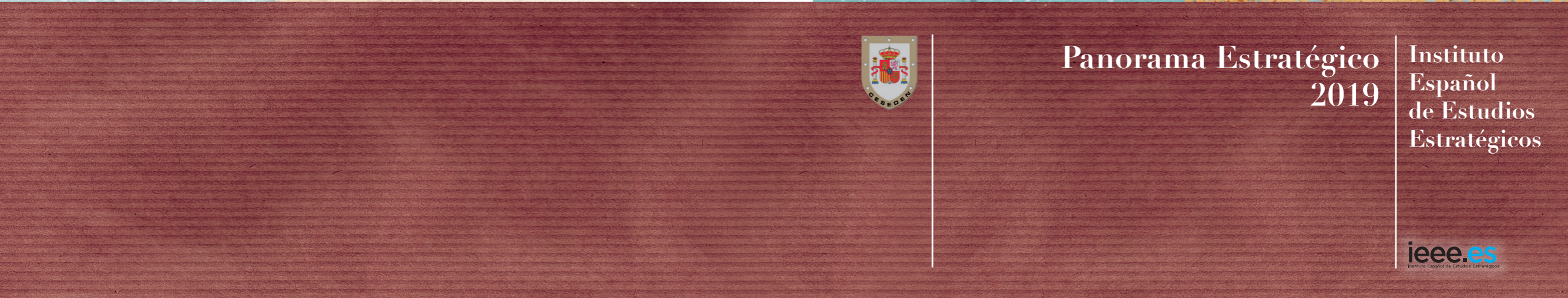




ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Panorama Estratégico 2019



Panorama Estratégico 2019

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



ISBN 978-84-9091-413-7



9 788490 914137



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico 2019

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Marzo 2019

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-16-243-X (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-413-7 (edición papel)

Depósito Legal: M-10632-2019

Fecha de edición: marzo 2019

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

NIPO: 083-16-244-5 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100 % libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	9
Riesgo de recesión.....	10
UE: elecciones, <i>brexit</i> y populismos.....	12
El desafío de China	15
Los semiconductores	19
El cuarto mandato de Putin.....	21
Funerales de George H. W. Bush.....	23
El segundo año de Trump.....	25
Corea, Irán y Rusia.....	28
Trump y los generales	32
Elecciones de noviembre	34
La mirada de los historiadores	36
Derecho internacional y democracia	38
Lecciones del pasado	42
Riesgos y amenazas	44
Panorama Estratégico 2019	46
Curvas geopolíticas y cambios estructurales	47
La asociación estratégica chino-rusa.....	49
Oriente Medio. Otro año sin buenas noticias.....	50
Luces y sombras de África.....	52
América Latina y el Caribe: malestar en la democracia y retos ante la crisis de la globalización.....	53
Capítulo primero	
Escenario económico internacional: crecimiento, incertidumbre y riesgos.....	57
International economic scenario: growth, uncertainty and risks	58
Introducción	59

	Página
La economía mundial ante el 2019: crecimiento sostenido con grandes riesgos.....	59
La cambiante estructura de la economía mundial: principales tendencias.....	63
<i>El miedo a los robots</i>	72
<i>La crisis de la democracia representativa</i>	73
La crisis del orden liberal internacional.....	74
Principales riesgos para el crecimiento y la estabilidad.....	80
Escenarios de futuro.....	86
Epílogo: aprender a moverse en la incertidumbre.....	88
Capítulo segundo	
La asociación estratégica chino-rusa.....	91
<i>The Chinese-Russian strategic partnership</i>	92
Introducción.....	93
Rivalidad geopolítica ruso-china.....	95
Antecedentes.....	97
Reforzamiento de la Asociación Estratégica chino rusa, 2000 a 2008.....	100
<i>Punto de vista ruso</i>	100
<i>Punto de vista chino</i>	101
Consolidación de la Asociación Estratégica chino-rusa, 2008 a 2014.....	103
<i>Punto de vista ruso</i>	103
<i>Punto de vista chino</i>	106
Relaciones diplomáticas.....	109
Relaciones económico-energéticas.....	111
Relaciones militares.....	115
Asociación estratégica chino rusa y orden mundial.....	118
Perspectiva futura.....	127
Conclusiones.....	132
Capítulo tercero	
Oriente Medio. Otro año sin buenas noticias.....	135
<i>Middle East. No good news, one more year</i>	136
Introducción.....	137
Las dos fracturas del islam.....	137
Viejas y nuevas potencias. El equilibrio geopolítico en Oriente Medio.....	145
El improbable final de la guerra en Siria.....	153
La agonía de Yemen.....	160
El futuro de la península arábiga y sus regímenes políticos.....	164
Conclusiones.....	171
Capítulo cuarto	
La evolución de África.....	173
<i>The evolution of Africa</i>	174
Introducción.....	175
Las tensiones políticas internas y los conflictos.....	175

	Página
<i>El Magreb y Egipto</i>	175
<i>África Occidental</i>	178
<i>África Oriental</i>	180
<i>África Central</i>	183
<i>África Austral</i>	184
La demografía	184
La seguridad económica y energética	188
El papel de los grandes actores internacionales presentes en África	191
<i>La Unión Europea</i>	191
<i>La República Popular China</i>	193
<i>Japón</i>	196
<i>Francia</i>	196
<i>Reino Unido y Alemania</i>	197
<i>Estados Unidos</i>	198
<i>Federación de Rusia</i>	200
<i>Turquía</i>	200
<i>Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Catar</i>	201
Conclusiones	202
Capítulo quinto	
América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización	205
<i>Latin America: democratic unrest and challenges of the crisis of globalization</i>	206
Transformaciones sociales y «malestar» en la democracia	207
<i>El ciclo electoral 2017-2019: un escenario de cambio político</i>	207
<i>Cambio social: ampliación de la clase media y grupos vulnerables</i>	209
<i>Malestar en la democracia: desafección política, erosión de la confianza y cuestionamiento de las élites</i>	213
<i>Más allá del «malestar en la democracia»: la reconstrucción del contrato social</i> ..	217
El difícil contexto internacional: crisis de globalización y desafíos externos	218
<i>Los factores de vulnerabilidad</i>	218
<i>América Latina frente a las tendencias nacionalistas y proteccionistas</i>	220
Los focos de tensión en 2019: Venezuela, Nicaragua, Guatemala	226
<i>Venezuela: crisis enquistada y desborde regional</i>	226
El escenario político: atrincheramiento del régimen y oposición dividida y sin rumbo	227
El desplome económico y la posible implosión del régimen	229
Crisis migratoria y desborde regional	231
Las dificultades de la acción regional frente a la crisis	234
Los riesgos del «cambio de régimen» a través de opciones violentas	235
Un incierto camino judicial: la demanda ante la Corte Penal Internacional ..	237
¿Un nuevo escenario para la crisis para Venezuela?	238
<i>Nicaragua: represión y deriva autoritaria</i>	241
<i>Guatemala: expulsión de la CICIG, crisis institucional e impunidad</i>	244
Composición del grupo de trabajo	247

Capítulo quinto

América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización

José Antonio Sanahuja

Resumen

América Latina vive un periodo de amplio «malestar en la democracia», que se traduce en altos niveles de desafección democrática, desconfianza en las instituciones, cuestionamiento de las élites tradicionales y sus formas de gobierno, y expectativas en ascenso respecto a las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. Esa insatisfacción se expresa a través de actores, agendas y procesos nacionales, pero se va sincronizando con una tendencia global que alimenta el ascenso de líderes y fuerzas nacionalistas e iliberales. Los problemas de la democracia en la región no se limitan, por ello, a los países donde hay gobiernos autoritarios. Pero tras abordar las tendencias que afectan al conjunto de la región, este capítulo analiza tres casos donde ese retroceso ha sido más grave en los años anteriores: Venezuela, Nicaragua y Guatemala.

Palabras claves

Democracia, elecciones, globalización, América Latina, Venezuela, Nicaragua, Guatemala.

Latin America: democratic unrest and challenges of the crisis of globalization

Abstract

Latin America is experiencing a period of widespread “unrest in democracy”, which translates into high levels of democratic disaffection, distrust of institutions, contestation of traditional elites and their forms of government, and rising expectations regarding public policies, transparency and accountability. This dissatisfaction is expressed through actors, agendas and national processes, but it is synchronized with a global trend that feeds the rise of nationalist and illiberal leaders and forces. The problems of democracy in the region are not limited, therefore, to countries where there are authoritarian governments. But after addressing the trends that affect the region as a whole, this chapter analyzes three cases in which this setback has been more serious in the previous years: Venezuela, Nicaragua and Guatemala.

Key words

Democracy, elections, globalization, Latin America, Venezuela, Nicaragua, Guatemala.

Transformaciones sociales y «malestar» en la democracia

El ciclo electoral 2017-2019: un escenario de cambio político

Entre 2017 y 2019 América Latina atraviesa un «superciclo» electoral que abarca elecciones legislativas y/o presidenciales en 14 países de la región. Solo en 2018 hubo cambios de gobierno en 8 países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Paraguay y Venezuela. Para la mayor parte de los países, estos comicios podrían verse como expresión de una normalidad democrática que, en el plano electoral, está ya asentada¹. Pero sus resultados también son la expresión del profundo «malestar en la democracia» que vive Latinoamérica. Como señala *The Economist*, Latinoamérica y el Caribe siguen siendo las regiones más democráticas en el mundo en desarrollo, pero 2018 ha sido otro año más de deterioro democrático, con 11 países en los que la calidad de la democracia se ha deteriorado, y aunque en ese año Costa Rica ha pasado a ser considerado una democracia plena, Nicaragua ha derivado hacia el autoritarismo. De los 24 países que ese medio evalúa a través de su «índice de democracia», Latinoamérica solo cuenta con 2 considerados como «democracias plenas» (Uruguay y Costa Rica); otros 14 son «democracias imperfectas»; 5 son «regímenes híbridos», y 3 son considerados autoritarios (Nicaragua, Venezuela y Cuba)². Brasil, tras las elecciones que han dado la presidencia al «iliberal» Jair Bolsonaro, es en 2019 un candidato al retroceso en las libertades y garantías propias de la democracia y el Estado de derecho.

El deterioro de los índices y el «malestar en la democracia» se expresan a través del retroceso de las libertades y la erosión de las instituciones, el equilibrio de poderes y el Estado de derecho que atraviesan algunos países, aunque otros mejoran en esas dimensiones, como recoge ese y otros índices. Pero, de manera más general, se observa una creciente desafección democrática, la crisis de confianza hacia las instituciones y los partidos políticos, que recogen con claridad las encuestas de opinión, como el Latinobarómetro, y apunta también a una grave crisis de representación, y la fragmentación política y la aparición de nuevos liderazgos abiertamente «iliberales» y de ultraderecha. Parte de esos problemas se encuentran en la esfera virtual, en unas redes cada vez más presentes que erosionan la esfera pública y la deliberación democrática, alientan la polarización, se nutren a menudo de desinformación y transforman la disputa por el discurso y la legitimidad.

Emergen también nuevos clivajes políticos –nacionalismo vs. cosmopolitismo o «globalismo»; homogeneidad vs. diversidad social, cultural y de opción

¹ ZOVATTO, Daniel. «Latin America's super election cycle is wide open». Brookings institution, Washington, 30 de octubre de 2017; THE ECONOMIST. «Latin America's voteathon. Anger at corruption is not the only factor in a slew of elections». 16 de noviembre de 2017.

² THE ECONOMIST. *Democracy Index 2018. Me too?* Londres: The Economist Intelligence Unit, enero de 2019, p. 19.

sexual; en cuanto a los derechos de las mujeres; pro o antimercado–, con lo que el conflicto social y político ya no se explica solo ni principalmente a través del eje izquierda-derecha. Estos problemas se presentan en cada país con distinta forma y alcance, a través de las particulares circunstancias y mediaciones nacionales. Pero en conjunto, más allá de las especificidades de cada momento y país, sitúan a América Latina dentro de una tendencia ya verdaderamente global de retroceso de la democracia y de cuestionamiento del orden internacional liberal, impulsado por el ascenso de fuerzas «iliberales», nacionalistas y de extrema derecha. De nuevo, el resultado de las elecciones en Brasil, y las agendas y clivajes que se plantearon en esos comicios, apuntan en esa dirección.

Los resultados de este ciclo electoral están transformando el mapa político de la región: la etapa dominada por gobiernos liberal-conservadores, tras el «ciclo progresista» anterior, ha mostrado tener escaso recorrido, y se afirma un escenario más polarizado e incierto. Las elecciones de 2017 en Chile y de 2018 en Paraguay y Colombia han dado paso a gobiernos más inclinados a la derecha, y las elecciones de ese año en Costa Rica, aunque confirmaron al oficialismo, vieron aparecer fuerzas de extrema derecha religiosa inéditas en ese país. Las elecciones de 2017 en Honduras también revalidaron al oficialismo, pero aparecieron nuevas fuerzas políticas y el proceso se saldó con acusaciones de fraude y una seria crisis poselectoral. Pero han sido las elecciones que se han celebrado en México y Brasil las que expresan de mejor manera el profundo cambio político que se vive en América Latina, tanto en el plano de las preferencias del electorado y los principales clivajes políticos, como en sus respectivos sistemas de partidos y en los líderes en liza. Por el peso económico y político de ambos países, han sido las elecciones que mayores consecuencias pueden tener en la política y los alineamientos regionales, y supondrán importantes cambios en materia de política exterior y estrategia de desarrollo. En México, el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones federales de julio de 2018, a través de una coalición liderada por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), ha supuesto un punto de inflexión al permitir, en un hecho sin precedentes, la llegada al poder de la izquierda, y también supone una ruptura en el tradicional sistema de partidos dominantes. En Brasil, con el triunfo de Jair Bolsonaro en las elecciones de octubre de 2018, irrumpe en la política regional una extrema derecha nacionalista, que rechaza expresamente la agenda de la igualdad de género y los derechos de los grupos indios o afrodescendientes, y el reconocimiento de la diversidad sexual. Además de tener rasgos y especificidades brasileñas, Bolsonaro es también la expresión del ascenso de la ultraderecha como tendencia mundial.

Este ciclo electoral continúa en 2019, con elecciones legislativas y/o presidenciales, por orden cronológico, en El Salvador (febrero), Panamá (mayo), Guatemala (junio), y Argentina y Bolivia (octubre), cuyos resultados pueden

suponer nuevos cambios en el escenario político de la región. Teniendo en cuenta ese escenario electoral y como telón de fondo el «malestar en la democracia» y el cuestionamiento de las élites que se observa en la región, alimentado por las tendencias sociales profundas que se examinan en este capítulo, la emergencia de nuevas fuerzas y liderazgos políticos ajenos al *establishment*, unas perspectivas económicas para 2019 poco favorables y las situaciones de crisis institucional y política que viven algunos países –Guatemala, Nicaragua o Venezuela–, se anuncia una América Latina con mayores riesgos de ruptura y menos estable y predecible, tanto en el plano interno como en sus relaciones exteriores.

Cambio social: ampliación de la clase media y grupos vulnerables

Más allá de los vaivenes electorales y de los cambios en las preferencias del electorado propios de una democracia asentada, estos comicios y sus resultados son expresión de procesos sociales y políticos más profundos. La primera década y media del siglo XXI ha transformado las sociedades latinoamericanas. Son ahora sociedades con menos pobreza y clases medias más amplias, aunque no mucho menos desiguales que en el pasado. Entre 2002 y 2014 la pobreza descendió de 46 % a 28,5 % de la población latinoamericana y la pobreza extrema, de 12,4 % a 8,2 %, lo que significa que unos 50 millones de personas salieron de la situación de pobreza, y de ellas en torno a 30 millones dejaron de estar en la pobreza extrema. Países como Brasil, Chile, Perú y Uruguay fueron en este proceso los que tuvieron mejor desempeño³. En cuanto a los índices de desigualdad, los años 2002-2003 también suponen un punto de inflexión y han mejorado en la mayor parte de los países, aunque en algunos, como México o Costa Rica, casi no hubo avances. Entre 2002 y 2017 el índice de Gini regional pasó de 0,53 a 0,47. Pero ese avance ha sido insuficiente, y desde 2014 se ha hecho más lento y los datos revelan que tras casi 30 años los índices de desigualdad solo han recuperado los niveles anteriores a la crisis de los ochenta. Además, como es sabido, América Latina sigue presentando los peores índices de desigualdad de renta de todo el mundo.

El principal cambio social es la aparición de una nueva clase media, aunque esta aún se caracteriza por su vulnerabilidad. La «clase media consolidada» habría aumentado de 21 % a 30 % de la población y la franja de población no pobre, pero vulnerable, se situaría en torno al 40 %⁴. Esa situación se asocia

³ CEPAL. *Panorama social de América Latina 2018*. Naciones Unidas, S-18-01084, Santiago de Chile 2019.

⁴ Franjas de ingreso, respectivamente, de 10 a 50 dólares diarios, y de 4 a 10 dólares diarios ajustados a la paridad del poder adquisitivo a precios de 2005. OCDE/CEPAL. *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. OCDE/CEPAL, LC/PUB.2018/16, Santiago de Chile, p. 21. Ver también FERREIRA, Francisco et al. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington:

al empleo informal o con bajos salarios –se estima que alrededor del 17 % de los trabajadores de la región son pobres–, y la inadecuada cobertura sanitaria y previsional, que sitúa a estas personas en una posición vulnerable ante una eventual recesión económica, como ha ocurrido en varios países y a escala regional a partir de 2014. Es importante aclarar, no obstante, que este fenómeno varía de manera significativa según países, y en algunos las clases medias siguen siendo pequeñas y las sociedades aún están dominadas por amplios grupos sociales desposeídos.

Estos cambios sociales se explican por la combinación favorable de dos factores: el ciclo de crecimiento impulsado por las materias primas, en particular en América del Sur, y sus efectos favorables en el empleo y la mejora del salario real. Por otro lado, políticas sociales más amplias e inclusivas, con mayor capacidad redistributiva, como los programas de transferencias monetarias condicionadas, y un mayor acceso a la educación secundaria y terciaria, que ha reducido la ventaja salarial de los trabajadores más calificados. En algunos países la cobertura de la educación secundaria ha llegado a aumentar 20 puntos, y se ha registrado también mejoras en el acceso a la educación universitaria. Ello significa, por una parte, que la región ha logrado importantes avances en cuanto a la inclusión social y la ampliación del concepto de ciudadanía, más allá del derecho al sufragio y de otros derechos políticos. Pero también sigue presente una marcada desigualdad en la distribución del ingreso y de los activos productivos, además de otros mecanismos de exclusión basados en el género o la etnia. La combinación de todos estos factores, como se detallará más adelante, supone sociedades con mayores expectativas y demandas y una creciente insatisfacción ante las barreras que impiden o dificultan el acceso a la justicia o a la participación política, y al ascenso social; también hacia unos dirigentes que se han perpetuado en el poder y han capturado el Estado en su beneficio, impidiendo la renovación de las élites, y, en suma, con la forma y con las élites desde las que se ha gobernado tradicionalmente a las sociedades latinoamericanas.

Como señala la visión liberal dominante, ese ascenso de las clases medias puede suponer un fortalecimiento de la democracia, la sociedad civil, la tolerancia, la diversidad y el emprendimiento económico, y el tránsito a una economía de servicios de amplia base. Pero también puede dar lugar a mayores expectativas de ascenso social y a un aumento y un cambio cualitativo de las demandas sociales, así como a un cuestionamiento de las estructuras de gobernanza en el nivel local, nacional y global⁵. No en vano, estos grupos sociales emergentes –con una notable participación de los jóvenes–

Banco Mundial 2013; LÓPEZ CALVA, Luis Felipe y ORTÍZ-JUÁREZ, Eduardo. «Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza en América Latina». *Pensamiento Iberoamericano* n.º 10, 2012, pp. 49-70.

⁵ EUROPEAN UNION INSTITUTE OF SECURITY STUDIES. *Global Trends 2030. Citizens in an interconnected and policentric world*. París: EUISS marzo de 2012.

han protagonizado algunas de las más importantes movilizaciones sociales que ha vivido la región y que expresarían ese creciente «malestar en la democracia» que la caracteriza. Las demandas de los estudiantes chilenos reclamando oportunidades de ascenso social a través de una educación universitaria asequible y de calidad, de la ciudadanía brasileña en demanda de mejores servicios públicos y de que se ataje la corrupción y la delincuencia; o las manifestaciones ciudadanas contra la inseguridad pública en Buenos Aires, México y otras muchas ciudades latinoamericanas irían en esa misma dirección.

El ascenso de las clases medias y el fuerte peso de los sectores vulnerables suponen demandas crecientes para la proporcionalmente débil capacidad de los gobiernos de la región para proveer bienes públicos, afrontar los conflictos distributivos, regular los mercados protegiendo a los consumidores y al territorio y el medio ambiente, y gestionar los servicios públicos. Todo ello apela de manera directa al «contrato social» que vincula a esos grupos sociales con el Estado y con el conjunto de la sociedad y con los derechos y deberes que este comporta, y que a la postre se requiere para apuntalar la democracia. Sobre estos estratos sociales recae una parte significativa de las cargas fiscales y sin embargo no reciben servicios públicos de calidad, han quedado al margen de la cobertura de las políticas de salud y educación pública, así como de los programas sociales «focalizados» hacia los más pobres que los gobiernos de la región han promovido en las dos últimas décadas.

Pero los desafíos más inmediatos se encuentran en el escenario económico menos favorable que parece anunciarse. Tanto los «no pobres» como parte de la clase media en ascenso, con ingresos apenas por encima de las «línea de pobreza», se caracterizan por su vulnerabilidad ante eventuales *shocks* externos o una recesión asociada a las «trampas de ingreso medio» que puedan afectar a los países de la región tras el ciclo de las materias primas que se relaciona con la desaceleración económica global. Ello plantea importantes desafíos en cuanto a la cohesión y la inclusión social: requiere, en concreto, que los gobiernos dispongan de margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas que eviten retrocesos bruscos de esos grupos sociales y los riesgos de crisis social e incluso de inestabilidad política que ello pueda suponer. Sobre todo, exige políticas orientadas a mantener el crecimiento en un contexto internacional más desfavorable. Se estima que el 70 % de la reducción de la pobreza del decenio 2003-2012 se explica por la mejora del empleo y los salarios, y el resto sería el resultado de los programas sociales. Si esas circunstancias favorables no se dan, son aún más importantes la inversión productiva, en particular en la mejora de la educación o la infraestructura, y la mejora de la productividad de la región, y una mayor movilización de recursos fiscales, dado que, a pesar de las mejoras de los últimos años, las tasas de recaudación son aún bajas y los sistemas fiscales de la región apenas imponen gravámenes sobre las ganancias de capital, el

patrimonio o las sucesiones, y por lo tanto se caracterizan en su mayoría por una baja o muy baja progresividad⁶.

De hecho, por efecto del fin del ciclo de las materias primas y la desaceleración que la región ha vivido desde 2014, y según los cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), entre ese año y 2018 las tasas de pobreza y de pobreza extrema volvieron a aumentar hasta el 29,6 % y 10,2 % respectivamente. En conjunto, eso significa que en la región hay aún 182 millones de personas pobres, de las que 63 millones están en la extrema pobreza. Estas situaciones, además, afectan más a ciertos colectivos: la tasa de pobreza indígena es 23 puntos superior al promedio regional; la rural, 20 puntos superior; y la que afecta a niños niñas, está 10 puntos por encima. Hay países donde la pobreza afecta aún a más de la mitad de la población, como México, Guatemala y Honduras. La reducción de la desigualdad, como se indicó, se ha estancado en toda la región y en algún país –Costa Rica, Perú y República Dominicana– la distribución de la renta incluso empeoró⁷.

Por otro lado, como se indicó, hay unos 220 millones de latinoamericanos que, según el Banco Mundial, serían «vulnerables», al contar con empleos precarios y/o de bajos ingresos, y escasa o ninguna protección social. La recesión podría empujarles de nuevo a la pobreza. Los avances en el empleo y los salarios explican aproximadamente el 70 % de la reducción de la pobreza de 2003 a 2012 y el resto ha sido resultado de los programas sociales⁸. Los programas de transferencias condicionadas y otras redes de seguridad se han extendido a 22 países de América Latina y el Caribe, ya sea con gobiernos liberales o progresistas. Su cobertura se ha extendido a aproximadamente 132 millones de personas, uno de cada cuatro latinoamericanos, con un gasto agregado de solo el 1,39 % del PIB regional, menos que los subsidios a la energía, o una tasa de evasión fiscal que se calcula en el 6,6 %⁹. Si el ajuste fiscal en respuesta a la recesión económica afecta a estos programas, puede agravar el retroceso de los indicadores sociales. Aunque aún no se han revertido los avances anteriores, ya hay importantes implicaciones políticas de ese proceso: significa que las demandas sociales y la insatisfacción con el sistema económico y político se están agudizando. Hay segmentos importantes de la población que, después de haber salido, vuelven a caer bajo la «línea de pobreza», y los grupos vulnerables y parte de las nuevas clases medias empiezan a ver el futuro económico con el temor de perder lo que se había alcanzado.

⁶ BANCO MUNDIAL. *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial, febrero de 2014.

⁷ CEPAL. *Panorama social de América Latina 2018*. Naciones Unidas, S-18-01084, Santiago de Chile 2019, pp. 21-22.

⁸ BANCO MUNDIAL. *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank 2014.

⁹ BANCO MUNDIAL. *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington: World Bank 2015.

Malestar en la democracia: desafección política, erosión de la confianza y cuestionamiento de las élites

El «malestar en la democracia» y el alcance de los cambios políticos que ha propiciado el ciclo electoral iniciado en 2017 revelan que la agenda democrática de la región no se limita a los casos en los que esta es negada o violentada de manera flagrante, como ocurre en Cuba, Nicaragua o Venezuela. Con los procesos de transición y consolidación de la democracia de finales del siglo xx la región vivió una etapa de «optimismo democrático» que en muchos aspectos era parte de las teleologías liberales del «fin de la historia» de ese periodo. Desde los 2000 ese optimismo parece haber quedado atrás, a favor de visiones más circunspectas y problemáticas. La normalización de las elecciones y el amplio reconocimiento de los derechos políticos no significa que estos estén plenamente vigentes: en algunos países siguen actuando con un alto grado de impunidad grupos paramilitares o bandas delictivas, persisten las violaciones de los derechos humanos y en particular las amenazas y asesinatos de periodistas, no está asegurada la independencia del poder judicial y/o de los órganos de control electoral, o bien el control de los medios de comunicación, concentrado en pocas manos, no permite una competición electoral justa. Ello afecta negativamente a la legitimidad de origen de los gobiernos, en algunos casos con graves consecuencias. Pero donde se plantean los principales interrogantes es en el ámbito de la legitimidad de resultado y el pleno ejercicio de la ciudadanía, a causa de la insuficiente o inadecuada respuesta gubernamental a las demandas y las expectativas económicas y sociales de sociedades con una clase media más amplia y exigente, y, al tiempo, aún marcadas por la desigualdad y la exclusión¹⁰.

Si se atiende a las encuestas de opinión, la democracia en sí sigue gozando de un amplio apoyo, aunque en retroceso, y el apoyo al autoritarismo no ha dejado de descender, siendo aún alto en algunos países. Pero lo que también revelan las encuestas es que existe un creciente grado de insatisfacción con la forma en la que funcionan las democracias más allá de los procesos electorales y, con ello, se pone en cuestión el alcance y contenido de ese concepto.

Los datos del Latinobarómetro 2018 muestran los peores resultados de la serie histórica, desde 1995. Desde entonces, el apoyo a la democracia ha pasado de en torno a dos tercios de la población total a un 52 % en 2017. En 2018, en el conjunto de la región la adhesión a la democracia como la mejor forma de gobierno ya no llegaba a la mitad de la población, con un 48 % en promedio, y hay países con niveles mucho más bajos, como México con un

¹⁰ Sobre este argumento, ver la entrevista a Marta Lagos, directora de Latinobarómetro en *El País*, «La democracia no está sabiendo atajar ni la desigualdad ni la violencia en Latinoamérica», 24 de diciembre de 2018.

38 %, Brasil con un 33 % y los países del «Triángulo Norte» de Centroamérica más azotados por la violencia (Guatemala, El Salvador y Honduras), donde esa proporción oscila entre 28 % y 33 %¹¹.

En paralelo, la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia pasó de 51 % a 71 % de 2009 a 2018, y el porcentaje de las que se mostraban satisfechas cayó de 44 % a 24 %, el nivel más bajo en más de dos décadas. Un 15 % declaraba que un gobierno autoritario puede ser preferible y hay países en los que esa proporción es más alta, hasta el máximo de Paraguay y Chile con 27 % y 23 % respectivamente.

El deterioro de la democracia también se expresa en la creciente indiferencia de los ciudadanos frente al tipo de régimen de gobierno. Este indicador aumentó de 16 % en 2010 a 28 % en 2018 y se relaciona con un alejamiento de la política, una no identificación ni con la izquierda ni la derecha, la disminución de quienes votan por partidos y de la acción de ejercer el voto. Como señala el Latinobarómetro: «Este contingente de desafectados de los gobiernos, las ideologías y la democracia son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región, no son una novedad y hace años que se observa su crecimiento». El país más «indiferente» con respecto a los regímenes democráticos o no democráticos es El Salvador con 54 %, seguido de Honduras y Brasil con 41 %, situándose México en un 38 %. Los países menos indiferentes son Venezuela con 14 %, y Chile con 15 %.

Un mensaje importante de esta encuesta: los problemas de la democracia en América Latina no se limitan a los países donde esta no existe (Cuba) o donde ha dejado de existir (Venezuela y Nicaragua): está en el resto, donde el principal problema lo constituyen el deterioro de las élites, la corrupción, la desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia y los partidos, la falta de conducción democrática de sus líderes, así como la falta de líderes y, sobre todo, la falta de respuesta de la democracia a los problemas percibidos por la ciudadanía. Como señala un informe de IDEA internacional, la incapacidad de los gobiernos para cumplir sus promesas ha erosionado la confianza de la opinión pública en los políticos y específicamente en los partidos políticos. Económicamente, las familias de clase media temen la pérdida de puestos de trabajo debido a la recesión económica y al cambio tecnológico. Los jóvenes desempleados y sus familias, después de hacer un importante esfuerzo para prosperar, sienten que el sistema les ha fallado, y todos estos factores incrementan la desconfianza hacia el sistema político¹². De nuevo, las encuestas reflejan índices de preocupación ciudadana ante

¹¹ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile. Tendencias similares se observan en otros estudios. Por ejemplo, COHEN, M.; LUPU, N. y ZECHMEISTER, E. (eds.) *The Political Culture of Democracy in the Americas. A Comparative Study of Democracy and Governance*. Proyecto LAPOP / Vanderbilt University, agosto de 2017.

¹² IDEA. *Resilient or in decline: Current trends in Latin American democracy*. Washington: IDEA / Brookings Institution, septiembre de 2017.

problemas como la violencia, la corrupción, el desempleo y la pobreza que son mayores que en otras regiones del mundo, y una visión pesimista respecto al futuro: frente a un 60 % de promedio, en Argentina, Brasil, México y Perú entre el 68 % y el 88 % de la población piensa que el país va en la dirección equivocada¹³. La expansión de la clase media, como se señaló, ha ido acompañada de una mayor demanda de bienes y servicios públicos y una mejor gobernanza que no se han visto satisfechas. Como consecuencia, una buena parte de la clase media –como ya hizo la clase alta– abandona, o evita utilizar la educación, la salud y otros servicios públicos, y opta por aquellos de mejor calidad que ofrece el mercado. No existe, por ello, ningún incentivo para pagar impuestos y, a cambio, exigir una mejora de dichos servicios. A ello se suma la preocupación por la corrupción y la «captura de políticas». Como indicador de la erosión del «pacto fiscal» en América Latina, entre 2011 y 2015 la población dispuesta a evadir impuestos pasó del 46 % a 52 % del total. El resultado final es que el contrato social básico se debilita¹⁴.

Los datos sobre la desconfianza en las instituciones del Latinobarómetro también son elocuentes: un 60 % de la población latinoamericana –mucho más que en otras regiones– no confía en sus gobiernos, frente a un 40 % diez años atrás¹⁵. Los datos de la OCDE para cuatro países de la región muestran también un nivel bajo: Brasil y Colombia con 26 %, Chile 20 %, y México 28 %, frente al promedio de la OCDE de 42 %¹⁶. En cuanto a la calidad de sus los servicios públicos, solo el 14 % dice estar satisfecho, en comparación con el 30 % del promedio mundial¹⁷.

La tendencia descendente afecta a todas las instituciones, pero en distinto grado. La Iglesia aparece en primer lugar en cuanto a confianza de la ciudadanía con un 64 %. Le siguen las Fuerzas Armadas (44 %); la Policía (35 %); la institución electoral (28 %); el poder judicial (24 %); el Gobierno (22 %); el Congreso (21 %) y finalmente los partidos políticos (13 %). La confianza en las empresas y los negocios solo alcanza el 42 %. La región es también la más desconfiada del mundo en lo referido a la confianza interpersonal. En tanto promedios regionales, esas cifras no dejan ver casos tan extremos como los de Nicaragua, Perú o El Salvador, donde la confianza en el poder judicial se sitúa entre el 14 % y 16 %; los de Venezuela o México, donde solo el 12 % y el 19 % respectivamente confía en la policía; o el de Brasil, donde solo el 12 % confía en el parlamento y el 6% en los partidos políticos¹⁸.

¹³ IPSOS. What worries the world September 2018. Londres: IPSOS MORI.

¹⁴ OCDE / CEPAL. *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. Santiago de Chile: OCDE / CEPAL, LC/PUB.2018/16, p. 25.

¹⁵ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile, pp. 46.

¹⁶ OECD. *Government at a Glance 2017*. París: OCDE 2017.

¹⁷ IPSOS MORI. *Global Trends 2017. Fragmentation, cohesion & uncertainty*. Londres: IPSOS MORI.

¹⁸ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile, pp. 46-48.

A estos indicadores se suma la generalizada percepción de que la acción de gobierno se orienta a satisfacer los intereses de los ricos y poderosos, y no de las mayorías y el interés general. Encuestas de IPSOS MORI de 2017 mostraban que el 95 % de los mexicanos, el 81 % de los brasileños, el 72 % de los peruanos y el 69 % de los argentinos pensaba que la acción de gobierno estaba amañada a favor de los ricos y los poderosos. Según una encuesta de Gallup encargada por la OCDE, en 2016 en Latinoamérica 8 de cada 10 personas veían a su gobierno como corrupto, respecto a 6 de cada 120 en el conjunto de la OCDE¹⁹. El Latinobarómetro de 2017 muestra que de 2006 a 2018 la proporción de personas que pensaba que se gobernaba «para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio» pasó del 61 % al 79 %, y en Brasil y México esa proporción llegó a ser de 90 % y 88 %. Como apunta el propio Latinobarómetro, en esos dos países el «voto indignado» ha sido clave en la elección de un presidente que se percibe como ajeno al *establishment* tradicional para probar mejor suerte. Pero como muestran los casos de Paraguay, donde un 87 % opina así, y Venezuela, con un 86 %, México y Brasil no son una excepción²⁰.

Ese «voto indignado» puede entenderse en clave de la «rebelión contra las élites» que se observa a escala mundial, de la que se nutre, y a la vez retroalimenta el discurso «pueblo vs. élites» de líderes como Bolsonaro o López Obrador, que también tiene su reflejo en otras latitudes. En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales, cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienden a generar bucles cognitivos autorreferenciales que potencian esos discursos y transforman la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y fragmentan la esfera pública, frente a unos mecanismos de deliberación, representación y mediación política de los sistemas políticos y de la democracia representativa, que apenas han evolucionado frente a los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

Esta percepción de «captura de políticas» por las élites tradicionales que se han perpetuado en el poder se traduce en un cuestionamiento generalizado del *establishment*, que sitúa a América Latina dentro de lo que ya es una tendencia global. Las encuestas de Ipsos de 2016 muestran que en promedio el 76 % de la población mundial consideraba que el sistema económico de su país estaba amañado a favor de los más ricos y poderosos y no respondía al interés de la sociedad en su conjunto, y, como se señaló, los índices de Brasil o México estaban muy por encima de ese promedio.

¹⁹ OCDE. *Perspectivas económicas para América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*. Santiago de Chile: OCDE / CAF / CEPAL, LC/PUB.2017/25.

²⁰ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Santiago de Chile, pp. 38-39.

Más allá del «malestar en la democracia»: la reconstrucción del contrato social

Este «malestar en la democracia» apela a la reconstrucción del contrato social. Supone concepciones de la democracia y la ciudadanía más amplias, que no se limiten a un sistema de participación política, y de legitimación y renovación de gobiernos por vía electoral, y que la entienden como vigencia del Estado de derecho y como sistema de garantías, titularidades y derechos (*entitlements*) sociales, económicos y culturales, con niveles mínimos de protección para todos.

Esa agenda ampliada de derechos de ciudadanía civil y social se extiende, en primer lugar, a los aún insuficientes mecanismos de representación, control y rendición de cuentas, al acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva; la independencia y los equilibrios de los distintos poderes públicos; y las exigencias de libertad de prensa y de independencia de los medios de comunicación, amenazada tanto por los gobiernos como por intereses corporativos, o bien por la violencia y coacciones de las que son objeto los periodistas y los medios desde el crimen organizado o los poderes fácticos.

En esta agenda también se incluye el problema de la baja calidad de las políticas públicas y la debilidad de las instituciones, el alcance de los derechos y titularidades, y la posibilidad de financiarlos a través de un nuevo «pacto fiscal». Este debería contemplar amplias reformas fiscales basadas, por un lado, en la ampliación de la base impositiva, reduciendo los elevados niveles de informalidad; una mayor progresividad de los ingresos fiscales, una mayor efectividad de la administración tributaria, una mejora de la regulación internacional para hacer frente a lo que la OCDE denomina la erosión de la base tributaria²¹. Por otro lado, la viabilidad y legitimidad de esas reformas dependerá de que se logre hacer un mejor uso de los recursos, atajando la corrupción, y de que se amplíe la cobertura y la calidad de los servicios públicos para responder a las demandas sociales, y en particular las que plantean las clases medias y sus aspiraciones de progreso –educación pública, salud y previsión social, y seguridad ciudadana–, sin cuyo respaldo esas reformas no tendrán legitimidad.

La igualdad de género y cuestiones como la violencia contra la mujer o el alcance de los derechos reproductivos también se han situado en el centro de la agenda social y política de varios países de la región, como ilustra el caso de Argentina, y es asimismo parte de una tendencia más amplia a escala global en la que se observa tanto un pujante movimiento feminista, como reacciones conservadoras que se vinculan al ascenso de la extrema derecha. No menos relevante es la creciente exigencia ciudadana de reconocimiento de los derechos asociados a la diversidad propia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en particular en cuanto a la identidad cultural

²¹ OECD. Addressing Base Erosion and Profit Shifting. París: OCDE 2013.

y étnica, y de manera creciente a la condición sexual o la situación de discapacidad. Todo ello supone una importante ampliación de la agenda democrática y la exigencia de políticas públicas más amplias e inclusivas, y de mayor calidad, y que en la arena política y social aparezcan nuevos clivajes o divisorias que a menudo atraviesan a los partidos políticos tradicionales. En suma, la agenda democrática de la región está hoy presidida por los desafíos que supone la materialización de los derechos de la ciudadanía civil y social, que no pueden encuadrarse en falsas dicotomías entre democracia representativa o participativa, o el imperativo de la cohesión social vs. la participación electoral.

El difícil contexto internacional: crisis de globalización y desafíos externos

Los factores de vulnerabilidad

Como se ha señalado, desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, que se ha manifestado, en primera instancia, con el fin del ciclo de las materias primas, y posteriormente, como la crisis del proceso de globalización, al menos en la forma en la que este se ha configurado desde los años ochenta y noventa del siglo xx, cuyos límites y contradicciones se han puesto de manifiesto de manera muy notoria desde la crisis de 2008²². Una globalización en crisis plantea de manera perentoria riesgos y desafíos para una América Latina que en los años anteriores había aumentado significativamente su vulnerabilidad externa, tanto en el plano comercial como financiero, vía creciente endeudamiento del sector privado²³: los derivados de un escenario económico global de débil crecimiento, con menores exportaciones, creciente aversión al riesgo y mayor volatilidad financiera que afectan al conjunto de la región, y especialmente a Sudamérica. Riesgos y desafíos comunes, de carácter estructural, que comparten todos los países al margen de su diferente adscripción ideológica y los modelos de políticas «atlánticos» o «pacíficos» –es decir, entre desarrollistas y progresistas y liberal-conservadoras– que han marcado el escenario regional durante varios años²⁴.

²² SANAHUJA, José Antonio. «Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe», en SERBIN, Andrés (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria / CRIES 2018, pp. 37-68.

²³ ABELES, Martín, y VALDECANTOS, Sebastián. *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*. Serie análisis y perspectivas n.º 47. Buenos Aires: CEPAL 2016.

²⁴ SANAHUJA, José Antonio. «Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle», en BRICEÑO, José y MORALES, Isidro (eds.). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific-Atlantic divide?* Londres: Routledge 2017, pp. 99-124.

Cabe mencionar, en ese contexto, tres factores de vulnerabilidad que se entrecruzan: en primer lugar, la desaceleración económica de la región, visible desde 2014, y que en 2018-19 va a continuar en un contexto internacional de débil crecimiento. Ello comporta una menor demanda de exportaciones, que traduce en menor inversión y consumo, aumento del desempleo y disminución de los ingresos fiscales. Más allá de las cifras específicas, América Latina y China se enfrentan al riesgo de caer en una «trampa de ingreso medio» interconectada, y América Latina parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza exportadora del decenio anterior para mejorar la productividad, diversificar las economías y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, que habrían sido más factibles en el periodo de bonanza exportadora.

Un segundo factor de gran riesgo se encuentra en la eventualidad de choques financieros externos que pudieran ser provocados por la «normalización» de las políticas monetarias en los países de la OCDE y en particular por el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos y en la Unión Europea, y una caída repentina de la financiación externa, en un contexto de déficit creciente en el saldo de la cuenta corriente. Es cierto que la mayoría de los países están en mejor situación que en los años ochenta en cuanto a niveles de endeudamiento público y el impacto podría ser menor a causa del gradualismo con el que se ha acometido el fin de las políticas expansivas por parte de la Reserva Federal a partir de diciembre de 2015, pero este riesgo no debe menospreciarse. De particular importancia en este contexto es el fuerte aumento de la deuda corporativa y el riesgo asociado, impulsado por el fuerte aumento del crédito en un contexto de políticas monetarias expansivas.

Un tercer factor de riesgo es el deterioro de las balanzas fiscales, inducido tanto por el retroceso económico general como por la caída de los ingresos procedentes de los recursos naturales. La bonanza de las materias primas significó un fuerte aumento de los ingresos del Estado, particularmente en Sudamérica, que desde 2014 se ha revertido. Hay que recordar que el comportamiento del sector exterior –en particular, las exportaciones y el acceso a financiación externa– sigue siendo el principal determinante del margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas, y desde 2015 la caída de precios de los productos básicos –en particular, el petróleo– también supone menores ingresos fiscales, mayores exigencias de ajuste y recortes en la inversión pública, con efectos procíclicos y/o menor espacio fiscal para políticas contracíclicas.

A ello se suma la incertidumbre y riesgos que afectan a la gobernanza de la globalización, con un sistema multilateral cuestionado y en peligro de fragmentación ante el nacionalismo rampante tanto en Estados Unidos como en otros países. En particular, el ascenso de fuerzas de derecha y ultraderecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y en la UE entre 2015 y 2018 supone un escenario con crecientes riesgos proteccionistas

para Latinoamérica y el Caribe. Estados Unidos, tradicionalmente un pilar fundamental del orden liberal, es ahora el que cuestiona ese orden bajo la presidencia de Donald Trump. Aparece, con ello, una situación paradójica: ahora son los países en desarrollo los que se presentan como defensores de la globalización, frente a ese aparente viraje hacia el nacionalismo económico²⁵. En la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, en noviembre de 2016, el entonces presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczinsky y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores de la apertura económica y del Tratado de Asociación Transpacífico, del que Estados Unidos se ha retirado. Fue de nuevo el presidente de China el inesperado defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de enero de 2017, pese a que la propia China también giraba hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno.

Esta paradoja es particularmente visible en América Latina: el giro a la derecha liberal de algunos países de la región –en particular, la Argentina del Gobierno de Mauricio Macri, y el Brasil post-*impeachment* de Michel Temer–, responde, entre otras razones, a la voluntad de «abrirse al mundo» y aprovechar las ventajas y oportunidades que ofrecería la globalización mediante políticas económicas liberales, por un lado, y políticas exteriores y estrategias de integración regional, por otro, que se describen como más abiertas y pragmáticas que las mantenidas por los gobiernos anteriores, revalorizando el libre comercio²⁶. Ambos países, en particular, han promovido un Mercosur más abierto y flexible que pueda converger con la Alianza del Pacífico –Argentina es observador de este grupo desde mayo de 2016–, y que avance en las negociaciones comerciales con la UE. Igualmente, la idea de un TLC con Estados Unidos reapareció en la visita del presidente Obama a Argentina en marzo de 2016²⁷.

América Latina frente a las tendencias nacionalistas y proteccionistas

Sin embargo, los principales socios comerciales extrarregionales de América Latina están adoptando posiciones que no coinciden con ese «giro globalista»: en unos casos transitan hacia políticas más centradas en su mercado interno –caso de China–, o giran hacia un mayor proteccionismo y nacionalismo económico. En Estados Unidos el triunfo de Donald Trump significó el rechazo a la ratificación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y se abandonaron las negociaciones del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) que se negociaba con la UE,

²⁵ DE CONING, Cedric. «The BRICS: the last line of defence for globalization?». *Rising Powers Quarterly*. Vol. 2, n.º 4, 2017, pp. 83-93.

²⁶ NOLTE, Detlef. «Trade: the undervalued driver of regional integration in Latin America». *GIGA Focus Latin America*. N.º 5, septiembre de 2017.

²⁷ SANAHUJA, José Antonio y COMINI, Nicolás. «Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis». *Nueva Sociedad* n.º 275. Mayo-junio de 2018, pp. 32-46.

y como se indicará la Administración Trump pretende revisar los tratados de libre comercio vigentes desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas, en clave más asimétrica, como ha ocurrido con Estados Unidos, Canadá y México con la revisión del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su sustitución por el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC). De igual manera, en la UE aumenta la oposición social y política al libre comercio –así lo indicaron en su momento las dificultades para la ratificación del Acuerdo Integral de Economía y Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés)–, finalmente completada. Los gobiernos de Francia y de Alemania, por su parte, también se posicionaron en contra de las negociaciones del TTIP y han mirado con recelo otras negociaciones comerciales –como el acuerdo UE-Mercosur– en respuesta a demandas de un electorado más inclinado a posiciones críticas contra la globalización, en parte impulsadas por nuevas fuerzas de extrema derecha, que de manera creciente cuestionan las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Junto al cuestionamiento nacionalista del orden internacional liberal que surge de la Administración Trump y de la creciente influencia de la derecha y la ultraderecha nacionalista y otros países occidentales, hay que considerar el lento pero firme ascenso de China como socio comercial y fuente de inversiones, y la política más asertiva de Rusia a través de sus acuerdos financieros con países de la región, como Venezuela. Ese ascenso está siendo contestado por un mayor activismo en política exterior por parte de Estados Unidos, como se ha manifestado en su intervención en el recrudecimiento de la crisis de Venezuela en enero de 2019.

En el caso de Estados Unidos, ese giro se anunciaba, en primer lugar, en la nueva estrategia de seguridad nacional adoptada en noviembre de 2017 (Casa Blanca, 2017), que reformula la política exterior en clave de juego geopolítico entre grandes potencias. También significativo es su viraje en política comercial. La administración Trump plantea una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, todo lo cual altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior²⁸. Un documento elaborado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos así lo establece²⁹, asumiendo la retórica nacionalista del *America first* para mostrar su preferencia por acuerdos bilaterales antes que por negociaciones multilaterales o plurilaterales. Se anuncia, en concreto, la renegociación de los 20 acuerdos de libre comercio que Estados Unidos tiene en vigor,

²⁸ VIGEVANI, Tullo y MAGNOTTA, Fernanda. «Os actors esternos: Agendas e estrategias dos Estados Unidos para a América Latina». *Pensamiento Propio* n.º 44, diciembre de 2016, pp. 179-216.

²⁹ USTR. *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Washington: Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), marzo de 2017.

considerados «injustos» y «desequilibrados» en perjuicio propio, con una nueva lógica de «comercio administrado», para asegurar «reciprocidad» y reservar de nuevo a los Estados Unidos la capacidad soberana de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, frente a los mecanismos de resolución de disputas de dichos acuerdos, y/o los de carácter multilateral de la OMC; promover por encima de todo el empleo y el crecimiento en Estados Unidos; y evitar hacer concesiones en materia comercial ante imperativos geopolíticos.

En primera instancia, ello se tradujo en el inicio de una compleja renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)³⁰, al que pueden seguir involucrando acuerdos firmados con países de la región: con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Colombia, Perú y Chile. Estarían, *a priori*, descartadas las expectativas de acuerdos similares de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, como se puso de manifiesto en la Cumbre del G20 de Buenos Aires de diciembre de 2018³¹. Desde enero de 2018 Estados Unidos también ha aplicado de manera unilateral un aumento de los aranceles a ciertos electrodomésticos y los paneles solares, y se han adoptado diversas medidas restrictivas o judiciales contra compañías de capital chino (Huawei, Broadcomm) en sectores tecnológicos y de comunicaciones. En marzo de 2018 se anunció la imposición unilateral de aranceles al acero (25 %) y al aluminio (10 %) apelando al discurso legitimador de la seguridad nacional, que proporciona cobertura legal a esa medida proteccionista unilateral al estar amparado por una salvaguarda prevista en las normas de la OMC. Estas medidas, particularmente dañinas para China y la UE, pueden ser muy costosas. Golpean a las industrias que dependen de acero y aluminio importado y pueden dar paso a represalias comerciales contra productos estadounidenses e iniciar así la «guerra» comercial y tecnológica, que a inicios de 2019 dista de haberse evitado³². Con el veto a la adquisición de tecnología por parte de firmas extranjeras y en particular de China, y el aumento de aranceles, Trump apela de nuevo a su base electoral y se enfrenta al Partido Republicano, tradicionalmente favorable al libre comercio, invocando argumentos de seguridad nacional que apuntan a nuevas guerras comerciales y tecnológicas.

La firma del nuevo tratado USMCA (*United States, Mexico and Canada Agreement*) o T-MEC (Tratado México, Estados Unidos y Canadá) el 28 de agosto de 2018 muestra que el alcance de esta revisión es menor al anunciado, y aunque es menos favorable que el NAFTA para Canadá y México, es mejor

³⁰ USTR. *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Washington: Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), 17 de julio.

³¹ THE ECONOMIST. *Building Bridges. Latin America's new trade agenda*. Londres: The Economist Intelligence Unit, 2017.

³² CHASE, Peter; SPARDING, Peter y MUKAI, Yuki. *Consequences of US trade policy on EU-US trade relations and the global trading system*. Bruselas: Parlamento Europeo, Policy Department for External Relations.

alternativa que la posibilidad de que no hubiera acuerdo. Estados Unidos, por ejemplo, no logró eliminar el mecanismo de resolución de diferencias comerciales del NAFTA, que permanece en el nuevo tratado. Los cambios que introduce este nuevo tratado respecto al NAFTA/TLCAN son significativos, en particular, en el sector automotriz, para el que se introducen normas de origen y requisitos salariales más exigentes, lo que significa más insumos originarios de Estados Unidos; y en cuanto a salvaguardas respecto a negociaciones con terceros de uno de los Estados-parte, posiblemente en alusión a China. Por todo ello, el T-MEC apunta, como se indicó, a un patrón de producción y comercio aún más regionalizado que global. El acuerdo, en cualquier caso, ha de ser ratificado por los tres países, y puede no encontrar apoyo en un congreso ya con mayoría demócrata³³.

Finalmente, el cuestionamiento de la OMC por parte de la administración Trump, y en particular el rechazo de sus normas sobre resolución de disputas comerciales es también un hecho desfavorable para los intereses de los países en desarrollo y en particular de los países de América Latina que no han firmado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, pues abre un escenario más incierto ante el previsible retorno del unilateralismo por parte de ese país.

Frente a estas dinámicas: ¿tiene América Latina otros socios y opciones para sostener un sistema internacional abierto y sometido a normas multilaterales? Si se observa a otros actores y coaliciones, en Asia el foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC) y en particular países como Japón han estado promoviendo el TPP tras la retirada de Estados Unidos. Reformulado como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), este acuerdo se firmó simbólicamente el mismo día en el que Trump anunciaba la subida de aranceles al acero y al aluminio. Aunque un TPP sin Estados Unidos no tendría el mismo peso y atractivo, y aleja a ese país de los mercados asiáticos, supone una clara señal política a favor de la globalización y los mercados abiertos por parte de los 11 países miembros, que suponen el 14,5 % del PIB y el 15 % del comercio mundial. China no es parte del CPTPP, ya que contiene disposiciones que sería difícil cumplir para un país que en muchos aspectos no es aún una economía de mercado, pero sigue promoviendo su iniciativa de tratado comprensivo para Asia-Pacífico (RCEP), y ha planteado una amplia estrategia geopolítica y económica que se proyecta hacia Eurasia y el Pacífico a través de la *Belt and Road Initiative* (BRI), en cuya cumbre de mayo de 2017 hubo una importante presencia latinoamericana.

La victoria electoral de Trump y su abrasiva política exterior, en particular hacia el orden multilateral y hacia la UE, el *brexit* y sobre todo la posibilidad de un *frexit* ante el ascenso de la ultraderecha en Francia, finalmente

³³ THE ECONOMIST. «America, Canadá and Mexico agree to a new trade deal». 1 de octubre de 2018.

conjurado con la victoria de Emmanuel Macron, parecen haber sacado de la parálisis política a la UE, que desde finales de 2016 parece haber tomado la iniciativa política en defensa de su propio modelo y del orden multilateral, asumiendo que la supervivencia de uno depende de otro. La UE se ha mostrado unida ante las negociaciones *brexit*, y ha aprobado una nueva Estrategia Global y de Seguridad (EUGS). En mayo de 2017, en particular, la Comisión aprobó el importante *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, en el que frente al populismo rampante se aboga, como lo hace la Estrategia Global, por una globalización gobernada a partir de reglas equilibradas, un multilateralismo eficaz, y el horizonte universalista que supone la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015. A ello se suma el entendimiento que tras la victoria de Macron se observa en el eje franco-alemán, por ejemplo, ante las reuniones del G-20 en Hamburgo, que presentaron a un Estados Unidos aislado –tan solo próximo a un Reino Unido en una posición poco usual en ese foro a causa del *brexit*–, especialmente en materia de cambio climático y gobernanza de la globalización. En vísperas de esa reunión la UE anunció un acuerdo de libre comercio con Japón, apenas esbozado, pero que lanzaba una potente señal política frente a Estados Unidos. El ya mencionado CETA con Canadá y la negociación UE-Mercosur se han presentado en términos semejantes, y en relación a esta última, pareciera que existe una mayor disposición a hacer concesiones por ambas partes para lograr un acuerdo que sea meramente «amplio», aunque no llegue al óptimo de liberalización de los exigentes estándares de la más ortodoxa dirección de comercio de la Comisión Europea. Sin embargo, no se cumplieron las expectativas de que esa negociación pudiera estar lista a finales de 2017, coincidiendo con las reuniones del G20 en Argentina, y en el momento de entregar este escrito persisten aún muchos obstáculos.

Las negociaciones UE-Mercosur, en particular, ilustran que las pretensiones europeas de impulsar o liderar estas coaliciones a favor del orden liberal y la globalización no pueden obviar los límites que imponen los actores y dinámicas políticas domésticas. Esa UE que pretende liderar un sistema internacional abierto es la misma que pretende relegitimarse ante la ciudadanía como Unión, en palabras del presidente de la Comisión Europea, «que protege, empodera y defiende» frente a amenazas externas, sean de seguridad o del impacto de la globalización; que adopta un enfoque marcadamente securitario frente a las migraciones³⁴ o que renueva y endurece sus instrumentos de defensa comercial frente a los países emergentes. Esa UE, tras el *brexit*, depende de un liderazgo franco-alemán débil: en Alemania, la reedición de la *Große Koalition*, acordada en marzo de 2018, situó a Merkel en una posición más precaria, condicionada desde la derecha por Alternativa por Alemania y

³⁴ SANAHUJA, José Antonio. «La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis». *ICEI Working Papers* DT 01/18, enero de 2018.

la CSU bávara en materia de asilo y refugio, y una socialdemocracia también renuente a la apertura en materia comercial. Pero es quizás el renovado liderazgo europeísta de Macron el que encarnaría de manera más directa esas contradicciones. Quizás es la revuelta de los «chalecos amarillos» la que, al regreso de la cumbre de líderes del G20 de Buenos Aires, más claramente lo ha puesto de relieve: podría alegarse que la promesa globalista de Macron a sus electores ha sido, de nuevo, que se pueden lograr de manera simultánea los tres elementos del llamado «trilema de Rodrik» –la imposible conjunción de soberanía nacional, globalización profunda y democracia con derechos sociales– pueden alcanzarse; pero la imposibilidad de ese trilema vuelve a expresarse en sus reformas legales, que reducen derechos laborales en nombre de la competitividad; que limitan libertades, en nombre de la seguridad; en una política migratoria aún más restrictiva; o en la incapacidad de hacer concesiones en las negociaciones comerciales con terceros, como muestra la posición francesa, la más proteccionista, en las negociaciones UE-Mercosur.

Finalmente, América Latina también se enfrenta a otros riesgos a mediano y largo plazo relacionados con la reordenación global de los mercados y la geopolítica, el cambio tecnológico y la creciente tensión a la que está sometido el sistema multilateral para asegurar una gobernanza efectiva, representativa y legítima de la globalización.

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica basada en la reorganización de la producción a partir de plataformas digitales, la automatización y la inteligencia artificial –la «cuarta revolución industrial»– hacen menos atractiva la deslocalización productiva a escala global característica de la globalización y reduce la importancia de las economías de escala y de las cadenas globales de suministro que han centrado algunas de las estrategias de inserción internacional de América Latina, en particular los países con modelos económicos más abiertos, obligando a una reevaluación de las mismas. Lo que parece indicar esa tendencia es el paulatino final de una etapa de globalización que se ha extendido por más de tres décadas, basada en el modelo transnacionalizado de producción de esa etapa³⁵. La actividad productiva se reorganiza y relocaliza en mercados locales y regionales antes que globales, lo que supone un desafío para las estrategias de inserción internacional para los países de América Latina y el Caribe. A medida que la automatización reduce la importancia de los costos laborales, la ventana de oportunidad se va cerrando para que los países de bajos ingresos utilicen las exportaciones intensivas en mano de obra como estrategia de desarrollo³⁶. Este proceso ya se ha iniciado y son algunos países emergentes, más intensivos en cuanto a actividad manufacturera, los que tienen mayor potencial

³⁵ THE ECONOMIST. «The retreat of the global company». 28 de enero de 2017.

³⁶ LUND, Susan; MANYIKA, James; WOETZEL, Jonathan; BUGHIN, Jacques; KRISHNAN, Meekala; SEONG, Jeonming y MUIR, Mac. *Globalization in Transition: The future of Trade and Value Chains*. McKinsey Global Institute, enero de 2019, p. VI.

de automatización y de «desindustrialización prematura». Por ejemplo, la renuncia de Ford a ampliar la producción en Hermosillo (México) en 2016 ante las presiones del presidente Trump, no significaría más empleo en Estados Unidos, como alega su retrógrada retórica proteccionista, y más bien apunta hacia dinámicas novedosas de relocalización, robotización y reindustrialización sin empleo en ambos socios. A escala global, este nuevo ciclo de innovación tecnológica supone mayor incertidumbre e inseguridad laboral, dado su alcance para el empleo, la fiscalidad o la protección social, y no sin conflictos, exigirá una amplia redefinición del contrato social tanto en los países avanzados como en desarrollo.

Los focos de tensión en 2019: Venezuela, Nicaragua, Guatemala

*Venezuela: crisis equistada y desborde regional*³⁷

A lo largo de 2018 y con el inicio de 2019 la situación de Venezuela ha seguido degradándose, con menores opciones tanto para los actores internos como para la comunidad internacional, hasta el punto de inflexión que ha significado la autoproclamación del presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, como presidente encargado del país. Ese escenario se ha caracterizado por el bloqueo político que ha supuesto un régimen cada vez más autoritario y represivo, aislado e impopular, con graves violaciones de los derechos humanos³⁸, una oposición dividida y sin rumbo, y el agravamiento de la crisis económica, la hiperinflación y un empobrecimiento generalizado. A mediados de 2018 la emigración venezolana se convirtió en un éxodo masivo a los países vecinos y un asunto clave de política interna en varios de ellos, que hizo inviable mantenerse en anteriores posiciones declarativas o de principio. Ese «desborde regional» de la crisis ha situado a esos países ante un imperativo humanitario de primer orden, poniendo de nuevo de relieve las carencias y divisiones internas del Grupo de Lima (GdL) y de las organizaciones regionales para abordar la crisis venezolana. Para los actores externos todo lo anterior significó un rango muy limitado de opciones para apoyar iniciativas regionales y/o multilaterales, más allá de las sanciones adoptadas por algunos países –Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea–, y de la débil respuesta regional e internacional ante los imperativos humanitarios planteados por la crisis social interna y los flujos migratorios al exterior.

³⁷ Esta sección se redactó entre noviembre y diciembre de 2018, y se actualizó a 27 de enero de 2018. Sus conclusiones son necesariamente preliminares, dada la fluidez de los acontecimientos en Venezuela en ese mes.

³⁸ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*. Washington: OEA, 29 de mayo de 2018.

En enero de 2019 la larga crisis venezolana atraviesa un nuevo punto de inflexión, con importantes diferencias con los anteriores: la oposición interna, por primera vez en mucho tiempo, se presenta unida bajo el liderazgo de Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, quien se autodeclaró presidente en funciones el 23 de enero de 2019, con base en los artículos 233 y 333 de la Constitución venezolana. La mayoría de los gobiernos americanos, incluidos EE. UU. y Canadá, reconocieron rápidamente y de manera concertada a Guaidó como mandatario interino y le han animado a liderar una transición pacífica que desemboque en nuevas elecciones, como medida de presión para forzar la salida de Maduro. En este caso, la presión externa puede contribuir a desbloquear la situación, siempre y cuando contribuya a una transición pacífica vía elecciones, y no solo a una ruptura con deriva violenta.

El escenario político: atrincheramiento del régimen y oposición dividida y sin rumbo

Entre 2017 y 2018 el gobierno de Venezuela logró atrincherarse y consolidarse en el poder. Atajó violentamente las masivas movilizaciones de 2017, desarticulando la estrategia opositora de toma de las calles³⁹; logró bloquear la iniciativa de referéndum revocatorio; ha despojado de poderes a la Asamblea Nacional (AN), de mayoría opositora, desde que el Tribunal Supremo de Justicia venezolano, compuesto por figuras leales a Maduro, la disolviera en marzo de 2017. Frente a ella, ha pretendido erigir una nueva «legitimidad de origen» convocando una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en las elecciones de julio de 2017, que la oposición boicoteó, y que no ha sido reconocida por la UE, Estados Unidos y el GdL; no hay ya contrapesos democráticos ni independencia del poder judicial o del órgano electoral, y pese a la mayor represión y ser más impopular, aún tiene cierto apoyo social, por lealtad, ideología, y/o por su dependencia de subsidios o alimentos, a través de mecanismos como el «carné de la patria»⁴⁰.

Elemento clave en ese bloqueo político ha sido el cierre abrupto de los «diálogos de Santo Domingo» (diciembre de 2017 a enero de 2018), con la mediación del presidente dominicano, Danilo Medina, y del ex presidente español José Luis Rodríguez Zapatero y el respaldo del GdL y otros países como «facilitadores». Las esperanzas abiertas por este proceso, en el que parecían haberse alcanzado algunos acuerdos, se frustraron con la convocatoria unilateral de elecciones presidenciales y la posterior prohibición de que la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) se presentara como bloque unitario, lo que explica su posición de boicot, y también fue un factor de división, pues uno de sus miembros (Avanzada Progresista, de Henri Falcón)

³⁹ LLORENS, Manuel. «Dolor país, versión Venezuela. Las protestas de 2017 y sus secuelas». *Nueva Sociedad* n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 71-82.

⁴⁰ «La cartilla de racionamiento de Maduro». *El País*. 2 de septiembre de 2018.

sí decidió participar. En esas elecciones Maduro era el único candidato con posibilidades reales, y pese a las evidencias de fraude se registró un nivel de abstención sin precedentes. Aunque mostraron la erosión del apoyo y legitimidad del régimen, y no fueron reconocidas por la mayoría de los países de América Latina, Estados Unidos y la propia UE, consolidaron al gobierno en el poder⁴¹.

La división interna de la oposición ha sido un factor clave en ese bloqueo: la Mesa de Unidad Democrática (MUD) no ha sido el frente unido opositor que logró ser en 2015. La pluralidad de la MUD podría haber sido una de sus fortalezas, pero ha provocado frecuentes disputas internas. Tras sucesivas derrotas en las elecciones presidenciales de 2008 y 2013 frente al candidato Hugo Chávez, posiblemente el mejor momento de la MUD es la amplia victoria obtenida en las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, al conseguir 112 de los 167 diputados de la Asamblea Nacional (56,2 % de los votos). Era la primera victoria electoral de peso para la oposición venezolana en 17 años. Desde 2017, sin embargo, la oposición se fracturó, y buena parte de sus dirigentes han sido inhabilitados, han sido condenados a prisión por distintos motivos, o están en el exilio. Para la oposición, el fin del diálogo de Santo Domingo y el boicot a las elecciones presidenciales de 2018 podría haber sido un factor de unidad, pero fue lo contrario. La MUD se disolvió formalmente a finales de 2018, confirmando que la oposición estaba dividida, sin estrategia ni rumbo claro, y debilitada tras una larga sucesión de errores, conflictos internos y derrotas⁴². Parte de la MUD buscó un acomodamiento con el régimen: tras las elecciones regionales de 2017 algunos gobernadores opositores se han juramentado ante la ANC, a pesar de no ser reconocida por esa coalición⁴³. El grupo «Soy Venezuela» de María Corina Machado y Antonio Ledezma, el más duro, se escindió de la MUD antes incluso de su disolución; rechazó los diálogos de Santo Domingo, ha reclamado una «intervención humanitaria» apelando al principio de «responsabilidad de proteger», incluso recurriendo a la fuerza militar, y que Maduro sea juzgado por crímenes de lesa humanidad⁴⁴. En abril de 2018 la AN votó mayoritariamente que se enjuicie a Maduro por corrupción y otros delitos, y propuso una «Corte Suprema en el exilio». Estas posiciones no fueron respaldadas por el GdL, que ha rechazado

⁴¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela». *ICG Report* n.º 65. Bruselas, 21 de marzo de 2018.

⁴² INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Fuego amigo: el caos de la oposición venezolana». *ICG Report* n.º 71. 23 de noviembre de 2018. Ver también LOZANO, Daniel. «Dividida en seis grupos, la oposición al chavismo toca fondo». *La Nación*. 10 de noviembre.

⁴³ BBC Mundo. «Las divisiones de la oposición en Venezuela: 4 de sus 5 gobernadores electos se juramentan ante la controvertida Asamblea Constituyente». 24 de octubre de 2017.

⁴⁴ LA RAZÓN. «Ledezma reclama una intervención extranjera en Venezuela para acabar con Maduro». 26 de noviembre.

formalmente cualquier forma de intervención militar, con la excepción del nuevo Gobierno de Colombia de Iván Duque que respalda esa «línea dura» al abogar por un «cambio de régimen». Para la comunidad internacional, la consecuencia de esas fracturas es que no ha habido interlocutores claros ni estrategia a la que apoyar⁴⁵.

El rechazo al diálogo de parte de la oposición, la adopción de sanciones internacionales y la denuncia ante la Corte Penal Internacional, que se examina *infra*, también han alentado el atrincheramiento y la cohesión del núcleo dirigente y la cúpula de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), que no puede negociar y hacer concesiones porque no ve ninguna salida. A lo largo de 2018 no se evidenciaron fracturas ni disidencias destacables dentro de esa cúpula o en la FANB, más allá de algunas tensiones entre la cúpula militar y los oficiales medios y suboficiales y soldados que también experimentan las penurias de la población y, en ocasiones, han desertado por ese motivo. La relativa tolerancia del régimen a su propia corrupción es también un instrumento de control interno del gobierno y sus cuadros, incluyendo los oficiales de mayor rango de las Fuerzas Armadas.

El desplome económico y la posible implosión del régimen

La mayor debilidad del régimen se sitúa en una economía en rápido declive, con hiperinflación, fuera de control, sin apenas reservas de divisas y en elevado riesgo de *default* en el pago de la deuda externa⁴⁶. Este es un factor de cambio clave en el escenario que se ha abierto con el reconocimiento internacional del autoproclamado presidente Juan Guaidó, en la medida que los actores externos cierran el acceso de divisas al régimen de Maduro. Entre 2013 y 2018 el PIB puede llegar a contraerse un 45 %. El proceso inflacionario se acelera a partir de octubre de 2017 y el FMI prevé un 13 000 % en 2018, equiparable a la que sufrió la República de Weimar, que supone un empobrecimiento generalizado y una crisis social sin precedentes, que ha revertido los avances sociales de la anterior etapa de «bonanza» petrolera; ello alienta también el aumento de la criminalidad, y explica la aceleración de la migración al exterior. La combinación de caída de los precios y de la producción de crudo –en 1999 Venezuela produjo 3,4 millones de barriles diarios; en 2018 solo 1,34 millones– es un factor clave para explicar el déficit fiscal, en torno al 20 % del PIB, el recurso a la emisión de dinero y el impago de la deuda⁴⁷.

⁴⁵ LOZANO, Daniel. «Dividida en seis grupos, la oposición al chavismo toca fondo». *La Nación*. 10 de noviembre de 2018.

⁴⁶ SUTHERLAND, Manuel. «La ruina de Venezuela no se debe al "socialismo" ni a la "revolución"». *Nueva Sociedad* n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 142-151.

⁴⁷ KASSAI, Lucia. «Venezuela's Decline from Oil Powerhouse to Poorhouse». *Bloomberg Businessweek*. 15 de noviembre de 2018.

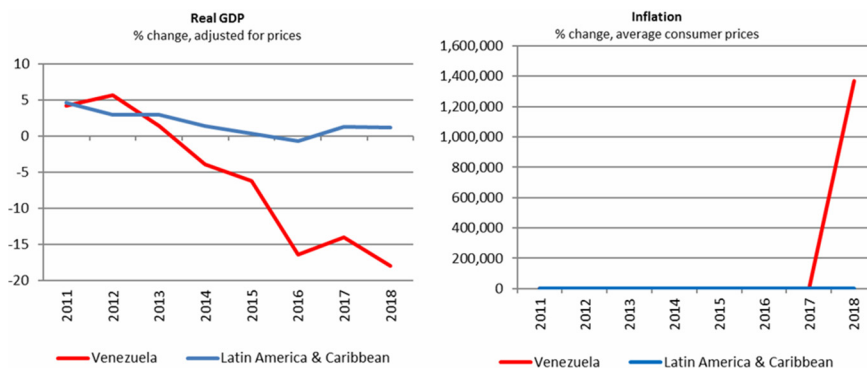


Imagen 1. Venezuela: colapso económico e hiperinflación. Fuente: IMF, World Economic Outlook, October 2018

El apoyo político y financiero que Venezuela ha encontrado en Rusia y, de manera más matizada, en China, se debe a que a cambio ha otorgado, en una lógica extractivista, mayores concesiones a Rosneft –bloques de explotación, empresas conjuntas con PDVSA– y, en cuanto a China, a que el crédito de ese país ha garantizado, vía Banco Central, con reservas de petróleo. El riesgo de impago y una posible incautación de activos petroleros por los acreedores significarían el colapso económico. Para el gobierno es vital atajar la inflación, estabilizar la economía y evitar el impago de la deuda. El plan de ajuste económico y reforma monetaria lanzado a mediados de 2018, que no ha logrado atajar los desequilibrios macroeconómicos básicos puede estar abocado al fracaso⁴⁸. El lanzamiento de la criptomoneda «petro», respaldada por reservas de petróleo y otros recursos naturales, no ha significado la afluencia de recursos esperada⁴⁹.

El apoyo económico en el exterior es vital: Maduro viajó a China el 14 de septiembre de 2018 en busca de fondos. Se firmaron diversos acuerdos sectoriales que comportan, según se anunció, importantes inversiones de China en el sector petrolero. Sin embargo, no se acordaron nuevas líneas de crédito de rápido desembolso para estabilizar la balanza de pagos y la moneda venezolana⁵⁰. Entre 2005 y 2016 China ha concedido a Venezuela préstamos por 62 200 millones de dólares, convirtiéndose en el principal acreedor internacional del país, pero desde 2017, ante el deterioro de la solvencia de Venezuela, esos flujos han cesado. En noviembre de ese año Venezuela cerró un acuerdo de reestructuración de deuda con Rusia, y en diciembre de 2018 logró nuevos acuerdos de inversión, en el marco de un

⁴⁸ SUTHERLAND, Manuel. «¿Nicolás Maduro tiene un plan? “Socialismo”, hiperinflación y regresión social». *Nueva Sociedad*. Agosto de 2018.

⁴⁹ ELLSWORTH, Brian. «Special Report: In Venezuela, new cryptocurrency is nowhere to be found». *Reuters*. 30 de agosto de 2018.

⁵⁰ «La ayuda de China no aportará ingresos para paliar la crisis de Venezuela». *El País*. 24 de septiembre de 2018.



Imagen 2. Flujo de los migrantes y peticionarios de asilo venezolanos. Fuente: CRS

visible acercamiento diplomático y militar⁵¹. La reforma económica y el difícil acceso a nuevos créditos de Rusia o China son tal vez su última oportunidad y de no ser posible, entonces tendrá que aceptar asistencia humanitaria, que ha rechazado, y/o enfrentar un colapso económico y sus impredecibles consecuencias políticas, que supondría concesiones ante la oposición y los actores externos que en enero de 2019 han reconocido a Juan Guaidó como presidente legítimo.

Crisis migratoria y desborde regional

El rápido aumento de los flujos migratorios a los países vecinos y los problemas asociados de acogida y asistencia suponen un desbordamiento regional de la crisis. Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), de 2015 a noviembre de 2018 el número de venezolanos en el exterior

⁵¹ «Rusia da un respiro a Venezuela, estrangulada por la deuda». *El País*. 16 de noviembre de 2017. «Maduro cierra contratos con Rusia por valor de más de 6 000 millones de dólares». *El Mundo*. 6 de diciembre de 2018.

pasó de unos 700 000 a más de tres millones, y un 70 % se había desplazado a otros países sudamericanos, en particular Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Argentina y Brasil. Otros contingentes importantes, con más recursos, se habían dirigido a Estados Unidos y España⁵². Más allá de su importancia intrínseca como cuestión humanitaria, el desplazamiento masivo se ha convertido en un problema a la vez de política interna y regional, ante el que los gobiernos vecinos han de dar respuesta, no sin contradicciones internas –incluyendo brotes de xenofobia alimentados por actores de extrema derecha– entre la retórica de solidaridad con Venezuela y los condicionantes internos⁵³. Ello dificulta las políticas meramente declarativas que hasta ese momento han caracterizado el GdL, aunque también abrió oportunidades para políticas de concertación regional, al menos en esas agendas, dejando atrás las divisorias ideológicas que hasta ahora han marcado la región, como ilustra la aproximación al GdL del Ecuador⁵⁴.

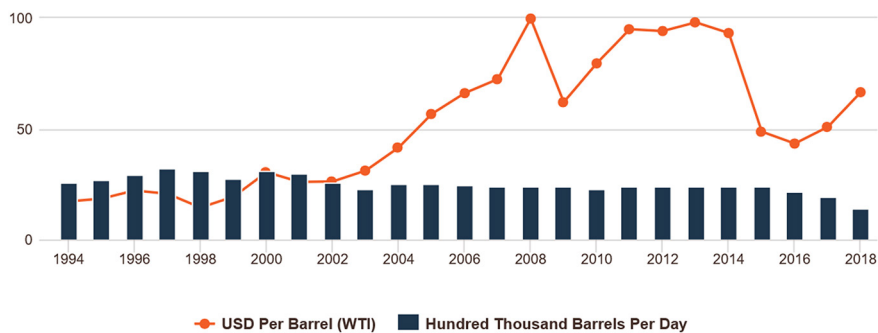


Imagen 3. Producción de petróleo crudo de Venezuela y precios globales, 1994–2018. Fuente: CFR Editorial. Source: OPEC, U. S. Energy Information Administration

Los propios países latinoamericanos, sin embargo, no han sido capaces de coordinar acciones o de establecer un mecanismo regional⁵⁵. En septiembre de 2018 once países de la región se reunieron en Quito, por iniciativa de Ecuador, para coordinar la acción regional ante la crisis migratoria. La

⁵² GÓMEZ, Enrique. «The Venezuelan Migrant Crisis». *Briefing*. Parlamento Europeo, PE 630.343, diciembre de 2018.

⁵³ MIJARES, Víctor M. y ROJAS, Nastassja. «Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk». *Giga Focus Latin America* n.º 6. Octubre de 2018.

⁵⁴ SERBIN PONT, Andrei. «La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo». *Pensamiento Propio* n.º 47, 2018, pp. 129-158. CRIES. *Respuestas regionales a la crisis en Venezuela: resguardando los derechos humanos de refugiados y migrantes*. Buenos Aires. 15 de marzo de 2018.

⁵⁵ CAMILLERI, Michael J. y OSLER HANSON, Fen. *No Strangers at the Gate. Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis*. Washington: Centre for International Governance and The Inter-American Dialogue, octubre de 2018.

«Declaración de Quito» adoptada en esa reunión, sin embargo, no logró establecer ningún mecanismo regional y se acordó seguir trabajando «de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno». Además de un llamado a la implicación mayor de la cooperación internacional y en particular de Naciones Unidas, la OEA y la OIM, se demandó del Gobierno de Venezuela la aceptación de un mecanismo de asistencia en su territorio –lo que no fue aceptado por Bolivia, que no firmó la Declaración–, así como la emisión de pasaportes para sus nacionales, y a los países vecinos, la aceptación de documentos caducados como documentos de viaje válidos, frente a la posición de aquellos países –Perú y Ecuador– que pretendían rechazar a los migrantes venezolanos sin documentos en vigor. Una segunda reunión regional en Quito, en noviembre, condujo al compromiso de dar acogida y oportunidades laborales a los migrantes y refugiados venezolanos, de acuerdo con la legislación y condiciones de cada país.

A lo largo de esta crisis, la respuesta humanitaria inmediata no ha sido suficiente para responder al imperativo humanitario de asistencia a los migrantes y compartir la carga de los países vecinos. Según el BID, solo Colombia necesitará 1 500 millones de dólares al año para atender a los migrantes y/o refugiados que ha recibido, lo que está lejos, por ejemplo, de los 50 millones de dólares otorgados por Estados Unidos y la UE hasta finales de 2018. La escasa ayuda exterior ha sido una oportunidad perdida para contribuir a prevenir los brotes de rechazo y xenofobia, que ya han sido aprovechados por líderes oportunistas, afirmando un enfoque de solidaridad y derechos humanos; como contrapunto a las sanciones y vía de vinculación constructiva; y para involucrar a distintos agentes internos y externos en un diálogo menos polarizado y politizado que genere un mínimo de confianza. Si bien esa actuación ha de comenzar con los migrantes al exterior, puede extenderse a la crisis interna, con el argumento añadido de prevenir flujos de salida, involucrando a agencias de gobierno, de Naciones Unidas y otras de carácter independiente (Iglesia/Cáritas, Cruz Roja, organizaciones de la sociedad civil, ONG internacionales como Oxfam). Esto último requeriría, como requisito previo, un reconocimiento de la crisis humanitaria por parte del Gobierno de Maduro que este ha rechazado. Una iniciativa regional de asistencia a migrantes y personas refugiadas permitiría un mayor involucramiento de Naciones Unidas, dando cumplimiento a los compromisos adoptados por el secretario general, António Guterres, sorteando obstáculos en el Consejo de Seguridad y en particular del apoyo, cada vez más matizado, de Rusia y China al régimen. Supone también exigencias para los países vecinos en cuanto al respeto al derecho internacional y las condiciones legales y laborales de acogida. Frente al discurso del régimen de que la ayuda es la antesala de una intervención externa, se ha señalado que es imprescindible diferenciar desde el primer momento la asistencia humanitaria de la «intervención humanitaria», y separarla estrictamente de condiciones políticas para lanzar un mensaje claro de compromiso con la población y el imperativo humanitario y de derechos humanos.

Las dificultades de la acción regional frente a la crisis

La capacidad de actuación desde los marcos regionales, sin embargo, es ahora menor y más allá de Venezuela, expresan una crisis más amplia del regionalismo latinoamericano ante el ciclo de gobiernos conservadores dominante en la región. Ni la OEA, ni la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ni la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han podido actuar debido a las fracturas generadas por la propia crisis venezolana y la aparición del GdL. Este último grupo, pese a su afinidad ideológica, presenta divisiones importantes y tampoco ha sido eficaz. En la OEA, Venezuela mantiene los apoyos suficientes para formar una minoría de bloqueo ante las propuestas de su SG, Luis Almagro, y del GdL y Estados Unidos para sancionar a Venezuela suspendiendo su participación en la organización. En cualquier caso, una eventual suspensión no tendría consecuencias prácticas porque en abril de 2018 Venezuela denunció el tratado constitutivo de la OEA para abandonar la organización, lo que tendrá efecto un año después. Finalmente, el argumento del gobierno de Maduro de que la OEA legitima la intervención estadounidense sigue teniendo resonancia en la región, en particular tras las polémicas declaraciones de Luis Almagro del 14 de septiembre justificando una vía militar; e incluso en el GdL hay fuertes resistencias a adoptar sanciones en ese marco⁵⁶.

Respecto a UNASUR, los apoyos regionales que aún tiene Maduro, la regla de la unanimidad y la inconcreción de la cláusula democrática de esta última explican en parte la parálisis de estas instancias regionales. La CELAC no ha podido ser convocada, ni realizar su cumbre bienal con la UE ante la fractura política que supone Venezuela. Respecto a UNASUR, los países del GdL se han retirado temporalmente, en una suerte de «crisis de silla vacía», alegando que UNASUR «encubre» al régimen venezolano, y Colombia, tras la elección de Iván Duque, ha anunciado su retirada definitiva, sobre todo por razones electorales internas. Así, la región se ha incapacitado a sí misma para poder actuar concertadamente ante esta crisis o al menos, ante sus manifestaciones humanitarias.

Respecto al GdL, también presenta fracturas internas, referidas tanto a salidas que impliquen el uso de la fuerza y el riesgo de violencia, como a la imposición de sanciones y su alcance. Incluso si se trata de sanciones selectivas e «inteligentes» como las adoptadas por Estados Unidos, Canadá o la UE, el GdL no tiene base legal para su adopción y no hay precedentes en la región al margen de la legalidad y legitimidad que otorgan organizaciones como la OEA, Mercosur o UNASUR. El GdL, por último, es a la vez consecuencia y causa de la fractura política que paraliza a la región. Que este grupo se

⁵⁶ «Las potencias de América Latina rechazan una intervención militar en Venezuela», 12 de agosto de 2017; y «El Grupo de Lima rechaza cualquier intervención militar en Venezuela». *El País*. 16 de septiembre.

erija en protagonista regional frente a la crisis venezolana puede ser tanto parte de la solución, si permite una actuación concertada, como del problema, por su sesgo ideológico y por el alineamiento de alguno de sus países –en particular, la Colombia de Iván Duque, y desde finales de 2018, el Brasil de Jair Bolsonaro– con los sectores más reacios al diálogo y la negociación y que están a la espera de que la intervención externa fuerce un «cambio de régimen».

En ausencia de respuestas regionales, la vía de las sanciones solo ha sido adoptada por Canadá, la UE y Estados Unidos, aunque con distinto alcance: en los tres casos se han establecido restricciones de visados y congelación de activos de altos cargos del gobierno, más como reacción a la involución política que como instrumento para promover salidas negociadas. Estados Unidos ha restringido el crédito al Gobierno y PDVSA; y la UE ha adoptado un embargo de armas y material que pueda utilizarse en violaciones de los derechos humanos. Hasta el momento, estas sanciones selectivas no han impedido el atrincheramiento del régimen –por el contrario, pueden haberlo alentado–, no han sido secundadas por la propia región a través del GdL y según algunas encuestas tampoco tienen apoyo mayoritario de la población. En ese sentido, sanciones como las sugeridas por la Administración Trump sobre el sector petrolero venezolano solo agravarían las penurias que ya sufre la población. Por otro lado, aun considerando la gravedad de la crisis venezolana y sus violaciones de los derechos humanos, las sanciones pueden tener un problema de credibilidad y evidencian un «doble rasero» y una actuación selectiva ante otros países.

Los riesgos del «cambio de régimen» a través de opciones violentas

Algunos actores, entre ellos Estados Unidos, han abogado por un golpe militar que suponga el derrocamiento del régimen. El 8 de septiembre *The New York Times* hacía pública una filtración revelando que a finales de 2017 y principios de 2018 el Gobierno de Donald Trump mantuvo al menos tres reuniones secretas con militares venezolanos en las que se solicitó su apoyo para un golpe militar con el objeto de derrocar a Maduro y su régimen⁵⁷. Estados Unidos no se involucró en esos planes, no tanto por una cuestión de principio o de estrategia política, sino por la escasa solidez de la intentona. La filtración, por parte de un «topo» del Departamento de Estado y posiblemente del equipo de Asuntos Hemisféricos, podría tener como objetivo torpedear la «línea dura» de la Administración Trump, y forzar el retorno a una estrategia basada en la presión diplomática y una eventual negociación. Esas revelaciones produjeron diversos pronunciamientos en contra de opciones militares y de un golpe militar, entre las que se encuentra un duro

⁵⁷ LONDOÑO, Ernesto y CASEY, Nicholas. «El gobierno de Trump discutió un posible golpe de Estado con militares rebeldes en Venezuela». *The New York Times* en español. 8 de septiembre de 2018.

editorial de ese mismo periódico⁵⁸, y otras voces latinoamericanas, recordando el rechazo que suscita en la región el historial intervencionista de Estados Unidos, abogando por mantener abiertas todas las opciones diplomáticas y políticas⁵⁹.

Tras difundirse esas filtraciones, el propio secretario general de la OEA, Luis Almagro, en declaraciones a los medios en una vista a la frontera entre Colombia y Venezuela el 14 de septiembre de 2018, planteó públicamente que ante la crisis de Venezuela no debería descartarse «ninguna opción». De manera más específica, se refirió a un posible golpe militar para derrocar al gobierno de Maduro. Estas declaraciones suscitaron un amplio rechazo en la región: el 16 de septiembre 11 de los 14 gobiernos del GdL (todos menos Colombia, Canadá y Guyana) adoptaron un comunicado conjunto rechazando cualquier opción que implique una intervención militar en Venezuela, o amenazas o uso de la fuerza, reafirmando que cualquier salida debe estar basada en el diálogo y la negociación y ser de carácter pacífico. En este sentido, las declaraciones de Almagro sirvieron para poner de nuevo de manifiesto las divisiones en el seno del GdL y la posición más beligerante de Colombia. A la postre, fueron contraproducentes, pues dieron oxígeno al gobierno de Maduro, alimentando su discurso antiimperialista, y obstaculizaron una posible salida negociada. Las posteriores declaraciones del presidente Trump el 25 de septiembre, reafirmando la opción del golpe militar, alinearon de nuevo a Almagro con la línea política seguida por Estados Unidos y suscitaron de nuevo un amplio rechazo regional.

Todo esto muestra que parte de la oposición y algunos países del GdL, quizás esperando un colapso económico y/o a un levantamiento en el seno de las FANB, parecen haber apostado por un «cambio de régimen» por vía militar. Esta posición, sin embargo, minusvalora los riesgos políticos y de violencia y represión que supondría el intento de desalojo del Gobierno por la fuerza. Respecto a la intervención externa, es una posición inconsecuente y se basa en premisas etéreas o llamamientos retóricos a una «intervención humanitaria», y casi ningún país de la región la acepta por razones de principio, en particular si fuera Estados Unidos quien la planteara o respaldara. Ese escenario, de realizarse, podría ser desastroso: una intervención militar comporta riesgos muy altos de sumir al país en la inestabilidad y el conflicto armado, dado el gran número de armas ilegales y la presencia de grupos armados violentos al margen de la legalidad. Por el mero hecho de plantearse, la opción militar solo ha servido para reforzar la mentalidad de «estado de sitio» del Gobierno, conducir a su atrincheramiento, y facilitarle un discurso antiimperialista que en nada ha contribuido a la solución de la crisis. Por

⁵⁸ «Stay Out of Venezuela, Mr. Trump». *The New York Times*. 11 de septiembre.

⁵⁹ TULCHIN, Joseph S. «The 'military option' in Venezuela is an illusion». Geopolitical Intelligence Services (GIS), 12 de octubre de 2018; INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «The risks of diplomatic rupture with Maduro's Venezuela». *ICG Statement*. 18 de diciembre de 2018.

todo ello, algunos actores externos se han mantenido firmes en la exigencia de que se retorne a la mesa de negociación, mediante esquemas como el de un «grupo de contacto» propuesto por la UE en octubre de 2018 por iniciativa de España.

Un incierto camino judicial: la demanda ante la Corte Penal Internacional

El 26 de septiembre, cinco gobiernos latinoamericanos (Argentina, Colombia, Chile, Perú y Paraguay), además del Gobierno canadiense, solicitaron a la Corte Penal Internacional (CPI) que investigase la comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela desde febrero de 2014. Se trata de una solicitud inédita en tanto, desde su creación, ningún Estado ha solicitado la intervención de la CPI en otro país. El 29 de septiembre el Gobierno francés apoyó esta iniciativa en un comunicado que también reclamaba a las autoridades que entablasen un diálogo político con la oposición. La petición se apoya en un informe de la OEA de mayo de 2018 que estima que existe «fundamento suficiente» para afirmar que se han cometido crímenes de lesa humanidad, así como en un informe del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. Conforme al Estatuto de la CPI, la demanda no se dirige al Estado venezolano, sino a las personas que puedan haber cometido tales delitos. Además, existen dudas respecto a los fundamentos jurídicos de esta demanda. Aunque en Venezuela se han producido graves violaciones de los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, pueden estar aún lejos de los crímenes masivos y/o los delitos de lesa humanidad y genocidio que constituyen el objeto de la actuación de la CPI.

Tanto Brasil como España, con motivo del encuentro bilateral entre los ministros Aloysio Nunez y Josep Borrell el 11 de octubre de 2018, se han hecho eco de esas dudas, que comparten otros países, alegando además que la demanda puede interferir en el proceso iniciado por la propia fiscalía de la CPI, y no contribuye a una salida negociada. En febrero de 2018 la fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, ya había iniciado un «examen preliminar» para determinar si existían esos delitos. La demanda impulsada por los países antes citados tiene por objeto dejar atrás dicho examen, forzando la apertura de una investigación formal y así dejar atrás el tortuoso y lento proceso que comporta el examen preliminar hasta que se abre dicha investigación. Sin embargo, la fiscal ha rechazado de momento esa posibilidad y continuará con el «curso normal» del examen preliminar. Un factor importante al respecto es el rechazo estadounidense a la jurisdicción de la CPI, por razones ajenas a Venezuela. De nuevo, la apertura de la investigación podría alentar un «cierre de filas» entre los cargos del gobernante PSUV, aunque tampoco se descarta que genere fisuras. Parte de la oposición, más radical, respalda la demanda. Para el sector más moderado puede ser un instrumento de presión, que deslegitima al régimen venezolano, pero no contribuye a las negociaciones ni a una eventual transición política, y puede actuar como elemento preventivo ante ulteriores violaciones de los derechos humanos.

¿Un nuevo escenario para la crisis para Venezuela?

Como se puede concluir de todo lo anterior, a lo largo de 2017 y 2018 ha habido pocas opciones para una vinculación constructiva de América Latina y de la comunidad internacional ante una crisis enquistada debido al rechazo al diálogo por parte del Gobierno y de amplios sectores de la oposición, la división interna de esta última y el bloqueo de las organizaciones regionales y el sistema interamericano.

En enero de 2019 se produce un importante giro en la crisis venezolana. El antecedente más inmediato es la toma de posesión de Nicolás Maduro como presidente el 10 de enero de 2019, considerada ilegítima por Estados Unidos, el GdL y la UE, por fundamentarse en unas elecciones ampliamente cuestionadas⁶⁰. El 15 de enero la AN lo declara «usurpador». Juan Guaidó, presidente de dicho órgano desde el 5 de enero de ese año, convocó a una jornada de movilizaciones el 23 de enero con el objeto de asumir la presidencia de manera interina, contando para ello con el respaldo expreso de Estados Unidos, a través del vicepresidente Mike Pence, y de los gobiernos de Canadá y Colombia, entre otros del GdL. Con ello, la oposición interna, por primera vez en mucho tiempo, se presentó unida, con un liderazgo claro y un fuerte apoyo de la Administración Trump. En esa fecha, en un «cabildo abierto», Guaidó se autoproclamó «presidente encargado» a partir de lo dispuesto en los artículos 233 y 333 de la Constitución venezolana, el primero de los cuales prevé esa figura con el mandato de convocar elecciones en un plazo de treinta días, y reclamó el apoyo del Ejército. Ese acontecimiento es también la expresión de la indisimulada intervención de Estados Unidos, previamente concertada que, a través de las redes sociales, y una hora antes incluso de que el propio Guaidó lo comunicara, ya le había «reconocido» como presidente legítimo. Poco después, el secretario de Estado Michael R. Pompeo difundía por Twitter un comunicado instando a los militares a intervenir en su favor⁶¹. En una rápida secuencia, los miembros del GdL y Ecuador, así como Canadá, se sumaron a ese reconocimiento, respaldando la intención de Guaidó de liderar una transición pacífica que desemboque en nuevas elecciones con el propósito de forzar la salida de Maduro⁶².

⁶⁰ HERRERA, Ana Vanessa y LONDOÑO, Ernesto. «La oposición venezolana declara ilegítimo a Maduro y apuesta por la desertión de sus aliados». *The New York Times* en español. 15 de enero de 2019.

⁶¹ GARRIE, Adam. «Venezuela's Twitter Coup – a 20th Century Style US Intervention in Latin America with 21st Century Characteristics». *Eurasia Future*. 24 de enero de 2019. GOODMAN, Joshua; LUGO, Luis Alonso, y GILLIES, Rob. «AP Exclusive - Anti-Maduro coalition grew from secret talks». *The Washington Post*. 25 de enero.

⁶² A 26 de enero de 2019, en América Latina y el Caribe, Maduro cuenta con el apoyo expreso de los gobiernos de Bolivia, Cuba y Nicaragua. México y Uruguay han llamado al diálogo a través de un comunicado conjunto, sin reconocer a Guaidó, al igual que 12 de los 15 gobiernos de la CARICOM a través de una declaración conjunta.

De inmediato, se planteó una amplia controversia: aunque no hay dudas sobre la legitimidad democrática de la AN, sí las hay sobre la autoproclamación y la interpretación de la Constitución en la que esta se ha basado; y por ser ese «reconocimiento» contrario a las prácticas asentadas en la diplomacia y el derecho internacional en torno al reconocimiento de gobiernos, basadas en el control efectivo de las autoridades y en su capacidad de cumplir con las obligaciones internacionales propias de un Estado, y no por su perfil político y/o su respaldo democrático; por suponer el retorno de Estados Unidos a prácticas abiertamente intervencionistas, afines a la «doctrina Monroe», más que a la «doctrina Jefferson», que alude a la práctica estadounidense, también muy asentada aunque no única, de reconocer gobiernos «de facto» que ejercen un control efectivo en su territorio y población, independientemente de su forma de gobierno; y por ser también contraria a la «doctrina Estrada», originaria de México y muy asentada en América Latina, que rechaza el reconocimiento o no de gobiernos como instrumento de la política exterior por ser una práctica intervencionista y contraria a los principios de autodeterminación y de igualdad soberana de los Estados.

Invocando esos mismos principios, y en nombre de la doctrina Estrada, México y Uruguay no reconocieron a Guaidó, y se ofrecieron para mediar en aras de una salida negociada y pacífica de la crisis. Tampoco lo hizo en un primer momento la UE, a través de una declaración de la alta representante Federica Mogherini de 23 de enero, aunque se reclamó la convocatoria de elecciones y un proceso de transición. Por su parte, Naciones Unidas reclamó diálogo y expresó el temor de que la crisis pudiera conducir a un enfrentamiento armado. Rusia, Turquía, Irán y de manera más discreta China expresaron su respaldo a Maduro y su gobierno. Con ello, la disputa en torno a Venezuela adquirió de inmediato la fisonomía de un enfrentamiento geopolítico clásico y una muestra del retorno de Estados Unidos a la región, frente a la creciente influencia de China y de Rusia.

El 26 de enero la UE, tras una larga y difícil negociación, dio a conocer una nueva declaración de la alta representante, en la que sin reconocer ni mencionar a Guaidó reclamaba nuevas elecciones presidenciales, con garantías, señalando que, si estas no eran convocadas «en los próximos días», adoptaría nuevas acciones, «incluyendo la cuestión del reconocimiento del liderazgo en el país en línea con artículo 233 de la Constitución venezolana». Esa declaración no se pronuncia respecto a quién ha de convocar las elecciones, pero reitera la legitimidad democrática de la AN, desconoce a Maduro y no le deja otra opción que aceptar una convocatoria electoral que conduzca a su salida del poder. Sin embargo, era también la expresión de la división interna de la UE, con varios Estados miembros reacios a ese reconocimiento –en particular, Austria, Grecia e Italia– en virtud, entre otras razones, del principio de no intervención. De manera simultánea, y al margen de la UE, los gobiernos de Alemania, España y Francia, que habían presionado a sus socios de la UE en ese sentido, anunciaron un plazo de ocho días, después del

cual se sumarían a dicho «reconocimiento»⁶³. Ese mismo día, en el Consejo de Seguridad, Venezuela rechazó explícitamente ese ultimátum.

El «reconocimiento» de Guaidó como presidente no es sino el inicio de una secuencia más amplia: daría paso a la congelación de activos del Gobierno de Venezuela por parte de Estados Unidos y de otros países, y a transferir al «presidente interino» el control de las reservas de oro y divisas en el exterior, de los ingresos del petróleo y de activos de PDVSA, como la empresa CITGO, ubicada en Estados Unidos, para que cuente con recursos para su funcionamiento y para facilitar ayuda material a la población. Semanas antes de la autoproclamación de Guaidó, el Reino Unido, a instancias de Estados Unidos, ya había denegado al régimen de Maduro el acceso a más de 1 200 millones de dólares en oro, propiedad de Venezuela, que estaban depositados en el Banco de Inglaterra⁶⁴. Cabe inferir que, tanto en las previsiones de la oposición como en el diseño de la intervención externa por parte de Estados Unidos, la pérdida de control de esos recursos por parte del Gobierno de Maduro sería ante todo una importante medida de presión para que la FANB, que en última instancia es el actor decisivo, forzara la salida de Maduro, y/o la convocatoria de elecciones y un proceso de transición en el que trataría de preservar las prerrogativas de la cúpula militar⁶⁵.

Estos acontecimientos han dado lugar a una situación muy abierta, con distintos escenarios posibles⁶⁶. Por un lado, abren por primera vez en mucho tiempo posibilidades para un diálogo político que dé paso a una transición democrática. El ministro de Defensa venezolano, Vladimir Padrino López, ha manifestado el respaldo de las Fuerzas Armadas venezolanas al presidente Nicolás Maduro, ante lo que han considerado un intento de «golpe de Estado» de la oposición y respaldado por Estados Unidos. No obstante, hizo una llamada al diálogo. En sus propias declaraciones: «La guerra no es una opción. El diálogo, y no una guerra civil, es lo que va a resolver los problemas de los venezolanos». Guaidó, por su parte, ha contemplado que se dé una salida política a Maduro y la cúpula del poder, señalando que «está en la mesa esa amnistía, esas garantías para todos los que estén dispuestos a ponerse del lado de la Constitución a recuperar el orden constitucional».

Un escenario de transición política basada en el diálogo entre las partes debería dar lugar a la convocatoria de elecciones presidenciales libres y con plenas garantías, avaladas por la observación internacional. Para ello,

⁶³ GIL, Andrés. «De la voz única al coro desafinado: la crisis de Venezuela divide la política exterior común de los 28». *Eldiario.es*. 26 de enero. DE MIGUEL, Bernardo. «La UE gira hacia el reconocimiento de la presidencia de Guaidó en Venezuela». *El País*. 25 de enero de 2019.

⁶⁴ LAYA, Patricia; BRONNER, Ethan y ROSS, Tim. «Maduro Stymied in Bid to Pull \$1.2 Billion of Gold from UK». *Bloomberg*. 25 de enero.

⁶⁵ CASEY, Nicholas. «Within Venezuelan Military Ranks, a Struggle Over What Leader to Back». *The New York Times*. 26 de enero de 2019.

⁶⁶ SAHAGÚN, Felipe. «EE. UU. y la Troika de la tiranía». *El Mundo*. 27 de enero de 2019.

sería necesario establecer una «hoja de ruta» que genere un entorno adecuado de diálogo y confianza, y contemple un conjunto de medidas de transición con un calendario preciso: entre las primeras, libertad para los presos políticos; una amplia amnistía y una salida política para todas las partes, incluido el Gobierno y las Fuerzas Armadas, pues de lo contrario, no hay negociación posible; garantías de respeto a los derechos humanos; el compromiso verificable de que cesa la intromisión de los poderes del Estado en el proceso político; y el reconocimiento de la grave crisis humanitaria que vive el país, permitiendo la actuación de las agencias de Naciones Unidas y de las ONG internacionales reconocidas para aliviarla. Entre las segundas, la más perentoria es la renovación e independencia del órgano de control electoral, y ulteriores medidas para asegurar la independencia y equilibrio de poderes y el Estado de derecho. En ese proceso, el acompañamiento, así como la presión y la mediación internacional serán necesarias, y hasta imprescindibles, pero el protagonismo de ese proceso corresponde a los venezolanos, sin exclusiones, y debe evitarse que Venezuela se convierta en un objeto de pugnas geopolíticas entre potencias foráneas. El objetivo primordial, de nuevo, será evitar la violencia, que podría suponer más víctimas y mayores violaciones de los derechos humanos, y poner en riesgo la seguridad regional.

En cualquier caso, la resolución de la crisis depende, sobre todo, de la posición adoptada por las Fuerzas Armadas, y ahí radican algunos de los principales riesgos de la apuesta de Guaidó y de la intervención estadounidense que la respalda: si la FANB y las fuerzas policiales permanecen leales a Maduro y su régimen –así se escenificó en la comparecencia de Vladimir Padrino-López, ministro de Defensa, el 24 de enero–, la autoproclamación como presidente sería puramente declarativa y podría dar lugar a una nueva oleada represiva. Además, dejaría a los gobiernos que la han respaldado en una difícil situación, sin interlocución con un régimen con el que finalmente tendrían que seguir relacionándose. Si las FANB se dividen, el riesgo de enfrentamiento militar y de un enfrentamiento civil es muy alto, sin que pueda descartarse totalmente un involucramiento militar de Estados Unidos. Solo en el caso de que se produzca un cambio de posición generalizado en las Fuerzas Armadas, podría haber un desenlace de la crisis sin violencia.

Nicaragua: represión y deriva autoritaria

En 2007 el Partido Sandinista, liderado por Daniel Ortega, recuperó la presidencia de Nicaragua con el apoyo de parte del sector privado tradicional, el Partido liberal del expresidente Arnoldo Alemán, y la Iglesia católica. Desde 2009 Nicaragua logró un crecimiento económico sostenido entre 3,5 % y 5 % anual, que le aseguró cierto respaldo social. No obstante, el gobierno fue debilitando la institucionalidad democrática del país, tomando el control gradualmente del Parlamento, de la Corte Suprema de Justicia y del

Consejo Supremo Electoral, lo que facilitó que Ortega pudiera modificar la Constitución para permanecer en el cargo durante tres periodos sucesivos. En las elecciones de 2016 su candidatura obtuvo el 72 % del voto emitido, con una participación del 68 %. Debe destacarse también el protagonismo dentro del Gobierno de la vicepresidenta del Gobierno y esposa de Ortega, Rosario Murillo⁶⁷.

A mediados de abril de 2018 el anuncio de recortes en las pensiones y, a su vez, la mala gestión de los incendios forestales en el sur del país se sumaron a otros motivos de descontento más profundos, como la corrupción, la desigualdad o la captura del Estado por parte de unas élites que se habían perpetuado en el poder⁶⁸. Todo ello motivó el inicio de protestas de activistas, estudiantes, organizaciones de mujeres y comunidades rurales. Estas fueron duramente reprimidas por parte de fuerzas policiales y de grupos armados vinculados al oficialismo, en una lógica de acción-reacción que condujo al estallido de una verdadera crisis nacional⁶⁹. En agosto de 2018, según fuentes de Naciones Unidas, había causado ya más de 300 muertos –455 según organismos independientes de derechos humanos–, en casi todos los casos a manos de la represión gubernamental. El mismo informe afirmaba que los detenidos habían sido torturados y que en la represión habían participado grupos armados pro gubernamentales⁷⁰.

A ello se ha sumado la persecución contra disidentes, con despidos arbitrarios de funcionarios civiles y la intimidación contra personas vinculadas a las protestas. A su vez, se ha ido instalando un sistema de mayor vigilancia y control social, a través de grupos paramilitares tolerados por el Gobierno. Cabe recordar, en este sentido, que a mediados de julio de 2018 el parlamento nicaragüense aprobó una ley contra la financiación del terrorismo y la «proliferación de armas de destrucción masiva» que fue tildada por organizaciones de derechos humanos como un instrumento para criminalizar a los sectores críticos. Hasta diciembre de ese año ya habían sido detenidas, según cifras oficiales, más de 200 personas acusadas de «terrorismo». Como consecuencia de todo lo anterior, se ha generado un importante flujo de salida hacia los países vecinos, particularmente Costa Rica, o hacia Estados Unidos, ya que alrededor de 25 000 nicaragüenses han solicitado asilo o tienen planeado hacerlo. Como señaló la CIDH: «Se acelera la cuarta fase

⁶⁷ FEINBERG, Richard E. *Nicaragua: Revolution and Restoration*. Washington: The Brookings Institution, noviembre de 2018.

⁶⁸ BALDODANO, Mónica. «La rebelión del pueblo de Nicaragua». *Nueva Sociedad*, abril de 2018.

⁶⁹ MARTÍ I PUIG, Salvador. «Una crisis inesperada pero previsible». *Política Exterior* n.º 185. Septiembre-octubre de 2018, pp. 14-20. CUADRA, Elvira. «Nicaragua: ¿Una nueva transición en puertas? *Nueva Sociedad* n.º 277. Septiembre-octubre de 2018, pp. 4-12.

⁷⁰ NACIONES UNIDAS. *Violaciones de los derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua. 18 de abril-18 de agosto de 2018*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), agosto de 2018.

de la represión: la consolidación de un Estado de excepción con decretos policiales o actos legislativos que intentan mantener apariencia de legalidad para tomar medidas que restringen y afectan los contenidos esenciales de los derechos humanos»⁷¹.

A raíz de las primeras protestas de abril, el Gobierno propuso el establecimiento de una mesa de diálogo nacional y solicitó la mediación de la Conferencia Episcopal Nicaragüense (CEN). Este diálogo dio inicio a mediados de mayo con la participación del presidente Ortega, la vicepresidenta Murillo y representantes del grupo opositor Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia. Fruto de las conversaciones, el gobierno accedió a la entrada de una misión de observación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA. El 17 de mayo llegó a Nicaragua la delegación de la CIDH y semanas más tarde emitió su informe⁷². A raíz de este informe el Gobierno aceptó la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que se estableció en el país a principios de julio, para un periodo de seis meses. También se creó el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI), con el mandato de dar continuidad a las recomendaciones de la CIDH. En paralelo, una misión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llegó al país el 24 de junio de 2018.

No obstante, el Gobierno de Ortega ha puesto trabas al diálogo con la oposición y al trabajo de las misiones internacionales, cuyos informes daban cuenta de la gravedad de las violaciones de los derechos humanos, al tiempo que las protestas continuaban. Ortega y Murillo alegaron que los disturbios respondían al intento de derrocar al Gobierno. La CEN también se retiró de la mesa de diálogo denunciando la falta de voluntad para llegar a acuerdos y la creciente represión del Gobierno contra el derecho de manifestación.

A finales de agosto, tras la publicación del informe de la OACNUDH, el Gobierno de Ortega ordenó al personal de ese organismo que abandonase el país. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en septiembre de 2018, trató la situación de Nicaragua sin poder alcanzar un consenso ante la oposición de Rusia, China, Bolivia y Etiopía. Tampoco se han logrado avances en relación con el trabajo realizado por el MESENI, por cuanto este grupo no tiene acceso a los expedientes judiciales, a los juicios públicos de los detenidos ni puede conocer su estado de salud. Tampoco se han constatado progresos en cuanto a la desarticulación de grupos paramilitares afines al Gobierno, lo que, desde el inicio de sus trabajos, había reclamado la CIDH.

En enero de 2019, en un contexto de aplastamiento y represión de la protesta, desmantelamiento de las instituciones y endurecimiento del régimen,

⁷¹ «CIDH: En Nicaragua se oprime y extermina a disidentes». *El Economista*. 17 de diciembre de 2018.

⁷² CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. San José 2018.

el diálogo estaba paralizado: el Gobierno no acepta negociar reformas ni adelantar las elecciones previstas para 2021, como demandan voces de una oposición que tampoco ha logrado una posición unitaria, mantener las movilizaciones y sumar a un sector empresarial que se mantiene a la expectativa⁷³. La estrategia del Gobierno parece apuntar a un atrincheramiento análogo al que se observa en Venezuela, con mayor represión, llegando a prohibirse nuevas protestas y manifestaciones que exijan el fin del régimen⁷⁴.

Guatemala: expulsión de la CICIG, crisis institucional e impunidad

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), establecida bajo mandato de Naciones Unidas en 2006, es un instrumento clave en la lucha contra la impunidad en un país azotado por la corrupción, el crimen organizado, la violencia y, sobre todo, por la impunidad, en el que actuaban distintos «cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad» (CIACS), verdadero «Estado paralelo» heredado de años de guerra y violaciones de los derechos humanos. En ese año, por mencionar un indicador, se estimaba que el 93 % de los homicidios quedaba sin resolver. Desde sus inicios, la misión de la CICIG fue la de revertir la impunidad criminal, investigar negocios criminales y fortalecer las aptitudes profesionales y la ética de la policía y la fiscalía del país. En cuanto al propósito fundacional de su actividad –la lucha contra la impunidad– la relevancia de la CICIG es patente: en los primeros seis años de su trabajo. Multiplicó por cuatro el número de casos resueltos. Tras 2009, la tasa de homicidios en Guatemala disminuyó mientras ascendía en el resto de la región: el país experimentó un descenso anual del 5 % de homicidios, comparado con el aumento del 1 % en países vecinos. Se estima que la CICIG favoreció la prevención de más de 3 250 homicidios entre 2007 y 2014 y de hasta 4 650 si se extrapola el análisis a 2017. Al tiempo, desde el establecimiento de la CICIG, la policía ha desmantelado unos 80 grupos criminales que cometían asesinatos o contrataban servicios para hacerlo. La CICIG también ha contribuido a fortalecer la administración de justicia, capacitando técnicamente al personal y recomendando políticas públicas y medidas de mejora del sistema. Bajo sus auspicios, el Gobierno estableció tribunales especiales para juicios de criminales poderosos y el Congreso aprobó un programa de protección de testigos y sancionó el uso de escuchas y otros métodos especiales de investigación.

El mandato de la CICIG, en reconocimiento de esos logros, se renovó en cuatro ocasiones. Por parte de la opinión pública, en 2017 la CICIG era una de las instituciones más valoradas del país: más del 70 % confiaba en ella, y solo un 18 % la rechazaba.

⁷³ CUADRA, Elvira. «El largo abril de Nicaragua». *Nueva Sociedad*. diciembre de 2018.

⁷⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Nicaragua: caminos para el diálogo después de una revuelta aplastada». *ICG Report* n.º 72. 19 de diciembre de 2018.

Sin embargo, el presidente de Guatemala, Jimmy Morales, anunció el 31 de agosto de 2018 que no renovarían el mandato de la CICIG, cuando esta empezó a investigarle por financiación ilegal y solicitó que se le retirase la inmunidad. Lo hizo rodeado de una «escenografía amenazante», con vehículos militares emplazados frente a la sede de la Comisión. Pocos días después, prohibió la vuelta al país del comisionado de la CICIG, Iván Velásquez, quien se encontraba de viaje en Washington D. C. Desde entonces, a pesar de un dictamen de la Corte de Constitucionalidad favorable al retorno de Velásquez, este no ha podido regresar. Ello ha desencadenado una profunda crisis institucional. El respaldo de Estados Unidos, distanciándose de su tradicional apoyo a la CICIG, también explica este desafío de Morales ante Naciones Unidas⁷⁵.

A partir de 2013 y del nombramiento de Iván Velásquez como comisionado de la CICIG, esta empezó a centrarse en las redes de corrupción que subyacen al crimen organizado, enfrentándose al contrabando, el financiamiento electoral ilegal, la corrupción en el poder judicial, el narcotráfico y el lavado de dinero. Este giro hacia casos de corrupción, unido a la promoción de la reforma electoral y de las normas de transparencia, provocó una creciente oposición política.

Ese mismo año el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó su rechazo a la denuncia de la CICIG en el caso por genocidio contra el exdictador Efraín Ríos Montt. Posteriormente, en 2015 el Gobierno estableció una junta con el fin de evaluar la renovación de la CICIG otros dos años. Ante ello, en abril de 2015 Velásquez publicó los resultados de su investigación de una trama de fraude aduanero. Esta investigación, realizada junto a la fiscal general y jefa del Ministerio Público, Thelma Aldana, implicó al entonces presidente, Otto Pérez Molina, a la mayoría de su gabinete, y a decenas de políticos y numerosos empresarios.

El debate sobre la CICIG gira en torno a la cuestión de que un organismo internacional investigue la corrupción de alto nivel en un país soberano, poniendo a sus élites en cuestión. El punto de inflexión se sitúa en 2017, cuando Morales intentó expulsar a Velásquez tras las investigaciones y posterior imputación que recayeron sobre su hijo y su hermano, en un caso de facturas falsas. Esta expulsión no se llevó a cabo en tanto la Corte de Constitucionalidad suspendió la orden. Pero ello no hizo sino impulsar la voluntad de Morales de eliminar la CICIG. En efecto, en enero de 2018 el presidente destituyó al ministro de Gobernación, Francisco Rivas, y un mes después al jefe de policía, Nery Ramos, activos participantes en la campaña anticorrupción.

Desde sus inicios, la CICIG ha contado con el apoyo de donantes internacionales, en particular Estados Unidos. No obstante, los cambios políticos

⁷⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad». *ICG Report* n.º 70. 24 de octubre de 2018.

en ese país han puesto ese apoyo en peligro, ante las críticas de miembros del Partido Republicano. Tras el anuncio de Morales, el propio secretario de Estado Mike Pompeo manifestó su «apoyo a la soberanía de Guatemala». A ello se agrega la buena sintonía entre el presidente guatemalteco y las prioridades de la Casa Blanca en materia de migración, narcotráfico y asuntos exteriores. De hecho, en febrero de 2018 la Administración Trump agradeció a Morales haber trasladado la embajada de Guatemala en Israel a Jerusalén. De este modo, el apoyo de Estados Unidos a la CICIG parece quedar atrás⁷⁶. En cualquier caso, los procedimientos de la CICIG también han levantado críticas, que reclamarían su reforma para reforzar su legitimidad y favorecer su retorno.

Tras anunciar la no renovación del mandato, en septiembre el propio presidente denunció a la CICIG ante la Asamblea General de Naciones Unidas como «una amenaza a la paz en Guatemala» acusándola de persecución política. En noviembre, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala volvió a resolver que Velásquez podía regresar al país, pero el Gobierno no acató esa resolución. Y en enero, de manera unilateral y vulnerando la legalidad, Morales dio por terminado el acuerdo con Naciones Unidas, con rango de ley, que amparaba la actuación de la CICIG hasta septiembre de 2019, y dio 24 horas al personal aún presente para abandonar Guatemala, alegando supuestos incumplimientos de la legalidad nacional e internacional. En realidad, estas decisiones suponían un grave quebrantamiento del Estado de derecho y un paso más para dismantelar la institucionalidad democrática del país, en particular los órganos independientes que aún no están bajo el control de Morales, como la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de Derechos Humanos. Las elecciones generales de junio 2019 –a las que se presenta como candidata la exfiscal Thelma Aldana– serán en gran medida una prueba para la continuidad de la CICIG y la lucha contra la corrupción y la impunidad que han caracterizado el ejercicio del poder de las élites en Guatemala.

⁷⁶ GOLDMAN, Francisco. «Guatemala está en crisis y Trump guarda silencio». *The New York Times*. 24 de septiembre de 2018.

Composición del grupo de trabajo

- Presidente:** **D. Felipe Sahagún**
*Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista.*
- Coordinador y vocal:** **D. José Pardo de Santayana**
*Coronel de Artillería del ET (DEM).
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).*
- Vocales:** **D. Federico Steinberg**
Universidad Autónoma de Madrid y Real Instituto Elcano.
- D. Miguel Otero-Iglesias**
IE University y Real Instituto Elcano.
- D. José Luis Calvo Albero**
*Coronel del ET.
División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (DICOES).*
- D. Carlos Echeverría Jesús**
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED.
- D. José Antonio Sanahuja**
*Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense.
Director Fundación Carolina.*