún debía ser aprobado por el Senado.

¹⁹ G. Faria, "Calles, artistas, democracia: respuesta a un Congreso capturado", *Outras Palavras*, 15 de diciembre de 2025 (<https://outraspalavras.net/estadoemdisputa/ruas-artistas-democracia-resposta-a-um-congresso-capturado>).

Pour citer ce chapitre : Frédéric Louault y Angelica Müller, "Cuarenta años de democracia en Brasil (1985-2025): ¿hacia una revitalización democrática?", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.09>].

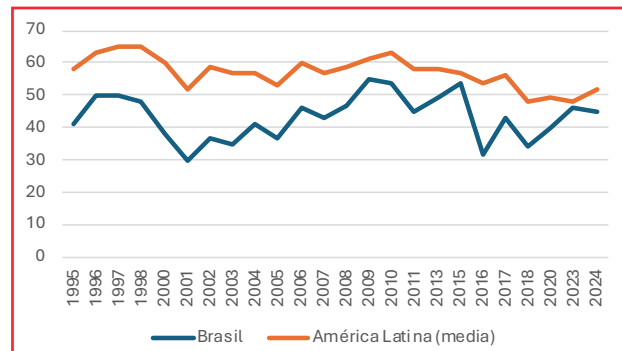
ANEXOS

Figura 1
Evolución de la satisfacción con la democracia en Brasil y en América Latina entre 1995 y 2024



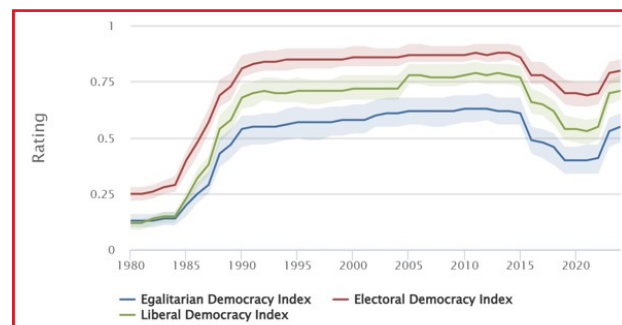
Fuente: Latinobarómetro Corporation: 2024 Wave – Versión agregada: www.latinobarometro.org/latinobarometro-2024. Madrid: JD Systems Institute. Faltan datos para los años 1999, 2012, 2014, 2019, 2021 y 2022

Figura 2
Evolución del apoyo a la democracia en Brasil y en América Latina entre 1995 y 2024



Fuente: Latinobarómetro Corporation: 2024 Wave – Versión agregada: www.latinobarometro.org/latinobarometro-2024. Madrid: JD Systems Institute. Faltan datos para los años 1999, 2012, 2014, 2019, 2021 y 2022

Figura 3
Calidad de la democracia en Brasil (1980 y 2024) según tres indicadores: democracia electoral, democracia liberal y democracia igualitaria



Fuente: Gráfico elaborado a partir de la herramienta V-DEM Country Graph (https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/)

El ambiguo legado del ALBA-TCP

Daniele Benzi y Jimena Huamanricra Sabino

El ALBA-TCP celebra su vigésimo aniversario en un contexto de desgaste político y crisis económica, alejándose de su aspiración a una integración emancipadora para volver a su vocación inicial: la de un espacio de resistencia frente a la presión exterior de Estados Unidos y sus aliados. Este giro pone de manifiesto, a la vez, un éxito limitado y una fragilidad institucional. Las dificultades económicas y la pérdida de liderazgo ponen de manifiesto una crisis más profunda de las izquierdas radicales latinoamericanas, al tiempo que ilustran una gran capacidad de resiliencia.

Desde sus inicios, el ALBA-TCP se ha consolidado como un proyecto de integración caracterizado tanto por su alternativa ideológica como por sus limitaciones estructurales. A lo largo de sus veinte años de existencia, ha oscilado entre la resistencia y la construcción de redes regionales, sin lograr consolidarse como un modelo sostenible de regionalismo contrahegemónico. Su dependencia del liderazgo carismático, del ciclo de los precios del petróleo y de la escasa complementariedad entre las economías primarias, así como las tensiones entre gobiernos y movimientos sociales, han limitado su proyección a largo plazo¹. Esta actualización revisa esas hipótesis iniciales, reconociendo la persistencia del ALBA-TCP como símbolo de una integración diferenciada, aunque marcada por el rentismo venezolano y la injerencia de Estados Unidos. El artículo se articula en tres etapas – génesis, apogeo y declive, y posteriormente resiliencia – analizadas según cinco ejes clave: político-ideológico, energético, social, económico-comercial y financiero. Se hace hincapié en el período reciente con el fin de comprender su actualidad en un contexto regional convulso.

Génesis de un proyecto alternativo (2000-2004)

El ALBA-TCP surgió como reacción a la política comercial de Estados Unidos y a los intentos de desestabilización contra Venezuela entre 2001 y 2004². Impulsado por la relación entre Hugo Chávez y Fidel Castro, el proyecto – denominado inicialmente Alternativa Bolivariana para las Américas – se presentó como una propuesta de integración basada en la cooperación y la solidaridad, articulada en torno a las reivindicaciones de los movimientos sociales antineoliberales.

Las presiones de la administración Bush y las acciones de sectores de la oposición interna – entre ellas el golpe de Estado de 2002 y la huelga petrolera – marcaron un punto de inflexión decisivo. Estos acontecimientos, apoyados tácitamente por Estados Unidos, reforzaron la necesidad de una mayor proyección internacional del chavismo, centrada en la confrontación con el ALCA y la promoción de una integración posneoliberal.

En este contexto, se reforzó la alianza con Cuba. El Acuerdo de Cooperación Integral firmado en 2000, basado en el intercambio de petróleo por servicios médicos, se consolidó

¹ D. Benzi, *ALBA-TCP. Anatomía de la integración que no fue*, Quito et Buenos Aires, UASB e Imago Mundi, 2017.

² *Ibid.*

tras el referéndum revocatorio de 2004, desempeñando un papel crucial en programas sociales como las Misiones, esenciales para el apoyo electoral al chavismo.

Por último, en diciembre de 2004 se oficializó en La Habana la creación del ALBA, con un doble objetivo: consolidar la integración bilateral y atraer a nuevos aliados. Este hito marcó el inicio de la estructuración institucional del proyecto, retomando las tradiciones tercermundistas y nacionalistas, y posicionando al ALBA-TCP como una propuesta contrahegemónica en la escena regional.

Apogeo y declive de un regionalismo contrahegemónico (2004-2012)

El período 2004-2012 constituyó el momento de mayor expansión del ALBA-TCP, en un contexto regional y mundial favorable. En Venezuela, la derrota del golpe de Estado y la recuperación de PDVSA coincidieron con el alza de los precios del petróleo, lo que permitió una expansión del presupuesto público y de la política exterior bolivariana. A escala regional, el rechazo del ALCA y el ascenso de gobiernos progresistas auguraban una integración posneoliberal. Paralelamente, la aparición de los BRICS dejaba entrever un reajuste geopolítico mundial más propicio para los Estados revisionistas del orden internacional, como Venezuela y Cuba.

Entre 2005 y 2010, el chavismo desplegó una política internacional dinámica bajo la ideología de la Patria Grande y del "socialismo del siglo XXI", estrechando su alianza con Cuba y construyendo un discurso mesiánico en torno a la figura de Bolívar. El aumento de los ingresos petroleros proporcionó a Caracas margen de maniobra y legitimidad internacional, dando forma a un estilo particular de cooperación Sur-Sur que combinaba la ayuda bilateral con la retórica antiimperialista.

Durante este periodo, la Alternativa Bolivariana se transformó en Alianza, reforzando una diplomacia "de los pueblos" que complementaba los canales tradicionales con campañas de formación y movilización política³. Se reactivaron mecanismos de cooperación como donaciones, becas, ayuda humanitaria y condonación de deudas, a imagen de las políticas venezolanas de las décadas anteriores. Esta estrategia, inspirada en la lógica de la Guerra Fría, dio prioridad a los objetivos políticos frente a los de desarrollo económico.

Algunos calificaron la cooperación venezolana de "petrocooperación" rentista, mientras que otros destacaron su valor emancipador. A pesar de las críticas, esta política fue determinante para apoyar al Gobierno cubano frente al bloqueo estadounidense y contribuyó a la articulación de plataformas en el seno de la UNASUR, la CELAC y la OEA. Sin embargo, puso de manifiesto sus límites: no impidió el golpe de Estado en Honduras ni logró consolidar el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA. A cambio, surgió ALBA Movimientos, una red paralela cercana al proceso pero independiente del diseño institucional del bloque.

³ La cronología de las adhesiones es la siguiente: Venezuela y Cuba, 2004; Bolivia, 2006; Nicaragua, 2007; la Mancomunidad de Dominica, 2008; Honduras, 2008 (se retiró al año siguiente tras un golpe de Estado); Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, 2009; Santa Lucía, 2013; Granada y San Cristóbal y Nieves, 2014.

El ALBA-TCP también se concibió como un marco político para promover Petroamérica, un esquema energético que agrupaba tres iniciativas: Petrosur, Petroandina y Petrocaribe. Solo esta última tuvo un impacto notable, al suministrar petróleo en condiciones favorables a los países caribeños. Petrosur y Petroandina, por el contrario, se limitaron a acuerdos bilaterales sin lograr una integración energética estructurada. Las limitaciones de PDVSA, la política brasileña de biocombustibles y la presencia de poderosas empresas públicas como Petrobras o Pemex comprometieron su viabilidad⁴.

En el ámbito social, las Misiones se internacionalizaron: programas inspirados en la cooperación con Cuba, centrados en la salud y la educación. Proyectos como "Barrio Adentro" y la "Misión Milagro" extendieron los servicios médicos cubanos a otros países, financiados por Venezuela. Aunque inicialmente fueron fructíferas, estas iniciativas adolecieron de problemas de continuidad, opacidad y sostenibilidad, lo que dificultó su institucionalización. Cuba, por su parte, reforzó su estrategia de exportación de servicios, convirtiendo la diplomacia médica en un pilar de su economía.

En el ámbito económico y comercial, el ALBA promovió las denominadas "empresas grannacionales"⁵ y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), con el objetivo de superar el modelo rentista y construir circuitos económicos alternativos. Se pusieron en marcha iniciativas como el Fondo Cultural del ALBA, ALBAMED y diversas empresas en sectores estratégicos, pero la mayoría se topó con dificultades estructurales y fracasó o se estancó. Por su parte, el TCP nunca se formalizó en un tratado real; sus principios – no reciprocidad, comercio justo, protección del interés nacional – quedaron en declaraciones generales sin traducirse en acuerdos concretos⁶.

El comercio intra-ALBA siguió siendo marginal, lo que reflejaba la debilidad económica del proyecto. Aunque entre 2005 y 2012 se observó un ligero aumento de los intercambios, impulsado por créditos y encuentros empresariales, el volumen siguió siendo mínimo. Venezuela no se convirtió en un socio comercial significativo para la mayoría de los miembros, y los intercambios entre ellos fueron prácticamente inexistentes, debido a que sus economías se basaban esencialmente en la exportación de productos primarios.

En el ámbito financiero, la creación del Banco del ALBA tenía como objetivo constituir una alternativa al Banco del Sur, pero su fuerte peso político y su limitada capacidad operativa frenaron su impacto⁷. Paralelamente, se promovió el SUCRE como sistema de compensación regional. Aunque inicialmente mostró resultados positivos entre 2010 y 2012, no logró consolidarse como un instrumento eficaz, debido a la fragilidad económica de los países participantes y a la falta de voluntad política.

⁴ D. Benzi y X. Zapata, "Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela Bolivariana y Petrocaribe", *América Latina Hoy*, n° 63, 2013, pp. 65-89.

⁵ Una referencia al proyecto bolivariano de la "Patria Grande" o la "Gran nación latinoamericana".

⁶ A. Cusack, *Venezuela, ALBA, and the Limits of Postneoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Londres, Palgrave, 2019.

⁷ Para un análisis del proceso de constitución de los dos bancos: D. Benzi, T. Guayasamín y M. Vergara, "¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, Vol. 5, n° 1, 2016, pp. 32-61.

El modelo de integración promovido por el ALBA-TCP ganó visibilidad y apoyo durante su fase de expansión, pero adolecía de problemas estructurales: dependencia del petróleo, debilidad institucional, falta de diversificación económica y ausencia de una estrategia común sostenible. La muerte de Chávez en 2013 y el desplome de los precios del petróleo al año siguiente marcaron un punto de inflexión. En ese momento, la erosión del ALBA-TCP como proyecto de regionalismo contrahegemónico ya era evidente.

Erosión y resiliencia (2012-2024)

Desde 2014, el ALBA-TCP ha atravesado una fase de declive marcada por la crisis multidimensional de Venezuela, el cambio de liderazgo tras la muerte de Chávez, así como por la retirada de Ecuador y de Bolivia – temporal en este último caso. La política exterior de Nicolás Maduro se ha reorientado en un contexto desfavorable, caracterizado por una caída prolongada del precio del petróleo, sanciones internacionales y una deriva autoritaria cada vez mayor.

La salida de Ecuador estuvo relacionada con el giro ideológico de Lenín Moreno y con la crisis migratoria provocada por la situación venezolana. Bolivia, por su parte, abandonó el bloque durante el Gobierno interino de Jeanine Áñez, antes de reincorporarse en 2020 bajo la presidencia de Luis Arce – lo que pone de manifiesto la fuerte carga ideológica que conlleva la pertenencia al ALBA-TCP.

La actividad institucional del bloque ha sido intermitente, lo que dificulta su seguimiento. Entre 2017 y 2020, las cumbres y declaraciones oficiales se centraron en el apoyo a los gobiernos miembros que se enfrentaban a presiones internas y externas, haciendo hincapié en la defensa de la soberanía y la no injerencia. Desde 2021, las reuniones han dado prioridad a la reactivación económica tras la pandemia, al fortalecimiento del sistema sanitario y a la puesta en marcha de la Agenda Estratégica 2030, destinada a reactivar las iniciativas productivas y sociales. Aunque resulta difícil medir los avances reales en estos objetivos, el bloque ha demostrado una notable resiliencia institucional y capacidad de coordinación en un entorno internacional no solo desfavorable, sino también hostil⁸.

Un punto de inflexión geopolítico significativo reside en la orientación hacia el Gran Caribe, que se ha convertido en el epicentro actual del ALBA-TCP, mientras que su influencia en Sudamérica se ha reducido notablemente. La disolución de la UNASUR y la fragmentación del progresismo regional han contribuido a esta reconfiguración. Por el contrario, ALBA Movimientos ha mantenido una articulación activa, adoptando un discurso centrado en las luchas anticapitalistas, feministas, ecosocialistas y descoloniales, aunque la deriva autoritaria de Nicaragua y Venezuela ha generado tensiones incluso en las filas de la izquierda radical⁹.

La creciente presión de Estados Unidos y de la Unión Europea, exacerbada durante el primer mandato de Trump, ha favorecido el acercamiento del bloque a China, Rusia e Irán.

⁸ ALBA, "Agenda Estratégica 2030 - ALBA-TCP", www.albatcp.org/acta/agenda-estrategica-2030/.

⁹ Nuestro Proyecto, <https://albamovimientos.net/nuestro-proyecto/>.

La cooperación con estos actores se ha traducido en asistencia técnica, inversiones y mecanismos comerciales alternativos, como la triangulación de pagos, los buques fantasma o el uso de divisas no occidentales, sin que ello haya subsanado, sin embargo, las debilidades estructurales de PDVSA.

El eje energético, en particular Petrocaribe, sufrió un marcado retroceso. Las sanciones, la caída del precio del crudo y el deterioro de PDVSA afectaron gravemente a las exportaciones petroleras, reduciendo el suministro a socios clave como Cuba. Entre 2012 y 2017, el flujo de petróleo hacia la isla se redujo a más de la mitad. No obstante, Venezuela siguió dando prioridad a sus compromisos con La Habana, mientras que esta diversificaba sus fuentes de ingresos a través del turismo y de nuevos aliados como China y Rusia¹⁰.

Durante la pandemia, el eje social del ALBA recuperó cierta importancia, sobre todo en el ámbito de la salud. Cuba movilizó brigadas médicas, distribuyó sus propias vacunas y ofreció apoyo técnico a los países miembros. Estas acciones formaban parte de un plan regional adoptado en 2020, que incluía la creación de un fondo humanitario y el fomento de una futura producción regional de medicamentos. Aunque se anunció un fondo de dos millones de dólares a través del Banco del ALBA, la mayoría de los países miembros tuvieron que recurrir a mecanismos externos como COVAX, lo que puso de manifiesto la limitada capacidad financiera y logística del bloque. Otras iniciativas, como el relanzamiento de la Misión Milagro y del Fondo ALBA Alimentos, figuran en la Agenda 2030, pero se enfrentan a serios obstáculos estructurales y presupuestarios¹¹.

El alcance social del ALBA también se ha reducido debido a la retirada de varios acuerdos bilaterales, como el de la cooperación médica cubana con Ecuador y Bolivia. La contracción de los recursos, el desgaste institucional y el debilitamiento del liderazgo fundador han comprometido la sostenibilidad de los programas sociales transnacionales.

En el ámbito productivo, las empresas "grannacionales" han demostrado una escasa viabilidad. Presentadas como alternativas al modelo transnacional, en la práctica han reproducido los mismos problemas de ineficiencia y corrupción. Proyectos como ALBA-Arroz, Enatex (en Bolivia) o la empresa minera en Ecuador fracasaron por falta de insumos, inversiones y planificación. Algunos casos, como el de ALBANISA en Nicaragua, han sido denunciados por sus prácticas opacas y su connivencia con las élites gobernantes. En conjunto, estas experiencias ilustran los límites del modelo de integración productiva promovido por el bloque.

El eje monetario y financiero también se ha visto erosionado. El SUCRE, que en su día había constituido una alternativa a los pagos regionales, quedó prácticamente abandonado a partir de 2014. La crisis venezolana, la caída del comercio intrabloc y las denuncias de fraudes aceleraron su desaparición. Países como Nicaragua y Bolivia dejaron de utilizar este

¹⁰ K. Bodemer, "Las relaciones entre Venezuela y los EE.UU. durante el gobierno de Donald Trump. Entre el discurso radical, el pragmatismo económico y el garrote de las sanciones", *Agenda Internacional*, Vol. 30, n° 40, 2023, pp. 7-35; C. Mesa-Lago y P. Vidal, *El impacto en la economía cubana de la crisis en Venezuela y las políticas de Trump*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, Madrid, mai 2019.

¹¹ M. del C. Pérez González, "Soberanía sanitaria en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos", *Política internacional*, Vol. 6, n° 3, 2024, pp. 322-334.

sistema ya en 2013. La preferencia por el dólar, incluso dentro del bloque, puso de manifiesto la falta de confianza en los instrumentos monetarios propios¹².

A pesar de este deterioro, el ALBA-TCP ha logrado mantenerse como un espacio político con una capacidad simbólica y operativa limitada, pero aún funcional. Su resiliencia no se ha traducido en una revitalización profunda, sino más bien en una adaptación defensiva en un entorno hostil. La desaparición de sus líderes fundadores, la pérdida de cohesión ideológica y el alineamiento cada vez más explícito con China y los BRICS han transformado al ALBA en un proyecto menos original y más subordinado a las dinámicas geopolíticas mundiales. Su futuro dependerá, en gran medida, de la evolución del conflicto entre Occidente y sus rivales, del rumbo político de Venezuela y del surgimiento de una nueva generación de movimientos y líderes en América Latina y el Caribe.

El vigésimo aniversario del ALBA-TCP invita más a la reflexión que a la celebración. A pesar de los profundos cambios regionales y del desgaste de sus líderes fundadores, el bloque perdura como un espacio de apoyo político y diplomático frente al cerco ejercido por potencias como Estados Unidos y la Unión Europea. Este epílogo representa un éxito precario, marcado por la crisis económica y la pérdida de su vocación original de integración emancipadora.

Los fracasos económicos y cooperativos del ALBA reflejan una crisis más amplia de identidad y estrategia en el seno de las izquierdas latinoamericanas, que hoy oscilan entre un "campismo" bipolar, un no alineamiento ilusorio y formas fragmentarias de resistencia. Ninguna de estas opciones favorece el surgimiento de un regionalismo verdaderamente autónomo.

¹² M. G. Pavón Abalco, "El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos como mecanismo de búsqueda de autonomía monetaria en Ecuador", *Estado & comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, Vol. 9, n° 2, 2019, pp. 247-268.

Para citar este capítulo: Daniele Benzi y Jimena Huamanricra Sabino, "El ambiguo legado del ALBA-TCP", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERl*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.10>].

2020-2025: ¿Se ha estabilizada la situación en América Latina cinco años después de la crisis del covid?

Miguel Lago

La pandemia de la covid-19 constituye, sin duda, el acontecimiento sanitario más destacado de principios del siglo XXI. En América Latina y el Caribe, su impacto ha sido especialmente profundo, tanto por la magnitud de las pérdidas humanas como por los trastornos socioeconómicos que ha provocado y por la forma en que ha puesto de manifiesto – y, a menudo, exacerbado – las fragilidades estructurales de los sistemas sanitarios. Aunque la región solo representa alrededor del 8% de la población mundial, ha concentrado cerca del 15% de los casos confirmados y el 28% de las muertes globales relacionadas con el SARS-CoV-2, lo que supone más de 1,6 millones de fallecidos a finales de 2021¹. Asimismo, ha sufrido la mayor disminución de la esperanza de vida al nacer registrada a escala mundial entre 2019 y 2021².

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunciara, el 11 de marzo de 2020, que el SARS-CoV-2 constituía una pandemia, los gobiernos latinoamericanos se enfrentaron a un doble desafío: responder a la emergencia sanitaria inmediata y limitar el colapso económico y social derivado de ella. El primer caso se notificó en Brasil el 26 de febrero de 2020, y la primera muerte en Argentina el 7 de marzo de 2020; el 19 de marzo, todos los países de la región ya habían notificado casos de infección³. Esos primeros días pusieron de manifiesto la heterogeneidad de las reacciones nacionales, pero también las similitudes, teniendo en cuenta las desigualdades sociales, la elevada prevalencia del trabajo informal y la fragmentación de los sistemas sanitarios. Este panorama epidemiológico ejerce una presión constante sobre unos sistemas sanitarios ya de por sí infrafinanciados y hace que cualquier debate sobre la preparación ante las crisis resulte especialmente complejo.

Este artículo se propone analizar el balance de cinco años de la pandemia de covid-19 en la región a partir de tres dimensiones esenciales. En primer lugar, abordaremos la heterogeneidad de las respuestas nacionales durante la crisis sanitaria⁴. En segundo lugar, el estado en el que los sistemas de salud afrontan la etapa pospandémica y, por último, las oportunidades y los retos que se avecinan para preparar mejor a la región ante futuras pandemias.

¹ E. Mathieu, H. Ritchie, L. Rodés-Guirao, C. Appel, D. Gavrilov, C. Giattino, J. Hasell, B. Macdonald, S. Dattani, D. Beltekian, E. Ortiz-Ospina y M. Roser, "Coronavirus pandemic (COVID-19)", OurWorldInData.org, 2020 (<https://ourworldindata.org/coronavirus>).

² A. Rubinstein, "How Latin American health care systems will respond to the next crises? Lessons and challenges after the COVID-19 pandemic", *Archives of Medical Research*, Vol. 56, n° 1, 2025, 103069.

³ M. Lago, "La santé publique en Amérique latine : état des lieux", in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, 2021 (<https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.252-253.15>).

⁴ Periodo comprendido entre marzo de 2020 (detección de los primeros casos) y marzo de 2022 (crisis de la variante Ómicron).

Respuestas heterogéneas e impactos desproporcionados

Una de las principales características de la pandemia en América Latina es la diversidad de las respuestas nacionales, que contrasta con la convergencia de los resultados: en todas partes, los sistemas de salud se han visto sometidos a una dura prueba y la mortalidad ha superado a la observada en otras regiones del mundo. Para evaluar las respuestas latinoamericanas a la pandemia de covid-19 es necesario tener en cuenta al menos tres variables estructurales: 1) la capacidad del Estado (administrativa, fiscal y coercitiva); 2) la magnitud de las desigualdades sociales y el peso del sector informal; 3) las condiciones de vivienda (densidad, salubridad, etc.). Al inicio de la pandemia, las medidas no farmacológicas eran los únicos instrumentos disponibles para contener el virus. Sin embargo, su éxito dependía de la capacidad de los Estados para compensar de inmediato la pérdida de ingresos de los trabajadores del sector informal y mantener un mínimo de protección social. En este contexto, y con *liderazgos* políticos muy dispares, la región elaboró sus primeras respuestas. Otro elemento esencial a tener en cuenta es la sincronización horizontal de las respuestas gubernamentales.

En Argentina, donde el presidente Alberto Fernández acababa de ser elegido en diciembre de 2019, la crisis ofreció una oportunidad inesperada: la de transformar una sociedad profundamente polarizada entre el bando peronista y el antiperonista en un espacio de consenso ante la emergencia. La pronta implantación de medidas restrictivas (aislamiento preventivo de los viajeros ya en febrero, decreto de emergencia sanitaria el 12 de marzo, confinamiento obligatorio el 26 de marzo) vino acompañada de un proceso de concertación sin precedentes⁵. El Gobierno federal supo movilizar un auténtico "*rally around the flag*"⁶: la oposición y la mayoría, los gobernadores y los alcaldes, mostraron una unidad excepcional⁷. En un país federal dotado de un sistema sanitario fragmentado, esta capacidad para coordinar la acción a nivel nacional y subnacional, superar la polarización política y generar un clima de adhesión social constituye un caso excepcional y significativo.

Brasil, por el contrario, ilustra el escenario opuesto. A pesar de contar con un sistema sanitario (el Sistema Único de Salud, SUS) menos fragmentado que el de Argentina⁸ y una estructura federal comparable, la pandemia no ha generado un efecto de unión. El presidente

⁵ J. Cyr, M. Bianchi, L. González y A. Perini, "Governing a pandemic : Assessing the role of collaboration on Latin American responses to the COVID-19 crisis", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 13, n° 3, 2021, pp. 290-327.

⁶ El concepto de "*rally 'round the flag*" se refiere a la tendencia de los ciudadanos a aumentar su apoyo a los líderes políticos y a las instituciones nacionales ante una crisis grave, ya sea externa (como una guerra o un ataque) o interna (como una catástrofe o una pandemia). Este fenómeno se traduce en una suspensión temporal de las críticas y las divisiones partidistas, en favor de un sentimiento de unidad nacional y de una mayor legitimidad del Gobierno.

⁷ Cabe destacar que el anuncio del confinamiento se realizó junto a Horacio Rodríguez Larreta, gobernador de la capital federal y figura central del PRO, el principal partido de la oposición, que había sido derrotado unos meses antes en las elecciones.

⁸ El Sistema Único de Salud (SUS) de Brasil es un sistema público, universal y gratuito, creado por la Constitución de 1988. Se basa en los principios de universalidad (acceso para todos), integralidad (atención global, desde la prevención hasta la atención compleja) y equidad (reducción de las desigualdades regionales y sociales). El SUS se caracteriza por su gestión descentralizada, en la que participan la Unión, los estados y los municipios, así como por la participación social a través de consejos y conferencias de salud. Aunque es uno de los sistemas públicos de salud más grandes del mundo, que garantiza el acceso a la asistencia sanitaria a millones de brasileños, se enfrenta a retos relacionados con la falta de financiación, las desigualdades territoriales y la coordinación con el sector privado.

Jair Bolsonaro, elegido en 2018, adoptó una estrategia de confrontación con los demás poderes⁹. Este clima de enfrentamiento permanente ha fragmentado la respuesta sanitaria, que varía de un estado a otro y de un municipio a otro, y ha comprometido en gran medida la eficacia global del país frente a la pandemia.

En México se observa un patrón similar al de Brasil, ya que el presidente Andrés Manuel López Obrador ha puesto en marcha la "*punt politics*"¹⁰ – una estrategia de "evitación de la culpa" que consiste en dejar que los gobiernos de los estados federados gestionen las medidas más impopulares, mientras que el Gobierno federal evita asumir su papel de coordinador nacional del sistema sanitario. Al igual que en Brasil, la estructura federal se ha instrumentalizado para diluir la responsabilidad política, a costa de una respuesta fragmentada y menos eficaz a escala nacional. Perú, por su parte, constituye un caso híbrido: cercano a Argentina en la estrategia de *liderazgo*¹¹, pero limitado por la fragilidad de su sistema sanitario. Perú ilustra así los límites de dicha estrategia cuando no está respaldada por un sistema sanitario y de protección social sólido: escasez crónica de camas de cuidados intensivos, ausencia de mecanismos de asistencia social para apoyar a las poblaciones vulnerables y una tasa muy elevada de trabajo informal (estimada en cerca del 70% de la población activa)¹². Así, a pesar de una actuación gubernamental considerada "ejemplar" en una fase temprana, el país se vio rápidamente desbordado por la magnitud de la crisis, lo que demuestra que una buena estrategia política no basta sin un mínimo de resiliencia institucional.

El proceso de vacunación en América Latina ha puesto de manifiesto grandes diferencias entre los distintos países. La mayoría de ellos dependía en gran medida del mecanismo COVAX, una iniciativa dirigida conjuntamente por la alianza para las vacunas Gavi, la Coalición para las Innovaciones en Preparación ante Epidemias (CEPI), la OMS y UNICEF, diseñada para garantizar un acceso equitativo a las vacunas contra la covid-19, incluso para los países con menos recursos económicos¹³. El Fondo Rotatorio de la OPS actuó posteriormente como agente de distribución para la región, repartiendo las dosis recibidas a través de COVAX¹⁴.

⁹ Bolsonaro se opuso no solo a los gobernadores de São Paulo y Río de Janeiro – que, sin embargo, se habían alineado con él en 2020 –, sino también al Parlamento, representado por Rodrigo Maia, presidente de la Cámara de Diputados, así como al Tribunal Supremo. El conflicto se extendió a los medios de comunicación, acusados de difundir posturas "alarmistas", y a la comunidad científica, presentada como un adversario ideológico.

¹⁰ El concepto de «punt politics» hace referencia a una estrategia política en la que los responsables políticos optan por aplazar o delegar la responsabilidad de decisiones difíciles o impopulares, en lugar de asumirlas directamente. (F. M. Knauth, M. Touchton, H. Arreola-Ornelas *et al.*, 2021, "Punt Politics as Failure of Health System Stewardship: Evidence from the covid-19 Pandemic Response in Brazil and Mexico", *The Lancet Regional Health – Americas*).

¹¹ El Gobierno peruano anunció un confinamiento estricto a partir del 15 de marzo de 2020, incluso antes de que se registraran fallecimientos en el país y antes incluso que en España, donde ya se habían producido varios cientos de muertes. Desde un punto de vista epidemiológico, la decisión de cerrar las fronteras y restringir la circulación parecía ejemplar.

¹² J.-M. Salazar-Xirinachs et J. Chacaltana, "Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos", Organización Internacional del Trabajo, 2018 (www.ilo.org/es/publications/politicas-de-formalizacion-en-america-latina-avances-y-desafios).

¹³ Organisation mondiale de la santé, "COVAX. Working for global equitable access to COVID-19 vaccines, s. d. (www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax).

¹⁴ C. A. Herrera, J. Veillard, N. Feune de Colombi, S. Neelsen, G. Anderson y K. Ward, *Building Resilient Health Systems in Latin America and the Caribbean : Lessons Learned from the COVID-19 Pandemic*, Banque mondiale, 2022.

Entre las excepciones, Brasil, a pesar de contar con una infraestructura de vacunación históricamente sólida a través de su Programa Nacional de Inmunización (PNI), vio cómo su campaña se veía frenada por una gran confusión organizativa, tensiones entre el Gobierno federal y los gobiernos locales, y una politización de la adquisición y distribución de las vacunas¹⁵. Por el contrario, Chile se cita a menudo como un caso de éxito: gracias a una estrategia de diversificación de proveedores (Sinovac, Pfizer, AstraZeneca), un sistema de registro electrónico y unos servicios sanitarios de proximidad bien organizados, el país ha logrado una cobertura vacunal muy rápida y amplia, muy por encima de la media regional¹⁶.

La etapa pos-covid para los sistemas sanitarios de la región

La pandemia no solo provocó una afluencia masiva de pacientes con covid-19, sino que también causó profundas perturbaciones en los servicios sanitarios esenciales. En catorce países de la región, las encuestas telefónicas realizadas por el Banco Mundial en 2020 y 2021 revelan que los hogares no pudieron acceder a la atención sanitaria que necesitaban, principalmente debido al cierre de centros, la falta de personal y la interrupción del suministro de medicamentos¹⁷. Esta situación ha tenido graves consecuencias para la salud pública. La cobertura vacunal infantil se ha reducido de manera significativa: en Colombia, por ejemplo, la vacunación sistemática de los niños se desplomó en 2020, lo que puso en peligro los logros de años anteriores¹⁸. En Argentina, Chile, Colombia y México, las consultas pediátricas disminuyeron en más de un 30% con respecto a la media de 2018-2019, mientras que la participación en los programas nutricionales para niños se desplomó en varios países¹⁹. Las enfermedades crónicas también se vieron afectadas por un seguimiento insuficiente. En Argentina, Brasil, Chile y México, el número de análisis de sangre para detectar la diabetes se redujo drásticamente en 2020, al igual que las hospitalizaciones por enfermedades cardiovasculares.

La crisis ha puesto de manifiesto la persistencia – y el agravamiento – de las desigualdades en el acceso a la atención sanitaria. En 2021, el uso de los servicios sanitarios se situó un 14% por debajo del nivel prepandémico en el caso de los hogares más ricos, y un 32% por debajo en el de los más pobres²⁰. En un contexto en el que el 34% del gasto sanitario lo asumen directamente los hogares, las poblaciones vulnerables han pagado el precio más alto²¹. En Perú, por ejemplo, el acceso a las consultas prenatales y a las vacunas infantiles se ha reducido con mayor intensidad en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas²².

¹⁵ E. Massard da Fonseca, K. C. Shadlen y F. I. Bastos, "The politics of COVID-19 vaccination in middle-income countries: Lessons from Brazil", *Social Science and Medicine*, Vol. 281, 2021.

¹⁶ C. Castillo, P. Villalobos Dintrans y M. Maddaleno, "The successful COVID-19 vaccine rollout in Chile: Factors and challenges", *Vaccine X*, Vol. 9, 2021.

¹⁷ C. A. Herrera, J. Veillard, N. Feune de Colombi, S. Neelsen, G. Anderson y K. Ward, "Construyendo Sistemas de Salud Resilientes en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19", Banco Mundial, 2022.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 23-24.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 27-28.

²⁰ *Ibid.*, pp. 29, 30 y 31.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

²² *Ibid.*, pp. 31-32.

Paradójicamente, la pandemia también ha servido de catalizador para innovaciones organizativas y tecnológicas. En Colombia, el número de proveedores autorizados para ofrecer servicios de telemedicina aumentó de forma exponencial entre 2019 y 2022, lo que permitió una continuidad parcial de la atención a pesar de las restricciones de movilidad²³. Otros países han mejorado la integración entre los sectores público y privado, por ejemplo, compartiendo camas hospitalarias y coordinando las cadenas de suministro de medicamentos. Sin embargo, los efectos negativos han prevalecido. La pandemia ha acentuado las debilidades estructurales bien conocidas en la región: fragmentación de los sistemas sanitarios, desigualdades territoriales flagrantes en la distribución de los recursos, concentración de los profesionales en las capitales y dependencia excesiva de una financiación inestable²⁴. A pesar de los avances en materia de gasto sanitario en la década anterior, la región gasta, de media, solo una cuarta parte del nivel observado en los países de la OCDE²⁵. La recesión económica de 2020 ha reducido aún más el margen presupuestario disponible para los sistemas sanitarios.

Oportunidades y retos para los sistemas de salud

Si bien la pandemia ha puesto de manifiesto las deficiencias estructurales de los sistemas sanitarios latinoamericanos, también ha acelerado varias innovaciones que, en la actualidad, se encuentran en proceso de consolidación. La más visible es la institucionalización de la telemedicina. En Colombia, el número de proveedores autorizados ha pasado de unos pocos cientos en 2019 a varios miles en 2022, transformando lo que en un principio no era más que una respuesta de emergencia en una política pública estructurante. Chile y México también han introducido reformas normativas que permiten la teleconsulta habitual y la receta electrónica, con el objetivo de reducir las desigualdades territoriales en el acceso a la asistencia sanitaria²⁶.

Además, la crisis ha impulsado el uso de datos sanitarios y de plataformas digitales de vigilancia epidemiológica. Varios gobiernos han creado o reforzado sistemas que permiten seguir en tiempo real la evolución de los contagios y orientar más rápidamente la toma de decisiones públicas. En Brasil, en marzo de 2025, el ministro de Sanidad, Alexandre Padilha, creó una comisión de expertos encargada de estudiar la creación de un nuevo marco institucional, destinado a integrar y coordinar el conjunto de redes locales y nacionales de vigilancia epidemiológica²⁷.

²³ W. D. Savedoff, L. Goyeneche, L. A. Soler, P. Bernal, M. Chávez, J. Cardona y L. Tejerina, "Disruption and rebound : Healthcare and telemedicine in Colombia during the COVID-19 pandemic for chronic care patients", Banque inter-américaine de développement, 2023 (<http://dx.doi.org/10.18235/0004865>).

²⁴ M. Lago, "La salud pública en América Latina: situación actual", en O. Dabène (dir.), *América Latina. El año político 2020/Estudios del CERJ*, nº 252-253, enero de 2021.

²⁵ R. Rocha, I. Furtado y P. Spinola, "Necesidades de financiación, proyección del gasto y el futuro de la salud en Brasil", *Health Economics*, Vol. 30, nº 5, 2021, pp. 1082-1094.

²⁶ W. D. Savedoff et al., *op. cit.*

²⁷ Ministerio de Salud, "Ministro Padilha anuncia grupo de trabalho para aprimorar enfrentamento a futuras pandemias", 11 de marzo de 2025 (www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/ministro-padilha-anuncia-grupo-de-trabalho-para-aprimorar-enfrentamento-a-futuras-pandemias).

Sin embargo, la región sigue estando muy lejos de contar con un verdadero ecosistema digital integrado, capaz de responder a futuras emergencias sanitarias.

En materia de financiación, la pandemia ha abierto un debate sin precedentes sobre la sostenibilidad del gasto sanitario. Algunos países – como Colombia, Chile, México, Brasil y Barbados – han barajado la posibilidad de aplicar nuevos impuestos a los productos nocivos para la salud (tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, etc.), lo que permitiría tanto generar ingresos como prevenir ciertas enfermedades crónicas. También se está debatiendo la creación de fondos de emergencia sanitaria para evitar el ciclo habitual de "*pánico y desatención*": un esfuerzo presupuestario masivo durante la crisis, seguido de una relajación en cuanto desaparece la amenaza inmediata.

Por último, las instituciones regionales e internacionales desempeñan un papel cada vez más importante en este proceso. La Organización Panamericana de la Salud, la OMS y el Banco Mundial apoyan activamente proyectos destinados a que los sistemas latinoamericanos estén preparados para emergencias sanitarias, es decir, que sean capaces de mantener los servicios esenciales al tiempo que absorben grandes crisis epidémicas. La cooperación regional incluye también debates sobre el intercambio de capacidades de producción farmacéutica y de vacunas, una cuestión crucial tras la dependencia observada durante la crisis de la covid-19. De hecho, la crisis también ha relanzado con fuerza la agenda del desarrollo de complejos industriales sanitarios. La falta de determinados productos sanitarios básicos (vacunas, medicamentos, etc.) ha puesto de manifiesto una dependencia excesiva de las importaciones. En respuesta a ello, varios países han aumentado su capacidad productiva: Brasil, especialmente bajo la presidencia de Lula (2023-2026), ha reactivado su estrategia de complejo económico-industrial sanitario; Argentina, Cuba y México han reforzado sus cadenas de producción locales; y Chile ha establecido alianzas con Sinovac para implantar fábricas farmacéuticas en su territorio²⁸.

Conclusión

La pandemia de la covid-19 ha dejado una huella duradera en los sistemas sanitarios latinoamericanos. Ha puesto de manifiesto la extraordinaria heterogeneidad de las respuestas nacionales – desde una coordinación centralizada en Argentina hasta una desorganización política en Brasil –, al tiempo que ha revelado la convergencia de las vulnerabilidades: desigualdades sociales, informalidad laboral, urbanización rápida, financiación crónica insuficiente y fragmentación institucional. El legado de la crisis es doble. Por un lado, pérdidas humanas masivas, una interrupción de los servicios esenciales y un agravamiento de las desigualdades. Por otro, la aceleración de las innovaciones – telemedicina, uso de datos, integración público-privada – que pueden servir de palanca para la transformación. Por lo tanto, es necesario invertir en infraestructuras y personal para universalizar el acceso, reformar

²⁸ M. C. Sanmartín y G. Bortz, "Promesas periféricas: expectativas, coaliciones y vacunas covid-19 en Argentina", *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Vol. 32, 2025 (<https://doi.org/10.1590/S0104-59702025000100008>).

la financiación con el fin de reducir la dependencia de los pagos directos, aprovechar las innovaciones digitales y reforzar la preparación ante emergencias sanitarias. Hay varias iniciativas en marcha, pero su consolidación dependerá de la voluntad política y de la capacidad de los gobiernos para transformar la experiencia de la covid-19 en un proyecto colectivo de reforma.

Para citar este capítulo: Miguel Lago, "2020-2025: ¿Se ha estabilizada la situación en América Latina cinco años después de la crisis del covid?", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.11>].

Tercera parte

América latina en las urnas

Ecuador 2025 : hiperpolarización y voto pragmático

Emmanuelle Sinardet

Las elecciones generales en Ecuador, celebradas el 9 de febrero de 2025, con una segunda vuelta presidencial organizada el 13 de abril, se desarrollaron bajo una estrecha vigilancia, en un contexto de estado de emergencia debido a la grave crisis de seguridad que afecta al país¹. Estas elecciones movilizaron a 13,736,314 votantes y dieron la victoria a Daniel Noboa Azín, candidato de la alianza Acción Democrática Nacional (ADN), reelegido como presidente² para un mandato de cuatro años (2025-2029), frente a la candidata del movimiento correísta Revolución Ciudadana (RC), Luisa González Alcívar, a quien ya se había enfrentado en la segunda vuelta de las elecciones de 2023. Los resultados no solo reflejaron la persistencia de la línea de fractura entre los partidarios y los opositores de Rafael Correa, sino también una polarización sin precedentes de la escena política y una erosión del capital electoral de la RC, tras una campaña dominada por ataques personales, un debate programático limitado y un análisis poco profundo de las propuestas estructurales.

Hiperpolarización, erosión de la RC y voto pragmático

La hiperpolarización ya se evidenció en los resultados extremadamente reñidos de la primera vuelta, lo que llevó a los medios de comunicación a hablar de un empate: Daniel Noboa obtuvo el 44.17% de los votos, frente al 44% de Luisa González. Leonidas Iza, candidato del partido indígena Pachakutik, quedó muy por detrás, en tercera posición, con el 5.25% de los votos. Esta fuerte polarización también se reflejó en las elecciones legislativas: RC obtuvo 67 escaños, seguida de cerca por ADN, que consiguió 66, sin que ninguna de las dos fuerzas alcanzara la mayoría absoluta³.

Estos resultados pusieron de manifiesto la persistencia de la fractura en torno al correísmo, pero también revelaron un estancamiento, incluso un debilitamiento de RC, a pesar de algunos signos alentadores tras la primera vuelta de las elecciones presidenciales. El correísmo nunca había obtenido un resultado tan bueno en una primera vuelta presidencial desde 2021⁴, lo que puede interpretarse como un avance. Sin embargo, a diferencia de las elecciones anteriores,

¹ En 2024, Ecuador registró una tasa de homicidios de 38,8 por cada 100,000 habitantes, una cifra alarmante que lo sitúa entre los países más violentos del continente. En cuanto a los desplazamientos internos relacionados con la violencia, el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) registra un total de 101,000 casos en 2024, una cifra sin precedentes que lo sitúa en el tercer lugar entre los Estados más afectados por este fenómeno en América.

² Daniel Noboa, candidato a su propia reelección, accedió a la presidencia en 2023, con un mandato de dieciocho meses, para terminar el mandato presidencial de Guillermo Lasso, elegido en 2021, pero que, en mayo de 2023, activó el mecanismo constitucional conocido como "muerte cruzada", con el fin de eludir un procedimiento de destitución relacionado con un posible caso de corrupción. Esta decisión provocó simultáneamente la disolución de la Asamblea Nacional y el fin anticipado de su propio mandato, lo que abrió la vía a nuevas elecciones.

³ Composición de la Asamblea Nacional (2025-2029): RC, 67 escaños; ADN, 66 escaños; Pachakutik, 9 escaños; Partido Social Cristiano (PSC), 5 escaños; Movimientos Provinciales, 3 escaños; Construir, 1 escaño.

⁴ En 2021, el candidato Andrés Arauz, apoyado por Rafael Correa, obtuvo el 32.72% de los votos, mientras que en 2023, Luisa González alcanzó el 33.61%.

en las que RC se posicionaba claramente como la primera fuerza, en 2025 empató con ADN, evidenciando que ya no encarna la fuerza política dominante e indiscutible del país.

La segunda vuelta confirmó esa tendencia: Luisa González obtuvo el 44.37% de los votos, lo que supone un retroceso con respecto a 2023 (48.17%). En 2025, la candidata no logró movilizar lo suficiente entre las dos vueltas: su puntuación se mantuvo estable e incluso disminuyó en varias provincias. Por el contrario, Daniel Noboa logró convertir su ligera ventaja inicial en una victoria aplastante con el 55.63% de los votos, ampliando la diferencia en 11.26 puntos, algo poco habitual en las segundas vueltas electorales ecuatorianas. Supo captar una parte considerable de los votos huérfanos que dejaron los otros catorce candidatos de la primera vuelta y registró avances notables en provincias clave, como Pichincha, Azuay y Guayas. La pérdida de influencia de RC en bastiones tradicionales como Guayas o El Oro sugiere una erosión progresiva de su base electoral.

El debilitamiento de RC y la reelección de un presidente que se declara de centro, pero que cuenta con el apoyo explícito de sectores de la derecha y los círculos empresariales, podrían interpretarse como un giro conservador en el país. Sin embargo, este resultado electoral obedece ante todo a una forma de pragmatismo político que diluye las afiliaciones ideológicas⁵: la dimensión doctrinal ha cedido terreno frente a un enfoque práctico de los grandes temas que han estructurado la campaña, principalmente la seguridad y la situación económica. Si bien la división entre pro y anti-correísmo no ha desaparecido, ahora se combina con una creciente demanda de eficacia en las respuestas a la crisis. Por lo tanto, el voto a favor de Daniel Noboa no puede interpretarse de manera unívoca como una adhesión ideológica, sino más bien, en gran medida, como una elección estratégica destinada a frenar a González y, sobre todo, a apostar por el candidato considerado como el más capaz de aportar respuestas concretas.

Perfiles contrastados en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales

A sus 37 años, Daniel Noboa sigue siendo el presidente más joven de la historia de Ecuador. Aunque falto de carisma, es el heredero de Álvaro Noboa, la mayor fortuna del país, candidato presidencial sin éxito en cinco ocasiones (1998, 2002, 2006, 2009 y 2013). Sin embargo, durante su campaña de 2023, Daniel Noboa logró presentarse como una cara nueva, portador de una renovación política y de un estilo diferente. Se posicionó como una alternativa centrista, declarándose de centroizquierda, y se construyó una imagen de candidato joven y cercano a los ciudadanos gracias a una comunicación eficaz en las redes sociales. En 2025, tras un mandato de dieciocho meses, ya no podía presentarse como outsider. No obstante, mantuvo los mismos códigos de campaña: estilo desenfadado, defensa del liberalismo económico y de las inversiones extranjeras, énfasis en la modernización del Estado para una administración más eficaz y una colaboración pragmática con el sector privado. Siguió

⁵ Andrés Rugeles plantea incluso una perspectiva "posideológica" en una entrevista: L. Ortiz, "¿Puede Ecuador salir de la polarización y enfocarse en su crecimiento? Las claves de Andrés Rugeles", *Primicias*, 28 de mayo de 2025 (www.primicias.ec/revistagestion/analisis/ecuador-polarizacion-daniel-noboa-andres-rugeles-97155/).

posicionándose en el centro, presentándose como un político sensible a las realidades del terreno y libre de cualquier postura dogmática.

Por otra parte, logró sacar partido de su imagen de hombre fuerte frente a la delincuencia relacionada con el tráfico de drogas. Esta orientación se manifestó en enero de 2024 con la promulgación de un decreto que declaraba el estado de "conflicto armado interno" y clasificaba a veintidós organizaciones criminales como grupos terroristas, lo que supuso la prolongación del estado de emergencia y una militarización *de facto* de las prisiones y del mantenimiento del orden público. Esta política de seguridad le valió el apodo del "Bukele ecuatoriano". Aunque la espectacular operación del 5 de abril de 2024, llevada a cabo en la embajada de México en Quito con el objetivo de detener a Jorge Glas (ex-vicepresidente de Rafael Correa, condenado por corrupción), constituyó una violación flagrante de la Convención de Viena, sirvió para reforzar su perfil de líder ante un electorado que vincula estrechamente inseguridad y corrupción. Del mismo modo, el 21 de abril de 2024, Noboa convocó una consulta popular acompañada de un referéndum que consolidó la base legal del giro hacia la seguridad. También firmó una alianza con la empresa militar privada Blackwater para reforzar las capacidades operativas del Estado. Durante la campaña de 2025, Noboa defendió una mayor cooperación internacional, en particular con Estados Unidos, así como su plan Fénix, que prevé prisiones flotantes – buques transformados en prisiones y anclados en el mar –, la modernización de la policía, la creación de una agencia nacional de inteligencia y el regreso de las bases militares extranjeras, lo que implicaría una reforma de la Constitución de 2008.

Sin embargo, los resultados de la política de seguridad aplicada durante su primer mandato no han sido concluyentes. Un año después del decreto sobre el "conflicto armado interno", la violencia no ha disminuido: en enero de 2025, las tasas de homicidios e inseguridad volvieron a los niveles anteriores al decreto. Las organizaciones criminales no han dejado de ampliar sus actividades de tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando y explotación minera ilegal. Paralelamente, diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos han expresado su preocupación por la institucionalización de la militarización en detrimento de las garantías democráticas. El caso sin resolver de la desaparición de cuatro adolescentes en el barrio de Las Malvinas de Guayaquil, que conmocionó a la opinión pública en diciembre de 2024, se convirtió en el símbolo de las posibles derivas de la estrategia de "mano dura". Sin embargo, Noboa logró convencer de que era más capaz que Luisa González para obtener resultados concretos en materia de seguridad.

El balance económico de Daniel Noboa también es decepcionante. En 2024, Ecuador entró en recesión y la tasa de pobreza aumentó dos puntos, hasta alcanzar el 28%. Una grave crisis energética provocó cortes de electricidad repetidos y prolongados debido a la falta crónica de inversiones en infraestructuras hidroeléctricas, agravada por episodios de sequía, que afectaron a la actividad económica y a la vida cotidiana de la población. Además, la campaña de Noboa se vio marcada por un conflicto abierto con su vicepresidenta, Verónica Abad, destituida de sus funciones al inicio del primer mandato, un procedimiento criticado por la oposición como una violación del orden institucional y un signo de deriva autoritaria. La popularidad de Daniel Noboa, que había alcanzado casi el 82% en enero de 2024 tras

el decreto sobre el "conflicto armado interno", cayó al 45.9% en octubre del mismo año. Pero estas dificultades tampoco se tradujeron en una sanción en las urnas.

En un contexto de creciente incertidumbre económica marcada por el regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, Noboa destacó sus buenas relaciones con este último, ya que Ecuador depende en gran medida del mercado norteamericano, al que destina el 25% de sus exportaciones. El 12 de enero de 2025, Noboa asistió a la toma de posesión de Trump en Washington, por invitación de este último, y durante la campaña de la segunda vuelta, el 29 de marzo, fue recibido junto a su esposa en Mar-a-Lago, en una visita no oficial en la que se trataron no solo temas de cooperación económica, sino también cuestiones migratorias y de seguridad, un episodio que, por cierto, ilustró la porosidad entre la figura del presidente en ejercicio y la del candidato en campaña.

Frente a Noboa, Luisa González, de 47 años, abogada de formación, exdiputada y exministra de Rafael Correa, debía ampliar considerablemente su base electoral tras la primera vuelta, en particular seduciendo a los votantes centristas e indecisos. Esta tarea resultó difícil, dado que Daniel Noboa ya ocupaba en parte ese espacio. Además, González no logró presentarse como una figura independiente de su mentor, Rafael Correa: sus respuestas evasivas sobre el posible papel de este en caso de victoria alimentaron la desconfianza. A esto se sumó un escándalo mediático durante la campaña, que implicaba a representantes de RC en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y revelaba la existencia de una red de influencia conocida como "Liga Azul", acusada de intentar hacerse con puestos estratégicos en el Estado.

En el plano económico, la candidata defendió los principios promovidos por Correa: un Estado fuerte, una distribución equitativa de la riqueza, inversiones públicas masivas en servicios esenciales (educación, salud), soberanía frente a las potencias extranjeras y alianzas regionales Sur-Sur. Sin embargo, esta posición se vio debilitada por las declaraciones de dos diputadas de su grupo parlamentario, que plantearon la posibilidad de cuestionar la dolarización: se trata de unas declaraciones controvertidas, ya que dicha dolarización es una garantía de estabilidad monetaria para la mayoría de los ecuatorianos. González tardó en aclarar su posición, lo que permitió a Noboa explotar el tema durante el debate presidencial, con un eslogan que se hizo viral: "Luisa te *desdolariza*". En materia de seguridad, González propuso una estrategia basada en el fortalecimiento de las instituciones, la justicia social y el Estado de derecho, mediante la reforma de las fuerzas del orden, un mayor control del sistema penitenciario, la lucha contra la corrupción y la impunidad, y ambiciosos programas sociales. También endureció su discurso y planteó operaciones a gran escala contra el crimen organizado, pero este terreno ya estaba ampliamente ocupado por su adversario. Por otra parte, aunque en su campaña se mostró rodeada de mujeres e invocando la sororidad para captar el voto femenino, este discurso no se tradujo en compromisos concretos. Esta prudencia se explica en parte por la naturaleza del correísmo: una izquierda progresista en materia económica, pero conservadora en cuestiones sociales.

En términos de alianzas políticas, González llegó a un acuerdo con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y su brazo político, Pachakutik, cuyo candidato en la primera vuelta era Leonidas Iza. Si bien esto le permitió ganar votos, el pacto resultó ambivalente. La figura de Iza, representante del ala más radical del movimiento indígena, reavivó las críticas sobre la proximidad de González con sectores considerados extremistas, justo cuando debía acercarse al centro. Además, esta alianza no fue unánime dentro del movimiento indígena: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confenaie) y la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo (Comich) se negaron a apoyar a González. Así pues, aunque González avanzó en algunas provincias con fuerte presencia indígena, como Cotopaxi o Chimborazo, Noboa finalmente obtuvo más votos. Este comportamiento electoral ilustra la complejidad de la segunda vuelta de 2025: el voto indígena no respondió a una lógica basada en afiliaciones ideológicas, sino que se expresó de manera diferenciada y se fragmentó.

Noboa II: del pragmatismo electoral al reto de la gobernanza

Con un electorado que exige resultados tangibles, la capacidad de Noboa para encontrar soluciones rápidas será determinante. Su reelección le confiere la legitimidad necesaria para profundizar en su estrategia de lucha contra el tráfico de drogas, pero una respuesta esencialmente coercitiva corre el riesgo de fracasar si no va acompañada de reformas estructurales en los ámbitos de la justicia, la educación, la lucha contra la corrupción y la reducción de las desigualdades. Además, el nuevo mandato comienza en un contexto económico sombrío: crisis energética, inseguridad que paraliza la producción y desalienta las inversiones, fragilidad presupuestaria, escasa diversificación productiva y un mercado laboral en gran parte informal. A esto se suma una Asamblea sin mayoría estable, marcada por una polarización extrema y acuerdos volátiles. En este contexto, cuestiones clave como la lucha contra las economías criminales o la instalación de bases militares extranjeras requerirán una gran capacidad de negociación, sin que pueda descartarse el riesgo de un giro autoritario. La gobernanza se perfila como el verdadero reto de este periodo.

Para citar este capítulo: Emmanuelle Sinardet, "Ecuador 2025 : hiperpolarización y voto pragmático", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.12>].

2025: un nuevo ciclo político en Bolivia

Rafael Archondo

El 19 de octubre, los votantes bolivianos eligieron a Rodrigo Paz Pereira como presidente de la República para un mandato de cinco años. Esta victoria, obtenida con el 54% de los votos, se logró con una holgada ventaja de nueve puntos sobre su principal rival, el expresidente Jorge Quiroga. Rodrigo Paz es el hijo mayor de Jaime Paz Zamora, figura destacada de la socialdemocracia boliviana, que dirigió el país entre 1989 y 1993. Unas semanas antes de las elecciones aún ejercía como senador en el departamento de Tarija, de cuya capital también fue alcalde (2015-2020). A diferencia, aunque leve, de Jorge Quiroga, Rodrigo Paz es considerado un político de centro, que se presenta como una opción más moderada que la que temían los partidarios del expresidente Evo Morales.

Sin duda, estas elecciones llamarán la atención de los historiadores por más de un motivo. Vayamos de los más superficiales a los más sustanciales. Es la primera vez en la historia del país que se celebra una segunda vuelta. También es la primera vez que el Movimiento al Socialismo (MAS), el partido fundado por Morales, sufre una derrota irrevocable. Desde 1995, año de su creación, el MAS siempre ha sido un contendiente de peso. Esta vez se ha presentado dividido en tres facciones y, aunque se hubieran unido artificialmente, no habrían superado el 30% de los votos. La izquierda boliviana, encarnada por el MAS, es ahora minoritaria, algo que no ocurría desde su primera victoria presidencial en diciembre de 2005.

Otro elemento inédito: por primera vez en veinte años, ninguna formación política dispone de mayoría absoluta en el Parlamento nacional. Bolivia vuelve así a un esquema multipartidista similar al que prevaleció entre 1982 y 2005, en el que el Gobierno debe asegurarse el apoyo de al menos una o dos formaciones parlamentarias para modificar o ampliar la legislación. Por ello, el Parlamento boliviano recuperará un papel de primer orden.

Por último, cabe señalar que un sector significativo, aunque minoritario, no tendrá representación parlamentaria durante los próximos cinco años. Se trata del 15.7% de los votantes – aproximadamente un millón de personas – que, el 17 de agosto, votaron en blanco en la primera vuelta, respondiendo así al llamamiento del expresidente Morales. Al no disponer de un partido registrado legalmente, los partidarios del jefe de Estado intentarán presentarse a las elecciones subnacionales (gobernadores y alcaldes) previstas para 2026.

Los partidarios de Evo Morales fueron despojados de su acrónimo por una decisión judicial del Tribunal Constitucional que, respondiendo a los deseos del poder ejecutivo y arrogándose ilegalmente prerrogativas electorales, dictó el auto constitucional 0083/2024-ECA en noviembre de 2024¹. De este modo, la facción disidente de Luis Arce fue reconocida como la única representante legítima del partido y la única que podía presentarse bajo la bandera del MAS. Esta fue la chispa que precipitó la división del partido. Al término de este pulso, el presidente Arce renunció a presentarse a un segundo mandato y el nuevo candidato del MAS, Eduardo del Castillo, solo obtuvo el 3.1% de los votos².

¹ Tribunal Constitucional Plurinacional, Auto Constitucional 0083/2024-ECA, noviembre de 2024.

² Tribunal Supremo Electoral (TSE), Segunda vuelta electoral para la elección de presidente y vicepresidente

Un nuevo ciclo

Los cuatro puntos destacados de estas elecciones permiten vislumbrar el nuevo ciclo político que se está gestando. El sistema de partido dominante, en vigor desde enero de 2006, ha dejado de existir, al menos en lo que respecta al próximo quinquenio. En Bolivia, no se trata de la sustitución de un actor hegemónico por otro de poder equivalente, sino del surgimiento de un régimen político pluralista. Al esquema de las dos décadas en las que el MAS era la única formación capaz de controlar todos los poderes, le sucede ahora una configuración en la que, por ejemplo, el Senado cuenta con cuatro partidos: dos grandes (el Partido Demócrata Cristiano de Paz y Alianza Libre de Quiroga), uno mediano (Alianza por la Unidad, dirigido por Samuel Doria Medina) y uno pequeño (Autonomía por Bolivia-Súmate, creado por el alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa). Entre los dos partidos dominantes, la diferencia es de solo cuatro escaños, lo que incita a la formación de un gobierno de coalición entre estas dos fuerzas.

En la Cámara Baja, que comenzó a sesionar en noviembre de 2025, el panorama es similar: los dos grupos parlamentarios (el del presidente electo y el de Quiroga) suman juntos los dos tercios necesarios, pero también se puede obtener una mayoría simple si el primero se alía con Alianza Unidad. La diferencia entre los dos principales partidos es de solo diez diputados (ver Tablas 1 y 2 a continuación).

Tabla 1
Composición de la Asamblea Legislativa de Bolivia (2025-2030)

Partidos (candidato)	Diputados uninominales	Diputados plurinominales	Total de diputados	Senadores	Total
PDC (Paz)	32	17	49	16	65
Libre (Quiroga)	22	17	39	12	51
Unidad (Doria Medina)	11	16	27	7	34
Alianza Popular (Rodríguez)	3	5	8	0	8
APB Súmate (Reyes Villa)	0	5	5	1	6
MAS-IPSP (del Castillo)	0	1	1	0	1
Agrupaciones indígenas	1	0	1	0	1
Totales	69	61	130	36	166

Fuente: el autor, a partir de Tribunal Supremo Electoral (TSE), Segunda vuelta electoral para la elección de presidente y vicepresidente del estado plurinacional de Bolivia: <https://computo.oep.org.bo/>.

del estado plurinacional de Bolivia: <https://computo.oep.org.bo/>.

Tabla 2
Composición del Senado de Bolivia – 2025-2030

Departamento	PDC	Libre	Unidad	APB
Chuquisaca	2	2	0	0
La Paz	2	1	1	0
Cochabamba	2	1	0	1
Oruro	3	1	0	0
Potosí	3	1	0	0
Tarija	1	1	2	0
Santa Cruz	1	2	1	0
Beni	1	1	2	0
Pando	1	2	1	0
Totales	16	12	7	1
Dos tercios (24)	28			

Fuente: el autor, a partir de Tribunal Supremo Electoral (TSE), *Resultados definitivos de las elecciones de 2025, primera y segunda vuelta. Resultados Elecciones Nacionales 2025*

El nuevo régimen boliviano se caracteriza, por lo tanto, por un modelo de concertación más manejable que el que prevalecía antes de la irrupción del MAS. De hecho, hasta 2005, la creciente dispersión de los partidos se traducían en coaliciones cada vez más amplias y complejas.

Además, de los 166 representantes elegidos en ambas cámaras, solo ocho siguen fieles al legado de Evo Morales, lo que supone el 13% del conjunto del poder legislativo. En otras palabras, Bolivia se aleja de la polarización exacerbada que marcó la crisis política de 2019. Este año, el país ha alcanzado el tan esperado consenso a favor del liberalismo económico y el pluralismo político.

El electorado boliviano

A partir de los datos de la primera vuelta de 2025, hemos sumado el número de votantes registrados en las veintitrés ciudades más pobladas del territorio nacional (capitales departamentales y principales ciudades intermedias, de acuerdo con la lista establecida en un estudio del Banco Mundial³). De ello se desprende que la mayoría de los votantes del país residen en zonas urbanas (67.7%).

Esta constatación permite medir con precisión la composición socio-geográfica del electorado según los partidos. Así, por ejemplo, los tres candidatos a la presidencia que, desde 2005, se han opuesto a Evo Morales presentan una base electoral urbana que oscila entre el 76% y el 82%. Por el contrario, los electorados que permanecen en la órbita del MAS tienen un arraigo

³ Banco Mundial, "Ciudades intermedias en Bolivia. Informe de Asistencia técnica", *Documento del Banco Mundial*, La Paz, 12 de junio de 2017, p. 15.

urbano más débil (66% como máximo). Otro dato importante, que corrobora esta observación, la encontramos en la distribución territorial del voto nulo, que puede atribuirse en gran parte a Evo Morales y sus partidarios. Hemos identificado 56 municipios en los que, el 17 de agosto, la proporción de votos nulos superó el 45%. La primera observación que cabe hacer es que todos estos distritos se encuentran en el oeste del país, es decir, en los departamentos de Cochabamba, Potosí, Oruro, Chuquisaca y La Paz.

Tabla 3
Porcentaje de votos nulos por departamento (17 de agosto de 2025)

Departamento	Votos nulos (%)
Cochabamba	33
Potosí	25
Chuquisaca	19
Oruro	18.4
La Paz	18
Pando	13.8
Santa Cruz	13,4
Tarija	12
Beni	11
Nacional	19.6

Fuente: el autor, a partir de Tribunal Supremo Electoral (TSE), Segunda vuelta electoral para la elección de presidente y vicepresidente del estado plurinacional de Bolivia: <https://computo.oep.org.bo/>.

Tabla 4
Distribución del voto entre ciudades y zonas rurales

Partidos (candidato)	Componente 23 ciudades	%	Componente rural	%
Libre (Quiroga)	1,146,803	82.1	250,423	17.9
Unidad (Doria Medina)	801,028	77.1	238,398	22.9
APB Súmate (Reyes Villa)	265,500	76.4	82,074	23.6
PDC (Paz)	1,165,287	69.3	518,604	30.7
MAS-IPSP (del Castillo)	111,426	66.7	55,491	33.3
Alianza Popular (Rodríguez)	243,834	55.5	195,554	44.5
Votos nulos (4,4%)	29,389	50.4	28,936	49.6
Votos nulos según instrucciones de Evo Morales	638,561	50.4	628,710	49.6
Votos en blanco	66,677	39.3	102,650	60.7
Totales	4,566,589	67.7	2,165,259	32.3

Fuente: el autor, a partir de Tribunal Supremo Electoral (TSE), Segunda vuelta electoral para la elección de presidente y vicepresidente del estado plurinacional de Bolivia: <https://computo.oep.org.bo/>.

Si se examinan los porcentajes de votos nulos por departamento, se observa que, a escala nacional, superan ampliamente la tasa habitual del 4.4%.

El nivel más bajo de votos nulos se observa en Beni (11%), mientras que en Cochabamba alcanza un espectacular 33%, seguido de un 25% en Potosí y una media de entre el 18% y el 19% en los departamentos de Chuquisaca, Oruro y La Paz.

En resumen, el electorado que se ha mantenido fiel a Evo Morales se concentra en los valles quechuas y las zonas rurales del centro-oeste del país, mientras que pierde influencia en el Altiplano, es decir, en las tierras altas situadas más al oeste. Al mismo tiempo, el "núcleo duro", es decir, la región más receptiva a las propuestas del MAS, se encuentra en las provincias cochabambinas de Chapare, Carrasco, Arque, Tiraque, Capinota, Ayopaya, Mizque, Tapacarí, Arani y Chimoré. Las once primeras circunscripciones municipales en las que el voto nulo supera el 70% se encuentran todas en el departamento de Cochabamba.

La nueva mayoría

La victoria de Rodrigo Paz invita a interesarse por su electorado. Durante la campaña, algunos discursos afirmaron que el éxito de Paz se basaba en un acuerdo tácito entre él y Evo Morales para impedir la elección de Quiroga. Según esta hipótesis, lo que habría prevalecido sería un voto táctico consistente en optar por el "mal menor". Lo que se puede afirmar con certeza es que, en la primera vuelta, una parte importante del electorado tradicional del MAS no votó ni en blanco, ni a favor del disidente masista Andrónico Rodríguez, y mucho menos al candidato oficial del MAS. Este segmento de votantes indecisos, que las agencias de sondeos siempre tratan de identificar, se decantó efectivamente por Rodrigo Paz.

Basta con comparar las elecciones de 2020, ganadas ampliamente por el MAS, con las recientes elecciones de 2025 para identificar sin dificultad qué votantes han trasladado su voto de Luis Arce a Rodrigo Paz. Se sitúan en una región muy concreta, donde existen varias zonas de predominio aymara, muy concentradas en los departamentos occidentales de La Paz y Oruro.

Los datos de la segunda vuelta son aún más elocuentes. El nuevo mapa electoral pone claramente de manifiesto una distinción entre el oeste y el este del país: mientras que el 60% de los votantes se pronunció a favor de Paz en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba, el mismo porcentaje votó a favor de Quiroga en el departamento de Santa Cruz. En los departamentos de Pando, Beni y Tarija, la ventaja fue para este último, pero la diferencia fue menor.

Así pues, el electorado del MAS, tras ser derrotado en la segunda vuelta, se movilizó espontáneamente para evitar el regreso de Quiroga a la presidencia. En los 56 municipios que hemos estudiado, – donde el voto nulo superó el 45% en la primera vuelta –, el nivel de apoyo a Rodrigo Paz en la segunda vuelta osciló entre el 79% y el 95%.

Estos datos permiten situar mejor las profundas fracturas sociales y regionales evidenciadas por las elecciones.

El MAS y sus facciones cayeron por debajo del 30% porque una parte importante de sus antiguos seguidores se desplazó hacia posiciones centristas. Si a esto le sumamos la fuerte concentración de votos a favor de Quiroga en el departamento de Santa Cruz, reaparece la tradicional división entre las tierras altas y las tierras bajas.

Dos décadas en el aire

Los datos electorales incluidos en este análisis permiten constatar que las grandes promesas en las que Bolivia basó la elección de una Asamblea Constituyente en 2006 siguen sin cumplirse hasta la fecha.

El acceso de Evo Morales a la presidencia suscitó la esperanza de que las poblaciones y los pueblos tradicionalmente excluidos del ejercicio del poder político se integraran plenamente en la vida pública. Esta esperanza se cumplió en parte, pero menos con un espíritu de asimilación que de exacerbación de las diferencias. Durante las dos décadas de gobierno del MAS, los actores no indígenas se atrincheraron en una actitud defensiva frente a las iniciativas del llamado *Estado plurinacional*, llegando incluso a identificar los signos culturales indígenas como atributos exclusivos de este partido político.

¿Podemos vislumbrar un futuro común, unido? Solo uno de los elementos mencionados en este artículo permite albergar la esperanza de que se atenúen las divisiones sociales y regionales: dado que las circunstancias ya no son propicias para la polarización partidista o ideológica en Bolivia, tal vez sea el momento de que la política se dedique a tender puentes de reconciliación entre las identidades regionales y étnicas que siguen dividiendo a la sociedad.

Para citar este capítulo: Rafael Archondo, "2025: un nuevo ciclo político en Bolivia", en K. Parthenay y F. Louault (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.13>].

Las elecciones de medio término en Argentina: un test para el presidente Milei

Sofyaine Chbari

2025 fue un año crucial para el presidente Javier Milei (dos años después de su llegada al poder) y los ciudadanos argentinos tuvieron la ocasión de pronunciarse en los diferentes escrutinios celebrados ese mismo año: elecciones locales, para elegir parte de los poderes legislativos en la mayoría de las provincias del país, y elecciones legislativas nacionales de medio término, el 26 de octubre, para renovar un tercio del Senado y la mitad de la Cámara de Diputados. Marcadas por una abstención récord (una participación de solo el 68%, cuando en teoría el voto es obligatorio, siendo esta la tasa más baja desde el retorno a la democracia), que refleja la desconexión y la desconfianza de una parte cada vez mayor del país hacia el campo político, estas elecciones ponen de manifiesto las recomposiciones políticas que se están produciendo en Argentina. Ante una oposición peronista dividida, Milei ha sabido coaligar el voto de la derecha y el voto antiperonista, en un contexto de gran polarización política. La provincia de Buenos Aires y la capital federal, que representan casi el 50% del total de votantes del país, han sido objeto de especial atención a la hora de evaluar las correlaciones de fuerzas políticas¹.

Fusión de las derechas y nueva base parlamentaria

Javier Milei fue elegido presidente de la República² en 2023 bajo la bandera de su movimiento La Libertad Avanza (LLA), carente de una sólida estructura partidaria. Desde entonces, se ha apoyado en gran medida en el partido del expresidente liberal-conservador Mauricio Macri (2015-2019), Propuesta Republicana (PRO), logrando una fusión de las derechas a nivel electoral, pero también entre sus cuadros políticos. En primer lugar, a nivel electoral, el año 2025 evidenció que el voto mileísta coincidía en gran medida con los sectores sociales en los que se apoyaba la coalición Juntos por el Cambio (JxC), liderada por el PRO entre 2015 y 2023³. En las elecciones locales celebradas en la capital federal en mayo, el PRO y LLA presentaron listas rivales y el partido mileísta ganó con el 30.7% de los votos (frente al 27.9% de la coalición peronista y solo el 16.2% del PRO, dividido a nivel local). Esta derrota del PRO en su bastión electoral de la capital, desde donde Macri construyó su partido y su trayectoria presidencial⁴, precipitó una estrategia defensiva de alianza con LLA para las siguientes elecciones. En septiembre, para las elecciones locales de la provincia de Buenos

¹ A riesgo de pasar por alto las particularidades de algunas configuraciones provinciales. Para un balance localizado, ver los análisis del Centro de Estudios sobre Política y Elecciones Locales (CEPEL-FLACSO) [próxima publicación].

² Recordemos que, si bien Javier Milei es una figura pública desde mediados de la década de 2010, su carrera política comienza en 2020. Fue elegido diputado en 2021, antes de ser elegido presidente en 2023.

³ P. Rodríguez Niell y L. Costa, "¿Tiene razón Bessent? Cómo votaron los sectores más pobres y más ricos en las elecciones del domingo pasado", *La Nación*, 1 de noviembre de 2025.

⁴ G. Vommaro, *Conservatives Against the Tide: The Rise of the Argentine PRO in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

Aires, se presentó una lista común LLA-PRO bajo la bandera violeta del partido mileísta, que incorporaba a numerosos candidatos locales procedentes del PRO. El partido macrista actúa así como vivero de reclutamiento de cuadros políticos para el mileísmo, como ocurrió desde la toma de posesión del presidente de ultraderecha, con los nombramientos para ministerios de primer orden⁵ de Patricia Bullrich, Luis Petri o Luis Caputo, tráfugas del PRO y cuadros políticos durante el mandato presidencial de Mauricio Macri.

La campaña para las elecciones locales en la provincia de Buenos Aires en septiembre estuvo salpicada de escándalos de corrupción que implicaban a cuadros mileístas. A finales de agosto, se filtraron a la prensa varios audios de un alto funcionario en los que detallaba un sistema de sobornos relacionados con contratos entre una compañía farmacéutica y la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS). Varios altos funcionarios mileístas estarían implicados, entre ellos la hermana del presidente y secretaria general de la presidencia, Karina Milei. En septiembre, le tocó el turno a José Luis Espert, cabeza de lista de LLA-PRO en la provincia de Buenos Aires a las elecciones nacionales. Era sospechoso de haber recibido dinero de un empresario implicado en una investigación de la justicia estadounidense por narcotráfico. Tras negarlo, Espert reconoció la existencia de dicho pago y retiró su candidatura (aunque su nombre seguía figurando en las papeletas, ya impresas). La cabeza de lista pasó a ser Diego Santilli, dirigente del PRO, cargo que ya ocupaba para JxC en las elecciones legislativas de 2021. Estos escándalos debilitaron al ejecutivo, y las elecciones locales de septiembre se saldaron con una dura derrota en la provincia de Buenos Aires frente al peronismo, que obtuvo el 47.3% de los votos (frente al 33.7% de la lista LLA-PRO). Esta derrota fue seguida de un revés en el Congreso, cuando dos vetos presidenciales sobre leyes de financiación excepcionales fueron anulados por una votación del Parlamento, en parte gracias a los votos del PRO⁶. Aunque parecía tocado tras esta secuencia, en octubre el Gobierno se recuperó de forma inesperada con motivo de las elecciones legislativas nacionales, para las cuales se alió de nuevo con el PRO en la mayoría de las provincias. Evitando un grave deterioro de la situación económica gracias al apoyo sin precedentes de Donald Trump⁷, se alzó con una clara victoria a nivel nacional (40.7% frente al 34.1% de la oposición peronista) y una muy ajustada, pero altamente simbólica, en la provincia de Buenos Aires.

Esta victoria permitió a Milei obtener una representación parlamentaria aún mejor, sin alterar radicalmente las relaciones de fuerza en el Congreso, ya que la renovación progresiva de las dos cámaras impide reconfiguraciones bruscas. En la Cámara de Diputados (en la que se renovó la mitad de los 257 escaños), su propio grupo – que incluye a los diputados procedentes del PRO pero elegidos bajo la bandera LLA – pasó de 37 a 93 escaños. Si se suman los dos grupos PRO y LLA, son 35 escaños más para el gobierno de Milei (es decir, 107 diputados, siendo la mayoría 129). Esta recomposición no se ha producido tanto en detrimento del bloque opositor peronista (que se mantiene con 97 diputados, perdiendo

⁵ Respectivamente, ministros de Seguridad, Defensa y Economía.

⁶ A. Contreiras Martínez, "Universitarios, médicos y la oposición se unieron frente a un Congreso blindado para rechazar los vetos de Milei", *La Nación*, 17 de septiembre de 2025.

⁷ P. Stefanoni, "Argentine : On ne connaît pas toutes les contreparties concédées aux Etats-Unis par Javier Milei en retour de leur aide", *Le Monde*, 24 de octubre de 2025.

"solo" cuatro escaños) como del de los grupos que desean encarnar una "tercera vía", en su mayoría procedentes de formaciones políticas provinciales. Aunque sigue dependiendo de alianzas para formar mayorías en ambas cámaras, Javier Milei ha conseguido salir de la posición muy minoritaria en la que se encontraba desde 2023, consolidando su base de diputados y senadores en un Parlamento más polarizado.

De la victoria peronista al auge mileísta

Este repunte del Gobierno en las elecciones legislativas de octubre sorprendió a muchos observadores de la vida política argentina, ya que la victoria peronista de septiembre (también inesperada)⁸ había iniciado una etapa de gran incertidumbre para el mileísmo. Hay varios elementos que pueden ayudar a comprenderlo. En primer lugar, los retos de estas dos elecciones no eran los mismos. Mientras que en octubre se trataba de unas elecciones nacionales, las de septiembre planteaban retos locales, en torno a la gestión provincial, pero también municipal, con la renovación de los *consejos deliberantes* (ayuntamientos). En su bastión, el peronismo pudo sacar partido de su gran densidad de arraigo territorial, en particular en el *conurbano* (cinturón de territorios populares alrededor de la capital). Los *intendentes* (alcaldes) desempeñaron un papel clave en la movilización, ya que los *consejos deliberantes* eran un elemento crucial para el resto de su mandato.

La amplia victoria peronista en las elecciones locales (con una diferencia de casi 14 puntos) podría explicar, como reacción, la fuerte movilización del voto antiperonista en las elecciones legislativas nacionales de octubre. En la provincia de Buenos Aires, la participación subió 7.5 puntos entre las elecciones de septiembre y las de octubre, y estos votantes removilizados apoyaron ampliamente la lista LLA-PRO. Esta fuerte movilización también puede explicarse por el temor a un colapso de la economía tras una posible derrota del ejecutivo, temor reforzado por la implicación de Trump en la campaña. Si bien es difícil evaluar el nivel de adhesión al proyecto mileísta, muy real en un sector de la sociedad, parece que la mayor parte del electorado argentino prefirió el *statu quo* al riesgo de una desestabilización política y económica. Por último, las elecciones de octubre consagraron la gran polarización entre el bloque de la oposición peronista y el bloque de la derecha, reconfigurando la tradicional "grieta" argentina⁹, que se refleja en los equilibrios parlamentarios. Así pues, la Unión Cívica Radical (UCR), formación política que en su día defendió el bipartidismo argentino con el peronismo, se vio envuelta en conflictos internos y solo consiguió elegir, por un estrecho margen, a un único diputado. Otro ejemplo de dicha polarización es la coalición Provincias Unidas, impulsada por varios gobernadores influyentes y alimentada por diferentes sectores procedentes del radicalismo y del peronismo disidente, que solo obtuvo un 7% a nivel nacional, sin siquiera poder imponerse en los feudos de sus fundadores. El dominio de los

⁸ Sobre el concepto de "sorpresa electoral", véase O. Dabène, M. Hastings y J. Massal (dir.), *La Surprise électorale : paradoxes du suffrage universel*, París, Karthala, 2007.

⁹ Expresión que se popularizó durante el conflicto que enfrentó al Gobierno de Cristina Kirchner con los sectores de la industria agraria en 2008, para ilustrar la gran polarización de las posturas expresadas tanto en el ámbito político y mediático como en la sociedad.

dos bloques dejó poco espacio para las opciones denominadas de "tercera vía", lo que benefició más bien al mileísmo.

El peronismo entre tensiones internas y reconfiguración del liderazgo

Aunque consolidado en su papel de oposición, el bloque peronista se vio atravesado por fuertes tensiones internas en el seno mismo de su sector dominante, el kirchnerismo, con epicentro en su bastión de la provincia de Buenos Aires. Su gobernador, Axel Kicillof, puro producto del kirchnerismo, joven ministro de Economía durante el segundo mandato de Cristina Kirchner y uno de sus principales herederos políticos, rompió poco a poco con la expresidenta. Esta desconfianza se enmarca en una iniciativa de independencia política del gobernador, que busca construir su propio capital político, especialmente con vistas a las elecciones presidenciales de 2027 (un año antes ya había lanzado su propio movimiento político dentro del peronismo).

La fecha de las elecciones locales en la provincia, celebradas el 7 de septiembre, es en sí misma el resultado de estas tensiones. De hecho, los gobernadores tienen la posibilidad de "desdoblar" estas elecciones, que *a priori* se celebran al mismo tiempo que las elecciones legislativas nacionales. Al proceder de esta manera en la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof optó por una estrategia de "provincialización" de las elecciones, con el fin de sacar partido de su gestión provincial. Por el contrario, Cristina Kirchner se pronunció públicamente a favor de unas elecciones simultáneas, con el fin de nacionalizar los retos y centrar la campaña en una polarización nacional con Milei. Con el fin de potenciar la dimensión nacional de su capital político, decidió presentarse como candidata a las elecciones de septiembre, antes de que su condena definitiva por "administración fraudulenta" en junio le impidiera presentarse y le supusiera el arresto domiciliario. Privado así de su principal activo político, el peronismo se embarcó en esta campaña bajo el sello de una frágil unidad entre el sector alineado con Cristina Kirchner y el alineado con Axel Kicillof, con un nuevo nombre – Fuerza Patria – y un eslogan: "Frenar a Milei". A nivel local, cada sector llevó a cabo campañas paralelas. Estas se centraron principalmente en el ámbito municipal, dejando de lado los tradicionales actos (grandes mítines) en los que el peronismo suele demostrar su capacidad de movilización, especialmente entre los sectores populares. Esta derrota puso a prueba la amplia dinámica unitaria de los diferentes sectores del peronismo, impulsada en 2019 por Cristina Kirchner y que llevó a Alberto Fernández a la presidencia (2019-2023), con una victoria en la primera vuelta. Bautizada sucesivamente como Frente de Todos, Unión por la Patria y Fuerza Patria (antes de un probable cambio de nombre en las próximas elecciones, si la unidad perdura), esta dinámica unitaria parece haber llegado a un final de ciclo, debiendo afrontar el reto de la renovación política.

La oposición peronista, atravesada por fuertes tensiones internas, se embarca en un difícil proceso de cara a las próximas elecciones presidenciales, previstas para 2027, con reconfiguraciones de liderazgo y cuestiones programáticas aún por resolver. Por su parte, a pesar de la contundente derrota en la provincia de Buenos Aires en septiembre, Javier Milei cerró el año con un impulso renovado tras su victoria en las elecciones legislativas de octubre.

Ahora queda la cuestión de las condiciones para mantener (o reconfigurar) esta fusión de las derechas. Cabe preguntarse en qué medida el pecado original del mileísmo – su falta de estructura política propia – resultará crucial si cambian los vientos políticos o económicos, al no poder contar más que con la lealtad política limitada de sus aliados del PRO.

Para citar este capítulo: Sofyaine Chbari, "Las elecciones de medio término en Argentina: un test para el presidente Milei", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.14>].

Un Chile "en pedazos" se inclina hacia la derecha

Antoine Faure y Antoine Maillet

"Chile se cae a pedazos". Esta frase brutal y exagerada, repetida varias veces en la historia reciente de Chile¹, ha sido el centro de la campaña electoral que ha concluido con la victoria de José Antonio Kast sobre Jeannette Jara, por una amplia mayoría del 58% de los votos. Los vencedores y numerosos analistas compararon este resultado con el aún más elevado (62%) del rechazo al texto elaborado por la Convención Constitucional en 2022², y algunos llegaron incluso a hablar de una nueva división que estratificaría el electorado.

El presidente electo emuló el eslogan de Trump "*Make America Great Again*", sin esbozar los contornos de ese pasado supuestamente idílico que desea restaurar. Su campaña se basó en la propuesta de un "gobierno de emergencia", centrado en tres prioridades: seguridad, inmigración y crecimiento. La consecuencia de este espectro reducido es el anuncio de la renuncia a la "guerra cultural", un término difuso que se refiere a cuestiones sociales y de valores, como la igualdad entre hombres y mujeres, el aborto, el matrimonio homosexual, etc. José Antonio Kast se ha centrado casi exclusivamente en estos tres ámbitos, en los que se han observado cambios importantes en los últimos años, con un aumento de la delincuencia y la sensación de inseguridad, ampliamente difundidos por los medios de comunicación, un auge de la inmigración, que salpica a diario las conversaciones, y una caída del crecimiento, que, según el presidente electo, se vería frenado por el peso del Estado. A base de eslóganes, se ha erigido como el candidato del "cambio", pero sin concretar demasiado las medidas que podría impulsar. Tras obtener el 24% de los votos en la primera vuelta (con muy buenos resultados en las regiones y en las zonas rurales), su campaña para la segunda vuelta fue aún menos sustancial, probablemente para dar cabida a los simpatizantes de los candidatos que le siguieron, pero también a los votantes de Franco Parisi, cuyo resultado en la primera vuelta fue una sorpresa y que constituían el principal reto para los dos candidatos clasificados para la segunda vuelta.

De hecho, la derecha se presentó muy dividida. Además de Kast, investido por el Partido Republicano que él mismo fundó, estaban Evelyn Matthei, de la derecha tradicional, y Johannes Kayser, del Partido Nacional Libertario. Matthei fue la favorita durante dos años, antes de desplomarse en 2025. Ante el ascenso de Kast, su línea política fue especialmente confusa. Primero trató de diferenciarse del nuevo presidente a su derecha (pena de muerte, muertes "inevitables" al comienzo de la dictadura), luego hacia el centro (riesgos de desorden social, guiños a la Concertación). Terminó muy por detrás de él, con el 12% de los votos. Kayser, por su parte, se posicionó a la derecha de Kast, especialmente desde el punto de vista económico, reivindicando métodos libertarios similares a los del presidente argentino Javier Milei, pero sobre todo reavivando los debates sobre la memoria histórica con sus críticas al trabajo de la justicia (aunque lento e incompleto) en los casos de violaciones de los derechos humanos durante la dictadura de Pinochet. Los votos que obtuvo (el 14%) sin duda alimentarán

¹ A. Faure y A. Maillet, "Malestar en Chile: ¿el país se está cayendo a pedazos?", en O. Dabène (dir.), *Amérique latine - L'Année politique 2016/Les Etudes du CERI*, n° 226-227, 2017, pp. 37-43 (www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Am%C3%A9rica%20latina%20%20EI%20a%C3%B1o%20pol%C3%ADtico%202016.pdf).

² A. Maillet y A. Faure, "Le Chili après le rechazo. Quels horizons ?", en O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, 2023 (<https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.264-265.04>).

sus ambiciones presidenciales para 2029, lo que debería incitarle a él y a su partido a no participar en una coalición de gobierno. No obstante, los excesos y extravíos de Matthei han dado a Kast la oportunidad de exhibir una aparente moderación.

Sin embargo, la ganadora de la primera vuelta fue Jeannette Jara, militante comunista y exministra de Trabajo del Gobierno de Boric. Sorprendió al ganar con holgura las primarias de la coalición de Gobierno, pero su ascendiente entre el electorado de izquierda no se extendió al conjunto del electorado, mucho menos politizado desde la reintroducción en 2022 del voto obligatorio con inscripción automática en las listas. Aunque recupera los votos urbanos y, en particular, de los de la región metropolitana de Santiago, su resultado (27% de los votos) es el más bajo (en proporción) de la izquierda desde 1952. En conflicto con su partido, con poco apoyo de su coalición o del presidente Boric, más preocupado por presentarse como futuro líder de la oposición que por facilitarle la tarea, Jara obtuvo peores resultados que los candidatos de su coalición en las elecciones legislativas. Le resultaron fatales tanto su pertenencia al PC, en un país donde el anticomunismo sigue muy vivo, como la continuidad con el actual Gobierno que representaba, en un contexto en el que prevalece el "rechazo". Sin embargo, el 42% obtenido en la segunda vuelta, logró reunir un poco más que la base de la izquierda, si tomamos como referencia el 38% contra el *rechazo*.

Estas elecciones también se caracterizaron por la consolidación de una tercera fuerza, encarnada por Franco Parisi, que en su tercera campaña presidencial obtuvo el 20% de los votos con su lema "ni facha ni comunista" ("*ni facho ni comunicacho*"), lo que le llevó a hacer campaña a favor del voto nulo en la segunda vuelta, aunque sin mucho éxito. Subestimado en las encuestas, también logró que fueran elegidos catorce diputados de su Partido de la Gente, cuyo nombre subraya su línea antipolítica. Más aún que Kayser, su resultado debería llevarle a aspirar a las próximas elecciones presidenciales, en las que podría seguir representando una alternativa a la política tradicional, sobre todo con las previsibles dificultades a las que se enfrentará la presidencia de Kast.

De hecho, será interesante ver la estrategia del presidente republicano para frenar el ciclo pendular que caracteriza a la política chilena, donde ningún candidato presidencial de continuidad ha ganado desde Michelle Bachelet en 2006 y donde, más recientemente, el electorado ha rechazado masivamente dos propuestas de textos constitucionales opuestos entre sí. Su plataforma de gobierno de emergencia se pondrá a prueba ante las contingencias del día a día. Es probable que se haga hincapié en la comunicación, en particular en torno a las cuestiones de seguridad, donde cabe esperar espectaculares puestas en escena que intentarán llenar la agenda. Para recuperar el crecimiento, el reto es mayor, con los anunciados recortes presupuestarios que pueden provocar movilizaciones (durante la campaña se barajó la cifra de seis mil millones de euros, pero sin precisar a qué partidas se asignarán). También tendrá que hacer frente a las presiones de sus partidarios y de los de Johannes Kayser en cuestiones culturales, en torno a las cuales se esperan gestos que, una vez más, podrían exponerlo. En el Congreso, en teoría, cuenta con mayorías, pero la gran fragmentación hace que la mayoría del Frente Patriótico sea especialmente frágil. Por lo tanto, aunque Chile no se hunda, su nuevo presidente tendrá que afrontar el reto de convertir su victoria electoral en avances políticos para su bando.

Para citar este capítulo: A. Faure y A. Mailet, "Un Chile 'en pedazos' se inclina hacia la derecha", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERI*, n° 282-283, enero de 2026 [en línea : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.282-283.15>].

Cuarta parte

América latina en perspectiva

Las paradojas del derecho al aborto en América Latina: entre reconocimiento, control y estigmatización

Luis Rivera-Vélez y Coline Léonard

En los últimos años, América Latina se ha consolidado como uno de los laboratorios políticos más dinámicos en materia de derechos sexuales y reproductivos. En 2020, las movilizaciones masivas de mujeres argentinas reivindicaban en las calles de Buenos Aires el pleno reconocimiento del derecho al aborto por parte del gobierno de Alberto Fernández¹. Dos años más tarde, la Corte Constitucional de Colombia dio un giro histórico al despenalizar la interrupción voluntaria del embarazo hasta la vigésima cuarta semana de gestación, basándose en criterios médicos que fijan este umbral como el de la viabilidad fetal fuera del útero². A modo de comparación, la legislación francesa fija este límite en catorce semanas de gestación³, lo que subraya el alcance sin precedentes de la decisión tomada por la justicia colombiana. Por el contrario, el proceso constitucional chileno ha puesto de manifiesto la persistencia de resistencias conservadoras en el seno de la Asamblea Constituyente. En 2023, los votantes rechazaron la nueva propuesta de Constitución, en particular debido a la voluntad de sus redactores de restringir de nuevo el acceso al aborto⁴.

Estas experiencias contrastadas ilustran tanto el creciente reconocimiento del derecho al aborto como la persistente fragilidad de este logro. Mientras que algunos países – como Cuba, Argentina, Colombia, México y Uruguay – han ampliado las condiciones de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, otros siguen prohibiéndola totalmente (El Salvador, Honduras, Nicaragua) o restringiéndola a unos pocos casos excepcionales (Chile, Brasil, Bolivia, Ecuador...). A pesar de esta diversidad, destaca un elemento común: la perseverancia de los movimientos feministas, capaces de imponerse tanto en la arena parlamentaria⁵ como en el ámbito judicial⁶. Su acción ha transformado el derecho a disponer del propio cuerpo en una cuestión de ciudadanía y justicia social⁷, en contextos tradicionalmente muy conservadores⁸.

¹ M. Daby y M. W. Moseley, *Mobilizing for Abortion Rights in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

² M. C. Moncada Guevara, "Entendiendo el éxito de Causa Justa: factores organizativos, discursivos e institucionales en la lucha por la despenalización del aborto en Colombia", *Papel Político*, Vol. 30, 2025, pp. 1-21.

³ En lo que sigue utilizaremos las semanas de gestación, pero es importante señalar que 14 semanas de gestación corresponden a 16 semanas de amenorrea, es decir, el número de semanas calculado a partir de la fecha de la última menstruación.

⁴ E. Alemán, P. Navia, G. L. Negretto y Ezequiel González-Ocantos, "Gambling on the constitution: Abortion rights and the 2023 constitution-making process in Chile", *Research & Politics*, Vol. 11, n° 4, 2024.

⁵ M. Daby y M. W. Moseley, *Mobilizing for Abortion Rights in Latin America*, op. cit.; Cora Fernández Anderson, *Fighting for Abortion Rights in Latin America: Social Movements, State Allies and Institutions*, Oxford, Nueva York, Routledge, 2020.

⁶ J. Díez y A. Ruibal, "The Decriminalization of Abortion in Latin America: A Tale of Gradual Judicialization", *PS: Political Science & Politics*, Vol. 58, n° 1, 2025, pp. 48-51; V. Bohórquez Monsalve, J. Díez y N. Picasso Uvalle, "La judicialización del aborto en América Latina y los límites de la ciudadanía", *Problèmes d'Amérique latine*, Vol. 114, n° 3, 2019, pp. 53-79.

⁷ B. Sutton y N. L. Vacarezza (eds.), *Abortion and democracy: contentious body politics in Argentina, Chile, and Uruguay*, Abingdon, Routledge, 2021.

⁸ M. Blofield, *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*, Nueva York, Routledge, 2006; M. Htun, *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

Mapa 1
Situación legal del aborto en América Latina, 2025



Sin embargo, el análisis de estas reformas revela profundas tensiones entre el reconocimiento formal y la efectividad del derecho. Si bien las reivindicaciones feministas sitúan la autonomía corporal en el centro del debate, los avances legislativos y jurisprudenciales siguen siendo ambiguos en cuanto al alcance de las reformas y su aplicación concreta. Tres dimensiones resumen estas ambigüedades.

La primera se refiere a la legalidad: ¿qué se ha reconocido realmente? El análisis de las reformas latinoamericanas pone de relieve un conjunto de paradojas estructurales que debilitan la efectividad del derecho al aborto. Si bien la despenalización y la legalización han permitido ampliar las condiciones de acceso, no han roto con el legado penal que sigue condicionando su práctica. En todos los países, el delito de aborto sigue figurando en los códigos penales, lo que mantiene un régimen de excepción en el que el derecho solo existe como una práctica "tolerada" bajo ciertas condiciones. Esta tensión entre reconocimiento y sanción confiere al aborto un estatus jurídico inestable: a la vez autorizado y castigado, garantizado y vigilado.

La segunda dimensión se refiere a la accesibilidad. Un derecho puede estar consagrado en la ley sin que los dispositivos institucionales, administrativos y sanitarios permitan su ejercicio. Los dispositivos de salud pública, que se supone que deben garantizar el acceso, se convierten a menudo en filtros burocráticos y médicos que jerarquizan a las solicitantes⁹. Los marcos normativos pueden así generar nuevas barreras, especialmente en países caracterizados por fuertes desigualdades territoriales y sociales. En estos contextos, el aborto deja de ser un acto de autonomía para convertirse en una carrera de obstáculos, en la que las condiciones sociales, geográficas y administrativas determinan el acceso al derecho.

Por último, a estas limitaciones estructurales se suma una tercera dimensión moral y simbólica, que restringe el alcance de las reformas. La estigmatización social, las prácticas disuasorias y las representaciones médicas del acto abortivo perpetúan la idea de que un aborto no puede ser plenamente legítimo. El derecho a disponer de su propio cuerpo choca así con la persistencia de un poder normativo – ejercido por las instituciones, los médicos y los imaginarios sociales – que redefine sin cesar lo que se considera un aborto aceptable. La autonomía corporal sigue subordinada a lógicas de vigilancia, justificación y juicio. La cuestión de la legitimidad trasciende, por tanto, el marco jurídico: implica el reconocimiento social y simbólico del derecho a disponer de su propio cuerpo.

Este artículo propone un análisis comparativo de los procesos de reconocimiento del derecho al aborto en América Latina a partir de un estudio cruzado de los países que han despenalizado recientemente el aborto: Argentina, Colombia, México y Uruguay. No se trata tanto de determinar dónde se ha legalizado el aborto como de comprender cómo se ha hecho, en qué condiciones se ha vuelto accesible – o no – y según qué formas de legitimación es socialmente reconocido o cuestionado. Para profundizar en esta comparación, también ponemos estos casos en perspectiva con los de países donde el aborto sigue estando totalmente prohibido (El Salvador) o estrictamente limitado (Chile). El análisis se basa en una amplia bibliografía académica, en los trabajos de organizaciones feministas, así como en investigaciones de campo realizadas en Uruguay¹⁰ y en México¹¹ por los autores. Al articular

⁹ Feminizamos los términos en la mayoría de los casos y utilizamos la expresión "mujeres y personas gestantes" para reflejar la inclusividad de las legislaciones latinoamericanas, que reconocen explícitamente el derecho al aborto de las personas trans, no binarias y de otras identidades queer. Véase B. Sutton y E. Borland, "Queering abortion rights: notes from Argentina", *Culture, Health & Sexuality*, Vol. 20, n° 12, 2018, pp. 1378-1393.

¹⁰ L. Rivera-Vélez, *IVG, matrimonio igualitario y cannabis en Uruguay. Adopción de la agenda de derechos*, París, L'Harmattan, 2016.

¹¹ Véase la tesis en curso de Coline Léonard (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales), titulada "Sobresalientes y políticas públicas de salud materna en México. Entre la construcción de una cultura del

estos estudios de caso, ponemos de relieve los límites y las reconfiguraciones contemporáneas del derecho al aborto en América Latina.

Las paradojas del reconocimiento jurídico del aborto en América Latina

El aborto en América Latina ocupa hoy un espacio profundamente paradójico: a la vez reconocido como un derecho y sometido a la amenaza de la tipificación como delito. Las reformas recientes han ampliado las condiciones de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo sin romper, por ello, con el legado penal que sigue estructurando su regulación. Esta tensión se deriva de la coexistencia de dos lógicas jurídicas distintas: la despenalización y la legalización.

Como explican las activistas de Causa Justa¹², despenalizar consiste en eliminar el carácter delictivo de una conducta: el aborto deja de ser castigado en determinadas circunstancias, pero no por ello queda garantizado como un derecho. Legalizar, por el contrario, implica un reconocimiento positivo: el Estado hace que la práctica sea lícita, la integra en su sistema normativo y garantiza su regulación, protección y financiación, en particular a través del sistema sanitario. En los países que no han despenalizado el aborto, la criminalización de las mujeres sigue siendo una realidad cotidiana¹³. Pero incluso en la mayoría de los países latinoamericanos que han reconocido el derecho al aborto, las reformas se han quedado a medio camino: el aborto se ha despenalizado y legalizado parcialmente, pero rara vez ambas cosas a la vez y en su totalidad.

El caso de Argentina ilustra de manera especialmente clara esta paradoja. La legalización de 2020 es el resultado de un movimiento social ascendente, impulsado por la capacidad de las activistas feministas para convertir el aborto en una cuestión de justicia social. Desde el surgimiento del movimiento *Ni Una Menos* en 2015, las movilizaciones feministas han invadido el espacio público y han obligado a los responsables políticos a tomar posición sobre el aborto. Ante una clase dirigente inicialmente reticente – un primer proyecto fue rechazado en 2018 –, las activistas impusieron la celebración de un nuevo debate legislativo, superando las divisiones entre conservadores y progresistas tradicionales. La organización de movilizaciones masivas, el enmarcado de la cuestión en términos de justicia social, la alianza con otros actores sociales influyentes – como los sindicatos – y el uso de símbolos como el pañuelo verde o los cánticos emblemáticos llevaron el tema al primer plano de la campaña presidencial de 2020. La aprobación de la ley, impulsada por el recién elegido presidente Alberto Fernández, consagró entonces un cambio en la relación de fuerzas entre los movimientos sociales y las negociaciones partidistas: no fueron las élites políticas las que llevaron a cabo la reforma, sino la calle la que la hizo inevitable¹⁴.

cuidado y los proyectos de institucionalización de una profesión, un movimiento social heterogéneo".

¹² A. C. González Vélez y C. Melo Arévalo, *Causa Justa: Argumentos para el debate sobre la despenalización total del aborto en Colombia*, Bogotá, Causa Justa, 2019.

¹³ Véase al respecto la iniciativa regional contra la criminalización del aborto titulada "Podría ser yo: por una salud sin miedos" y promovida por una red de ONG. Sitio web: saludsinmiedos.com

¹⁴ M. Daby y M. W. Moseley, *Mobilizing for Abortion Rights in Latin America*, op. cit.

Sin embargo, las justificaciones esgrimidas por los dirigentes para legitimar la reforma no siempre han coincidido con las reivindicaciones feministas. Mientras que los movimientos hablaban de autonomía corporal y del derecho a disponer del propio cuerpo, el discurso gubernamental ha privilegiado un enfoque social y sanitario de reducción de riesgos, centrado en las desigualdades de acceso y la prevención de los abortos clandestinos. Al inscribir la reforma en el ámbito de la salud pública, el poder ejecutivo ha tratado de desactivar la conflictividad de los debates. El argumento de la justicia reproductiva – *las ricas abortan, las pobres mueren* – ha permitido presentar el aborto legal como una medida de equidad social.

En consecuencia, la ley de 2020 autoriza la interrupción voluntaria del embarazo hasta las catorce semanas de gestación; más allá de ese plazo, solo se despenalizan los abortos en caso de violación o de peligro para la vida o la salud de la mujer. Los demás siguen siendo castigados con penas de tres meses a un año de prisión. A escala mundial, se estima que los abortos después del primer trimestre representan alrededor del 10% del total y son los que presentan mayores riesgos médicos¹⁵. La paradoja es, por tanto, que, para estos abortos más complejos y peligrosos, la ley penaliza en lugar de proteger. Los argumentos esgrimidos para justificar el límite de catorce semanas se basan en consideraciones médicas – los procedimientos serían más sencillos en el primer trimestre¹⁶ – pero, de hecho, pasan por alto la necesidad de reconocer el derecho de las mujeres a disponer de su cuerpo.

Este límite temporal establece una jerarquía implícita entre los abortos legales y los calificados de "tardíos" o "abusivos", que se ven abocados a la clandestinidad. Al hacerlo, la ley reproduce las desigualdades que pretendía abolir: las mujeres pobres, rurales o jóvenes, que acuden más tarde a la consulta o disponen de menos información, son las primeras en ser penalizadas cuando superan el plazo legal¹⁷. Si bien el límite de catorce semanas se ha impuesto como norma internacional¹⁸, perpetúa las desigualdades estructurales en el acceso al aborto.

Es precisamente sobre estas desigualdades persistentes sobre las que el movimiento feminista ha construido su movilización en Colombia¹⁹. En este país, la Corte Constitucional había declarado inconstitucional desde 2006 la penalización total del aborto, pero solo había autorizado el procedimiento en tres casos: peligro para la vida o la salud de la mujer, malformación grave del feto y violación. Desde entonces, la organización *La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres* – creada en 1998 y que reúne a activistas, juristas, académicas y profesionales de la salud – se ha dedicado a la aplicación efectiva de esta jurisprudencia, brindando acompañamiento jurídico a las mujeres que se enfrentan a denegaciones o retrasos injustificados.

¹⁵ L. H. Harris y D. Grossman, "Confronting the challenge of unsafe second-trimester abortion", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 115, n° 1, 2011, pp. 77-79.

¹⁶ J. J. Domínguez, "Aborto legal: ¿por qué el proyecto fija un plazo máximo de 14 semanas y qué pasa después de ese límite?", *Chequeado*, 21 de diciembre de 2020.

¹⁷ B. Saavedra-Avendano, R. Schiavon, P. Sanhueza, R. Ríos-Polanco, L. García-Martínez y B. G. Darney, "Who presents past the gestational age limit for first trimester abortion in the public sector in Mexico City?", *PLOS ONE*, Vol. 13, n° 2, 2018, p. e0192547; S. Baum, T. DePiñeres y D. Grossman, "Retrasos y barreras para la atención en Colombia entre las mujeres que obtienen un aborto legal en el primer y segundo trimestre", *International Journal of Gynaecology and Obstetrics*, Vol. 131, n° 3, 2015, pp. 285-288.

¹⁸ L. H. Harris y D. Grossman, "Confronting the challenge of unsafe second-trimester abortion", *op. cit.*

¹⁹ M. C. Moncada Guevara, "Entendiendo el éxito de Causa Justa", *op. cit.*

A partir de 925 casos de abortos entre 2006 y 2015, *La Mesa* identificó tres grandes barreras persistentes²⁰:

- una interpretación restrictiva del marco legal por parte de las instituciones sanitarias;
- la falta de información y formación de los profesionales;
- deficiencias en la prestación de los servicios, en particular retrasos, denegaciones o actitudes estigmatizantes.

En 2020, en un contexto marcado por la pandemia de Covid-19, estas desigualdades se acentuaron. Numerosas clínicas clasificaron la interrupción voluntaria del embarazo como un servicio "no prioritario", suspendieron las consultas o impusieron trámites virtuales inaccesibles para las mujeres del medio rural, en situación precaria o sin estatus administrativo, como las migrantes venezolanas. Ante este endurecimiento de la criminalización de facto, *La Mesa* y otras organizaciones feministas lanzaron la campaña *Causa Justa*, reclamando la derogación total del delito de aborto. En 2022, el Tribunal Constitucional les da la razón considerando que el delito de aborto es ineficaz, injusto y discriminatorio, y reconociendo que la penalización constituye la principal barrera de acceso al aborto legal y que favorece la clandestinidad.

Basándose en el principio de *ultima ratio* – según el cual el derecho penal debe constituir un instrumento de último recurso, reservado a casos de absoluta necesidad –, la Corte Constitucional colombiana despenaliza entonces el aborto hasta las veinticuatro semanas. Los jueces fundamentan esta decisión en criterios médicos, considerando que se trata del "momento en que la probabilidad de vida autónoma extrauterina se vuelve más elevada" y en que "aumenta la necesidad de una protección cualificada, incluso por la vía penal"²¹. Si bien este umbral sigue estando condicionado al contexto socioeconómico del embarazo²², la decisión supone un avance histórico: reconoce explícitamente la importancia de la protección de los derechos fundamentales de las personas gestantes hasta el umbral de viabilidad extrauterina del feto.

Aunque el delito de aborto sigue figurando en el Código Penal para los casos de más de veinticuatro semanas o que no cumplan los criterios excepcionales, Colombia es hoy el país latinoamericano que ofrece el plazo más amplio para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo. En los demás países, el límite de 12 o 14 semanas resulta más ambiguo: pretende garantizar el acceso al derecho al tiempo que mantiene un marco restrictivo. Aunque los abortos en el segundo trimestre siguen siendo poco frecuentes, su penalización alimenta un clima de incertidumbre jurídica y estigmatización. El aborto sigue siendo, por tanto, un derecho reconocido pero potencialmente punible, lo que ilustra una de las principales paradojas de la región: la despenalización parcial no garantiza ni la autonomía corporal ni la seguridad jurídica de las mujeres. Y es por eso que siguen existiendo grupos autónomos y clandestinos en los países donde el aborto es legal²³.

²⁰ A. C. González Vélez y L. Castro, *Barreras de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Colombia*, Bogotá, La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, 2017.

²¹ Citado en M. C. Moncada Guevara, "Entendiendo el éxito de Causa Justa", *op. cit.*, p. 16.

²² M. Stanojevic, "Limits of Viability: Should We Play God?", *Psychiatra Danubina*, Vol. 33, Suppl. 3, 2021, p. S280-S291.

²³ R. Zurbriggen, B. Keefe-Oates y C. Gerds, "Acompañamiento de abortos en el segundo trimestre: el

Las barreras al acceso al aborto legal

Incluso cuando se reconoce como un derecho, el aborto sigue siendo en América Latina un ámbito de ejercicio limitado, enmarcado por la lógica penal y la mediación institucional. En la práctica, la frontera entre lo permitido y lo prohibido sigue dependiendo de las interpretaciones médicas, los plazos administrativos y la capacidad de los servicios públicos para garantizar la atención. Persisten dos grandes tipos de obstáculos: las barreras burocráticas, relacionadas con los requisitos de procedimiento y la medicalización del derecho, como las observadas en Colombia; y las barreras territoriales, que acentúan las desigualdades de acceso en función de la ubicación, los recursos y la posición social de las mujeres. Como han demostrado varios estudios, las personas que acuden a los servicios de salud más tarde – en particular las mujeres pobres, rurales o jóvenes – siguen siendo las primeras en ser penalizadas²⁴. Por otra parte, es posible pensar que las mujeres y las personas gestantes racializadas también encuentran más dificultades para acceder al aborto, aunque existan pocos estudios – que nosotros sepamos – sobre este tema²⁵.

La experiencia uruguaya ilustra cómo la legalización puede traducirse en un proceso administrativo complejo y restrictivo. Uruguay, el primer país de Sudamérica en despenalizar el aborto "a petición" de la mujer, debe este avance a la persistencia de los movimientos feministas y a su capacidad para forjar alianzas con actores de la salud pública y parlamentarios. En 2008, cuando se aprobó una primera ley, el presidente de izquierdas Tabaré Vázquez – médico de formación – la vetó por razones éticas.

El debate se reanudó bajo la presidencia de José Mujica (2010-2015), pero sin un apoyo presidencial real. El Frente Amplio, coalición de izquierda en el poder, aunque contaba con mayoría parlamentaria, no convirtió el aborto en una prioridad partidaria. En consecuencia, un diputado católico del Frente Amplio se opuso a la aprobación de la ley, y los promotores del proyecto no lograron conseguir el último voto necesario para su aprobación en la Asamblea. La ley de 2012 no se aprobó finalmente hasta tras un compromiso con el diputado independiente Iván Posada, quien aceptó apoyar la reforma a condición de que introdujera una serie de "circunstancias" (riesgo para la salud, violación o angustia económica o emocional), de "plazos" (hasta doce semanas) y de "requisitos" previos (consulta a un equipo interdisciplinario y un plazo de reflexión de una semana). Como señalaron varios observadores de la época, no fue Posada quien se unió al Frente Amplio, sino el Frente Amplio quien se plegó a las condiciones de Posada²⁶.

modelo de la red feminista Socorrista de Argentina", *Contraception*, Vol. 97, n° 2, 2018, pp. 108-115.

²⁴ B. Saavedra-Avendano, R. Schiavon, P. Sanhueza, R. Ríos-Polanco, L. García-Martínez y B. G. Darney, "Quiénes acuden tras el límite de edad gestacional para el aborto en el primer trimestre en el sector público de la Ciudad de México", *op. cit.*; S. Baum, T. DePiñeres y D. Grossman, "Retrasos y barreras para acceder a la atención en Colombia entre las mujeres que obtienen un aborto legal en el primer y segundo trimestre", *op. cit.*

²⁵ D. Diniz, M. Medeiros, P. H. G. Ferreira de Souza y E. Goés, "Aborto y raza en Brasil, Encuestas Nacionales de Aborto 2016 a 2021", *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol. 28, 2023, pp. 3085-3092.

²⁶ L. Rivera-Vélez, "La agenda de derechos en Uruguay. Del movimiento social a las políticas públicas en el gobierno de José Mujica", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2017.

Para muchas activistas feministas, esta ley no garantiza plenamente un derecho fundamental de las mujeres, aunque constituya un compromiso necesario en un contexto político frágil. La ley de 2012 establece un modelo medicalizado y procedimental, concebido más como una política de salud pública de prevención de riesgos que como un derecho subjetivo. Ya en su artículo primero, afirma que "el Estado garantiza el derecho a una procreación consciente y responsable, reconoce el valor social de la maternidad, protege la vida humana y favorece el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población"²⁷. Esta formulación refleja una visión paternalista de la salud reproductiva, en la que la autoridad médica regula y valida las decisiones de las mujeres, en nombre de la prevención de riesgos sanitarios y sociales.

Los grupos feministas y los profesionales de la salud – entre los que se encuentra el ginecólogo Leonel Briozzo, figura clave del proceso²⁸ – han establecido un protocolo oficial de aborto articulado en torno a un proceso de seis etapas:

1. Primera consulta con un/a ginecólogo/a encargado/a de confirmar la voluntad de abortar, verificar el cumplimiento de los plazos y prescribir los exámenes necesarios;
2. Segunda cita con un equipo interdisciplinario (médico, trabajador social, psicólogo) que evalúa la angustia emocional o económica y propone "alternativas" al aborto;
3. Plazo obligatorio de cinco días de reflexión;
4. Tercera cita para la prescripción del tratamiento farmacológico;
5. Aborto farmacológico, generalmente en el domicilio;
6. Consulta de seguimiento (opcional) para control médico y asesoramiento anticonceptivo.

Este protocolo privilegia la autoridad médica en detrimento de la autonomía de las mujeres y prolonga innecesariamente los plazos. Impone de facto una única modalidad – el aborto farmacológico – en detrimento de los procedimientos quirúrgicos, que sin embargo son necesarios en algunos casos²⁹. Sobre todo, deja sin solución a aquellas que superan los plazos legales: al no haberse eliminado el aborto del Código Penal, las mujeres afectadas se ven abocadas a la clandestinidad. Varios casos judiciales confirman la persistencia de esta criminalización: durante los primeros diez años de aplicación de la ley, cuatro mujeres de clases populares fueron condenadas por haber superado los plazos legales³⁰.

El caso uruguayo pone así de manifiesto la paradoja de la accesibilidad: la despenalización no suprime ni la tutela médica ni las lógicas de exclusión³¹. El aborto es legal allí, pero sigue

²⁷ Citado en Luis Rivera-Vélez, "La respuesta conservadora a la despenalización del aborto en Uruguay", *Problemas de América Latina*, Vol. 118, n° 3, 2020, p. 71.

²⁸ L. Briozzo, G. Vidiella, F. Rodríguez, M. Gorgoroso, A. Faúndes y J. E. Pons, "A risk reduction strategy to prevent maternal deaths associated with unsafe abortion", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 95, n° 2, 2006, pp. 221-226; A. Labandera, M. Gorgoroso y L. Briozzo, "Implementation of the risk and harm reduction strategy against unsafe abortion in Uruguay: From a university hospital to the entire country", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 134, 2016, pp. S7-S11.

²⁹ S. Corrêa y M. Pecheny, *Abortus interruptus. Política y reforma legal del aborto en Uruguay*, Montevideo, MYSU, 2016.

³⁰ MYSU, *Iniciativa Regional sobre la Criminalización del Aborto: Informe Nacional Uruguay*, Montevideo, MYSU, 2025.

³¹ L. Berro Pizarrossa, "Legal barriers to access abortion services through a human rights lens: the Uruguayan

estando sujeto a una sucesión de pruebas burocráticas, administrativas y morales que restringen la plena autonomía corporal. Sin embargo, estas barreras no se limitan a Uruguay. En toda la región, el acceso al aborto sigue viéndose obstaculizado por las desigualdades socioeconómicas³², por la falta de apertura de los sistemas de salud³³ y por la contramovilización religiosa³⁴, que tiende a reconfigurar el debate en términos de derechos para impedir cualquier jerarquización de las personas gestantes sobre las "personas en devenir"³⁵. Esto se hace aún más patente cuando las instituciones utilizan el supuesto "derecho" a la objeción de conciencia para obstaculizar los abortos³⁶.

El caso mexicano ilustra otra forma de desigualdad: la de una despenalización gradual y fragmentada, en la que no todas las mujeres de un mismo país disfrutaban de los mismos derechos. Fruto de una estrategia judicial impulsada por organizaciones feministas, como el *Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)*, el reconocimiento del aborto en México se ha forjado en una tensión permanente entre los estados federados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁷.

El proceso se inicia en la Ciudad de México, la primera entidad federada en despenalizar el aborto hasta las doce semanas en 2007. En 2008, la Suprema Corte de Justicia valida esta reforma, afirmando la competencia de los estados para legislar en la materia y vinculando explícitamente el aborto con la salud pública y los derechos de las mujeres. Esta decisión desencadena una reacción conservadora: varios estados consagran en sus constituciones locales el principio del derecho a la vida desde la concepción. La Corte, invocando la libertad de los estados para definir la protección de la vida, no las invalida, pero al mismo tiempo continúa construyendo una doctrina favorable a la ampliación de los derechos reproductivos. Al igual que en Colombia, la despenalización se impone, por tanto, mediante una judicialización progresiva³⁸.

A lo largo de los años, la Corte mexicana consolida su jurisprudencia introduciendo una perspectiva de género y una concepción ampliada del derecho a la salud. Considera que este abarca no solo el bienestar físico, sino también el mental, emocional y social, y juzga desproporcionada toda penalización en caso de violación. Estas sentencias sirven de

experience", *Reproductive Health Matters*, Vol. 26, n° 52, 2018, pp. 151-158.

³² D. Becker, C. Díaz-Olavarrieta, C. Juárez, S. G. García, P. Sanhueza Smith y C. C. Harper, "Factores sociodemográficos asociados a los obstáculos para la atención del aborto: resultados de una encuesta a pacientes que abortaron en la Ciudad de México", *Women's Health Issues*, Vol. 21, n° 3, Suplemento, 2011, pp. S16-S20.

³³ G. Maira, L. Casas y L. Vivaldi, "El aborto en Chile: el largo camino hacia la legalización y su lenta implementación", *Health and Human Rights*, Vol. 21, n° 2, 2019, pp. 121-131.

³⁴ A. Ruibal, "Movement and counter-movement: a history of abortion law reform and the backlash in Colombia 2006-2014", *Reproductive Health Matters*, Vol. 22, n° 44, 2014, pp. 42-51; C. Reuterswärd, "Pro-Life and Feminist Mobilization in the Struggle over Abortion in Mexico: Church Networks, Elite Alliances, and Partisan Context", *Latin American Politics and Society*, Vol. 63, n° 3, 2021, pp. 21-45.

³⁵ L. M. Morgan y E. F.S. Roberts, "Reproductive governance in Latin America", *Anthropology & Medicine*, Vol. 19, n° 2, 2012, pp. 241-254.

³⁶ V. Undurraga y M. Sadler, "The misrepresentation of conscientious objection as a new strategy of resistance to abortion decriminalisation", *Sexual and Reproductive Health Matters*, Vol. 27, n° 2, 2019, pp. 17-19.

³⁷ C. Beer, "Abortion Policy in Mexico: A Changing Role for the Supreme Court", *Southwestern Journal of International Law*, Vol. 30, 2024, p. 452.

³⁸ J. Díez y A. Ruibal, "The Decriminalization of Abortion in Latin America...", *op. cit.*

fundamento a las decisiones importantes adoptadas en 2021 y 2023, que marcan un punto de inflexión a nivel nacional³⁹.

En 2021, el Tribunal declara inconstitucional la penalización total del aborto en el estado de Coahuila, convirtiéndose en la primera jurisdicción latinoamericana en reconocer que castigar el aborto en todas las etapas del embarazo viola la Constitución. Establece que las interrupciones voluntarias del embarazo en el primer trimestre, las practicadas a raíz de una violación, así como la asistencia médica correspondiente, no pueden ser perseguidas por ningún juez federal – aunque mantiene provisionalmente el delito de aborto en el Código Penal Federal para los demás casos.

Hay que esperar hasta 2023 para que el Tribunal dé un paso decisivo: tras conocer de un *recurso de amparo*⁴⁰ presentado por la asociación GIRE, declara inconstitucionales los artículos del Código Penal Federal que penalizan el aborto, haciendo así que la despenalización sea vinculante para todo el sistema judicial. En estas resoluciones, el Tribunal precisa que el derecho a decidir no anula la protección de la vida, sino que exige una ponderación proporcionada de los derechos. Afirma asimismo que el Estado tiene la obligación de garantizar las condiciones materiales, médicas y sociales necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos.

Sin embargo, la estructura federal del país limita el alcance inmediato de estas sentencias: el Tribunal no tiene competencia para derogar por sí mismo todas las legislaciones locales al mismo tiempo. Por lo tanto, cada estado debe reformar su propio Código Penal, ya sea por vía legislativa o mediante resoluciones judiciales conformes a los principios constitucionales. El resultado es un panorama jurídico fragmentado, en el que algunos estados aplican plenamente la jurisprudencia, mientras que otros mantienen las prohibiciones. Por lo tanto, el aborto ya no está prohibido en México, pero aún no está universalmente autorizado. Las personas embarazadas no pueden, por tanto, abortar en todas partes, y a veces deben viajar a otros estados para poder hacerlo⁴¹. Si este sistema recuerda al de Estados Unidos, no es porque la Corte adopte una postura conservadora o cuestione el derecho al aborto, sino más bien porque no lleva lo suficientemente lejos sus ambiciones reformistas⁴².

Así, al igual que en Uruguay, el derecho al aborto en México sigue estando condicionado por la lentitud burocrática, las resistencias sociales y la fragmentación territorial. La efectividad del derecho sigue dependiendo de las interpretaciones locales, de la capacidad hospitalaria

³⁹ L. Bonifaz Alfonso y R. Mora Sierra, "Despenalización del aborto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 165, n° 1, 2024, pp. 375-381.

⁴⁰ El *amparo* es un mecanismo jurídico de protección de los derechos fundamentales que permite a cualquier persona impugnar ante un tribunal un acto u omisión de las autoridades que pueda vulnerar sus derechos constitucionales.

⁴¹ C. Garnsey, A. Wollum, S. Garduño Huerta, O. López Uribe, B. Keefe-Oates y S. E. Baum, "Factors influencing abortion decisions, delays, and experiences with abortion accompaniment in Mexico among women living outside Mexico City: results from a cross-sectional study", *Sexual and Reproductive Health Matters*, Vol. 29, n° 3, 2022, p. 2038359.

⁴² C. Beer, "Judicial Federalism and Abortion in Mexico and the United States", *PS: Political Science & Politics*, Vol. 58, n° 1, enero de 2025, pp. 52-55; G. Mariani y C. Reuterswård, "Patterns of post-reform abortion politics: court rulings and counter-legislation in Mexico and the US", *European Journal of Politics and Gender*, Vol. 0-1, n° 0, pp. 1-23.

y del peso de las normas morales, lo que ilustra una vez más la distancia persistente entre el reconocimiento formal del derecho y su acceso real.

Entre el derecho reconocido y el derecho cuestionado

Incluso cuando avanza la despenalización y se establecen mecanismos de acceso, el aborto sigue siendo objeto de una batalla por la legitimidad. Más allá de los textos, la efectividad del derecho depende de un conjunto de representaciones morales, prácticas profesionales y marcos institucionales que determinan lo que se percibe como un aborto "aceptable", "justificable" o, por el contrario, "abusivo". La estigmatización y la persistencia de la criminalización de ciertos abortos explican por qué, incluso en contextos en los que la práctica se reconoce como un derecho formal, persisten prácticas alternativas y autónomas – situadas al margen de las instituciones médico-legales y "en los límites de la legalidad" – que son valoradas por algunas mujeres⁴³.

Los trabajos empíricos han documentado ampliamente los obstáculos simbólicos que limitan el acceso efectivo al aborto. La estigmatización social, reforzada por el peso de las normas religiosas y morales, lleva a muchas mujeres a autocensurarse o a renunciar a ejercer su derecho⁴⁴. El juicio de los allegados – pareja, familia, amigos – se combina a menudo con una culpa interiorizada, alimentada por poderosas representaciones en torno al feto y por discursos globales que lo representan como un bebé⁴⁵. Este estigma, lejos de limitarse a la esfera privada, se extiende a las propias instituciones públicas y médicas, impregnadas de las representaciones locales dominantes de la maternidad y del valor de la vida⁴⁶.

En los centros de salud, estas representaciones se traducen en un poder de arbitraje ejercido por los profesionales sobre el acceso al aborto⁴⁷. Los equipos médicos pueden imponer citas adicionales que provocan retrasos, limitar la interrupción del embarazo por angustia psicosocial a los casos considerados "legítimos" o aplicar criterios biomédicos restrictivos para estimar la edad embrionaria. Algunas prácticas constituyen claramente una forma de disuasión: la exageración de los riesgos de dolor o infertilidad, la culpabilización moral o incluso la psicologización de las solicitantes consideradas "inestables"⁴⁸. Lejos de ser marginales, estas

⁴³ E. Ona Singer, "Realizing Abortion Rights at the Margins of Legality in Mexico", *Medical Anthropology*, Vol. 38, n° 2, 2019, pp. 167-181; A. S. Elverdin, "Weak Institutions, Strong Movements: The Uneven Implementation of Abortion Policy in Latin America", *PS: Political Science & Politics*, Vol. 58, n° 1, 2025, pp. 56-59; R. I. Drovetta, "Líneas directas de información sobre el aborto seguro: una estrategia eficaz para aumentar el acceso de las mujeres a abortos seguros en América Latina", *Reproductive Health Matters*, Vol. 23, n° 45, 2015, pp. 47-57.

⁴⁴ L. Cedeño y O. Tena Guerrero, "Estigma y empoderamiento posterior al aborto en mujeres mexicanas", *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 2, n° 1, 2022, pp. 1-46.

⁴⁵ S. Makleff, A. Labandera, F. Chiribao, J. Friedman, R. Cárdenas, E. Sa y S. E. Baum, "Experience obtaining legal abortion in Uruguay: knowledge, attitudes, and stigma among abortion clients", *BMC Women's Health*, Vol. 19, n° 155, 2019, pp. 1-10.

⁴⁶ A. Kumar, L. Hessini y E. M.H. Mitchell, "Conceptualising abortion stigma", *Culture, Health & Sexuality*, Vol. 11, n° 6, 2009, pp. 625-639.

⁴⁷ R. Cárdenas, A. Labandera, S. E. Baum, F. Chiribao, I. Leus, S. Avondet y J. Friedman, "'It's something that marks you': Abortion stigma after decriminalization in Uruguay", *Reproductive Health*, Vol. 15, n° 1, 2018, p. 150.

⁴⁸ J. McReynolds-Pérez, K. Kimport, C. Bercu, C. Cisternas, E. Wilkinson Salamea, R. Zurbriggen y H.

prácticas forman parte de un proceso de deslegitimación de la elección de las mujeres y confieren al cuerpo médico un papel de árbitro moral en lugar de garante del derecho⁴⁹.

El caso *Manuela y otros contra El Salvador*, llevado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ilustra cómo esta lógica de control se articula con la criminalización penal. En 2008, Manuela, una mujer pobre, no alfabetizada y residente en una zona rural de El Salvador, fue hospitalizada tras una urgencia obstétrica. Sospechosa de haberse provocado un aborto, fue denunciada por el personal médico, esposada a su cama, juzgada por homicidio agravado y condenada a treinta años de prisión, antes de morir en prisión en 2010 a causa de un cáncer no tratado. A pesar de la urgencia médica, los médicos se negaron a intervenir sin autorización judicial, por temor a ser procesados. Esta actitud no respondía solo a la objeción de conciencia, sino a una sobrecriminalización médica, en la que el personal sanitario, lejos de proteger a las pacientes, se convierte en el eslabón de un dispositivo de denuncia y miedo, e incluso se arroga el derecho de castigar.

En este contexto, la medicina se convierte en un instrumento de vigilancia más que en un espacio de protección, lo que pone de manifiesto la profunda articulación entre el poder médico y el orden penal. En noviembre de 2021, la Corte Interamericana concluyó que se habían violado los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la intimidad, a la presunción de inocencia y a un juicio justo, y destacó el uso de estereotipos de género, la divulgación ilegal de información médica y el carácter discriminatorio de la legislación salvadoreña. Sin embargo, el alcance de la decisión sigue siendo limitado: la Corte ordenó reparaciones simbólicas y estructurales – reforma del secreto médico, formación del personal sanitario y judicial, revisión del marco penal para las urgencias obstétricas – sin cuestionar la prohibición general del aborto⁵⁰. Aunque los tribunales internacionales constituyen hoy en día los únicos foros en los que se impugnan las legislaciones antiaborto, la internacionalización de los casos judiciales produce sobre todo un efecto moderador en las decisiones nacionales⁵¹.

Estas lógicas de control invitan a cuestionar la propia naturaleza del derecho al aborto: ¿se trata de un derecho de las mujeres a disponer libremente de su cuerpo o de un derecho delegado a los profesionales encargados de definir las condiciones de su ejercicio? Esta cuestión remite a la materialidad del acto abortivo y a la forma en que se percibe social y profesionalmente. Fisiológicamente, un aborto farmacológico voluntario no se distingue de un aborto espontáneo. Esta indiferenciación biológica dificulta la prueba de la intención y conduce, en contextos de criminalización, a la penalización abusiva de los abortos espontáneos. La incapacidad de las instituciones para diferenciar un proceso corporal

Moseson, "Ethics of Care Born in Intersectional Praxis: A Feminist Abortion Accompaniment Model", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 49, n° 1, 2023, pp. 63-87; C. Garnsey, A. Wollum, S. Garduño Huerta, O. López Uribe, B. Keefe-Oates y S. E. Baum, "Factors influencing abortion decisions, delays, and experiences with abortion accompaniment in Mexico among women living outside Mexico City", *op. cit.*

⁴⁹ S. Larrea, C. Hidalgo, C. J.-A., C. Borrell y L. Palència, "'No one should be alone in living this process': trajectories, experiences and user's perceptions about quality of abortion care in a telehealth service in Chile", *Sexual and Reproductive Health Matters*, Vol. 29, n° 3, 2022, pp. 1948-953.

⁵⁰ R. Smyth, "Abortion in international human rights law : Missed opportunities in *Manuela v El Salvador*", *Feminist Legal Studies*, Vol. 32, n° 1, 2024, pp. 123-134.

⁵¹ J. Lemaitre y R. Sieder, "The moderating influence of international courts on social movements", *Health and Human Rights*, Vol. 19, n° 1, 2017, pp. 149-160.

inaprensible – especialmente cuando no se detecta ningún rastro de medicamentos – pone de manifiesto la fragilidad de los criterios jurídicos y la violencia de las sospechas que pesan sobre las mujeres. También pone de manifiesto la carga simbólica del acto médico: como muestra Raphaël Perrin en Francia, las aspiraciones practicadas tras un aborto espontáneo son percibidas por los médicos como actos legítimos y gratificantes, mientras que la misma técnica, cuando resulta de una decisión voluntaria, suscita malestar y repugnancia. El gesto es idéntico, pero su significado difiere: en un caso, lo ordena la medicina; en el otro, la voluntad de una mujer. "Si el malestar se arraiga en la materialidad de los tejidos – escribe Perrin –, es precisamente [porque] el sentido que se le da al gesto convierte al producto de la aspiración en un "cuerpo" embarazoso [en el caso de un aborto]"⁵².

Estos elementos ponen de manifiesto que la legitimidad del derecho al aborto no se decide únicamente en el ámbito legislativo, sino en la capacidad de las sociedades y las instituciones para reconocer el valor político y moral de la autonomía corporal. Las normas médicas y jurídicas, lejos de ser neutras, reproducen imaginarios moralizantes que jerarquizan las prácticas y los cuerpos. Incluso en los contextos de despenalización, el reconocimiento del aborto sigue siendo condicional: se basa en juicios sociales, prácticas administrativas y representaciones profesionales que continúan restringiendo la libertad de las mujeres para disponer de sí mismas. El paso del derecho formal al derecho efectivo no depende, por tanto, únicamente de una reforma legislativa, sino de una transformación más profunda de los imaginarios institucionales y culturales que enmarcan la reproducción, la maternidad y la ciudadanía femenina, en particular en la formación sobre el aborto de los profesionales de la salud.

Conclusión

El análisis de las reformas latinoamericanas revela paradojas estructurales que debilitan la efectividad del derecho al aborto. En este sentido, la región constituye un auténtico laboratorio que permite observar dinámicas similares a las observadas en otras regiones del mundo, especialmente en Francia⁵³. Si bien la despenalización y la legalización han ampliado las condiciones de acceso, no han roto con el legado penal que sigue condicionando su práctica. En la mayoría de los países, el delito de aborto persiste en los códigos, manteniendo un régimen de excepción en el que el derecho sigue estando limitado por restricciones temporales, médicas o morales. Los mecanismos destinados a garantizar el acceso se convierten a menudo en filtros burocráticos y médicos, que jerarquizan a las solicitantes y reproducen las desigualdades sociales y territoriales. Por último, la persistencia de normas morales y simbólicas – respaldadas por la estigmatización social y las prácticas disuasorias – perpetúa la idea de que un aborto no puede

⁵² R. Perrin, "Les médecins et l'avortement. Sociologie de la domination médicale", Tesis doctoral, Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, París, 2024, p. 196.

⁵³ C. Schnegg, "L'avortement médicamenteux : de la technique à l'expérience. La méthode abortive en question", *Nouvelles Questions Féministes*, Vol. 26, n° 2, 2007, pp. 60-72; P. Faucher, "L'allongement du délai légal de l'IVG est justifié", *Gynécologie Obstétrique Fertilité & Sénologie*, Vol. 49, n° 3, 2021, pp. 157-158; S. De Zordo, J. Mishtal, G. Zanini y C. Gerds, "'The first difficulty is time': The impact of gestational age limits on reproductive health and justice in the context of cross-border travel for abortion care in Europe", *Social Science & Medicine*, Vol. 321, 2023, p. 115760.

ser plenamente legítimo. La autonomía corporal sigue así enmarcada por un poder normativo, médico, institucional y social, que redefine constantemente lo que se considera aceptable, manteniendo el derecho al aborto en un equilibrio inestable entre reconocimiento y control.

Sin embargo, la región también muestra signos de resistencia y recomposición. El segundo proceso constitucional chileno (2023-2024) ha demostrado que la cuestión del aborto sigue siendo un marcador central de las divisiones ideológicas y una prueba de legitimidad democrática. Mientras que la mayoría conservadora del Consejo Constitucional, dominada por el Partido Republicano, proponía introducir en la nueva Constitución una cláusula que protegiera "la vida del por nacer" – una formulación que habría debilitado la ley de 2017 que autoriza el aborto en tres casos –, la sociedad chilena rechazó masivamente este intento de retroceso. El 17 de diciembre de 2023, la nueva Constitución fue rechazada por el 56% de los votantes, lo que confirmó el compromiso mayoritario con la continuidad de los derechos reproductivos ya adquiridos⁵⁴.

Así, la experiencia latinoamericana demuestra que el derecho al aborto no se mide únicamente por la existencia de leyes, sino por su aplicación concreta, su apropiación social y la capacidad de las mujeres para hacer uso de él sin miedo ni juicios. El paso del derecho formal – en las leyes – al derecho efectivo – en la calle – sigue siendo la verdadera frontera de la justicia reproductiva en la región⁵⁵: una frontera cambiante, disputada, pero también profundamente política, donde se enfrentan visiones contrapuestas de la ciudadanía, la maternidad y la autonomía de los cuerpos.

Por último, las activistas que practican el acompañamiento extralegal sitúan el aborto más allá del paradigma médico-legal. Como subrayan Mariana Prandini Assis y Joanna N. Erdman, conciben el derecho al aborto como "no algo que se pide al Estado o que este proporciona, sino algo que se toma en la práctica"⁵⁶. Si bien este tipo de acción directa surgió inicialmente como respuesta a la criminalización, se ha ido imponiendo progresivamente como un modelo alternativo de acompañamiento, centrado en la persona gestante, sin juicios y con absoluta autonomía, incluso más allá de los plazos legales⁵⁷. En la frontera de la legalidad, estas prácticas redefinen la justicia reproductiva no ya como un simple marco jurídico, sino como una experiencia vivida de autonomía, solidaridad y resistencia frente a las lógicas de control institucional.

⁵⁴ E. Alemán, P. Navia, G. L. Negretto y E. González-Ocantos, "Gambling on the constitution", *op. cit.*

⁵⁵ A. S. Elverdin, "Weak Institutions, Strong Movements", *op. cit.*

⁵⁶ M. Prandini Assis y J. N. Erdman, "Abortion rights beyond the medico-legal paradigm", *Global Public Health*, Vol. 17, n° 10, 2022, pp. 2239.

⁵⁷ J. McReynolds-Pérez, K. Kimport, C. Bercu, C. Cisternas, E. Wilkinson Salamea, R. Zurbriggen y H. Moseson, "Ethics of Care Born in Intersectional Praxis", *op. cit.*; R. Zurbriggen, B. Keefe-Oates y C. Gerdtts, "Accompaniment of second-trimester abortions", *op. cit.*; S. Elizalde y N. Mateo, "Las jóvenes: entre la 'marea verde' y la decisión de abortar", *Salud Colectiva*, Vol. 14, n° 3, 2018, pp. 433-446; C. Bercu, H. Moseson, J. McReynolds-Pérez, E. Wilkinson Salamea, B. Grosso, M. Trpin, R. Zurbriggen, C. Cisternas, M. Meza, V. Díaz y K. Kimport, "In-person later abortion accompaniment : A feminist collective-facilitated self-care practice in Latin America", *Sexual and Reproductive Health Matters*, Vol. 29, n° 3, 2022, p. 2009103.

Para citar este capítulo: Luis Rivera-Vélez y Coline Léonard, "Las paradojas del derecho al aborto en América Latina: entre reconocimiento, control y estigmatización", en F. Louault y K. Parthenay (dir.), *América Latina. El año político 2025/Les Etudes du CERJ*, n° 282-283, enero de 2026.

Les Etudes du CERI

Directora de la colección : Stéphanie Balme

Editora en jefe : Judith Burko

Edición : Colombe Camus