

Documento de discusión | Enero de 2024

Resiliencia democrática frente a la influencia autocrática en América Latina: recomendaciones sobre oportunidades y desafíos para la Unión Europea¹

Armando Chaguaceda

Max Povse

Resumen Ejecutivo

La política de la Unión Europea (UE) frente al problema de la democracia en América Latina sigue siendo errática e ineficaz en la lucha contra la influencia iliberal interna y externa. En este informe se analizan los desafíos de la resiliencia democrática en América Latina, se evalúa la respuesta de la UE a los mismos y se esbozan algunas recomendaciones para que sus órganos de gobierno mejoren el enfoque y la ayuda que ya se ofrece a los gobiernos democráticos de la región y a las organizaciones de la sociedad civil que luchan contra los regímenes autocráticos. Como queda claro tras el reciente giro aparente de la política de la UE hacia los regímenes autocráticos latinoamericanos, resulta impostergable que las fuerzas democráticas dentro de la Unión apliquen las políticas necesarias para frenar la propagación del iliberalismo en la zona.

Introducción

América Latina y Europa son parte del Occidente Global, y la primera también es parte del Sur Global: son dos regiones con historias, valores y experiencias democráticas compartidas, que han enfrentado en el pasado (e incluso hoy) la incidencia del autoritarismo global y regional. En América Latina, la complicidad entre las autocracias globales y los regímenes locales ha amplificado el alcance y la presencia de Rusia y China, dos de los principales agentes iliberales globales. Esta sinergia autocrática se ve reforzada por la debilidad de las economías e instituciones latinoamericanas: las frecuentes crisis económicas y la inestabilidad han creado el ambiente perfecto para expandir la influencia iliberal y autocrática. Además, a pesar de que la opinión pública, los medios de comunicación y la academia latinoamericanas son grandes y diversos, el compromiso general con la democracia liberal sigue siendo débil.

En este contexto, cabe destacar una de las propuestas temáticas creadas por la Conferencia para el Futuro de Europa: La UE en el Mundo. En sintonía con lo anterior, este informe tiene como objetivo compartir algunas ideas desde una perspectiva latinoamericana sobre cómo las potencialidades de acción de la UE en términos de cooperación para el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la desinformación y el empoderamiento de la sociedad civil pueden ponerse en práctica y qué desafíos deben superarse. Los temas seleccionados para la reflexión son:

- El papel de la UE en la lucha contra la desinformación y la propaganda («La UE como actor mundial para la paz y la seguridad»)
- Diplomacia y sanciones coordinadas de la UE («Relaciones de la UE con terceros países y compromiso mundial»)
- Importancia de la unidad en la política de la UE hacia los regímenes autocráticos e híbridos («El papel de la UE en el fomento de la paz y la estabilidad»)

¹ Ponencia presentada en el Parlamento para el Futuro de Europa (Praga, 15 de octubre de 2023), evento previo a la Conferencia Forum 2000.

También se hace necesario destacar algunas ideas valiosas del documento sobre la proyección de la Unión Europea en el mundo; en particular el beneficio de que los países de la UE hablen con una sola voz en las relaciones internacionales, lo que les permite hacer un mayor uso de su peso político y económico colectivo, actuando de manera unificada sin que los Estados miembros individuales dividan la Unión a través de **respuestas bilaterales inadecuadas**. Justo este año, las relaciones «uno a uno» han llevado a países como España a legitimar el régimen asesino de Nicolás Maduro en Venezuela y a Portugal a recibir con honores a un dictador como Miguel Díaz-Canel. Estas acciones, sin embargo, están insertas en el prolongado apoyo para estos regímenes desde varios gobiernos y partidos europeos.

Influencia iliberal en América Latina

A pesar de que las relaciones estatales de algunos países europeos con las autocracias latinoamericanas ya son problemáticas, esto no debe desviar la atención de los importantes escenarios donde se debate la democracia en la región: los espacios cívico e informacional. Estos pueden concebirse como redes y entornos en los que los individuos y las colectividades ejercen sus derechos a la libre información, expresión y movilización, buscando la incidencia pública bajo el amparo de un Estado democrático de derecho. Hoy, los espacios informacionales y cívicos latinoamericanos se ven amenazados por las influencias autocráticas globales y las consecuentes colaboraciones de aquellas con actores iliberales, incluso dentro de regímenes democráticos.² Los activistas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que protegen y promueven las instituciones democráticas, su convivencia y su agenda, siguen llamados —frente a esta ofensiva autoritaria— a definir sus desafíos y oportunidades de la manera más pragmática y precisa posible.

Un caso ilustrativo de cómo los llamamientos de estas OSC son ignorados debido a una política fallida hacia un agente de promoción autocrática es el longevo régimen comunista cubano. La política de la UE hacia Cuba, principal aliado de Rusia en la región y el régimen autocrático más consolidado y con amplia influencia regional y global, es ambigua y contraproducente. Medida en parámetros como la población, el PIB o las fuerzas armadas, Cuba parecería insignificante, pero su influencia diplomática, política, de desinformación e inteligencia es muy amplia; en algunas zonas, tiene más capacidades (por ejemplo, redes de los llamados «grupos de solidaridad» o cantidad de embajadas en todo el mundo) que algunos países europeos ricos y desarrollados. Además, el Estado cubano tiene un papel clave en la CELAC y en la ONU, donde ha sido ratificada por el Consejo de Derechos Humanos. El apoyo para el fortalecimiento de los regímenes autoritarios en Venezuela y Nicaragua, el sabotaje al logro de un frente común contra Rusia y el aprovechamiento de la expectativa para mejorar las relaciones con Europa en el relanzamiento de sus relaciones con América Latina son objeto del Estado cubano, cuyo aparato de creación y difusión de desinformación (y sus aliados bolivarianos) ha estado amplificando la narrativa rusa en los últimos años.

La respuesta de Bruselas a la continuidad de este *statu quo* autoritario ha sido mantener el Acuerdo de Cooperación con Cuba, al tiempo que sancionaba parcialmente a Venezuela y Nicaragua. Se trata de una política incoherente teniendo en cuenta la continuidad del papel de La Habana como promotor autocrático, cuyo gobierno mantiene más presos políticos (aproximadamente mil a fines de 2023) que el resto de los países latinoamericanos juntos. Y teniendo en cuenta también que las agencias estatales cubanas amplían la represión, incluso transnacional, a la que han sido sometidos los promotores de la democracia en la región. Dada la relevancia regional de la influencia cubana, la falta de una comprensión adecuada de los beneficios que el régimen cubano obtiene de su relación con la UE es un obstáculo considerable para el cumplimiento del compromiso de la Unión con la gobernanza democrática global, ya que está agregando un impacto práctico y normativo contraproducente en los objetivos y principios defendidos por la UE. En este sentido, el régimen cubano está actuando, en un rango más amplio, de manera contraria a los objetivos y la proyección de la UE, muy específicamente en cuanto concierne a la lucha contra la cooperación y la desinformación autoritarias.

Sin embargo, el foco no puede quedarse solo en los gobiernos de América Latina, ya que en la región los principales difusores de desinformación contra la democracia son actores globales, principalmente Rusia y China. En los últimos años, la influencia china en las economías latinoamericanas ha aumentado, lo que ha permitido al Partido

² European Civic Forum. <https://civic-forum.eu/civic-space>

Comunista Chino (PCCh) ampliar su dominio sobre los establecimientos democráticos locales.³ En el contexto latinoamericano, los enormes recursos humanos y materiales del régimen chino, que incluyen inversiones, créditos, capacitación de personal y propaganda cultural, sirven para apalancar su agenda en la región, seduciendo no solo a sus aliados tradicionales, sino también a partidos, empresarios y formadores de opinión cercanos a la órbita democrática liberal. Estas formas de ejercer influencia se ven reforzadas por su naturaleza: tienden a depender más de los actores locales que de las representaciones o instituciones extranjeras formales.

En este sentido, las corrosivas inversiones de capital, combinadas con la falta de conciencia de lo que pueden significar para los regímenes democráticos, son una gran amenaza para la resiliencia del Estado de derecho en América Latina. Los gobiernos nacionales están ahora más vinculados que nunca al PCCh y, mientras tanto, una gran parte del público sigue desconociendo enormemente sus actividades.⁴ En algunos casos, como Perú y Argentina, existe una relación asimétrica con China que fomenta la dependencia económica de esta última. Esto hace que algunos regímenes democráticos latinoamericanos sean aún más vulnerables a las amenazas de colaboración autocrática extranjera.

En el caso de Rusia, aunque tiene menos presencia directa en la academia latinoamericana que China (por ejemplo, las Casas de Cultura rusas son difícilmente comparables con los Institutos Confucio), la afinidad ideológica iliberal con respecto a la narrativa oficial rusa es significativa e influyente dentro de la opinión pública. Esto se debe principalmente a que el avance de las comunicaciones estratégicas de Rusia en América Latina se ha encontrado, relativamente, con poca oposición.⁵ Uno de los factores detrás del éxito de estas redes es la falta de comprensión por parte del público regional de la verdadera naturaleza del interés de Moscú en el espacio informativo regional. A modo de ejemplo, muchos latinoamericanos perciben a medios como Russia Today o Sputnik como una simple expresión de pluralismo informativo y no como portavoces del régimen putinista.

Además, desde que comenzó la invasión a gran escala de Ucrania, el ecosistema mediático ruso ha alcanzado nuevos hitos como fuente de desinformación para la población latinoamericana, ya que sus discursos se han vuelto más evidentemente sesgados. En una investigación reciente dirigida por GAPAC,⁶ se identificó que las narrativas oficiales de Rusia y Venezuela convergían en las coberturas noticiosas y editoriales de medios como Russia Today y Telesur, que se han convertido en vehículos de desinformación hacia toda la región latinoamericana.

Esto demuestra que las potencias autocráticas globales aprovechan aquellas trayectorias históricas, afinidades culturales, similitudes institucionales y simpatías sociales que resultan útiles, en los países objetivo, para el avance de sus agendas. Sus prácticas han convergido en la eliminación progresiva de instituciones y actores democráticos, como los partidos de oposición, los medios de comunicación y las OSC. Paralelamente, estos regímenes han asegurado una fuerte presencia estatal en sus economías gracias a prácticas como el clientelismo y las relaciones neopatrimoniales, a través de las cuales la captura estatal⁷ se ha hecho evidente y consolida aún más el control autocrático de la sociedad.

Malentendiendo el enfoque: cómo la UE juzga mal a los agentes iliberales de América Latina

Frente a este contexto, es imperativo no esperar a que empeore la situación para comenzar a aprender de la experiencia de activistas y OSC en el terreno, recopilando información para establecer una red estable y fuerte de solidaridad democrática transnacional. La idea de que «esto no va a pasar aquí» a veces dificulta el acercamiento

³ Pedrosa, Fernando; Chaguaceda, Armando; Puerta, María Isabel; Povse, Max. “China y Latinoamérica. Influencia autoritaria y resiliencia democrática”. 2022.

⁴ IRI Center for Insights in Survey Research. “Citizen Polling on CCP Influence in LAC Region”. 2023.

⁵ Rouvinski, Vladimir. “The Misleading Truths of Russia’s Strategic Communication in Latin America”, *Global Security Review*, vol. 2, del 5, 2022.

⁶ Chaguaceda, Armando; Cilano Peláez, Johanna; and Puerta, María Isabel. “Illiberal Narratives in Latin America: Russian and Allied Media as Vehicles of Autocratic Cooperation”. *Journal of Illiberalism Studies*, 3 no. 2 (Summer 2023), 111-123

⁷ Chipkin, I.; Swilling, M.; Bhorat, H.; Qobo, M.; Duma, S.; Mondli, L.; Peter, C.; Buthelezi, M.; Friedenstien, H. and Prins, N. “Shadow state: The politics of state capture”. NYU Press. 2018.

del Norte Global hacia América Latina, una región sacudida por dos décadas de procesos de autocratización y por el impacto de las acciones ciudadanas en los esfuerzos de redemocratización. Además, y aunque cada caso tiene sus particularidades, no hay lugar para la separación cultural, ideológica, étnica o geopolítica entre Europa y América Latina. Si las dictaduras cooperan tan eficazmente desde una perspectiva estatal, no hay razón para que los europeos y los latinoamericanos no puedan hacerlo, no solo desde la sociedad civil, sino también desde sus aparatos estatales democráticos y procesos de integración regional. Con este fin, es oportuno subrayar las dificultades ya experimentadas en la realización de actividades sobre la influencia iliberal de las potencias autocráticas en América Latina a la hora de establecer la política europea de ayuda a las mismas. Entre estas podríamos mencionar:

- El papel de los académicos militantes en la promoción de la desinformación, que a menudo son invitados a las universidades europeas para seguir difundiéndola.
- La apatía de los jóvenes hacia los fenómenos políticos y las limitaciones de los proyectos que se derivan de ello, así como la falta de interés en la participación en red que se desarrolla a través de la perspectiva de la política de una generación mayor.
- La ubicuidad de los discursos iliberales debido a la proliferación de espacios públicos virtuales con el auge de las tecnologías modernas, que no parecen ser una prioridad en las agendas de la mayoría de los estados.

Estos cuellos de botella estructurales conspiran contra el éxito de los proyectos de sensibilización y contra la necesidad de adaptar las estrategias de apoyo desde los distintos ámbitos de responsabilidad institucional y social dentro de la UE. Por ello es importante revisar las lecciones negativas y positivas aprendidas de los casos nacionales y los métodos específicos en los que operan los agentes iliberales. El propósito de los esfuerzos conjuntos entre los activistas democráticos latinoamericanos y sus homólogos europeos, incluidos los del aparato de gobernanza de la UE, debe ser construir, a través de la deliberación, mejores formas para que los actores democráticos, los intelectuales públicos, los activistas cívicos, las organizaciones de la sociedad civil, los funcionarios públicos y los políticos puedan:

1. reaccionar eficazmente contra la colaboración autocrática en el espacio de la información y tomar la iniciativa para la preservación,
2. fortalecer los espacios informativos y cívicos existentes, así como, en un sentido más amplio, reforzar la resiliencia democrática.

En este contexto, actuar eficazmente en un mundo de ideas y prácticas políticas altamente fluidas, cambiantes y complejas ha demostrado que requiere *información*, *innovación* y *articulación*. La *información* se refiere a un conocimiento adecuado del contexto y a la conciencia de las debilidades de los regímenes iliberales. La *innovación* es necesaria para comprender los mejores enfoques y prácticas para defender el espacio de la información y fortalecer la resiliencia democrática. Por último, la *articulación* es una condición *sine qua non* para que las OSC funcionen como una red coordinada con un plan, en lugar de como un conjunto de campañas reactivas y fragmentadas.

Recomendaciones para un plan integral de resiliencia democrática

De todo esto se desprende que la UE, como entidad supranacional, pero también sus Estados miembros y su ecosistema político en general, sigue padeciendo una incomprensión inquebrantable de la lucha de América Latina contra el liberalismo, a veces por un apoyo sesgado a sus autocracias que se autoproclaman de izquierda, o por una diplomacia estrecha que intenta imponer el estándar europeo a la problemática del Sur Global. A partir de estas evaluaciones, hay algunas recomendaciones que, si se implementan, ayudarán a mejorar la resiliencia democrática en esta región crítica:

- Entre los actuales receptores de la ayuda orientada a la democracia de la UE en América Latina, el fortalecimiento de la financiación del centro político —formado por partidos políticos democráticos establecidos, nuevos movimientos ciudadanos, OSC e individuos— se beneficiaría de ser fomentado y fortalecido tanto en el apoyo ideológico como en la financiación directa de donantes de la Unión. En este sentido, las herramientas proporcionadas para enfrentar las amenazas iliberales que buscan polarizar el espectro político a través de la radicalización de los actores populistas de izquierda y derecha deben ser útiles, pero también mostrar una eficacia probada en el campo.

- En términos de influencia política de los medios de comunicación, es necesario trabajar con los gobiernos nacionales para mejorar la calidad de la programación televisiva a través de medios europeos como France24, Deutsche Welle, RAI, RTVE y EuroNews (entre otros), combinando programas que brinden un análisis crítico de los problemas socioeconómicos y políticos que afectan al latinoamericano promedio con atractivos medios de comunicación. También es vital, dado el deterioro de las instituciones democráticas y la influencia de la desinformación, promover ejemplos de actitudes cívicas y enfoques intelectuales que refuercen los valores e instituciones democráticas en las plataformas de redes sociales. Esto requiere el asesoramiento creativo de equipos multidisciplinarios y el seguimiento permanente de la opinión pública y sus demandas, un objetivo que puede ser fácilmente implementado por el aparato de la UE.
- En este sentido, la forma más sostenible de garantizar la integridad del espacio informativo frente a las amenazas autoritarias requiere trascender las agendas importantes, aunque estructuralmente limitadas, de la incidencia pública y promover la articulación global de las OSC orientadas a la democracia. Si no se resuelven los problemas acumulados que enfrentan las frágiles democracias latinoamericanas (como la cohesión social, el desarrollo sostenible e inclusivo, la provisión de bienes y servicios públicos, la transparencia y el Estado de derecho, entre muchos otros), estas democracias siempre serán vulnerables a la seducción del populismo interno y a la influencia blanda de las autocracias extranjeras.
- Por otra parte, es necesario comprender de manera diferenciada la extensión y profundidad del daño causado por la cooperación autocrática en la supresión de las libertades y los medios de comunicación en el espacio informativo. Para ello, la variable central a considerar es el tipo de régimen político en cada caso y su nivel de control social dentro del país, así como su capacidad de influencia externa. Esto se debe a que los desafíos de los gobiernos populistas (México, entre muchos otros), los regímenes autoritarios competitivos (El Salvador) o las dictaduras cerradas (Cuba, Nicaragua y Venezuela) no son los mismos. La mayor parte de la diplomacia europea lucha por identificar sus diferencias para poder actuar en consecuencia con las necesidades particulares de cada caso. Los desafíos también varían en los regímenes democráticos, dependiendo de qué tan fuerte sea el apoyo a la democracia dentro de la opinión pública.
- Es relevante reorientar las prioridades de la ayuda para evitar la imposición de agendas por parte de actores globales con influencia política o financiera (como las agencias, los países y los partidos europeos) que en algunos casos han actuado en detrimento de las necesidades urgentes locales. Sin embargo, no se trata de oscilar entre un enfoque localista extremo del lado receptor frente a una prioridad globalista impuesta por los donantes. En cambio, el desafío es construir alianzas sólidas basadas en valores y agendas comunes mínimas que puedan tener un impacto directo en la calidad democrática de los países latinoamericanos.
- Finalmente, a partir del caso presentado en este escrito, ha quedado clara la necesidad de fortalecer la capacidad de la UE para sancionar a Estados, gobiernos, entidades, grupos y organizaciones, así como a individuos, que no cumplan con los principios democráticos y erosionen el orden internacional liberal. Es preciso subrayar la importancia de una política más eficaz y unificada con respecto a los regímenes autocráticos e híbridos y de establecer asociaciones con las OSC en esos países.

Las ideas anteriores son, en todos los casos, un esbozo de propuestas prácticas y normativas para la proyección global de Europa y para la estabilidad de un orden mundial justo, pacífico y democrático. Son susceptibles de implementarse en los diferentes espacios institucionales de gobernanza de la UE, con un efecto potencialmente positivo y medible en regiones periféricas como América Latina. Es necesario comenzar a implementarlas lo antes posible, dado que no sólo las autocracias regionales parecen estar disfrutando de una relajación de las medidas impuestas contra ellas por el Norte Global, sino también porque los principales agentes iliberales globales —Rusia y China— continúan fortaleciendo su control sobre el ya frágil espacio informativo, cívico y político de la región.

Si no hay una respuesta coordinada a esta amenaza por parte de un actor global clave como la UE, entonces muchas instituciones y personas que están luchando activamente por desarrollar una democracia mejor y más sólida en América Latina se quedarán solas en su hora más oscura. Es necesario un compromiso serio de todos los actores europeos con los principios de la democracia global, junto a un enfoque humilde de la ardua tarea de apoyarlos para seguir construyendo, juntos, la resiliencia democrática tan necesaria para hacer frente a estos tiempos de resurgimiento autocrático.

Acerca de los autores

Armando Chaguaceda | Profesor del Colegio de Veracruz e Investigador de Gobierno y Análisis Político A.C. (GAPAC). Analista de país del proyecto V-Dem (Universidad de Gotemburgo) y Freedom House. Se ha especializado en el estudio de los procesos de democratización y autocratización (con especial atención a los casos de Cuba, México, Nicaragua y Venezuela) y en los procesos políticos de la Rusia postsoviética, así como en sus vínculos geopolíticos con América Latina. Armando Chaguaceda es miembro del proyecto Solidaridad Democrática de Forum 2000.

Max Povse | Profesor adjunto de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires e investigador del Instituto Universitario Europeo y de Gobierno y Análisis Político A.C. (GAPAC). Se especializa en Estudios Asiáticos de Política y Democracia, sobre los cuales es coautor de dos libros publicados por la Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA). Recibió la beca del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) “Desafíos del Multilateralismo en un Mundo Multipolar”. Max Povse es miembro del proyecto Solidaridad Democrática de Forum 2000.

Las opiniones expresadas en el artículo son responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente las de la Fundación Forum 2000 o de su personal.

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse ni transmitirse de ninguna forma ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidas las fotocopias, las grabaciones o cualquier sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright © Forum 2000 Foundation, 2024