

Capítulo tercero

América Latina ante una coyuntura crítica

Carlos Malamud

Resumen

A lo largo de 2017 y en los próximos dos años, América Latina atravesará una coyuntura crítica, tanto desde una perspectiva política como social, económica e internacional. Entre 2017 y 2019 y como consecuencia de un intenso ciclo electoral se votará en catorce países. Los resultados de estas elecciones determinarán la identidad de los próximos gobernantes, fundamental para saber no solo si estamos frente a un nuevo ciclo político, sino también para estimar la viabilidad de muchas de las reformas necesarias para insertar definitivamente a la región en el mundo globalizado. Este trabajo pretende dar cuenta de la situación actual, desde una múltiple perspectiva, atendiendo a algunos de los cambios que puedan producirse en el futuro inmediato. Se constata que, a diferencia de los años anteriores, la región es mucho más compleja, más diversa y está más alejada de los hegemonismos y las unanimidades del pasado.

Palabras clave

Elecciones, cambios, populismo, violencia, gobernabilidad, presencia, integración, bloques.

Abstract

Throughout 2017 and in the next two years, Latin America will go through a critical juncture, from a political, social, economic and even international perspective. Between 2017 and 2019 and as a consequence of an intense electoral cycle, there will be elections in fourteen countries. The results of these elections will determine the identity of the next governors, essential to know not only if we are facing a new political cycle, but also to estimate the viability of many of the reforms necessary to definitively insert the region into the globalized world. This work aims to account for the current situation, from a multiple perspective, taking into account any changes that may occur in the immediate future. It is noted that unlike in previous years the region is much more complex, more diverse and is further away from the hegemonisms and unanimities of the past.

Keywords

Elections, changes, populism, violence, governability, presence, integration, blocks.

Introducción

En 2018 América Latina enfrentará un momento decisivo en su historia reciente, tanto desde una perspectiva política y económica como social e internacional. Políticamente, un elevado número de países entre fines de 2017 y 2019 deberá elegir a sus máximas autoridades. Entre ellos, algunos destacados como Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. En todos estos casos hay una peculiaridad importante en la política regional de las últimas décadas: solo en Argentina el presidente en ejercicio podrá ser reelegido. Los resultados permitirán valorar cuán lejos han ido los países latinoamericanos en su renovación política y si el retroceso del populismo bolivariano se consuma o no.

Desde una perspectiva económica los desafíos también son considerables. El superciclo de las materias primas, cuyos elevados precios de las exportaciones permitieron a buena parte de la región (especialmente a América del Sur) crecer a tasas excepcionalmente altas durante un período prolongado, ya ha concluido y no retornará. Una de las principales consecuencias sociales de esos años dorados fue la emergencia de nutridos contingentes de población que engrosaron las clases medias nacionales. El reto al que se enfrentan muchos Gobiernos es mantener a toda esa gente en las posiciones adquiridas, seguir reduciendo la brecha de la pobreza y de la extrema pobreza y combatiendo la desigualdad y, más importante aún, evitar defraudar las grandes expectativas generadas en todos estos grupos, ávidos de mayor participación política, de proseguir su ascenso social y acceder plenamente a derechos básicos como educación, sanidad y transportes.

El ritmo actual del crecimiento económico es insuficiente, y revertir esta tendencia implicará afrontar importantes reformas que permitan mejorar la productividad económica. Ello implica una inversión considerable en infraestructuras, una apuesta firme por la digitalización y por intensificar los vínculos con la revolución tecnológica, por una mejora inequívoca de la educación que permita una constante adecuación del capital humano a los desafíos del momento y por la renovación del mundo laboral. Sin estas reformas el riesgo de América Latina es quedarse desfasada de las grandes transformaciones en marcha.

Desde una perspectiva internacional los cambios políticos que tendrán lugar incidirán en la manera en que América Latina se vincule al mundo en las décadas venideras. El rechazo del populismo bolivariano al libre comercio y a la globalización condenó a los países de su órbita a un creciente aislacionismo, y repercutió negativamente en sus posibilidades de futuro pese al sostenido crecimiento económico de los últimos años. Sin duda, este podría haber sido mayor y más sostenido si las economías regionales hubieran estado más abiertas.

La identidad de los nuevos mandatarios será esencial para avanzar, o no, hacia una mayor vinculación al mundo globalizado, para mantener determinadas alianzas extrarregionales (la UE, Estados Unidos, China y Rusia, entre otros), pero también para plasmar bloques y complicidades en el interior de la región. De todos modos, está claro que los hegemonismos y las unanimidades del pasado ya no volverán. América Latina es hoy una realidad mucho más diversa y compleja que en los años de Hugo Chávez. En este momento está en juego el futuro de algunas instituciones regionales creadas en la última década, como la Unión de Naciones del Sur (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o incluso la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Pero también otras más consolidadas (Mercosur) o más recientes (Alianza del Pacífico) pondrán en juego su porvenir en función de la identidad de los nuevos mandatarios.

Estas cuestiones se abordan en este trabajo, buscando determinar cómo los cambios políticos en ciernes afectarán a las diversas manifestaciones de la realidad latinoamericana. Una premisa de la que se parte es la imposibilidad, o la gran dificultad, de generalizar en torno a América Latina. No hay una América Latina, sino múltiples. Sin embargo, la noción regional sigue siendo válida, al reconocerse en ella la mayor parte de sus sociedades. Es cierto que algunos priman los criterios geográficos, mientras otros refuerzan la idea de América del Sur sobre América Latina. Pero incluso ellos terminan sucumbiendo ante una realidad regional que condiciona numerosas decisiones políticas. Esto ocurrió, por ejemplo, con la política cubana y centroamericana de Brasil durante las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff, muy influidas no solo por las líneas maestras de su política exterior, sino también por su proximidad a la Venezuela chavista.

El principal objetivo de este trabajo será poner en contexto (político, económico, social e internacional) los movimientos electorales de los próximos meses (especialmente entre 2018 y 2019) y determinar sus repercusiones regionales. También se prestará especial atención a la presencia y conductas de los más importantes actores extrarregionales, como EE. UU., China, la UE y Rusia, sin olvidar el papel que puede, y debe, jugar España en un continente al que lo unen profundos lazos de todo tipo.

Política y elecciones

El ciclo electoral 2017/2019

Entre finales de 2017 y 2019 habrá elecciones presidenciales en catorce países. Dos se celebraron en el último tramo de 2017: Chile y Honduras. Seis lo harán en 2018: Costa Rica, Paraguay, Colombia, México, Brasil y

Venezuela (aunque Nicolás Maduro puede adelantarlas, postergarlas o sencillamente no convocarlas), a lo que hay que añadir el relevo de Raúl Castro como presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de Cuba en abril de 2018 (inicialmente iba a ser en febrero). En 2019 habrá seis elecciones más: El Salvador, Panamá, Guatemala, Argentina, Uruguay y Bolivia. Solo Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú y República Dominicana estarán al margen de esta gran corriente electoral. Respecto a Venezuela, los acontecimientos de los últimos meses permiten pensar en la posibilidad de que las elecciones presidenciales se celebren en 2018, como estaba estipulado. Incluso no sería descartable que se adelantaran al primer trimestre del año, dada la pérdida de impulso de una oposición que vuelve a estar dividida y al carácter ventajista del Gobierno de Maduro, que intentará aprovechar la coyuntura.

Del resultado de todos estos comicios dependerá no solo el rumbo político de cada país implicado, sino también el del conjunto del continente, dada la densidad de los alineamientos que puedan formarse en una u otra dirección. Si en la primera década del siglo XXI el llamado *giro a la izquierda* allanó el despegue *bolivariano*, el triunfo de un número importante de opciones de centro o de centro derecha, especialmente en los países más relevantes, permitirá alcanzar nuevos consensos en política internacional, algunos decisivos a nivel regional.

Listado de elecciones por orden cronológico

<ul style="list-style-type: none">• Chile (Noviembre 2017) • Honduras (Noviembre 2017) • Costa Rica (Febrero 2018) • Paraguay (Abril 2018) • Colombia (May – Jun 2018) • México (Julio 2018) • Brasil (Octubre 2018) • Venezuela* (2018) • El Salvador (2018 – 2019) • Panamá (2019) 	<ul style="list-style-type: none">• Guatemala (2019) • Argentina (2019) • Uruguay (2019) • Bolivia (2019)  <p style="text-align: center;">Venezuela*: Posible adelanto, atraso o supresión de las elecciones</p> <div style="text-align: center;"><p>ieees.es Instituto Español de Estudios Estratégicos</p></div> <p style="text-align: right; font-size: small;">JAY</p>
--	---

Imagen 1: Listado de elecciones por orden cronológico. Fuente: Elaboración propia.

Los factores condicionantes

Numerosos factores, algunos de ellos de ámbito nacional, incidirán en los resultados electorales. También habrá otros elementos comunes a toda la región o a ciertos grupos de países. Un dato importante que cuestionará la continuidad de algunos *gobiernos largos* del pasado (bien personales o bien de partido) es el menor acceso a dinero fresco para financiar proyectos políticos. Otros temas, como muestra periódicamente el Latinobarómetro, son la preocupación constante de la ciudadanía latinoamericana por los problemas económicos: bajos salarios, desempleo y pobreza (23%), la delincuencia (20%), la economía (11%) y la corrupción (10%)¹. A ello se agrega el desprestigio de muchas de las instituciones democráticas.

Sobre el desprestigio de las instituciones políticas, el Latinobarómetro 2017 muestra que son las Iglesias (o la Iglesia de cada creyente) las que tienen el mayor grado de confianza, un 65% promedio para el conjunto de la región. Le siguen a cierta distancia las Fuerzas Armadas (46%) y la Policía (35%). Las instituciones políticas están peor valoradas y obtienen puntajes inferiores. La institución electoral un 29%, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo un 25%, el Parlamento un 22% y, muy lejos, los partidos políticos un 15%. La confianza en los partidos es de las más bajas de la serie. El mínimo de 11% se alcanzó en 2003. Por el contrario, el máximo fue del 28% en 1997. El país que más confía en los partidos es Uruguay (un 25%) y el que menos, Brasil (7%). La baja confianza coincide con la fragmentación de los sistemas partidarios, la crisis de representación y el desencanto con la política².

En lo que respecta a la corrupción los efectos de los sobornos a políticos por la brasileña Odebrecht han sido devastadores, afectando a los estratos más altos de varios sistemas políticos. En poco tiempo, de ser una cuestión irrelevante en numerosos países, la corrupción se convirtió en un problema regional. El hecho de que el máximo ejecutivo de la empresa, Marcelo Odebrecht, fuera paseado por el continente, e incluso más allá, de la mano del expresidente Lula agrava los efectos del escándalo. En Brasil, la corrupción de Petrobras se llama Lava Jato, nombre de la acción judicial anticorrupción.

Según el Latinobarómetro 2017, el 10% de los latinoamericanos cree que la corrupción es un problema central. De hecho, es el cuarto problema regional más importante, aunque con importantes disparidades nacionales. Mientras en Brasil (31%) y Colombia (20%) es el problema más grave, en Perú es el segundo (19%) y en México el tercero (13%). Esta preocupación sobre la corrupción ha intensificado las demandas para combatirla de forma más sistemática. Desde esa perspectiva hay buenas noticias, ya que algo

¹ *Latinobarómetro 2017*, p. 59. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

² *Latinobarómetro 2017*, pp. 21/2. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

más de un tercio de los encuestados cree que se está progresando en esta lucha. Si Ecuador es el país más optimista (un 55 % considera que se están haciendo bien las cosas), Venezuela es el más pesimista, solo un 22 % tiene esa posición.

Los seis países con mayor grado de corrupción percibida en América Latina son: Perú, Venezuela, Honduras, Guatemala, México y Colombia. Sin embargo, no es lo mismo la percepción sobre la corrupción que el lugar asignado entre los mayores problemas internos. En Guatemala la corrupción, con un 5 %, ocupa el quinto lugar, mientras en Chile, con un 12 %, es el segundo problema más importante del país, pese a que en Chile la corrupción es percibida entre las más bajas de América Latina.

Muchos países creen que el Gobierno no lo está haciendo bien en la lucha contra la corrupción. Destacan Brasil (80 %), Chile (69 %), Venezuela (68 %), Colombia (66 %) y Paraguay (64 %). Por el contrario, Nicaragua (28 %), Ecuador (32 %) y Honduras (33 %) piensan que la acción gubernamental no es tan mala. La forma de percibir la lucha contra la corrupción varía de un país a otro y depende de la propia percepción de la corrupción, y del rol que juegan otros actores, como en Brasil la justicia y el caso Lava Jato. Según la media regional, y en una escala de 1 a 10, donde 1 es *nada* y 10 es *mucha*, se atribuye a los Gobiernos un grado de corrupción del 7,5, al Parlamento, los ayuntamientos y la justicia 7,4 y a los sindicatos y las grandes empresas 7,1³.

La violencia preocupa a todas las sociedades latinoamericanas. El Latinobarómetro distingue entre la violencia más dañina, la que los ciudadanos perciben como más perjudicial para su vida diaria y con efectos nocivos, y aquella más frecuente, la que sufren de forma repetida en su día a día. Desde la perspectiva del daño provocado destaca la violencia intrafamiliar, a la cabeza por segundo año consecutivo. Este apartado distingue la violencia contra los niños (60 %) y de género (59 %, frente al 63 % en 2016). En tercer lugar y con un 58 % está el crimen organizado. Lo más preocupante es su espectacular subida desde 2016, cuando tenía un 51 %. Por detrás, en cuarto lugar, la violencia en las calles (57 %, un 2 % menos que en 2016), seguida por las maras y pandillas (51 %), la violencia estatal (43 %) y la violencia verbal (37 %). Considerada la frecuencia con la que se expresa la violencia, la violencia callejera encabeza la lista (34 %), seguida por las maras/pandillas y la violencia de género (24 % cada una). La lista la cierra el crimen organizado (14 %) y la violencia estatal (6 %)⁴.

En poco tiempo, la inseguridad provocada por el crimen organizado se ha convertido en un motivo esencial de preocupación para las opiniones públicas. No solo por los efectos nocivos del narcotráfico sobre la sociedad, sino

³ *Latinobarómetro 2017*, pp. 34-40. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

⁴ *Latinobarómetro 2017*, pp. 30-1. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

también por otras formas de delincuencia organizada, dedicada a los tráficos más diversos. La situación en el llamado Triángulo Norte centroamericano, El Salvador, Guatemala y Honduras, con la constante presencia de carteles de la droga y maras juveniles es un permanente llamado de atención, pero no el único. Hay otras cuestiones que también preocupan a las opiniones públicas regionales, como el lento crecimiento económico, verdadero estancamiento en algunos casos. A esto se unen los deseos de renovación política y las demandas de las nuevas clases medias por mejorar sus deterioradas condiciones de vida.

Los sistemas electorales

Prueba de la complejidad del proceso es que mientras algunos comicios se decidirán en una única vuelta (Honduras, México y Paraguay), otros pueden dirimir la elección en un sistema a doble vuelta. Los requisitos para evitarla son distintos y se mueven en una casuística amplia. Algunos exigen que, para declarar ganador a un candidato, este debe tener la mitad más uno de los votos válidos (Chile), siguiendo el modelo francés del *ballotage*. Otros países establecieron requisitos más flexibles, en algunos casos, como el nicaragüense, pensando en beneficiar a un grupo concreto, como el Frente Sandinista. En Nicaragua, con el 45 % de los votos o el 35 % más una diferencia de cinco puntos porcentuales con el segundo más votado es suficiente para evitar la segunda vuelta. Se trata de una cantidad adecuada, como se ha visto en las últimas elecciones, para que Daniel Ortega revalide su cargo. En Bolivia también hay una situación de ventaja para el *incumbente*: hace falta un 50 % para ganar en primera vuelta, o un 40 % con diez puntos de ventaja sobre el segundo.

Al margen del sistema electoral propiamente dicho, en Colombia, Guatemala, México y Paraguay está prohibida la reelección. En Bolivia y Venezuela (junto con Nicaragua) es posible la reelección indefinida. En Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Uruguay es posible la reelección solo en períodos alternos. Finalmente, en Argentina, Brasil y la República Dominicana se permite la reelección consecutiva durante dos períodos seguidos, y transcurrido uno es posible volver a presentarse. De acuerdo con estas circunstancias Juan Orlando Hernández en Honduras y Sebastián Piñera en Chile han revalidado un segundo mandato, aunque Piñera de forma alterna; Evo Morales y Nicolás Maduro (en Bolivia y Venezuela) intentarán mantenerse en el poder, al igual que Mauricio Macri. En Brasil, salvo que la justicia lo impida, Lula intentará ser candidato a toda costa. En los demás países será posible ver nuevas figuras al frente de sus países.

A partir de 2018 se intensificará el ciclo electoral. Habrá comicios en los tres países latinoamericanos del G-20: México, Brasil y Argentina. También en todos los países del Mercosur y en tres de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México). Esto aumenta las posibles repercusiones del calendario

político electoral en los equilibrios regionales y en la manera en la que América Latina enfrentará su proceso (o procesos) de integración y su manera de vincularse al mundo globalizado.

Es mucho lo que América Latina se juega en estas elecciones, si bien no en todas se cuestionará la continuidad del proyecto político nacional. En algunos casos el resultado decidirá la continuidad de las políticas en marcha, o les dará un giro dramático. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si López Obrador gana en México, Lula retorna al poder en Brasil o Morales es desplazado de este en Bolivia. Allí donde esté en juego la continuidad de las políticas públicas implementadas en los años anteriores, muchas de las cuales permitieron sacar a numerosos contingentes de población de la pobreza o de la pobreza extrema para incorporarlas a las clases medias, el resultado de los comicios puede tener consecuencias más dramáticas.

Los sectores ascendentes tienen nuevas demandas políticas, económicas y sociales. Dependerá de los Gobiernos electos mantener la capacidad de canalizarlas adecuadamente. En ciertas ocasiones, la falta de recursos, consecuencia de la menor pujanza exportadora, ha comprometido la capacidad de respuesta de los Gobiernos y ha afectado negativamente a su imagen, como reflejan las encuestas y los resultados de los procesos electorales en marcha. La identidad de los nuevos Gobiernos será crucial para determinar si tienen el poder político y la determinación de acometer una nueva oleada de reformas, políticas y económicas, para adaptar a los diferentes países los cambios tecnológicos en marcha, incorporando las novedades aportadas por la revolución digital y, muy especialmente, traduciendo todo esto en la mejora de los sistemas educativos y en la potenciación del capital humano.

Una cuestión importante que se pondrá en juego y condicionará la gobernabilidad de los nuevos Gobiernos será la composición de los parlamentos en un marco de crisis de partidos, alta fragmentación, surgimiento de nuevas opciones políticas (alianzas o coaliciones, grupos de independientes, presencia de *outsiders*, presencia de opciones religiosas, básicamente evangélicas, etc.). A mayor fraccionamiento parlamentario mayor dificultad de los Gobiernos en ejercicio para articular alianzas que permitan sacar adelante sus propuestas legislativas y, en el caso de que estas no prosperen, mayor debilidad de los Ejecutivos.

Algunos países muestran el surgimiento de alianzas o coaliciones electorales. Estas responden a diversos objetivos. En algunos casos buscan construir opciones de triunfo que revaliden proyectos políticos concretos, como en Brasil con la amplia coalición que respaldó los proyectos políticos del PT encabezados por Lula da Silva y Dilma Rousseff, o en Chile con la Nueva Mayoría o la alianza de centroderecha que respaldó a Piñera. En otros, se trata de aunar fuerzas de la oposición para oponerse a partidos hegemónicos, con un largo período en el poder. Esto ocurrió con Cambiemos en Argentina frente al kirchnerismo, la Mesa de Unidad Democrática (MUD) en Venezue-

la frente al chavismo, la Alianza Opositora hondureña erigida contra los intentos reeleccionistas de Juan Orlando Hernández, la alianza en Paraguay entre el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Frente Guasú ante el Partido Colorado, la coalición Por México al Frente integrada por el Partido Autonomista Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Movimiento Ciudadano (MC) o los intentos de la oposición boliviana de presentar una candidatura común para intentar frenar en 2019 una nueva reelección de Morales. Tampoco se debe olvidar la creación del Frente Amplio en Chile, como una opción de la izquierda situada más allá del Partido Comunista, vinculado a la Nueva Mayoría.

Otro dato importante a tener en cuenta es la emergencia de candidatos ajenos a los partidos tradicionales, siguiendo la estela de Donald Trump en Estados Unidos y su candidatura al margen de las estructuras formales del Partido Republicano. Es el caso de Jimmy Morales en Guatemala, elegido presidente en 2015. También Salvador Nasralla, el derrotado candidato de la oposición hondureña, proviene de un entorno mediático, dada su condición de relator deportivo en televisión. Estos candidatos suelen emitir un mensaje polarizador y muchas veces demagógico, cargado de una crítica frontal a la corrupción y al sistema político y de partidos, en una línea similar a la desarrollada por Jair Bolsonaro en Brasil o Juan Diego Castro en Costa Rica.

Algunos antecedentes notables. Las elecciones de Argentina, Perú y Ecuador

El 22 de noviembre de 2015, y por un porcentaje de votos muy estrecho (680.607, el 2,68%), Macri, candidato de Cambiemos, se impuso al oficialista Daniel Scioli, exgobernador kirchnerista de la provincia de Buenos Aires. Así se ponía fin a tres mandatos kirchneristas consecutivos (uno de Néstor Kirchner y dos de su esposa, luego su viuda, Cristina Fernández). El triunfo macrista revolucionó la política latinoamericana, al acabar con uno de los principales referentes del populismo bolivariano.

Era la primera vez desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999 que un Gobierno chavista, o próximo a él, en el poder era derrotado en las urnas. El valor simbólico del triunfo de Macri aumentó por tratarse de un Gobierno emblemático, como el argentino. Y si bien el kirchnerismo nunca se incorporó abiertamente al ALBA, su compromiso con el proyecto chavista era intenso. La destitución de Fernando Lugo, en Paraguay, tras un juicio político en su contra, y la posterior elección de Horacio Cartes en abril de 2013, ya anunciaban los tiempos complejos que estaban por llegar, aunque no fue un mensaje tan contundente como el que dio la ciudadanía argentina con la elección de Macri.

La muerte de Chávez, en marzo de 2013, dejó claro el inicio del declive de su proyecto. La falta de un claro liderazgo de relevo hizo más difíciles las cosas

y las dificultades económicas, ya presentes en Venezuela, se tradujeron en la falta de financiación de candidatos regionales leales al proyecto⁵ o incluso afines, todo lo cual, unido al comienzo del fin del superciclo de las materias primas se tradujo, desde una perspectiva política electoral, en elecciones más competidas y con resultados mucho más ajustados. Atrás quedan elecciones como la argentina de 2011, en la que se impuso en primera vuelta Cristina Fernández con casi un 54 % de los votos, frente a poco menos del 17 % del candidato situado en el segundo lugar.

Las cosas han comenzado a cambiar, las elecciones están cada vez más disputadas y los resultados más cerrados. Para explicar este fenómeno se alude a una mayor polarización social, aunque en muchos casos esta preexistía. Incluso se recurre a la idea de polarización en elecciones de segunda vuelta, donde la única opción es elegir entre dos candidatos. Ante opciones binarias es normal que la sociedad aparezca dividida, pero para confirmar ese extremo hay que constatar cómo se votó en la primera vuelta y si en ella, realmente, la sociedad aparecía dividida en dos mitades irreconciliables.

Los motivos de los resultados ajustados radican más en una menor confianza en las políticas públicas gubernamentales que en un aumento de la crispación social, por más que muchos Gobiernos en retirada basen su discurso en que un cambio radical en el partido en el Gobierno traería aparejado la pérdida de buena parte de los logros conquistados por los sectores populares en los últimos años. En tiempos recientes ha habido un aumento del voto de castigo contra el Gobierno, presenten o no como candidato al presidente en ejercicio. Entre algunos precedentes recientes tenemos la derrota del kirchnerismo en 2015 a manos de Macri o la del chavismo en las elecciones parlamentarias del mismo año. Asimismo, hay que dejar constancia de la derrota de Morales en 2016 en un referéndum sobre su posible reelección. Por su parte, en la primera vuelta de las presidenciales chilenas de 2017, la alianza heredera de la antigua concertación obtuvo los peores resultados de toda su historia.

Volviendo a las elecciones de final ajustado, se ha visto en El Salvador, en la segunda vuelta celebrada en marzo de 2014, a Salvador Sánchez Cerén, candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), vencer por un 0,22 % de diferencia. Se trató del anuncio de un fenómeno que se repetiría más adelante, como se comprobó meses más tarde en Brasil. El triunfo de Rousseff, por solo un 3,28 % de diferencia con Aécio Neves, su rival de la segunda vuelta, fue un ejemplo de lo que estaba ocurriendo.

La destitución de Rousseff, sucedida por su vicepresidente Michel Temer, reforzó la idea de retroceso del chavismo, que perdía uno de sus principales

⁵ En agosto de 2007, la aduana argentina interceptó al empresario venezolano Antonini Wilson con una maleta con casi ochocientos mil dólares en efectivo no declarados que habían llegado en un avión de PdeVsa, probablemente para financiar la campaña presidencial de Cristina Fernández. Este solo fue uno de los casos más sonados del momento.

aliados latinoamericanos. Sin el apoyo de Brasil el aislamiento de Maduro y el de sus principales socios de entonces (Morales, Correa y Daniel Ortega) era aún mayor. Para colmo de males, en junio de 2016 Pedro Pablo Kuczynski se impuso en la segunda vuelta a Keiko Fujimori, con una diferencia del 0,24 %. PPK, como se le conoce, no derrotó a una candidata bolivariana, aunque sí representa una opción de centroderecha, lo que ha llevado a más de un analista a hablar de un nuevo ciclo político en la región o incluso de un giro a la derecha.

El triunfo de Kuczynski se explica básicamente por el peso que la contradicción fujimorismo–antifujimorismo sigue teniendo en Perú. De este modo, el actual presidente logró beneficiarse del apoyo de importantes sectores de la población que, si bien no lo votaron en la primera vuelta, prefirieron hacerlo en la segunda para evitar el triunfo de otro Fujimori. El peso del antifujimorismo en la sociedad y en la política peruana explica también por qué PPK evitó su destitución (vacancia) en diciembre de 2017 por un Congreso controlado por la Fuerza Popular, el partido de Keiko Fujimori. Al mismo tiempo, el indulto al expresidente Alberto Fujimori evidencia la existencia de negociaciones entre el Gobierno y un sector de la oposición.

A lo ocurrido en Perú hay que sumar el triunfo de Macri algunos meses antes y, sobre todo, considerar las expectativas y ansias de cambio de importantes sectores de la opinión pública, comenzando por los medios de comunicación. Si bien cuando triunfó PPK ya estaba claro que el ciclo económico había cambiado, era menos cierto que estuviéramos frente a un nuevo ciclo político. El proyecto bolivariano había conocido reveses importantes, pero todavía es pronto para extraer conclusiones rotundas, especialmente a la vista del calendario tan intenso que quedaba por delante. Meses después de la victoria de Kuczynski, Lenin Moreno, candidato de la oficialista Alianza País, se consolidaba como sucesor en las urnas de Correa. En abril de 2017 se celebró la segunda vuelta de las presidenciales ecuatorianas, en las que se impuso por una diferencia de 2,32 % sobre Guillermo Lasso, candidato de centroderecha.

Lo ocurrido en Ecuador interesa por dos motivos. En primer lugar, porque, si bien el entonces presidente Correa había logrado que una nueva reforma constitucional habilitara la reelección permanente, este finalmente decidió no presentarse. Su decisión respondió a su lectura de la coyuntura, de las dificultades económicas y sociales causadas por las menores exportaciones y la caída de su valor. Esto lo llevaría a afrontar una segunda vuelta, un duro golpe para su ego y su aureola de triunfador invicto, donde correría incluso el riesgo de una eventual derrota. Con las encuestas en la mano decidió esperar tiempos mejores y encumbró como candidato y custodio de su proyecto, la *revolución ciudadana*, a Moreno, quien había sido su vicepresidente entre 2007 y 2013.

El segundo hecho importante de lo ocurrido en Ecuador, leído como un nuevo traspié del proyecto bolivariano, aunque Moreno de momento no ha

cambiado los fundamentos de su política exterior (se mantiene en el ALBA y sigue respaldando a Venezuela), es que la tensión con Correa acabó en la ruptura total de la relación entre los dos líderes políticos. Desde su refugio belga Correa pretendía seguir controlando cuanto ocurría, manteniendo las líneas maestras de su proyecto. Sin embargo, Moreno se negó a ejercer una presidencia tutelada y se quebró la línea de continuidad del proyecto correísta.

Las elecciones de finales de 2017

El 22 de octubre de 2017 tuvo lugar el primer capítulo del intenso ciclo electoral en el que ya estamos inmersos: la primera vuelta de las elecciones presidenciales chilenas. El 26 de noviembre se celebró en Honduras el segundo acto, y el año se cerró el 17 de diciembre con la segunda y definitiva vuelta en Chile, que le permitió a Piñera regresar al poder. Estos tres capítulos han mostrado que la resolución de los comicios será más compleja de lo que parecía, que buena parte de ellos estará dominada por la incertidumbre y que el hecho de controlar el poder no es una garantía para mantenerse en él mediante elecciones limpias.

En Chile se descartaba que el expresidente Piñera y candidato del centro-derecha fuera a ser el más votado, lo que finalmente ocurrió, y que debería disputar la segunda vuelta con el representante del centro izquierda Alejandro Guillier. Un nuevo fracaso de las empresas encuestadoras evidenció algunas disparidades sonadas, como el número de votos obtenido por Piñera sensiblemente inferior a lo previsto (36 % frente a más del 45 % esperado), o, en sentido contrario, los resultados mejores a los vaticinados de la candidata del Frente Amplio, una amplia coalición de extrema izquierda presentada como antisistema y cuyos dirigentes hacen gala de su proximidad a Podemos. Beatriz Sánchez obtuvo más del 20 % de los votos, y las encuestas solo le daban el 8,5 %.

La segunda vuelta también dio sorpresas. En esta ocasión se esperaba muy ajustado un triunfo de Piñera. También se especulaba con que cualquier aumento en la participación popular beneficiaría a Guillier. Aun manteniéndose en niveles muy bajos, la votación pasó de un 46,7 % del censo al 49,02 %, más de 330.000 nuevos votantes. Sin embargo, se demostró que el centroderecha pudo movilizar a un mayor número de votantes que el centroizquierda. En realidad, buena parte de los simpatizantes del Frente Amplio le dieron la espalda, lo que explica, en parte, la derrota del oficialismo.

Es importante destacar, a diferencia de lo ocurrido en algunos países de su entorno, el respeto por el proceso electoral y por las instituciones de todos los actores involucrados, como muestra la llamada de la presidenta Bachelet para felicitar al ganador la misma noche de la elección, pese a no pertenecer a su misma opción política. El hecho difiere de lo ocurrido en Argentina tras

el triunfo de Macri y la negativa de Fernández, la presidenta saliente, de entregarle el mando en el solemne acto de traspaso de poderes.

En Honduras, el empeño del presidente Juan Orlando Hernández (JOH) en presentarse a la reelección pese a la prohibición constitucional para hacerlo fue una afrenta a la institucionalidad del país. Estos problemas han quedado reflejados en el escrutinio, que han vuelto a poner en evidencia las serias dificultades por las que atraviesa Honduras. Si bien los primeros informes de los observadores internacionales, especialmente de las misiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la UE, hablaban de una elección que había cumplido con los estándares de normalidad exigidos, el recuento de votos demostró ser lento y poco transparente, a la vez que lleno de incidencias. Se observa una absoluta falta de responsabilidad de todos los actores implicados.

Para comenzar tenemos la irresponsabilidad del presidente Hernández, que para seguir en el cargo forzó la Constitución, que prohíbe expresamente la reelección. Su ejercicio de irresponsabilidad se suma al de los implicados en el desenlace de unos comicios que han sumido al país en un escenario incierto y violento. Junto a esta conducta, ajena al trauma que supuso el empeño del expresidente Zelaya por emular a sus colegas bolivarianos, se añade su respuesta temeraria, similar a la del candidato opositor Salvador Nasralla. A pocas horas del cierre de las urnas ambos candidatos se atribuyeron el triunfo sin escuchar el veredicto del Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuyos magistrados no supieron manejarse en un escrutinio lento y poco transparente. Pese a que la incomparecencia de la alianza opositora para completar el recuento de las actas impugnadas no ayudó, se habría agradecido un conteo más rápido y sin sospechas.

También está la desafiante actitud del candidato opositor, el apolítico Nasralla, cuyo mayor mérito parece ser su condición de narrador deportivo. Exhibiendo escasa capacidad de liderazgo señaló tras estallar la violencia: «Puedo llamar hoy a la paz, pero no puedo responder sobre las manifestaciones en masa de mis simpatizantes. Eso es... imposible». Finalmente, el expresidente Zelaya sacó a las masas a la calle al grito de fraude sin exhibir prueba alguna, pese a que los observadores internacionales como la OEA y la UE habían destacado la normalidad del proceso.

Las sospechas de fraude aumentaron en medio del escrutinio, ya que, a consecuencia de un corte de luz se *cayó* el sistema. Previamente Nasralla encabezaba el recuento, pero luego la situación se invirtió. Después de una semana de incertidumbre y tensión, declarado incluso el estado de excepción ante los brotes de violencia, el TSE proclamó ganador a Hernández, con el 42,98 % de los votos frente al 41,39 % de Nasralla. Una diferencia de 50.400 votos. Posteriormente, la OEA, a través de su secretario general Luis Almagro, se pronunció a favor de una nueva convocatoria electoral debido a la detección de *serias dudas* y la *falta de certeza* del resultado final. Final-

mente, el TSE rechazó el pedido de la OEA y proclamó ganador a Hernández, lo que probablemente implique un período de inestabilidad en Honduras.

Las elecciones de 2018 y 2019

La primera vuelta de las presidenciales en Costa Rica estaba convocada para el 4 de febrero. Al cierre de este informe se habían aprobado trece candidaturas. Lo más probable es que, como ninguna alcanzaría el 40% de los votos necesarios para proclamarse ganador, haya que disputar el 1 de abril la segunda vuelta. Las últimas encuestas anticipaban una lucha muy igualada entre tres candidatos: Antonio Álvarez Desanti, del Partido Liberación Nacional (PLN); Juan Diego Castro, del Partido Integración Nacional (PIN); y Rodolfo Piza, del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

También preveían un elevado número de indecisos, reflejo del gran descontento social contra los políticos y los partidos. Mientras PLN y PUSC son sinónimos de la política tradicional, Castro, vinculado a un pequeño partido, había logrado posicionarse en cabeza gracias a un discurso antipolítico y contra la corrupción, muy próximo a postulados populistas, aunque no bolivarianos.

En Paraguay se votaba el 22 de abril, con dos candidaturas en liza: la lista oficialista de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado y la alianza opositora integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el izquierdista Frente Guasú. Los colorados estarán encabezados por Mario Abdo Benítez, perteneciente a una fracción disidente que se impuso en las primarias, y el PLRA por Efraín Alegre. La clave de una posible victoria colorada, el partido hegemónico, radica en que las distintas corrientes que lo conforman logren recomponer su unidad de cara al 22 de abril, en caso contrario aumentarán las opciones del candidato opositor.

El 27 de mayo se votará en Colombia y todo indica que se celebrará una segunda vuelta el 17 de junio, ante la fragmentación del voto que se pronostica. Si bien el número de candidaturas se ha reducido sensiblemente, todavía estas no se han terminado de conformar ni se han cerrado las alianzas, en un contexto en que está prohibida la reelección. Uno de los temas que más divide a los colombianos es la forma de proseguir el proceso de paz con las antiguas FARC, un proceso apoyado por el presidente Santos, que sin embargo tiene bajos porcentajes de aprobación. De ahí que el futuro de la paz junto con la economía sean las claves de las próximas elecciones.

El 1 de julio votará México en elecciones a una sola vuelta. Despejadas las candidaturas, la principal incógnita de cara a estos comicios decisivos es si triunfa Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato del izquierdista Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), o si el próximo Gobierno mexicano estará dominado por la continuidad. Esta puede llegar bien de la mano de José Antonio Meade, del PRI, o de Ricardo Anaya, expresidente del PAN y candidato de Por México al Frente (una coalición integrada por el PAN, el PRD

y el Movimiento Ciudadano). En esta oportunidad hay un elemento adicional a tener en cuenta y es que pueden presentarse candidaturas independientes.

Estas elecciones van a estar marcadas por la corrupción y la violencia (lucha contra el narcotráfico) y también por la relación con Estados Unidos (intento de Trump de construir el muro fronterizo y negociaciones para renovar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— con Estados Unidos y Canadá), de importantes repercusiones económicas. De momento AMLO encabeza todas las encuestas, aunque todavía hay mucho tiempo por delante. Para el 7 de octubre está programada la primera vuelta de las elecciones presidenciales de Brasil, cuya segunda vuelta debería celebrarse el 28 del mismo mes. Pese al tiempo que falta, todas las encuestas muestran la preferencia popular por Lula, aunque la principal incógnita es si logrará sortear la inhabilitación judicial que puede impedirle ser candidato. Junto con Lula los otros candidatos actualmente relevantes, aunque todo puede cambiar hasta octubre, son el exmilitar de extrema derecha Jair Bolsonaro, Marina Silva, que ya presentó su candidatura en el pasado, y el gobernador del estado de São Paulo Geraldo Alckmin, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

Finalmente, a finales de 2018 deberían celebrarse las presidenciales en Venezuela, donde Maduro intentará revalidar un nuevo mandato. Dada la envergadura de la crisis venezolana, no debería descartarse ningún escenario,



Imagen 2: Principales partidos candidatos y sus representantes en las elecciones celebradas durante 2018 en Latinoamérica. Fuente: Elaboración propia.

aunque es posible un adelanto electoral con el ánimo de aprovechar la debilidad de la oposición. Como coinciden la mayor parte de los observadores, el resultado de estas elecciones, cualquiera que sea, no sacará a Venezuela de la más grave crisis económica, política y social de su historia republicana.

En 2019 hay programadas elecciones en El Salvador (febrero), Panamá (mayo), Guatemala (junio), y Uruguay, Argentina y Bolivia (octubre). En estos comicios se juegan la reelección Morales (que puede presentarse a un nuevo mandato tras un polémico fallo del Tribunal Constitucional), Macri (que va camino de convertirse en el primer presidente argentino no peronista democráticamente elegido que termina su mandato) y el Frente Amplio uruguayo (Tabaré Vázquez no puede ser reelegido).

¿Los potenciales cambios políticos pueden significar el fin del populismo?

Aun en el supuesto de la derrota de todas las candidaturas afines al bolivarianismo en el ciclo electoral 2017-2019, no se eliminará el populismo de la región. Es un fenómeno con fuertes y antiguas raíces en América Latina, que se ha manifestado de diferentes maneras. Los populismos originarios, de mediados del siglo xx (Juan Perón, Lázaro Cárdenas, Gétulio Vargas), fueron fuertemente nacionalistas. En la década de 1990 hubo populismos *neoliberales* (Carlos Menem, Alberto Fujimori o Abdalá Bucaram), y en la primera década del siglo xxi el triunfo de Chávez dio paso al populismo de izquierdas, bolivariano, partidario del socialismo del siglo xxi.

En primer lugar, no se acabará el populismo porque no todas las opciones bolivarianas han sido derrotadas. En Bolivia, Nicaragua y Venezuela, Morales, Ortega y Maduro aún gobiernan y es posible que al menos en Nicaragua y Venezuela sigan haciéndolo tras las próximas elecciones, mientras en Bolivia no hay que descartarlo. Al mismo tiempo, si bien Moreno se ha distanciado de Correa, concurrió a las elecciones y las ganó, como candidato de Alianza País. Hay otros políticos, como López Obrador en México, vinculados con estas opciones, al igual que el recién creado Frente Amplio chileno, con influencias podemitas.

Brasil y el deseo de Lula de retornar al poder es un caso especial. En sus dos mandatos, e incluso en el primer período de Rousseff, el PT no había desarrollado políticas populistas, pese a la proximidad ideológica con Chávez y sus aliados. Sin embargo, tras el inicio del juicio político contra Rousseff, esta tendencia cambió y hoy vemos al PT y a algunos de sus dirigentes aliados con el populismo bolivariano.

El problema no se agota en la capacidad de supervivencia del bolivarianismo. A la vista de lo sucedido en Estados Unidos y en algunos países europeos, se conocen experiencias populistas de derecha y xenófobas. Si en Perú no hubiera triunfado Kuczynski, una victoria de Keiko Fujimori habría consolidado

a la mejor exponente del populismo de derechas. En estos momentos se observa la emergencia de líderes políticos de derecha, populistas, con programas de mano dura en la lucha contra el crimen, apoyados muchas veces en un recuerdo positivo de las dictaduras militares, que dan un enorme valor a las cuestiones morales y sociales, con el respaldo de iglesias evangélicas, y antiestatistas y contrarios a los subsidios públicos en materia económica. Este es el caso, por ejemplo, de Bolsonaro en Brasil y de José Antonio Kast en Chile. Tampoco se puede olvidar a Juan Diego Castro en Costa Rica.

Las distintas manifestaciones de la violencia

Según lo apuntado por el Latinobarómetro 2017, la violencia, en sus diversas manifestaciones, se ha convertido en el segundo problema más importante para las sociedades latinoamericanas. América Latina no solo es la región más desigual, pese a los avances de los últimos años, sino también, y con bastante probabilidad, la región más violenta. De acuerdo con el *Estudio mundial sobre el Homicidio, 2013*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2012 murieron 437.000 personas en todo el mundo por homicidios dolosos. El 36 % se produjo en el continente americano, el 31 % en África, el 28 % en Asia, el 5 % en Europa y solo el 0,3 % en Oceanía⁶. Las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes confirman esta realidad. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la tasa mundial de 6,4 por 100.000 habitantes se dispara al 18,6 en América Latina. Los diez países con las mayores tasas de homicidios del mundo son latinoamericanos o caribeños, y prácticamente la cuarta parte de las muertes violentas en el mundo se producen allí, pese a tener solo el 10 % de la población mundial.

A comienzos de 2017 *InSight Crime* publicaba su balance sobre la evolución de los homicidios en América Latina. Un año más El Salvador encabezaba esta clasificación, con 81,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, aunque con una sensible reducción desde los 104 de 2012. Siguen Venezuela y Honduras con 59 homicidios cada 100.000 habitantes, aunque, dadas las dificultades para obtener estadísticas fiables en Venezuela, todo indicaría que la cifra puede ser mayor. El grupo de cabeza lo cierra Jamaica con 50 homicidios cada 100.000 habitantes. Las cifras de la OMS difieren algo de las anteriores, al situar a Honduras (85,7) como el país más violento, seguido de El Salvador (63,2) y Venezuela (51,7). Un nutrido grupo de siete países tiene entre 10 y 30 homicidios cada 100.000 habitantes: Guatemala (27,3), Brasil (25,7), Colombia (24,4), México (16,2), República Dominicana (15,8), Costa Rica (11,8) y Bolivia (10,8). Por debajo de 10 hay otros ocho países: Panamá (9,3), Paraguay (8,8), Uruguay (7,6), Perú (7,2), Nicaragua (7), Argentina (6,6), Ecuador (5,6) y Chile (3,6)⁷. La OMS también

⁶ https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf.

⁷ <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-sobre-homicidios-2016/>.

da peores resultados para Colombia (48,8), Guatemala (36,2), Brasil (30,5) y República Dominicana (30,2)⁸.

Las causas que inciden en estas manifestaciones de violencia son varias, pero se relacionan con la alta incidencia del crimen organizado, del narcotráfico y otras formas de tráfico ilícitos (personas, órganos, *contrabando* en sus versiones más tradicionales), con una sobreabundancia de armas pequeñas, hasta tal punto que su posesión es relativamente sencilla en muchos países, con el accionar de bandas juveniles y otras manifestaciones similares (maras en América Central).

El narcotráfico no solo es un problema de salud pública debido a un aumento considerable del consumo, sino también de seguridad. Los Estados deben sumar mayores recursos para combatir un flagelo de difícil contención, y que a la vez presenta una gran capacidad corruptiva sobre las instituciones democráticas y toda la sociedad. América Latina dejó de ser una zona únicamente productora de coca (Bolivia, Colombia y Perú), para diversificar sus actividades: transformación de la materia prima en productos de consumo, tránsito y lavado de dinero.

El Plan Colombia tenía un doble objetivo, combatir a las principales guerrillas del país y al narcotráfico. El éxito alcanzado con los programas de erradicación de cultivos de coca hizo disminuir su producción y afectó a la actividad de los carteles. Así, hubo una relocalización de la actividad con un incremento de narcotraficantes en México. La droga exportada desde Colombia pasaba por Venezuela, con la complicidad de ciertas autoridades nacionales, y a América Central, especialmente por el llamado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Un efecto no deseado del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fue el aumento del área cultivada de coca. En marzo de 2017 la Casa Blanca señaló que los cultivos ilícitos y la producción de coca crecieron por cuarto año consecutivo, alcanzando su máximo histórico. En 2016 se cultivaron 188.000 hectáreas, frente a las 159.000 de 2015, un crecimiento del 18%.

La violencia vinculada a los carteles de la droga se ha convertido en un problema central en México. En el sexenio 2006–2012, el presidente Felipe Calderón declaró la guerra abierta al narcotráfico, implicando en ella a las Fuerzas Armadas. Ante la ausencia de una eficaz Policía federal y la proliferación de fuerzas de orden de diversos ámbitos (municipal, estatal y federal), muchas de ellas atravesadas por la corrupción, la Infantería de Marina se convirtió en uno de los cuerpos más eficaces en este combate.

Enrique Peña Nieto intentó reconducir el conflicto, pero dados los niveles de violencia ejercidos por los carteles, como los Zetas y el Cartel del Golfo,

⁸ <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/latinoamerica-tiene-la-tasa-mas-alta-de-homicidios-del-mundo-revela-oms/20000013-3268890>.

el combate se mantuvo en cotas de alta intensidad. El papel de las Fuerzas Armadas es tan evidente que en diciembre de 2017 el Parlamento mexicano aprobó, a instancias del Gobierno, la Ley de Seguridad Interior, que autoriza y reglamenta la participación de los militares en tareas de seguridad pública.

La extradición del Chapo Guzmán, uno de los máximos capos mexicanos, a Estados Unidos significó un punto importante para Peña Nieto, pero dada la fragmentación de los carteles, el problema dista mucho de estar solucionado. En campaña para las presidenciales de 2018, López Obrador hizo unas polémicas declaraciones, señalando que estudiaría una posible amnistía a los principales jefes de la droga, como modo de resolver el conflicto. El revuelo fue enorme, pero este no esconde la gravedad del problema que enfrenta México. Sin lugar a dudas, el narcotráfico y la violencia, junto con la corrupción, se convertirán en temas centrales de la próxima elección.

El final del conflicto colombiano

Si la violencia, en sus diversas formas, es un grave problema regional, la violencia política se está convirtiendo en un fenómeno residual. Colombia es el principal país donde esta aún se manifiesta, si bien los pasos dados en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano de Juan Manuel Santos y las FARC han sido trascendentales. Después del plebiscito del 2 de octubre de 2016, cuando se derrotó la propuesta de respaldo al acuerdo alcanzado con las FARC, fue posible reconducir lo negociado, manteniendo vivas las partes fundamentales de lo acordado.

Así, se siguió avanzando en la desmovilización y desarme de las FARC. Con algunos retrasos, poco significativos, los plazos fijados se fueron cumpliendo. Finalmente, las FARC anunciaron su transformación en partido político, aunque sin abandonar sus siglas, al considerarlas una potente señal de identidad. A finales de agosto de 2017, surgió la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), que presentó a su máximo líder Rodrigo Londoño, Timochenko, como candidato presidencial para las elecciones de 2018, aunque según las encuestas su respaldo es mínimo. Su intención de voto es de apenas un 2,1 %, mientras su imagen favorable es del 6 % y la desfavorable del 63,8 %.

Este último dato es fiel reflejo del rechazo que las FARC producen en buena parte de la sociedad colombiana y es uno de los motivos, no el único, que explican las dificultades que ha encontrado el proceso de paz. A comienzos de 2017, según los resultados de una encuesta de YanHaas Poll, el 72 % de los colombianos desaprobaba la implementación de los acuerdos con las FARC y solo un 20 % los aprobaba. El proceso de paz con el ELN obtenía resultados similares, una aprobación del 21 % y un rechazo del 70 %⁹.

⁹ <https://www.elespectador.com/noticias/politica/aprobacion-de-santos-es-apenas-del-16-segun-yanhaas-poll-articulo-727855>.

Dado el rechazo que la paz genera en algunas fuerzas políticas, comenzando por el Centro Democrático, de Álvaro Uribe, el futuro del proceso es una incógnita que de alguna manera será despejada por las elecciones parlamentarias de marzo de 2018 y las presidenciales de mayo siguiente. Por los pasos alcanzados es complicado dar marcha atrás en lo acordado y que se produzca una reanudación de las hostilidades. Es difícil que exista no ya el consenso social para impulsar una política de esta naturaleza, sino incluso los mínimos apoyos políticos. El triunfo de un candidato contrario a los acuerdos impulsados por el presidente Santos, que invirtió mucho capital político en la empresa, a tal punto que en diciembre de 2017 su porcentaje de aprobación era solo del 16 %, es posible que provoque algunos sobresaltos si se intenta recortar algunas de las prerrogativas que benefician a las FARC.

Con mayores dificultades que con las FARC, la mesa de diálogo con el ELN, establecida en febrero de 2017 en Quito, sigue funcionando. Los problemas de esta negociación giran en torno al mayor radicalismo ideológico de sus posturas, unas estructuras organizativas menos monolíticas y su deseo de involucrar a diferentes sectores sociales para utilizar el diálogo como un mecanismo de transformación política, económica y social. Partiendo de objetivos tan maximalistas y dada su estima por la lucha armada, alcanzar un acuerdo es más complicado que con las FARC. En este caso el tamaño también cuenta. El mayor potencial, en hombres, armamento y recursos, de las FARC respecto al ELN, les permitió negociar en mayores condiciones de igualdad y obtener mayores reivindicaciones del Gobierno.

La evolución económica y la gobernabilidad

A comienzos de 2012 se consumó la caída del precio de las materias primas debido principalmente a la desaceleración de la economía china y a la menor demanda de los mercados internacionales. La nueva situación, reforzada por la parálisis de la economía global acabó, definitivamente, con el llamado superciclo de las *commodities* en América Latina. Gracias a sus exportaciones primarias la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente los suramericanos, crecieron a altas tasas, en algunos casos homologadas a las chinas. Los ingentes recursos así generados sirvieron para sostener a Gobiernos fuertemente intervencionistas, en algunos casos de clara inclinación populista bolivariana. Clientelismo, subsidios y políticas públicas orientadas a mantener el apoyo popular fueron la norma en buena parte de los Gobiernos latinoamericanos, con independencia de su color político. El aumento de la demanda asiática en general y china en particular impulsó un fuerte crecimiento exportador desde 2002/2003. Si bien en 2009, con la crisis financiera internacional, las economías latinoamericanas pudieron mantenerse al margen, años más tarde el declive sería irremediable.

El descenso en el precio de las materias primas impulsó a la baja las tasas de crecimiento de la mayor parte de los países, así como la media latinoamericana.

mericana. Un problema que afronta esta región exportadora de materias primas es que sus productos, por lo general, son bienes de bajo o muy bajo valor agregado. Básicamente son minerales, hidrocarburos (gas y petróleo), carne, cereales y otros bienes de origen agrícola-ganadero. Un reto de las economías latinoamericanas es dotar de mayor valor agregado a sus exportaciones, lo que implica mayores esfuerzos para construir infraestructuras, mejorar el capital humano a partir de los procesos formativos y educativos, y adaptarse a la sociedad digital y a las transformaciones que impulsa.

En 2015 la economía regional estuvo estancada, apenas creció un 0,1 %, mientras en 2016 la crisis la golpeó fuertemente, con un decrecimiento del 1 %. En esos años el comportamiento de la región no fue homogéneo. Las cifras agregadas de la evolución del PIB en América Latina en 2016 estuvieron marcadas por las cifras negativas de Brasil, junto con Venezuela, Ecuador y Argentina. Pero un análisis subregional o incluso desagregado por países proyecta otra imagen. Las estimaciones para 2017 marcan un cambio de tendencia en Brasil, más claro en Argentina, y un agravamiento de la crisis económica de Venezuela. De hecho, los países suramericanos fueron los que más se resintieron de la baja de las materias primas, mientras México, América Central y los países caribeños, como República Dominicana, más próximos al mercado de Estados Unidos, con una matriz exportadora menos dependiente de las materias primas, lograron salir casi indemnes.

Según estimaciones de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), que no difieren demasiado de las de otras instituciones financieras multilaterales, América Latina crecerá en 2017 un 1,2 y un 2,2 en 2018. La recuperación del crecimiento tiene que ver con el relanzamiento de las exportaciones, que en 2017 experimentaron una subida de precios del 6,5 % y del volumen exportado del 3,5 %, consecuencia tanto de la recuperación de los mercados internacionales como de una nueva subida, moderada, del precio de las materias primas.

Este incremento de las exportaciones latinoamericanas se basa en la subida del precio de las exportaciones a los mercados asiáticos (17 %), al resto del mundo (10 %) y a Estados Unidos (9 %). Estados Unidos perdió su condición de socio principal comercial de América Latina en beneficio de China. En 2017 también se observa una disminución del comercio eurolatinoamericano, que creció solo un 6 %, una cifra alejada de los pasados valores tradicionales.

La recuperación económica también muestra diferencias regionales. México y América Central crecerán un 2,5 en 2017 y un 2,6 en 2018, América del Sur tendrá tasas algo más modestas: 0,7 y 2. Entre 2017 y 2018 todos los países habrán salido de la recesión, salvo Venezuela, con un crecimiento negativo de -9,5 y -5,5. La caída acumulada del PIB venezolano en los últimos cuatro años será del 32 %. Brasil, tras dos años de dura recesión, con un retroceso del 7,2 %, crecerá en 2017 en torno al 0,5 y 2,4 en 2018. En Argentina, las expectativas de crecimiento son de 2,5 % y 3,5 % respectivamente. En estos

dos años México crecerá al 2,2 y 2,4. Los países más dinámicos, aquellos con mayores tasas de crecimiento, serán Bolivia y Paraguay en América del Sur y Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en América Central y el Caribe, todos con tasas superiores al 4 %.

Los vaivenes económicos se reflejaron en el gasto público. Según la CEPAL, en 2016 el gasto público de capital se redujo en toda la región un 0,1 % del PIB, aunque siguiendo la pauta anterior la mayor caída afectó a los países suramericanos, con una reducción del 0,5 % del PIB. Entre los países contemplados en el informe de CEPAL destacan Colombia (1,1 puntos porcentuales del PIB), Ecuador (1,1), Perú (0,7), Argentina (0,5) y Brasil (0,5)¹⁰.

Los menores ingresos fiscales, tanto por las menores exportaciones de productos primarios (hidrocarburos y sus derivados, minerales y, en menor medida, cereales y otros productos de origen agrícola y ganadero) como por la reducción del consumo interno, han repercutido negativamente en el gasto público. El dinero disponible para impulsar las políticas públicas vigentes desde comienzos del siglo XXI o para hacer frente a subsidios desmedidos se vio recortado. Esto implicó, de alguna manera, menores apoyos de aquellos Gobiernos que habían hecho de la política social una de las claves de su prolongada permanencia en el poder. Los ajustados resultados electorales de los últimos años o la derrota del kirchnerismo en Argentina responden, aunque no solo, a esta dinámica.

La nueva coyuntura política, impulsada por el nuevo ciclo económico, ha originado Parlamentos más fragmentados, haciendo más difícil la gobernabilidad. En este contexto será mucho más complicado impulsar las reformas necesarias para introducir a América Latina en la era de la revolución digital. Estas deben centrarse en los sistemas educativos y de formación profesional, y también en la reforma del trabajo, haciendo más competitivas a las economías regionales, junto con la construcción de infraestructuras, un pilar esencial para situar a América Latina en el mundo globalizado.

La presencia de América Latina en el mundo

El índice Elcano de presencia global (IEPG) agrega y cuantifica, mediante datos objetivos, la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los países partiendo de tres dimensiones: presencia económica (energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones), presencia militar (tropas desplegadas y equipamiento militar) y presencia blanda (cooperación al desarrollo, educación, ciencia, tecnología, información, cultura, deportes, turismo y migraciones). La presencia global implica la medida y la forma en que

¹⁰ CEPAL. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017*. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf.

los países están presentes fuera de sus fronteras, al margen de la influencia o del poder que puedan ejercer o desplegar.

El desempeño de América Latina en el IEPG 2016¹¹, con datos de cien países, es modesta y ocupa el quinto lugar de las seis áreas geográficas consideradas (solo por delante de África subsahariana), habiendo descendido un puesto desde los años noventa. El resultado surge a partir de los datos de los quince países de la región presentes en el índice¹², que suman el 97 % del PIB regional y cerca del 93 % de su población.

Brasil y México son los países latinoamericanos que ocupan las posiciones más altas. Brasil es líder regional en el puesto con 118 puntos. México es el segundo en el *ranking* regional y 23.º en el global (91 puntos). Si bien ambos suman el 49 % de la presencia global de América Latina, en términos de presencia global tienen una posición inferior a la que le correspondería en función de su tamaño. Esto resume la baja proyección exterior de América Latina. Si a Brasil y México le agregamos Chile (46 puntos) y Argentina (43 puntos), suponen el 70 % del total regional.

La presencia global de América Latina disminuyó desde 2013. En 2016 bajó 15,4 puntos, de los 440,8 puntos de presencia global en 2015 a 425,4 en 2016. Salvo México, Panamá, Costa Rica y República Dominicana, los demás países han visto descender su presencia global de 2015. Esto responde a la reducción de la presencia económica, salvo México —país con mayor presencia económica—, Chile —que mantiene la posición del año anterior—, Colombia —sube cinco posiciones— y Panamá —está en el puesto 63 frente al 70 del año anterior—.

La presencia global regional depende mucho de la dimensión económica, el 54 %. Destacan los productos energéticos y las materias primas, vitales en la composición de las exportaciones y la capacidad de crecimiento. Las exportaciones de materias primas representan el 16 % de la presencia global frente al 14 % de la inversión extranjera. La energía y las exportaciones primarias suponen más del 36 % de la presencia global regional. Esto confirma la debilidad de su presencia económica, que entre 2015 y 2016 bajó 32,3 puntos. La debilidad es mayor si la comparamos con otras regiones, con un mayor peso de las exportaciones de manufacturas y servicios y las inversiones en el exterior.

La presencia blanda es el 29 % de la presencia global latinoamericana, mucho mayor que en Asia o Magreb y Norte de África. Pero la presencia blanda de América Latina gira en torno al deporte, el turismo y la información, con escaso aporte de tecnología (1,2 %), educación (1,4 %) y ciencia (4,3 %). El

¹¹ <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/inicio>.

¹² Los países representados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Solo faltan Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

aumento de la presencia blanda en 8,4 puntos sobre 2015 ha servido para amortiguar la caída en la presencia global. Excepto Cuba y Brasil, todos los países han aumentado su presencia blanda respecto a 2015. Esta ha aumentado en lo relativo a la información. El aumento de citas en noticias publicadas por las agencias de comunicación sobre los países latinoamericanos, hablando de cambios de Gobierno, referéndums históricos, crisis políticas y económicas o la muerte de Fidel Castro, ha sido la que más ha empujado al alza la presencia blanda de América Latina. En algunos casos, la mayor exposición informativa latinoamericana no puede ser vista como algo positivo.

América Latina frente a la coyuntura internacional

La evolución política regional ha condicionado su inserción internacional. En los años anteriores, el predominio de políticas bolivarianas y la hegemonía del proyecto del ALBA le otorgaron una orientación particular. Desde la pers-

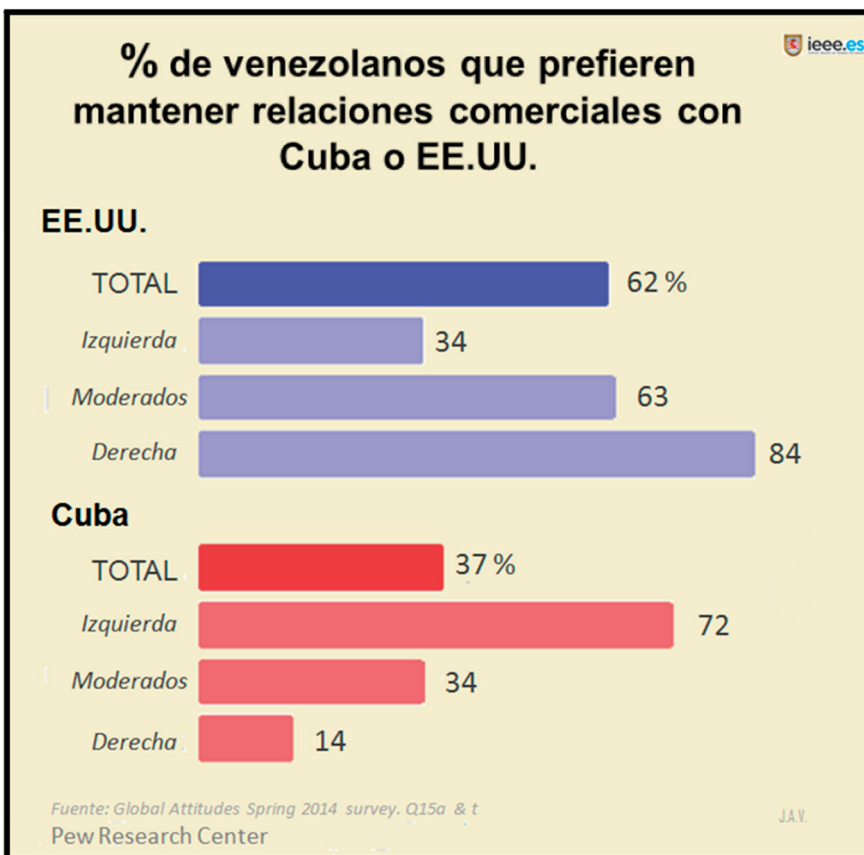


Imagen 3: Porcentaje de venezolanos que prefieren mantener relaciones comerciales con Cuba o EE. UU. Fuente: Elaboración propia.

pectiva de la alianza cubano-venezolana, la política exterior de sus principales socios (Bolivia, Ecuador, Nicaragua) y países afines (Brasil, Argentina) se caracterizaba por rechazo al libre comercio, un creciente proteccionismo, mayor presencia estatal en la economía y el reforzamiento de los lazos con algunos actores extrarregionales opuestos a los intereses de Estados Unidos, como China, Rusia o incluso Irán.

En el ínterin surgió la Alianza del Pacífico, presentada como una alternativa a los proyectos de integración ya consolidados (Mercosur, SICA y también Unasur y CELAC). La diferencia entre la Alianza y el ALBA gira en torno al deseo de la primera de abrirse al mundo globalizado, frente a la fuerte autarquía del segundo. El nacimiento de la Alianza generó un fuerte rechazo de los Gobiernos opuestos al proyecto. Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela hicieron fuertes declaraciones contra la Alianza, calificándola de caballo de Troya del imperialismo norteamericano.

Estado actual de los proyectos hegemónicos y de los liderazgos regionales

El estado actual de la integración regional es de crisis. En los últimos cinco años algunos proyectos han ido perdiendo impulso. Lo mismo se observa en las grandes instancias como CELAC y Unasur, más de concertación política que de integración económica y más acuerdos con la etapa vivida en los primeros quince años del siglo XXI. Incluso el ALBA se vio envuelto en una dinámica de desintegración, especialmente a partir de la muerte de Chávez.

La región sigue aquejada por un problema agudizado en los años de máxima expansión del proyecto bolivariano: la fragmentación. No se trata de una región dividida en dos bloques antagónicos, sino de países con contradicciones importantes entre sí, de modo que la búsqueda de consensos regionales, de avances en torno a una agenda regional común, resulta complicada.

El ALBA había crecido constantemente desde su formación en 2004 hasta 2009, tras la destitución de Manuel Mel Zelaya, el presidente hondureño que buscaba reformar la Constitución para ser reelegido. La salida de Honduras del ALBA marcó un punto de inflexión, acelerado con la muerte de Chávez en 2013. La falta de un caudillo que mantuviera su estela ahondó la sensación de orfandad, profundizada por las dificultades económicas que ya empezaban a sentirse y suponían menores ayudas para los Gobiernos aliados. Ni Morales, ni Correa, ni Ortega, ni Cristina Kirchner tenían las dotes de liderazgo equiparables a Chávez. Raúl Castro, que podía haber jugado ese papel, estaba inmerso en serios problemas internos y con un programa reformista que no termina de arrancar. Por si esto fuera poco, el Gobierno de Maduro comenzaba a tener problemas económicos y era más difícil mantener el proyecto del ALBA. El protagonismo regional del grupo comenzó a desdibujarse. Si en el pasado podía marcar la agenda regional y convocar cumbres

extraordinarias ante cualquier acto grave, poco a poco fueron perdiendo capacidad movilizadora.

La suspensión indefinida de Venezuela del Mercosur consuma la pérdida de influencia continental. Cuando Chávez ordenó retirar a su país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su inmediata incorporación a Mercosur, en 2005, esta se produjo sin discusión por los presidentes del bloque, aunque el Senado de Brasil y el Parlamento de Paraguay se tomaron su tiempo. La mínima actividad del ALBA durante 2017 contrasta con la actividad de años anteriores. Para colmo, el perfil de Moreno, el nuevo presidente ecuatoriano, es mucho más dialogante, y no únicamente hacia el interior de su país, contrastando con la actitud de mayor confrontación de Correa.

Un declive similar se observa en Unasur. Mientras Ernesto Samper fue su secretario general, gracias al chavismo, la institución jugó un activo papel mediador en la crisis venezolana. Una comisión integrada por los expresidentes Leonel Fernández (República Dominicana), Martín Torrijos (Panamá) y José Luis Rodríguez Zapatero (España) buscó mantener abiertos el diálogo entre el Gobierno venezolano y la Mesa de Unidad Democrática (MUD), pero sin demasiado éxito. Y eso pese a contar inicialmente, antes del triunfo de Trump, con el apoyo del Departamento de Estado y del Vaticano.

La vacante dejada por Samper como secretario general de Unasur, en julio de 2017, no se había cubierto a fines de ese año. La falta de acuerdo entre sus Estados miembros, debido en buena medida a bloqueos cruzados de algunas candidaturas, es una clara señal del marasmo político y administrativo en que está la organización. Esta parálisis ha arrastrado a la mayoría de los Consejos subregionales, que habían caracterizado su marcha ambiciosa en los primeros años de vida.

La experiencia de la CELAC es similar. La muestra más palpable de su inactividad ha sido la postergación, *sine die*, de la cumbre UE-CELAC que debía haberse celebrado en octubre de 2017 en El Salvador. El principal problema que llevó a suspender la reunión euro-latinoamericana fue la división existente en sus filas acerca de cómo tratar la crisis venezolana. A finales de julio de 2017 se reunieron en Lima los cancilleres de doce países de América Latina (y Canadá) para abordar monográficamente lo que ocurría en Venezuela. La denuncia de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por el Gobierno de Maduro, al que calificaron de *dictadura*, y de las urgencias de abastecimiento de productos de primera necesidad fue una bofetada en pleno rostro del régimen chavista. Desde entonces el enfrentamiento entre Venezuela y sus aliados más fieles (Bolivia, Cuba y Nicaragua) y el Grupo de Lima es constante.

El funcionamiento de CELAC y Unasur está condicionado por la dificultad de encontrar acuerdos mínimos que permitan desarrollar una agenda común. A esto se suma un hecho adicional, aunque escasamente planteado e incluso

negado de forma sistemática por actores regionales relevantes, como es la existencia de objetivos contradictorios. La coexistencia de Unasur y CELAC, pese a sus diferencias institucionales y organizacionales, solo atrasa la respuesta a una pregunta clave para transitar de forma seria y sistemática por el futuro de la integración regional. La pregunta, sencilla, es: ¿Qué se quiere integrar? ¿América del Sur o América Latina? Dependiendo de la respuesta se debe primar Unasur o la CELAC, según corresponda, pero lo que carece de sentido es prolongar *sine die* la existencia de ambas.

La integración regional. Alianzas y bloques subregionales

De los tres bloques subregionales existentes, CAN, Mercosur y Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el primero afronta una crisis terminal, iniciada con la salida de Venezuela en 2005, pero agravada posteriormente por la ruptura en dos partes: Colombia y Perú, por un lado, Bolivia y Ecuador, por el otro. Los dos primeros, que se integraron en la Alianza del Pacífico, firmaron tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y acuerdos multipartes con la UE. Finalmente, en noviembre de 2016 Ecuador firmó un acuerdo similar con la UE. Desde entonces, y desde el intento de Bolivia de vincularse a Mercosur, las expectativas de la CAN no son muy halagüeñas. El SICA tampoco atraviesa momentos de excesivo optimismo. El sistema se creó en 1993 y está integrado por ocho países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana. La cumbre regional celebrada en diciembre de 2017 en Panamá refleja sus dificultades y cómo los problemas internos y las divisiones políticas pasan factura.

En dicha cumbre, los presidentes del SICA fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre la crisis hondureña. Ni siquiera pudieron incluir un análisis con recomendaciones relevantes en la declaración final. El comunicado publicado solo dice: «Expresamos nuestro acompañamiento al pueblo hondureño y exhortamos a las partes... a esperar los resultados finales en el marco de su institucionalidad y renovar sus deseos por las soluciones pacíficas». En la misma línea, el presidente panameño, Juan Carlos Varela, en su calidad de anfitrión, señaló que siempre hay que «buscar el respeto a la ley y a la Constitución», y pidió tanto al Gobierno como a la oposición «encontrar en el diálogo político el bienestar de su pueblo».

Mercosur atraviesa una nueva etapa, producto de los cambios en sus cuatro países fundadores. Con Macri, Michel Temer, Horacio Cartes e, incluso, Tabaré Vázquez, al frente de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, las cosas son diferentes de cuando estaban presididos por Fernández, Rouseff, Lugo y José Mujica. Inclusive de cuando Paraguay fue suspendido por la destitución de Lugo. Entonces Chávez y luego Maduro tenían una posición dominante en Mercosur, pese a que Venezuela no había cumplido con los requisitos para su plena incorporación.

Estos cambios aceleraron la negociación de un acuerdo de asociación con la UE. En su momento Rousseff tuvo un papel clave en su reactivación. Cuando esto ocurrió, los efectos de la crisis económica se notaban en Brasil y era evidente que había que dejar atrás la política proteccionista y autárquica, muy próxima al ALBA. El triunfo de Macri, reforzado con la presencia de Temer, potenció el aperturismo de Mercosur. La suspensión de Venezuela refleja la pérdida de influencia regional de un país que una década atrás soñaba con ser el líder regional, gracias al peso político de Chávez, a su influencia y también a la determinación de asumir el precio del liderazgo, posible gracias al entonces multimillonario excedente petrolero.

La organización regional más dinámica es la Alianza del Pacífico, fundada en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú. Desde su nacimiento fue un revulsivo en el proceso de integración regional, que por presiones chavistas pasó de resaltar las cuestiones económicas y comerciales a sobrevalorar la concertación política. En otro golpe de péndulo, al que es tan proclive América Latina, la Alianza restableció la centralidad comercial y económica, sin olvidarse de las cuestiones políticas. Su irrupción fue mal vista por el ALBA, comenzando por Venezuela, Ecuador y Bolivia, y por algunos países del Mercosur, en especial Brasil y Argentina. Rápidamente llegaron los primeros ataques. Correa la definió como una herramienta del neoliberalismo para impedir la lucha contra el hambre y la pobreza. Morales manejó conceptos similares y denunció la implementación de políticas impulsadas «desde el norte». La Alianza también fue vista como una cabeza de puente de la OTAN en América Latina. Para el ministro de la Presidencia boliviano, la Alianza tiene una estrategia no solo comercial sino también política y militar, para reinstalar el Consenso de Washington y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Dos responsables de la política exterior brasileña mostraron su animadversión al proyecto. El principal asesor de política internacional de Rousseff señaló que la Alianza carecía de relevancia económica y no era competencia para Mercosur. El ministro de Relaciones Exteriores se pronunció en términos similares: la Alianza es «un esfuerzo que reúne países con características semejantes, pero es una alianza, no una zona de libre comercio, una unión aduanera o mucho menos un proyecto de integración profunda como Mercosur». Y fue más allá al definirla como un producto del *marketing*: «La Alianza del Pacífico tuvo un efecto publicitario muy fuerte, pero tuvo pocos resultados», salvo para los previamente convencidos¹³.

Más allá del rechazo y de haber reinstalado la centralidad económica y comercial, la Alianza aportó interesantes novedades a la integración regional. Para comenzar, y por la vía de los hechos, respondió a la pregunta de si

¹³ MALAMUD, Carlos. *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Real Instituto Elcano, DT N.º 15/2015. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c/DT15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1445853907990>, pp. 15/6.

se quiere integrar América Latina o América del Sur. De los cuatro países fundadores, hay tres suramericanos (Chile, Perú y Colombia) y un norteamericano (México). Entre los observadores con posibilidades próximas de incorporación, hay dos centroamericanos, Costa Rica y Panamá. Frente al proteccionismo extendido en la región, los cuatro integrantes de la Alianza tienen TLC con Estados Unidos, la UE y muchos otros países del mundo. Esto les confiere una proyección internacional y una voluntad de vincularse al mundo globalizado, ausente en el ALBA.

También se ha revalorizado el papel de las empresas y de los empresarios en la integración, un rol sistemáticamente postergado por el estatismo de muchos Gobiernos regionales. Se creó un Consejo Empresarial de la Alianza (CEAP), formalmente vinculado a la organización y que aporta sus puntos de vista a la cumbre de presidentes¹⁴. Junto a ello es importante la solidez institucional. Sus países han atravesado distintos cambios de Gobierno y sin embargo se han mantenido vinculados al proyecto.

Tres países de la Alianza (Chile, México y Perú) firmaron el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), integrado inicialmente por doce países. En enero de 2017, tras acceder a su cargo, Trump retiró a su país del TPP. Sin embargo, los Gobiernos latinoamericanos decidieron mantenerse, recordando el potencial económico de la cuenca del Pacífico para las próximas décadas. Resulta interesante la decisión de la Cumbre de la Alianza, de julio de 2017 en Cali (Colombia). En esta ocasión, los cuatro presidentes mostraron su «firme propósito para fortalecer la integración en América Latina» y la prioridad del «fortalecimiento del espacio de cooperación en áreas de interés común y acercamiento que se ha alcanzado con el Asia-Pacífico». Esto último explica, además, la voluntad de incorporar a Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur, ya no como observadores, sino como socios.

La presencia de actores extrarregionales relevantes: EE. UU., China y Rusia

La llegada de Trump impactó en las cada vez más difíciles relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Si bien se esperaba que estas se vieran afectadas por las amenazas contra México, no ha habido cambios dramáticos en el último año, con las excepciones de Cuba y Venezuela. Durante su campaña electoral Trump había hecho de México su blanco favorito. Tras acusar a los inmigrantes mexicanos de criminales, violadores y narcotraficantes, su propuesta de construir un muro fronterizo entre ambos países

¹⁴ MALAMUD, Carlos. *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Real Instituto Elcano, DT N.º 15/2015. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d13cd804a592a37adfbaf207bacc4c/DT15-2015-Malamud-Integracion-cooperacion-regional-America-Latina-diagnostico-propuestas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1445853907990>, p. 14.

encrespó más la relación. Su visita a México y la entrevista con Peña Nieto, en vez de encauzar el conflicto, lo agravó. Su denuncia de los intercambios comerciales en el marco del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o NAFTA, por sus siglas en inglés, y su determinación, al menos testimonial, de acabar con él no calmaron las aguas.

Se temía que una escalada de tensión entre México y EE. UU. provocara la reacción solidaria de muchos países latinoamericanos. Sin embargo, esto no ocurrió. Por un lado, los mexicanos pidieron calma a sus pares, al preferir conducir la relación de forma dialogada. La llegada de Luis Videgaray a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue una señal en esa dirección. Por el otro, las dificultades políticas y económicas para construir el muro demostraron ser de mayor calado que lo inicialmente pensado. México reconoció que Trump tenía la libertad de construir el muro en su parte de la frontera, pero al mismo tiempo señaló rotundamente que no pagarían ni un dólar en su construcción. Tras trazar otras líneas rojas, vinculadas con el estatus y las condiciones de vida y repatriación de los emigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, Peña Nieto afrontó las negociaciones para actualizar el TLCAN después de veintitrés años de existencia.

En 2017 se realizaron cinco rondas negociadoras de las siete previstas. La dureza de las tratativas se relaciona con las expectativas mutuas, aunque de momento predomina el escepticismo sobre el futuro del acuerdo. En parte, este se debe a las exigencias de Washington, que pretende renegociar de forma obligatoria el acuerdo cada cinco años, dejar en sus manos el control de la mayor parte de las fábricas de autos y facilitar la aplicación de aranceles de artículos importados desde México y Canadá, los socios de EE. UU. en el TLCAN.

El 80% de las exportaciones mexicanas se destinan al mercado estadounidense, aunque como consecuencia de la ofensiva de Washington contra el comercio bilateral han comenzado a diversificar el destino de sus ventas al exterior. Es un proceso lento y complicado. Las economías de México, Estados Unidos y Canadá están integradas a través de las cadenas globales de valor, que, en algunos sectores, como el automotriz, funcionan eficazmente. Esto explica las grandes resistencias a la ruptura del acuerdo en sectores económicos de EE. UU.

A esto se agrega la reforma fiscal aprobada por el Congreso a instancias de Trump que bajará considerablemente el impuesto sobre sociedades en EE. UU. El temor en México es que haya importantes repercusiones sobre su economía, comenzando por la deslocalización de empresas estadounidenses radicadas al sur del río Bravo. Sin embargo, el consenso inicial en torno a estos hechos es que aún es pronto para valorar el impacto de la reforma fiscal sobre la economía mexicana.

Pese a su dependencia comercial, México tiene algunas fortalezas en la negociación, que utilizará oportunamente. Primero, el papel de sus autoridades

policiales en el control fronterizo. La seguridad interior de EE. UU. depende de la cooperación y la colaboración de las autoridades mexicanas. Segundo, importante desde un punto de vista económico y político, México es un destino principal de las exportaciones de cereales estadounidenses, comenzando por el maíz, básico para la dieta popular. Numerosos estados productores de cereales han votado mayoritariamente por Trump, y en caso de que se graven con mayores aranceles las importaciones agrarias de EE. UU., facilitando las exportaciones de Argentina y otros países productores, los mayores perjudicados serían los campesinos que lo votaron.

Tras la arremetida de Trump contra el libre comercio y la globalización, el presidente chino Xi Jinping se convirtió en el principal defensor del libre comercio y la globalización, al menos desde el punto de vista retórico. Esto se demostró en su contundente discurso en Davos a comienzos de 2017. No solo eso. Durante el año se demostró el renovado interés chino por América Latina y viceversa, a tal punto que Panamá estableció relaciones diplomáticas con la República China y rompió los lazos diplomáticos con Taiwán. Después de esta medida solo quedan ocho países latinoamericanos que mantienen su relación con Taiwán: Belice, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, junto con las caribeñas San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas. Los restantes países han reconocido oficialmente a China popular.

La *nueva era*, iniciada tras el Congreso del Partido Comunista Chino, dejó claro el lugar destacado que Pekín le reserva a la región en la próxima etapa. Muchos creen que América Latina debe beneficiarse de la Franja y la Ruta, un proyecto que primero debe conectar Europa con Asia, pero luego debería involucrar a América Latina. El proyecto de cable submarino entre China y Chile es un paso en la buena dirección.

En 2008 China publicó el *Libro Blanco sobre América Latina y el Caribe*, que incluye diferentes propuestas para impulsar la relación con América Latina. Estas se dedicaban a cuestiones muy variadas, como la política, la economía y los intercambios culturales, hasta la educación, la paz y la justicia. Ocho años después, a fines de 2016, China publicó un segundo documento estratégico que recoge las líneas maestras de la relación.

Durante los cinco años de la primera presidencia de Xi, el líder de la República Popular priorizó el papel de América Latina en la política exterior china como nunca se había hecho. La relación comercial fue vital en los primeros años del desembarco chino en América Latina. Pero en los últimos años la inversión directa ha sido una palanca muy útil. Las fusiones y adquisiciones de empresas han sido una herramienta frecuente de empresarios y gobernantes chinos. Entre 2003 y 2016 la inversión extranjera directa (IED) china en América Latina alcanzó más de 110.000 millones de dólares, la mayor parte en los últimos cinco años. En 2016, la IED china sumó 30.000 millones de dólares, un 39 % más que el año anterior. Dos años atrás, Xi señaló que su

objetivo era que en 2025 la inversión creciera a 250.000 millones de dólares. El incremento en la inversión también impulsó su mayor diversificación. De concentrarse en las áreas tradicionales de la demanda china —energía, minerales, e incluso construcción de infraestructuras—, se ha pasado a cubrir empresas financieras, agrícolas, manufacturas, industrias de la información, servicios, electrónica y aviación.

La oferta de obras de infraestructura a precios competitivos es un mecanismo de la penetración china. La oferta se completa con adecuadas líneas de financiación. En 2016, empresas chinas firmaron contratos de obras de ingeniería y construcción de infraestructuras por 19.000 millones de dólares, un 5,3 % más que en 2015. La asistencia financiera se ha concentrado en pocos países: Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador.

Las relaciones comerciales entre China y América Latina en 2016 alcanzaron los 216.600 millones de dólares. En líneas generales las exportaciones latinoamericanas se mantuvieron estables. China sigue siendo el principal comprador de productos mineros y energéticos, y de soja y azúcar. En este tiempo, China firmó TLC con Chile, Costa Rica y Perú, y es un mercado destacado para las exportaciones latinoamericanas. La recuperación de la demanda asiática, especialmente china, relanzará al sector exterior de América Latina, que en 2017 crecerá un 10 %, según la CEPAL, tras un lustro en caída¹⁵.

En su visita a América Latina, en noviembre de 2016, coincidiendo con la XXIV Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), Xi propuso un nuevo marco de cooperación para estimular el crecimiento económico mediante el comercio, promover la inversión, proporcionar mayor apoyo a la cooperación financiera y fomentar la industria y la cooperación global. El proyecto se denominó *1+3+6*. En este esquema el *1* se refiere a un programa, el Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para 2015-2019. El *3* son los *tres grandes motores* (comercio, inversión y cooperación financiera), que deben promover el desarrollo integral de la cooperación pragmática entre China y América. El *6* alude a las *seis áreas* prioritarias del proyecto: energía y recursos naturales; construcción de infraestructuras; agricultura; manufactura; innovación científica y tecnológica; y tecnología de la información.

Rusia ha intentado a lo largo de 2017, como había hecho en los años anteriores, reforzar su presencia en América Latina. Sus principales aliados regionales son Nicaragua, Venezuela y Cuba, que tras el distanciamiento con Washington ha vuelto a mirar a Moscú, una aproximación que Putin ve con satisfacción. Los dos principales vectores de la nueva presencia de Rusia en la región son la energía, especialmente hidrocarburos, y la venta de armamentos.

¹⁵ CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017*.

Rusia ha invertido mucho capital político en su defensa de Venezuela. No solo por las numerosas declaraciones, a todo nivel, en defensa de la democracia venezolana y a que no debe ser objeto de la injerencia extranjera, sino también del papel que jugó el Gobierno a la hora de renegociar parte de la deuda de Caracas con Moscú y que ha retrasado, aunque no se sabe exactamente cuánto tiempo, el desenlace de la crisis de su deuda externa. Rusia reestructuró el pago de 3.150 millones de deuda que tiene con Venezuela.

En abril de 2017 Rusia inauguró en la laguna de Najapa, cerca de Managua, una estación terrestre de vigilancia, controlada por el sistema global de navegación por satélite (Glonass), el equivalente ruso del GPS. Es la primera y única estación terrestre del Glonass en América Central. Según las autoridades nicaragüenses la base accedería a la señal de veinticuatro satélites rusos, lo que les permitirá controlar las embarcaciones que surquen sus aguas territoriales, mejorar los resultados en el combate al narcotráfico y la prevención de desastres naturales.

La inauguración de la base marcó un punto máximo de la cooperación militar entre los Gobiernos de Ortega y Putin. Pese a que los anuncios oficiales de las dos partes intentaron dar una versión tranquilizadora, muchos expertos en seguridad, latinoamericanos y de EE.UU., mostraron su inquietud y no se mostraron satisfechos con las explicaciones recibidas. No solo porque la construcción de la base fue acordada por ambos mandatarios a comienzos de 2016, cuando se estableció que su operación estaría a cargo de la Agencia Federal Espacial de Rusia (Roscosmos). También es relevante el hecho de que solo participó personal militar ruso. Para aumentar la preocupación regional, Managua cedió un edificio en la capital, teóricamente dedicado a combatir el narcotráfico, pero en realidad sería una sede complementaria a Najapa.

La relación ruso-nicaragüense comenzó en 2009, pero, pese a lo afirmado en su momento (que se trataba de intercambios comerciales bilaterales que no superaban los veinte millones de dólares anuales), lo importante son las cuestiones de defensa y la venta de armamento. En febrero de 2015, el ministro ruso de Defensa, Serguéi Shoigú, durante una visita a Managua, anunció un acuerdo para facilitar el atraque de buques de guerra rusos en Nicaragua. En esa oportunidad también se anunció el envío de cincuenta carros de combate T-72 (veinte de los cuales ya están en Nicaragua), dos barcos de misiles, cuatro lanchas patrulleras, vehículos blindados, dos helicópteros y aviones de combate y entrenamiento Yak-130. Millones de dólares en cooperación (desde 2007 solo en concepto de donaciones se han transferido más de 150 millones) y en armamento llegan anualmente desde Moscú.

Estados Unidos mostró su preocupación. En abril de 2017 el almirante Kurt Tidd, jefe del Comando Sur, declaró en el Senado que «Rusia mantiene una actitud inquietante en Nicaragua y podría afectar a la estabilidad de

la región»¹⁶. Además de la presencia que ya tiene en Brasil, Putin quiere ampliar su papel en Argentina, Cuba, Ecuador y México, y desde Nicaragua busca influir en Guatemala y El Salvador.

América Latina y la UE. El papel de España

Buena parte de la relación política birregional gira en torno a las cumbres UE–CELAC, inicialmente diseñadas como ALC–UE (América Latina, Caribe, UE). Para evitar superposiciones con las cumbres iberoamericanas se decidió convertir a ambas en bienales, realizándolas de forma alterna, los años pares las cumbres iberoamericanas y los impares las UE–CELAC. Debido a ciertas repercusiones de la crisis venezolana en CELAC este año ha sido imposible realizar la cumbre programada en El Salvador. El rechazo del Grupo de Lima a la política represiva de Maduro ha llevado a suspender el evento. Europa abogaba por su realización, pero, conocedora de las dificultades que afrontaba la presidencia *pro tempore* salvadoreña, accedió a la suspensión.

El *brexit* supuso un duro golpe para el proyecto europeo. Es la primera vez que un Estado miembro sale de la Unión. Sin embargo, pese a las predicciones más agoreras, la UE ha logrado resistir en buenas condiciones. Desde la perspectiva de las relaciones euro-latinoamericanas, la salida del Reino Unido tendrá consecuencias importantes, comenzando por la negociación o renegociación de acuerdos comerciales, ya que el Gobierno de Londres era un firme defensor de estos.

Actualmente la UE está negociando un tratado de asociación, que incluye un apartado de libre comercio, con Mercosur, al tiempo que busca actualizar con México el acuerdo firmado en 2000. Desde la perspectiva europea cerrar el tratado con Mercosur, cuyas negociaciones comenzaron en 2000, sería una señal positiva no solo de la importancia que América Latina tiene, o debería tener, para su futuro¹⁷, sino también de cómo se prepara para afrontar la etapa *posbrexit*, en una línea similar a lo que supuso la consecución del TLC con Japón. Las negociaciones con México van por buen camino y lo único que resta es resolver ciertas cuestiones técnicas que deberían abrir las puertas a la renovación del tratado.

De cerrarse el acuerdo con Mercosur, la UE tendría acuerdos firmados con la mayor parte de América Latina. TLC con Chile, México, América Central y, eventualmente, Mercosur. Acuerdos multipartes con Colombia, Perú, y, desde 2016, Ecuador. Finalmente, en octubre de 2017 entró provisionalmente en vigor el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, firmado en diciembre del 2016. Únicamente Bolivia y Venezuela estarían al margen de

¹⁶ <https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/07/01/la-base-secreta-de-espionaje-de-rusia-en-nicaragua-que-preocupa-a-la-region/>.

¹⁷ MALAMUD, Carlos. *Por qué importa América Latina*. Real Instituto Elcano, 2017, Informe n.º XX.

algún acuerdo con la UE. Bolivia porque tras la fractura de la CAN se ha negado a seguir los pasos de Colombia y Perú, lo que finalmente hizo Ecuador. Y Venezuela, suspendida de Mercosur, está al margen de las negociaciones.

Pese a las grandes resistencias de algunos Estados miembros, como Francia, las negociaciones entre la UE y Mercosur han seguido avanzando. En 2010, coincidiendo con la cumbre ALC-UE se decidió relanzar unas negociaciones que estaban paralizadas. Recién en los últimos años, y como consecuencia de una iniciativa del Gobierno de Rousseff, se pudo destrabar el proceso. Durante 2017 las partes avanzaron en sus posiciones, mejoraron sus ofertas, aunque subsisten algunos puntos de conflicto, relacionados con el proteccionismo de ambas partes. De todas formas, existen serias posibilidades de que se alcance un acuerdo a principios de 2018, aunque la posibilidad de un nuevo fracaso tampoco puede descartarse. España, junto con Portugal, es gran defensora del proyecto.

En líneas generales la relación birregional está fundada en bases sólidas. Los múltiples intercambios, no solo las inversiones y el comercio, son constantes, pero las dos partes implicadas no terminan de valorar las ventajas que resultarían de potenciar unos lazos únicos. Una mayor presencia europea en América Latina le permitiría aprovechar las oportunidades presentes a partir de las transformaciones que están teniendo lugar, tanto internas como externas. Entre estas últimas hay que estar pendientes de cómo la Administración Trump manejará las relaciones hemisféricas (en abril se celebrará en Lima, Perú, la VIII Cumbre de las Américas). También de la presencia de China en un continente fijado como prioritario por sus máximas oportunidades. Desde la perspectiva europea se trata más de una oportunidad que de un desafío o de una competencia por la hegemonía, un planteamiento extraño al estilo de la UE.

La agenda política de 2018 estará jalonada por ciertos acontecimientos destacados, comenzando por el cierre de las negociaciones con Mercosur, aunque no se trate del único acontecimiento a considerar. La puesta en marcha del Tratado de Cooperación con Cuba será otro tema importante. En abril, coincidiendo con la elección del nuevo presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, en relevo de Raúl Castro, se pondrá a prueba su capacidad de resistir y amoldarse a cambios de tanta envergadura.

La resolución de la crisis venezolana también preocupa mucho en Bruselas. Como se ha visto, influye negativamente en la relación birregional. En noviembre de 2017 la UE puso en marcha sus primeras sanciones contra el Gobierno venezolano, y se reclamó la liberación de los presos políticos y la celebración de elecciones con plenas garantías para las partes. Las sanciones establecen la prohibición de exportar armamento y cualquier otro material represivo, a la vez que abren las puertas para sancionar de forma individual a autoridades civiles y militares consideradas responsables de la represión y del deterioro democrático.

En noviembre de 2018 se celebrará la XXVI Cumbre Iberoamericana en Guatemala, ya en su formato bienal. Es una nueva oportunidad para que España revalide el compromiso iberoamericano, un proyecto liderado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Al mismo tiempo, la política exterior española hacia América Latina debe combinar hábilmente el enfoque regional, una de sus principales señas de identidad, con la potenciación de las relaciones bilaterales con todos los países de la región. Se trata de una política que dio resultados tangibles, como se observó durante la crisis catalana, cuando ningún país latinoamericano o caribeño asumió públicamente las posturas secesionistas de quienes impulsaban la ruptura de España.

A modo de conclusiones: perspectivas de futuro

América Latina se encuentra frente a una importante encrucijada, tanto desde una perspectiva política como económica, social e incluso con repercusiones internacionales. El resultado del ciclo electoral 2017–2019 puede tener consecuencias decisivas no solo para el desarrollo interno de los países implicados, sino para el futuro de la región en su conjunto. De la naturaleza de los Gobiernos que salgan de las urnas en estos comicios dependerán las alianzas intrarregionales que puedan formarse, la búsqueda de consensos, el futuro de los procesos de integración regional e, incluso, la forma en que América Latina se vincule al mundo globalizado.

La identidad de los nuevos gobernantes servirá para señalar si estamos o no frente a un nuevo ciclo político, pero, más importante todavía, servirá para determinar si son viables las reformas necesarias para convertir a los países latinoamericanos en economías más competitivas, acordes con la revolución tecnológica y capaces de adaptarse a los desafíos de la digitalización. Las reformas educativas y del sistema laboral (incluidas las pensiones) deben ir acompañadas de un vasto proyecto de construcción de infraestructuras, con inversiones público–privadas.

Tras un largo período de Gobiernos populistas de influencia chavista, la realidad latinoamericana se ha vuelto mucho más compleja y variada. Las unanimidades del pasado han comenzado a desaparecer tras la muerte de Hugo Chávez y las manifestaciones de la crisis venezolana, que ha restado recursos a la financiación de un proyecto hegemónico, como era el representado por el ALBA. Los Gobiernos de hoy, comenzando por el de Nicolás Maduro, deben reconocer los cambios y adaptarse a una situación donde debe haber lugar para posturas contradictorias. Y si bien en América Latina sigue estando vigente el principio de la no injerencia en asuntos internos de los países, se trata de una postura cada vez más indefendible en el mundo intercomunicado en que nos movemos.

El futuro de la integración regional también está en juego. La coyuntura está marcada por la crisis de la mayoría de los proyectos, comenzando por

CELAC, Unasur y el ALBA. Mercosur está discutiendo qué hacer con unas estructuras anquilosadas durante años de compadreo ineficientes y ver si es posible adaptarlas para volver a salir al mundo. Por su parte la Alianza del Pacífico, la única historia reciente de un cierto éxito, tiene que seguir avanzando para demostrar que su trayectoria no tiene que ver con el éxito efímero de una buena campaña de *marketing*, sino que es un proyecto sólido, de largo plazo y con perspectiva de continuidad.

En los años venideros América Latina no vivirá de espaldas al contexto internacional. Pero sus gobernantes deberán diseñar mejor sus políticas exteriores y elegir mejor las alianzas. No basta con estar fuera por estar. Hay que saber cómo y para qué. De ahí que se deberían priorizar mejor las opciones disponibles, en función de los intereses nacionales y regionales. Pero eso no se hace, como prueban las cumbres en las que participa CELAC, tanto con China como con la UE. Hasta ahora ha sido imposible fijar en ellas posturas comunes de calado o plantearse negociaciones conjuntas con las contrapartes. El día que lo logre, América Latina habrá dado un gran paso en su consolidación tanto interna como internacional.