

España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en América Latina

Carlos Malamud | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @CarlosMalamud 

Resumen¹

España afronta 2022 con renovados desafíos en América Latina, tanto en sus relaciones regionales como bilaterales, pero también en las diplomáticas y económicas. Y todo en el marco del enfrentamiento entre China y Estados Unidos (EEUU), que no solo afecta a España sino también a las relaciones euro-latinoamericanas. Desde la perspectiva regional, los desafíos son diversos, comenzando por la política iberoamericana. La elección del nuevo secretario general de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la realización de la Cumbre Iberoamericana en República Dominicana serán dos claves para calibrar el futuro. Desde la perspectiva bilateral, la naturaleza del vínculo depende de cada país y del sesgo político ideológico de su gobierno. Las relaciones más complicadas son con Venezuela y Nicaragua, siendo Cuba es otro caso especial, dado el aumento de la represión interna y su nivel de enfrentamiento con EEUU. América Central es un tema particular, al que también habrá que dar respuesta.

1. Contexto regional

La coyuntura latinoamericana, más allá de las diferencias nacionales, está marcada por los efectos de la pandemia y por las graves dificultades que deben afrontar los distintos países en el futuro inmediato. No solo se debe completar el proceso de vacunación, que ha tenido resultados desiguales según los países implicados, sino también se deben reforzar los sistemas de salud a fin responder en mejores condiciones a los posibles nuevos brotes. La mejora de las políticas sociales, para promover la inclusión y reducir la pobreza, deberá hacerse de un modo sostenible.

La recuperación económica, más allá del aumento en los precios de las materias primas, está siendo desigual y no ayuda la profunda crisis en la que están sumidas la mayor parte de las estructuras de integración regional. La previsión es que tras el elevado crecimiento de 2021 (cerca del 6% del PIB), provocado por el efecto rebote tras el derrumbe de 2020, en 2022 se regrese a los bajos niveles de crecimiento, inferiores al 3%, muy lejos de lo que se necesita para crecer con desarrollo. Pese a la urgencia, la mayor parte de las reformas que requiere la región seguirán siendo una asignatura pendiente. Como mostró la fallida reforma fiscal colombiana, para avanzar son necesarios amplios consensos políticos y sociales, lo que vuelve a llamar la atención sobre la conveniencia de reformular los contratos sociales vigentes.

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del *Elcano Policy Paper* "España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos", Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2022.

En 2021, España intentó reforzar su presencia en la región mediante iniciativas de distinto tipo, como insistir en la ratificación del Tratado de Asociación con MERCOSUR e impulsar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En esta política, destaca el viaje del rey Felipe VI a Perú para la toma de posesión de Pedro Castillo. España también ha sido activa en la donación de vacunas a diversos países. Desde una perspectiva política se ha apostado por mantener vías de diálogo en algunos de los conflictos más serios, como las crisis de Venezuela o Nicaragua. Esto ha generado dos tipos de respuestas. Por un lado, duras críticas e incluso insultos desde los gobiernos implicados, a través de Nicolás Maduro y Daniel Ortega. Del otro, acusaciones de complicidad con los regímenes autoritarios, incluyendo a Cuba, como ocurrió en la sesión del Senado de EEUU al discutirse la aprobación de la nueva embajadora de Washington en Madrid.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha insistido en que se pida perdón por lo que entiende como crímenes de España durante la conquista y colonización de los territorios que han pasado a formar parte de México. Pese a su especial naturaleza, la relación hispano-mexicana se ha resentido ante esta tensión, motivada más por cuestiones internas de México que por el propio problema en sí, lo que ha impedido que España participara de forma relevante en las celebraciones de 2021. La ola revisionista sobre Colón ha extendido su resaca antiespañola por el continente, como se vio el último 12 de octubre.

En abril se celebró en Andorra la XXVII Cumbre Iberoamericana, tras ser postergada por la pandemia. La reunión tuvo un formato híbrido y, si bien fue positiva su realización, las dificultades políticas latinoamericanas y la fragmentación de la región, agudizadas por la crisis venezolana, impidieron la firma de la Declaración Final. En septiembre concluyó el mandato de Rebeca Grynspan como secretaria general Iberoamericana y su relevo por el chileno Andrés Allamand marcará el futuro inmediato de la organización.

2022 también vendrá marcado por procesos electorales, comenzando por las elecciones presidenciales de Costa Rica (primera vuelta en febrero, segunda en abril), Colombia (mayo y junio) y Brasil (ambas en octubre). Sus resultados, junto con la votación para aprobar la nueva Constitución de Chile, actualmente en discusión, tendrán una clara incidencia en los equilibrios regionales. A esto se agrega el comienzo de los nuevos gobiernos elegidos en Chile y Honduras (con sendos presidentes electos de izquierda: Gabriel Boric y Xiomara Castro), cada uno con dinámicas propias a partir de la naturaleza peculiar de estas elecciones. En Nicaragua, la ilegítima reelección de Ortega solo traerá más complicaciones. El resultado desigual de las parlamentarias argentinas y de las regionales venezolanas tendrá un importante impacto político en sus países al hacer más evidentes las luchas de poder dentro de los oficialismos².

El enfrentamiento entre China y EEUU, y sus repercusiones en la región, es algo de lo que tanto España como la UE deberán estar pendientes, ya que puede afectar su

² Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2021), "Claves y tendencias al comienzo del nuevo ciclo electoral latinoamericano (2021-2024)", ARI nº 61/2021, Real Instituto Elcano, 23/VI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari88-2021-malamud-nunez-la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.

presencia e intereses en América Latina. También habrá que examinar si finalmente se concreta el despliegue de una “nueva política latinoamericana” de la Administración de Joe Biden, diferente a la heredada de Donald Trump.

En octubre o noviembre se realizará en República Dominicana la XXVIII Cumbre Iberoamericana, con el lema “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible”. La Cumbre permitirá calibrar el peso y el consenso que pueda generar el nuevo secretario general, de modo de ver la forma en que los agudos conflictos regionales siguen afectando al conjunto de la organización. Más allá de lo iberoamericano, España se debe preocupar por el estado de las relaciones euro-latinoamericanas. Teóricamente las cumbres entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son su marco institucional, pero la parálisis de la organización latinoamericana ha complicado todo. Los magros resultados de la VI Cumbre de la CELAC, celebrada en México en septiembre, no dan excesivos motivos de optimismo respecto al futuro.

2. Perspectivas regionales y bilaterales para España

España afronta 2022 con renovados desafíos en América Latina, tanto en sus relaciones regionales como bilaterales, pero también en las relaciones diplomáticas y económicas (inversiones y comercio). Desde la perspectiva regional los desafíos son diversos.

En primer lugar, la política iberoamericana. La elección del nuevo secretario general de la SEGIB y la realización de la Cumbre Iberoamericana en República Dominicana serán dos claves para calibrar el futuro. La presencia o no de Nicaragua se puede convertir en un foco de tensión en la propia cumbre y motivo de tensión política interna en España. También se deberá reforzar el protagonismo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en un campo –el de la educación– decisivo para afrontar los desafíos sociales y económicos de la recuperación post pandemia.

En segundo lugar, están las relaciones euro-latinoamericanas. Más allá de la CELAC, será necesario trabajar con el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior para intentar relanzar la relación. Una vía de aproximación alternativa, que supere el *impasse* en las Cumbres CELAC-UE, es aprovechar las múltiples instancias sectoriales de diálogo y cooperación existentes, como el Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la UE en Políticas sobre Drogas (COPOLAD). También hay que mantener la lucha contra la pandemia y la vacunación, e insistir en la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, es importante reforzar la cooperación, bien birregional o bien bilateral, en torno a temas claves de la recuperación, como el cambio climático y el Pacto Verde y la renovación digital.

Una tercera cuestión es la ratificación del Tratado MERCOSUR-UE. Aquí habrá que estar pendientes tanto de la configuración del nuevo gobierno alemán como de las elecciones presidenciales francesas. Más allá de las dificultades existentes a ambos lados del Atlántico, España debe insistir en la rápida ratificación del Tratado.

En cuarto lugar, es necesario reforzar la cooperación. Desempeñarán un papel importante tanto la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID), como la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

(FIIAPP), no solo en los temas de desarrollo sino también de fortalecimiento institucional. En quinto y último lugar, el Instituto Cervantes, la Real Academia Española y las academias de los países hispanohablantes deben seguir impulsando el panhispanismo, convertido en un activo relevante en la defensa global del español.

Desde la perspectiva bilateral, la naturaleza del vínculo depende de cada país y del sesgo político ideológico de cada gobierno. Actualmente, las relaciones más complicadas son con Venezuela y Nicaragua, donde se debe seguir impulsando la política de la UE de sanciones individualizadas contra figuras prominentes de ambos gobiernos. Cuba es otro caso especial, dado el aumento de la represión interna y su nivel de enfrentamiento con EEUU, lo que incrementa las urgencias de Washington para que los países aliados lo apoyen en su política cubana, cualquiera que esta sea. Con México será necesario evaluar si la presencia del nuevo embajador en Madrid cumple los objetivos de remansar las aguas.

En los restantes casos hay agendas más complicadas, pero en líneas generales sin graves problemas. Dada la naturaleza cambiante de las coyunturas políticas y la creciente polarización en la región, la diplomacia española debe estar preparada, diseñando con tiempo escenarios alternativos, para dar en cada caso la respuesta más adecuada. Esto se ha podido ver en torno a la elección del nuevo gobierno de Castillo en Perú y se volverá a vivir en Chile, Honduras, Costa Rica, Colombia y Brasil.

América Central es un caso especial, con elevados niveles de pobreza y desigualdad, escaso desarrollo, problemas de seguridad (penetración del narcotráfico) e instituciones democráticas débiles, a lo que se suman las crecientes discrepancias intergubernamentales. Sus problemas se han agravado y España debe contar con un plan estratégico concreto, diferenciado y factible, dadas las especiales circunstancias existentes, en especial en el Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala). Sobre todo, habrá que extremar la prudencia para evitar polémicas simplistas y acusaciones infundadas de injerencia en asuntos internos donde se tiene todo a perder.