


España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en América Latina

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

Rogelio Núñez Castellano | Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano | @RNCATELLANO 

Ernesto Talvi | Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano | @ernesto_talvi 

Resumen¹

La región seguirá marcada por los prolongados efectos de la pandemia y la agresión rusa a Ucrania. Las elecciones presidenciales en Argentina, Guatemala y Paraguay demostrarán si se confirma –o no– el giro a la izquierda de la región. Los principales desafíos económicos en 2023 serán la prevención de crisis de deuda soberana, detener la inflación, impulsar el crecimiento tras una década de estancamiento y gestionar la redistribución.

Es preciso que en Madrid y Bruselas se definan las líneas centrales de una estrategia más asertiva hacia América Latina. Además de la presidencia española, la Cumbre UE-CELAC, buscará consolidar la región como uno de los ejes prioritarios de la proyección internacional europea. En el nuevo contexto geopolítico, la mayoría de las democracias existentes en América Latina suponen un importante dique de contención frente a los regímenes autoritarios e iliberales. La disponibilidad de materias primas y recursos naturales para hacer frente a la actual crisis energética, así como el papel clave de la región abordando los retos globales del futuro inmediato, acentúan su importancia. Para potenciar la relación es necesario que la UE invierta mucho capital político y físico en América Latina. Pero deberá evitar replicar el vínculo asimétrico con China (y previamente EEUU), basado en la dependencia (comercial y eventualmente política) y desarrollar una relación mucho más horizontal.

Contexto regional

El año 2023 va a comenzar de un modo intenso para la relación entre España y América Latina, que seguirá marcada por los prolongados efectos de la pandemia y por la agresión rusa a Ucrania. El 1 de enero es la toma de posesión de Luiz Inácio Lula da Silva, a la que con toda probabilidad asistirá el rey Felipe VI, tal como viene haciendo en otras situaciones semejantes. El triunfo de Lula, que le permitirá ejercer un tercer

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del Elcano Policy Paper “España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos”, Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2023.

mandato, supuso un paso más en la secuencia de elecciones latinoamericanas ganadas por la oposición, lo que algunos interpretan como un giro a la izquierda o una “ola rosa”.

En el nuevo año se comprobará la validez de semejante tendencia. A lo largo de los 12 meses habrá elecciones presidenciales en Argentina, Guatemala y Paraguay. También se elegirá al gobernador del estado de México, hasta ahora un tradicional feudo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin olvidar el renovado proceso constituyente que debería tener lugar en Chile, una verdadera prueba de fuego para el gobierno del presidente Gabriel Boric, que concluye 2022 con una importante caída en su popularidad.

En Argentina, el gobierno kirchnerista/peronista afronta el final de su mandato en condiciones complicadas, agravadas por la condena por corrupción contra la vicepresidenta Cristina Fernández. Si la oposición del centro-derecha y el radicalismo se mantiene unida, tiene serias posibilidades de recuperar el poder, sin olvidar las opciones del libertario –populista de extrema derecha– Javier Milei. En Paraguay, el hegemónico Partido Colorado afronta los comicios dividido y con sanciones por corrupción de EEUU a algunos de sus principales dirigentes. Pero, si logra evitar la ruptura entre los seguidores del presidente Mario Abdo Benítez y los del expresidente Horacio Cartes, sus opciones de imponerse a Efraín Alegre, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y posible candidato de la Concertación (centro izquierda) son elevadas. En Guatemala, las dos candidatas que de momento tienen mayores opciones son la conservadora Zury Ríos, hija del exdictador Efraín Ríos Montt, y la populista (de centro-izquierda) Sandra Torres, exmujer del expresidente Álvaro Colom.

En estos tres casos, la probabilidad de triunfo de algún candidato “progresista” es mucho más remota que las victorias que se vaticinaban, por ejemplo, en 2022 en los casos de Colombia y Brasil. Si a esto se agrega un buen desempeño de la derecha chilena a la hora de constituir la nueva Asamblea Constitucional, la idea del “giro a la izquierda” sería puesta en cuestión. Por su parte, el resultado del estado de México daría importantes referencias acerca de las opciones de Morena, el partido del presidente Andrés Manuel López Obrador, de cara a las elecciones presidenciales de 2024, en las cuales no puede aspirar a la reelección.

En 2023 también se verá si Perú, una vez resuelto el problema de la continuidad de Pedro Castillo, se encamina o no hacia una nueva crisis institucional bajo la presidencia de Dina Boluarte; si en Bolivia se reconduce la pugna entre el gobierno nacional y el gobierno departamental de Santa Cruz, motor económico del país. Sobre la región sobrevolarán otros riesgos: los efectos de la crisis haitiana sobre la República Dominicana, la viabilidad de Nayib Bukele en El Salvador y de Xiomara Castro en Honduras, y la difícil convivencia en Costa Rica entre el presidente Rodrigo Chaves y la Asamblea Nacional.

Los resultados electorales, con independencia de la identidad de los ganadores, incidirán en la correlación de fuerzas intrarregional y también en el diseño de las alianzas que podrían tejerse tanto dentro de América Latina como fuera de ella. Por eso habrá que ver cómo la presencia de tantos gobiernos de izquierda condiciona o no la política

regional, una cuestión no tan sencilla como algunos medios de comunicación intentan transmitir.

Todo ello genera interés para buena parte de los actores extrarregionales y más en la coyuntura marcada por la postpandemia y las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania. La invasión vulneró la soberanía territorial de un país libre y reconocido internacionalmente, algo que los gobiernos y las sociedades latinoamericanas recalcan constantemente. Pero, más allá de la votación en los organismos internacionales, las respuestas regionales, salvo algunas excepciones y la postura de aquellos países alineados abiertamente con Moscú, fueron de escaso o nulo compromiso con la UE y EEUU. De hecho, ningún país latinoamericano se sumó a las sanciones contra Rusia.

En el lado económico, el crecimiento seguirá siendo sumamente limitado: de acuerdo con los pronósticos se espera que la región crezca un 2% en 2023, después de hacerlo en un 3,5% en 2022. La reconfiguración de las cadenas globales de valor y de abastecimiento, con el fenómeno paralelo del *nearshoring* o *friendshoring*, puede suponer algunas buenas noticias, aunque de momento sin efectos duraderos. De acuerdo con este diagnóstico general, los cuatro mayores desafíos económicos que enfrentará la región son: 1) prevenir crisis de deuda soberana ante el deterioro económico global; 2) quebrar la dinámica inflacionaria; 3) impulsar el crecimiento tras una década de estancamiento y 4) gestionar la puja distributiva.

El primer desafío es la aceleración inflacionaria en EEUU y buena parte de mundo que (combinada con el endurecimiento de la política monetaria, la subida de los tipos de interés, las turbulencias financieras y las presiones recesivas) hacen pensar en diversos procesos de reestructuración de la deuda externa, algunas veces acompañados de *defaults*, en los países emergentes y, en particular, en América Latina. Pero a diferencia de lo ocurrido en la década los años 80, la región está hoy en una posición más sólida, lo que le permite capear mejor el temporal. La principal diferencia no es el nivel de endeudamiento externo (algo más frágil que a principios de la década de los 80) ni la liquidez internacional, sino que el déficit de cuenta corriente (que mide la dependencia del financiamiento externo) es cuatro veces menor que hace 40 años atrás. Esto reduce la probabilidad de que las economías regionales tengan que procesar ajustes externos y cambios traumáticos ante la dificultad de acceso al financiamiento externo. De este modo, los problemas de deuda externa, como los que ya enfrentan algunos países (Argentina, Ecuador, Costa Rica y El Salvador) serán selectivos, pero no necesariamente generalizados.

En segundo lugar, la inflación es hoy una preocupación central de la economía mundial. La formidable expansión de los agregados monetarios en EEUU a raíz de la pandemia y la demora en retirarlos tuvieron un impacto negativo en América Latina. El aumento de la inflación estadounidense se tradujo en una mayor inflación importada y la expectativa de una política monetaria más restrictiva provocó depreciaciones generalizadas. Los tempranos aumentos de los tipos de interés decretados por algunos bancos centrales (Brasil) tuvieron éxito en que el proceso inflacionario no se disparara. Asumiendo un escenario sin interrupciones repentinas de los flujos de capital, en los próximos meses la inflación puede comenzar a bajar más rápidamente, aunque en Argentina y Venezuela continuará siendo muy alta. En este contexto, es previsible que

los bancos centrales mantengan políticas restrictivas hasta que la inflación disminuya de un modo consistente.

En lo que respecta al crecimiento, tras el súper ciclo de las materias primas (2004-2013), el PIB per cápita regional se estancó entre 2014 y 2019, en un contexto global más favorable que el actual. La pandemia y la invasión rusa empeoraron las cosas y se espera que solo en 2023 se consiga recuperar el PIB per cápita de 2019. De ahí la necesidad de introducir un debate clave, que se intensificará en los próximos años: ¿cómo crecer de manera sostenida y sostenible? La combinación de bajo crecimiento y elevadas tasas de interés y endeudamiento no deja margen para la acción pública (a diferencia de lo ocurrido durante el súper ciclo, con ingresos fiscales abundantes). En este contexto, el estancamiento del PIB per cápita planteará una “puja distributiva”, con su correlato en la intensificación de demandas sociales en las clases medias emergentes.

En ausencia de un crecimiento vigoroso (no previsto para los próximos años), la puja distributiva estará inevitablemente presente durante un cierto tiempo, lo que demandará medidas políticas y económicas eficaces para limitar sus efectos. La forma en que se procesen las demandas sociales, sin comprometer la estabilidad ni los incentivos a la inversión, la innovación y el crecimiento marcarán, sin lugar a duda, el destino de América Latina. Desde esta perspectiva, la renegociación de los contratos sociales sería un importante paso adelante.

Al margen de los problemas económicos, la región debe afrontar otras cuestiones que son fuente de conflictividad en las distintas sociedades nacionales, como las migraciones irregulares, la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico, un fenómeno agravado por la expansión continental de los carteles de la droga mexicanos y brasileños. Todas estas cuestiones impulsan la expulsión de población en algunos países, cuyo destino es EEUU, la UE (España) y, en algunos casos, los propios países de la región (entre ellos Chile, Colombia, Costa Rica y República Dominicana). Tampoco se puede olvidar la polarización política, la presencia de experiencias populistas de distinto signo y la proliferación de regímenes iliberales (algunos, como los de Cuba, Nicaragua y Venezuela, de un claro signo autoritario). Por eso no sería descartable, en algunos casos, el retorno de la protesta social, incluso con brotes violentos, como se observa tanto en la Patagonia chilena como en la argentina. La fragmentación existente en América Latina, que impide a la región hablar con una sola voz, dificulta coordinar políticas que permitan impulsar soluciones consensuadas para los problemas más urgentes.

Relaciones con España y la UE

A la vista de los cambios económicos y políticos que ocurren en algunos países de América Latina, el interés de muchos de sus ciudadanos y empresas por España se ha incrementado en los últimos años. Por un lado, con un sostenido aumento de la inmigración, que afecta tanto a grupos pertenecientes a las clases medias emergentes como a sectores de mayores recursos. Por el otro, con una mayor presencia de inversiones latinoamericanas en España, que afectan no solo al sector inmobiliario, sino también al resto de la inversión productiva.

Teniendo en cuenta que buena parte de la imagen de España en América Latina es producto de las imágenes y valoraciones que proyectan los inmigrantes en sus sociedades de origen, la administración española (en sus niveles nacional, autonómico y municipal) debería dar respuestas positivas para facilitar las condiciones de vida de estos grupos. Dada la buena receptividad que tiene la migración latinoamericana en todo el espectro político nacional, sería un objetivo que no provocaría grandes recelos.

En sentido inverso, la situación económica latinoamericana condiciona algunas decisiones empresariales sobre la oportunidad y el monto de las inversiones en determinados países. El desenlace de algunos proyectos de reformas económicas más o menos profundas (reformas tributarias y del sistema de pensiones, por ejemplo) añaden ciertas dosis de incertidumbre sobre el futuro. Lo que está ocurriendo en Chile y Colombia, así como lo que podría pasar en Brasil, son un ejemplo de lo que aquí se apunta. De todos modos, las empresas españolas presentes en esos países, muchas de ellas con un profundo conocimiento de su realidad, no están viviendo con excesivo temor los cambios políticos que se están produciendo.

En líneas generales, las relaciones bilaterales de España con el conjunto de la región son relativamente satisfactorias, más allá de ciertas fricciones en algunos casos concretos. También hay oportunidades que se abren y que habrá que estar atentos para saberlas aprovechar. Entre las mayores dificultades sobresale la *relación con México*, que seguirá siendo una constante fuente de conflicto. Dadas las dificultades que parece estar encontrando el presidente López Obrador para llevar adelante su tan deseada reforma del sistema electoral y la creciente proximidad de las elecciones de 2024, se persiste en la tendencia de movilizar a los sectores más leales atizando el componente antiespañol del nacionalismo mexicano. En este sentido, destacan unas recientes declaraciones del presidente que afirmaba que España ha dado “continuidad” al franquismo “sin Franco” y que, pese a los cambios de los últimos años, la presencia del franquismo no ayuda a los valores democráticos. Los repetidos ataques contra España y su ausencia de tres grandes cumbres internacionales en noviembre de 2022 (COP27, G20 y APEC), así como de otras similares en los últimos cuatro años, sientan un mal precedente de cara a la Cumbre Iberoamericana (en marzo) y en la UE-CELAC (probablemente en julio)

En Colombia, el proceso de “paz total” iniciado por el presidente Petro podría ser una buena oportunidad para que España vuelva a evidenciar su compromiso con la región, pese a la existencia de fuertes condicionantes, como la resistencia venezolana, para desempeñar un papel protagónico. En Nicaragua, mientras se prolongue la política represiva y dictatorial del matrimonio Ortega-Murillo, será muy difícil recuperar el diálogo bilateral, hoy bastante maltrecho, especialmente tras la expulsión de la embajadora de la UE en octubre de 2022.

Cuba, por su *complicada situación económica* y migratoria, así como las opciones de que se produzca un estallido social de imprevisibles repercusiones políticas, es un caso especial. La diplomacia española deberá seguir con atención lo que allí ocurre, tanto por sus repercusiones sobre el conjunto del continente, como por la manera en que podría afectar la relación bilateral. Algo similar ocurre con *relación a Venezuela*, especialmente

tras el inicio de un incipiente acercamiento con EEUU y la posibilidad de que se reanuden las negociaciones con la oposición en la Ciudad de México.

La relación de España, y también de la UE, con América Latina está condicionada por la fragmentación que atraviesa la región y la forma en que ésta incide en la formulación de la política exterior de sus diversos países, impidiéndoles alcanzar los más mínimos consensos en temas relevantes, tanto de la propia agenda regional como de la internacional. En la coyuntura marcada por la invasión rusa de Ucrania, España y la UE necesitan potenciar la relación con América Latina, reformulando en buena medida las alianzas previamente existentes. Sin embargo, en el pasado los esfuerzos hechos para potenciar el vínculo birregional han demostrado tener límites.

Hoy América Latina tiene un renovado interés para la UE, tanto porque la mayoría de las democracias existentes en la región suponen un importante dique de contención frente a los regímenes autoritarios e iliberales que proliferan en el mundo, como por la gran disponibilidad de materias primas y recursos naturales para hacer frente a la actual coyuntura y a su papel clave en los retos globales del futuro inmediato (cambio climático y transformación digital). Así, por ejemplo, la región posee abundantes recursos hidrológicos, el 86% de las reservas mundiales de litio y grandes yacimientos de minerales estratégicos (cobre, cadmio, etc.), así como un gran potencial para generar energías renovables, incluyendo el hidrógeno verde.

Para poder romper el *impasse* (e incluso el desinterés de muchos Estados miembros de la Unión) es preciso que en Madrid y Bruselas se definan las líneas centrales de una estrategia más asertiva hacia América Latina. Para potenciar la relación y neutralizar, en cierta medida, la presencia e influencia de otros actores extrarregionales, como China, Rusia e Irán, es necesario que la UE invierta mucho capital político y físico en la región en los próximos años. La presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será una buena oportunidad para impulsar la relación entre la UE y América Latina, como ya ocurrió en 1989, 1995, 2002 y 2010. En esta ocasión, se podrán reforzar las demandas existentes en la actual coyuntura. Ahora bien, uno de los mayores empeños de la presidencia pasa por tratar de evitar que todos los esfuerzos y trabajo depositado en un semestre no se agote en tan corto período de tiempo, sino que vaya más allá, construyendo logros duraderos y sostenibles a medio y largo plazo.

La proyección latinoamericana de España se asienta, por un lado, en los lineamientos de su política exterior y, por el otro, en el marco de la acción exterior europea definido por el Servicio Europeo de Acción Exterior. Una acertada combinación de ambos factores permitirá reforzar la presencia e influencia españolas en la región. Como se ha mencionado anteriormente, 2023 presenciara dos encuentros importantes: la XXVIII Cumbre Iberoamericana, en República Dominicana en marzo; y la Cumbre UE-CELAC, que probablemente se celebre en julio en Bruselas. Hay cuatro líneas de acción básicas que permitirían redefinir la relación birregional: 1) impulsar una articulación política más permanente, 2) avanzar en los acuerdos comerciales aún pendientes de ratificación (UE-Mercosur) o de renovación (UE-Chile y UE-México), 3) incrementar el flujo de las inversiones y 4) repensar la estrategia de cooperación en un contexto postpandemia.

Como señaló el secretario general Iberoamericano, Andrés Allamand: “Considerando que España estará a la cabeza de la UE, y que el alto comisionado sea un español, los astros están alineados de manera tal que podamos tener un relanzamiento de las relaciones entre Latinoamérica y Europa”. En este sentido, el lema de la Cumbre, “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible”, señala algunos de los lineamientos clave para sostener la relación, partiendo de una clara definición del Pacto Verde y de la transformación digital. Desde esta perspectiva, la agenda de la Cumbre incluye avanzar en la definición de una Carta Iberoamericana de Derechos Digitales y de una Carta Ambiental Iberoamericana y contribuir a la formación de una “Arquitectura Financiera Internacional”.

Con la Cumbre UE-CELAC, que se celebrará tras siete años de parálisis (en 2015 se reunió la última), Bruselas aspira a convertir América Latina en uno de los ejes prioritarios de su proyección internacional, especialmente relevante en el nuevo contexto geopolítico que comenzó a definirse tras la invasión de Ucrania. Esto ocurre tras el largo eclipse en la relación debido a problemas internos de la UE (crisis de 2008 y *Brexit*), las renovadas prioridades geopolíticas europeas y la apuesta latinoamericana por otros actores internacionales, como China.

Para que la UE recupere protagonismo en América Latina, con una estrategia eficaz ante el avance de China, se debe rediseñar el vínculo, logrando que vaya más allá de los intercambios comerciales, con otros componentes políticos, económicos, sociales y de seguridad, que trasciendan la retórica tradicional de las buenas intenciones y de los valores compartidos.

Para ello, tanto la UE como los países de América Latina deberían clarificar su papel internacional. Por el lado de América Latina ésta debe generar un consenso mínimo entre la mayor parte de los países que la componen, para convertirse en un interlocutor fiable. A su vez, para recuperar influencia y presencia en la región, la UE debe diseñar una agenda atractiva para América Latina, especialmente ante la creciente presencia china. Se trata de no replicar el vínculo asimétrico entre los países latinoamericanos y China (y previamente con EEUU), basado en la dependencia económica y comercial y, eventualmente, política. La relación reformulada debería ser mucho más horizontal, teniendo presente los valiosos aportes latinoamericanos para dar respuesta a los problemas globales y también para dinamizar la relación birregional. Vistas las grandes dificultades existentes en América Latina para reforzar la arquitectura institucional de su integración y el estado de fragmentación existente, la UE debería ser capaz de combinar su apuesta por potenciar la relación birregional (a través de la CELAC) con un mayor despliegue en lo que respecta a las relaciones bilaterales, comenzando por promover las alianzas estratégicas existentes con México y Brasil.