

¿Por qué importa América Latina?

¿Por qué importa América Latina?

Carlos Malamud, José Juan Ruiz y Ernesto Talvi (eds.)
Informe 32 | Junio 2023

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, y Economía y Competitividad.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
▶ GEOPOLÍTICA Y ECONOMÍA DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: PREJUICIOS Y REALIDADES	
1. América Latina es un fracaso económico: del relato a los datos	17
2. América Latina es un desastre político: un enfoque alternativo	74
3. La Unión Europea y Estados Unidos han abandonado América Latina	94
4. Las empresas españolas se retiran de América Latina	108
▶ OPORTUNIDADES DE LA NUEVA COYUNTURA: UNA AGENDA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA	121
1. Las prioridades en las relaciones Unión Europea-América Latina según los protagonistas	123
2. Un Consejo de Comercio y Tecnología Unión Europea-América Latina	133
3. Acuerdo Unión Europea-Mercosur: una oportunidad estratégica para la Unión Europea y América Latina	145
▶ AMÉRICA LATINA Y LOS OBJETIVOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA	159
1. Experiencias previas, impulsos sin continuidad (1989, 1995, 2002 y 2010)	161
2. UE-CELAC: Ocho años viviendo de espaldas	163
3. Los tres ejes de la Presidencia española para América Latina	163

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO*

Los contactos y entrevistas con protagonistas del mundo de los *think tanks*, de la academia, del sector corporativo y de los gobiernos nacionales mantenidos a lo largo de los últimos seis meses por los investigadores del Real Instituto Elcano nos ha llevado a concluir que, con los necesarios matices y excepciones, la narrativa más extendida en Europa sobre América Latina tiene básicamente cuatro elementos:

1. En lo económico, la percepción ampliamente extendida es que la región ha desaprovechado una vez más sus oportunidades de saltar al desarrollo por su tendencia a registrar frecuentes y profundas crisis macroeconómicas inducidas por su insostenible combinación de sus políticas monetarias, cambiarias y fiscales.
2. En lo político, por un pobre balance en términos de estabilidad política y de calidad democrática, que se entremezcla con un poco disimulado pesimismo respecto a la regresión democrática, que muchos perciben que se está produciendo en la región como consecuencia de la polarización política, el radicalismo de los gobiernos que llegan al poder y los populismos de uno y otro signo.
3. En la geopolítica, por un cierto derrotismo que deriva de la creencia de que el fracaso económico y la volatilidad política han llevado a Europa –y a Estados Unidos– de desentenderse de la región, abriendo así la puerta a China que hoy es –o está muy cerca de serlo– la potencia hegemónica en el área.
4. Finalmente, que las empresas –particularmente las españolas–, que apostaron por la región en la última década del siglo pasado, han dejado de considerarla una región prioritaria y han vendido, o al menos ralentizado, sus inversiones en los países de América Latina, escarmentados por la destrucción de valor que para sus accionistas ha acabado comportando aquella apuesta inversora.

*Contribuyeron a la elaboración de este informe los investigadores del Real Instituto Elcano: Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Enrique Feás, Carola García-Calvo, Carmen González-Enríquez, Raquel Jorge, Lara Lázaro, José Pablo Martínez, Rogelio Núñez, Ignacio Urbasos y Álvaro Vicente.

Asimismo, contamos con la colaboración de investigadores de otras instituciones: Juan Carlos Berganza, Rodolfo G. Campos y Jacopo Timini del Banco de España; Alejandro Fiorito de la Johns Hopkins University SAIS; y Antoni Esteve de ordeal y Alejandro Werner del Georgetown Americas Institute. Las opiniones vertidas en este informe no comprometen a las instituciones a las que están afiliados.

María Dolores de Azategui y Miguel de Avendaño estuvieron a cargo del proceso editorial.

Los editores de informe, Carlos Malamud, José Juan Ruiz y Ernesto Talvi, expresan su más profunda gratitud a todos ellos.

Este trabajo del Real Instituto Elcano expone y documenta por qué las cuatro creencias anteriores son prejuicios que no están avalados por los datos.

El informe no pretende ser un análisis convencional sobre América Latina. Nuestro objetivo es analizar con rigor y datos los anteriores relatos económico, político y geoestratégico para tratar de contribuir a que el debate se desplace desde las preconcepciones a la evidencia.

Facta non verba

No se trata de implantar un "nuevo" relato, más amable y optimista sobre la región, sino alertar a quienes están interesados en el papel estratégico, económico o político de América Latina sobre la necesidad de contrastar las narrativas que sobre ella circulan.

Si *facta non verba* es casi siempre un buen lema para entender al mundo, en el caso de América Latina es un prerequisite para tener una visión equilibrada de la única región emergente que trata de converger al desarrollo desde la democracia. Nuestra contribución es mostrar que, en América Latina, los datos matan el relato.

¿Es América Latina un desastre político?

El relato dominante sugiere que el estancamiento económico de la última década llevó a un desencanto con la democracia, una desafección con los partidos establecidos y con la élite política tradicional, a frecuentes movilizaciones de protesta, al voto de castigo, a la fragmentación y polarización del sistema político, y a una frágil gobernabilidad.

Esta es una visión parcial y sesgada que cuando los sucesos políticos de América Latina se insertan en el contexto de las tendencias globales, a lo que realmente apunta es a que el continente no es una excepción. Además, en la dinámica política de la región hay elementos cíclicos, asociados al ciclo económico, sin vocación de permanencia.

La evidencia lo que muestra es que la democracia se ha consolidado en prácticamente toda la región y a que una generación entera de latinoamericanos ha crecido viendo en las elecciones el único modo legítimo de elegir un gobierno. En desarrollo democrático, y respeto por los derechos humanos, América Latina ocupa el primer puesto entre las regiones emergentes.

El apoyo a la democracia como régimen político sigue siendo ampliamente mayoritario respecto a otras alternativas. Un 67% de los ciudadanos latinoamericanos cree que "la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno". Y aunque las propuestas políticas alternativas a las

tradicionales, a izquierda y derecha, radicalizan la oferta política, no se observan cambios en la autopercepción ideológica del electorado que se mantiene anclada en el centro: un 68% de los latinoamericanos se autodefinen como de centro, centro izquierda o centro derecha.

Estos cuatro elementos –naturaleza global de los retrocesos políticos, prevalencia de la democracia, un núcleo duro y mayoritario de apoyo a la democracia y de votantes autoidentificados con el centro– sugieren que los retrocesos de los últimos años son más coyunturales que estructurales y podrían revertirse si se producen cambios en el contexto global o si la economía de la región retoma el crecimiento.

En lo que concierne al Estado de derecho, América Latina no se diferencia de las demás regiones emergentes. Si se excluye a los países de la región que son dictaduras –en particular Cuba, Venezuela y Nicaragua– o autocracias, América Latina se ubica en el tercio del mundo con mayor respeto al Estado de derecho.

¿Es América Latina un fracaso económico?

Los progresos en la gestión macroeconómica de los últimos 20 años han sido muy importantes y un grupo considerable de países de América Latina ha logrado resultados macroeconómicos notables.

Toda una generación latinoamericana ha crecido con una inflación baja y relativamente estable, unas finanzas públicas razonablemente saneadas y una regulación y supervisión del sistema bancario que ha conseguido que la región cuente hoy con sistemas financieros sólidos.

El logro más emblemático posiblemente sea la reducción de la frecuencia de las crisis de balanza de pagos, de deuda y financieras: de un promedio cuatro al año desde mediados de la década de los 70 hasta principios de los 2000, se ha pasado a menos de una crisis al año desde entonces.

Como consecuencia de esta mayor estabilidad macroeconómica, América Latina pasó de ser protagonista –una de cada tres crisis globales tuvo lugar en la región entre 1974 y 2003– a ser actor de reparto: sólo una de cada seis crisis globales se produjo en América Latina.

Es cierto que América Latina no ha conseguido en estas primeras dos décadas del siglo XXI avances significativos en el proceso de convergencia a los niveles de renta per cápita de los países desarrollados.

Pero tampoco lo han hecho la mayoría de los países emergentes.

En los casi tres cuartos de siglo que van desde 1945 a 2018, el salto a esos niveles de renta per cápita de los países desarrollados¹ sólo lo han conseguido 30 países: cuatro exportadores de petróleo (Arabia Saudí, Guinea Ecuatorial, Omán y Bahréin), dos países con un fuerte sector turístico (Seychelles y Mauricio), dos potencias europeas históricas destruidas en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial (Francia e Italia), Israel, seis tigres asiáticos (Japón, Corea, Taiwán, Singapur, Malasia y Hong Kong), 14 países europeos (entre ellos España, Portugal y Grecia), más Puerto Rico y Panamá.

En el mismo periodo, 11 países que en 1945 estaban en el grupo de los niveles de renta ya no lo estaban en 2018. De ellos, nueve eran exrepúblicas soviéticas y dos eran latinoamericanos: Argentina y Venezuela.

Los datos lo que nos dicen es que saltar a un nivel de renta asociado al desarrollo no es frecuente, salvo que se tomen atajos vinculados, básicamente, a la explotación de recursos naturales, a una industria naciente como el turismo o a una recuperación intensa tras un *shock* históricamente anómalo. Esa es la razón que subyace tras el dato de que, para el conjunto de la economía mundial, el nivel de renta de 1945 explica el 70% del nivel en 2018. La convergencia con los niveles de renta per cápita de los países ricos, en la reciente historia económica mundial, es más una aspiración que un objetivo realista de política económica.

Además del retroceso de Venezuela y Argentina, es evidente que las economías latinoamericanas han crecido poco en términos relativos: 11 países (más de la mitad) se han alejado de la frontera de la convergencia real con los países desarrollados y sólo siete (Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, Brasil, Panamá y República Dominicana, ordenados de menor a mayor acercamiento) han reducido esa brecha de renta per cápita.

Por eso, el desafío de América Latina sigue pasando por reactivar el crecimiento y no sólo porque será un mayor crecimiento el que hará posible la convergencia sino, fundamentalmente, porque su ausencia llevará inevitablemente a una puja redistributiva que creará otros problemas y será caldo de cultivo para la tensión social.

Nuestra esperanza radica en que los avances políticos, económicos y sociales constatables –despreciados o silenciados por el relato tradicional– han sentado las bases necesarias para un crecimiento inclusivo y sostenible.

¹ En 1945, de las 169 economías consideradas por Angus Maddison sólo 39 –un 23%– tenían una renta per cápita superior a 5.000 dólares constantes. En 2018, el número de países con una renta superior a 20.000 dólares era de 59. Este aumento se descomponía en 30 países que consiguieron tener una renta per cápita superior al 30% del promedio mundial y en 11 países que dejaron de figurar junto a los que más renta tenían en 1945. Entre ellos estaban Venezuela y Argentina.

¿La UE (y EEUU) han abandonado América Latina?

Existe una percepción generalizada de que la UE y EEUU se han desentendido de América Latina, y que, al dejar un vacío, China ha ocupado el espacio y ahora es el jugador dominante en la región.

Los datos no corroboran este sesgo de percepción.

Para comenzar, México y América Central –que en todas las dimensiones no sólo las económicas, comerciales y de inversión, sino también en relación con los vínculos militares (compra de armas) y vínculos humanos (migrantes, turistas y estudiantes)– están indisolublemente ligados a EEUU.

La realidad de América del Sur es distinta. Pero no porque China desempeñe un papel dominante –de hecho, su papel queda limitado estrictamente al plano comercial como comprador de recursos naturales y productos primarios y vendedor de productos manufacturados– sino porque América del Sur es mucho “más europea”.

La UE –a diferencia de China– es un importante mercado de destino de las exportaciones de productos de alta tecnología de América del Sur y, de lejos, el mayor inversor en la región (20 veces mayor que China). La UE también es el mayor proveedor de equipamiento militar y el destino preferido de turistas, estudiantes y migrantes de América del Sur.

¿Se han retirado las empresas españolas de América Latina?

El relato habitual es que las empresas españolas aprovecharon la apertura externa y la reestructuración económica de América Latina tras la Década Perdida. Apalancándose en las estrechas relaciones culturales e históricas y el acceso a la financiación internacional abundante y barata que produjo la entrada de España a la Comunidad Económica Europea, supieron internacionalizarse e insertarse en las cadenas globales de valor.

La crisis de la convertibilidad argentina recordó a los empresarios que invertir en países emergentes conllevaba riesgos significativos y condujo a una pérdida de protagonismo de América Latina en favor de los países más desarrollados.

El argumento central de este relato es que la volatilidad y baja rentabilidad de las inversiones iniciales, junto a la inseguridad jurídica y el pobre crecimiento económico, disuadieron a los empresarios de seguir aumentando su exposición en una región en donde es difícil generar valor para los accionistas.

Los datos no corroboran la hipótesis de la retirada de la inversión española en América Latina tras las crisis de 2001-2003.

Ocurrió lo contrario: entre 2007 y 2020, por cada 100 euros invertidos, 30 fueron a América Latina y 55 a EEUU y otros países desarrollados no comunitarios. La UE sólo captó un 4% de la inversión extranjera directa (IED) neta española.

La evidencia tampoco corrobora la creencia de que en los países que crecen poco y sufren intensos y frecuentes desequilibrios macro-financieros se destruye sistemáticamente valor para los accionistas de las empresas inversoras. La comparación entre la rentabilidad bruta sobre la inversión y el coste de capital apunta a que la inversión española, en América Latina ha creado en promedio valor –un 4,8% sobre el capital invertido– frente al 3,5% que ha conseguido con sus inversiones en los países desarrollados.

El equívoco sobre la secuencia del proceso de internacionalización –primero América Latina, luego los desarrollados– y el énfasis en la pérdida de interés de las empresas españolas en la región –algo que no ha ocurrido– probablemente tiene que ver con uno de los más interesantes rasgos de la segunda fase de la internacionalización de la inversión española: si la primera fase estuvo basada en grandes adquisiciones y participaciones en subastas en las que se privatizaron las empresas públicas de la región, la segunda ha estado basada en la reinversión de las utilidades generadas por las primeras adquisiciones.

Es decir, los empresarios españoles han honrado su palabra de ser “inversores de largo plazo” y han destinado a la reinversión buena parte –si no todos– los beneficios obtenidos.

La Presidencia española

La presidencia española de la UE es una nueva ventana de oportunidad –como en 2002 y 2010– para convertir los vínculos entre la UE y América Latina en una verdadera alianza estratégica.

Los incentivos para ambas partes existen. La invasión rusa ha llevado a reformular las alianzas. El ascenso de China y otras potencias agresivas como Rusia alteran los equilibrios internacionales, dando lugar a un nuevo escenario geopolítico.

Este replanteamiento de sus alianzas conduce a Europa a mirar hacia América Latina como un socio clave para proyectar su liderazgo internacional y diseñar un mundo basado en el multilateralismo, los valores democráticos y el desarrollo sostenible social y medioambiental, además de un suministrador confiable de materias primas estratégicas.

Ello requerirá de enormes dosis de voluntad política por ambas partes, una apuesta por la continuidad y profundización del vínculo y, sobre todo, la decidida institucionalización de la relación para que ésta no dependa más de "alineamiento de astros" o presidencias españolas, sino que camine de forma autónoma, con respaldo financiero y comunitario, y un compromiso birregional.

La dimensión institucional y política

Los nuevos vínculos deberían combinar de forma flexible lo birregional y lo bilateral.

La idea sería conformar un bloque UE-CELAC que actúe coordinadamente en el escenario internacional, pero al mismo tiempo se debería potenciar la relación con ciertos actores regionales.

Para maximizar los resultados de los esfuerzos diplomáticos es necesario que, simultáneamente a las cumbres con la CELAC, se haga una fuerte apuesta bilateral por aquellos países que destaquen por su potencial internacional (los tres miembros del G20: Brasil, México y Argentina), su relevancia regional (Chile, Uruguay, Perú, Colombia) o su interés en reforzar los lazos con la UE.

La intensificación reciente de la presencia de autoridades comunitarias y representantes de los gobiernos europeos es una buena señal en el sentido correcto.

Un Consejo de Comercio y Tecnología (CCT) UE-América Latina

Diseñado como un foro bilateral de alto nivel, un Consejo de Comercio y Tecnología UE-ALC (CCT/UE-ALC), ejecutivo, pragmático y orientando a resultados, sería un excelente punto de partida y una plataforma única para organizar la relación bilateral UE-América Latina y la búsqueda de acuerdos estratégicos para los desafíos globales.

El espíritu del CCT/UE-ALC sería similar al existente entre la UE y EEUU y la UE y la India. Se trata de coordinar y colaborar en un amplio abanico de temas como seguridad energética, seguridad alimentaria e hídrica, gobernanza digital y conectividad, cadenas de suministro, tecnologías de energía limpia y ecológica, migración, crimen y terrorismo transnacional.

Un CCT marcaría un hito muy importante en las relaciones UE-ALC y las llevaría a un nuevo nivel más elevado. Se trata de un mecanismo vital para que ambas regiones ahonden en su compromiso estratégico.

Una apuesta estratégica de primer orden: el acuerdo UE-Mercosur

La ratificación del acuerdo UE-Mercosur no es un fin en sí mismo sino el punto de partida para un proyecto más ambicioso que servirá a los intereses estratégicos y económicos de la UE y América Latina.

Si el acuerdo UE-Mercosur llega a buen puerto, la UE tendrá acuerdos con un 94% del PIB de América Latina, comparado con un 44% de EEUU y 14% de China. Se trataría de un logro nada desdeñable, ya que la UE sería la potencia mundial con una mayor presencia y vínculos más profundos con la región.

El acuerdo UE-Mercosur sería además el trampolín para una integración UE-América Latina más ambiciosa y profunda y la vía para impulsar una integración intrarregional en América Latina, un objetivo que ha sido esquivo desde hace décadas.

Vislumbramos un enfoque muy pragmático que consiste en interconectar la red de los tratados comerciales de la UE con América Latina, por ejemplo, a través de la acumulación cruzada de normas de origen de los distintos acuerdos, la armonización de estándares, de los procesos regulatorios, de la normativa sobre comercio digital y de los procedimientos aduaneros, que permitan una mayor circulación transfronteriza de bienes, servicios e inversiones.

Una integración en la que se armonicen entre sí los acuerdos que los países de América Latina tienen con la UE daría lugar a un espacio económico inmenso: 1.100 millones de personas con un PIB total superior a 22 billones de dólares, similar al de la economía estadounidense.

El impacto económico sería enorme. Sólo en la dimensión comercial, los flujos de comercio entre la UE y el América Latina aumentarían un 70% y el comercio intrarregional en América Latina un 40%, con efectos adversos muy limitados sobre el comercio con otras regiones geográficas.

Si una asociación de este tipo acabara cuajando, podría haber enormes beneficios mutuos.

Las economías de la UE y América Latina se complementan entre sí. América Latina posee abundantes recursos energéticos y minerales, sol, viento, agua y tierra fértil, la capacidad de producir energía limpia, abundante y barata, y alimentos ecológicos a gran escala. La UE puede aportar a la región el capital, la tecnología de vanguardia y el *know-how* indispensables para el desarrollo de América Latina.

El acuerdo UE-Mercosur es una oportunidad trascendental para que ambas regiones ahonden en su cooperación y compromiso. La ocasión es propicia y el momento es ahora.

GEOPOLÍTICA Y ECONOMÍA
DE LAS RELACIONES UNIÓN
EUROPEA-AMÉRICA LATINA:
PREJUICIOS Y REALIDADES



GEOPOLÍTICA Y ECONOMÍA DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: PREJUICIOS Y REALIDADES

► 1. América Latina es un fracaso económico: del relato a los datos

La opinión generalizada desde las capitales europeas es que América Latina es un fracaso económico: una región altamente volátil, propensa a tener crisis recurrentes (cambiarias, bancarias y de deuda soberana) e incapaz de desarrollarse y sostener una dinámica de convergencia hacia los niveles de ingreso de las economías avanzadas, como hicieron los tigres asiáticos.² Recordando una conocida frase, la percepción establecida es que "América Latina es la región del futuro y siempre lo será."³

Los datos evidencian que esta visión es sesgada y no se corresponde con la realidad.

En primer lugar, los progresos en la gestión macroeconómica de los últimos 20 años han sido muy importantes y los resultados están a la vista.

En segundo lugar, la convergencia desde el subdesarrollo al desarrollo es la excepción que confirma la regla, en tanto que la *no* convergencia es un fenómeno generalizado en todas las economías emergentes. Juzgar el desempeño a largo plazo de América Latina comparándolo con procesos de convergencia altamente improbables y que sólo lograron en la postguerra Japón, Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong es, por decir lo menos, incorrecto.

El gran desafío que tiene por delante América Latina no es la gestión macroeconómica ni alcanzar el objetivo improbable de la convergencia, sino el de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo. Hace una década que el ingreso per cápita de la región está estancado. La ausencia prolongada de crecimiento lleva inevitablemente a un escenario de puja distributiva por unos recursos fijos, que no sólo es caldo de cultivo para las tensiones sociales, sino que consume los valiosos esfuerzos políticos de la sociedad al tener que administrar esas tensiones en lugar de concentrarse en la búsqueda del crecimiento.

2 Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

3 La frase original, basada en el título de un libro de Stefan Zweig sobre Brasil, se atribuye a Charles de Gaulle.

1.1 Gestión macroeconómica

En esta sección se evalúan seis aspectos clave de la gestión macroeconómica en la región y el progreso y mejora en los mismos durante el siglo XXI.

1.1.1. Regímenes cambiarios

Las crisis cambiarias que azotaban una vez sí y otra también a las economías de la región son en buena medida parte del pasado.⁴

En la actualidad ocho países de la región tienen tipos de cambio flexibles (Figura 1).⁵ Otros 10 usan *soft pegs* y sólo seis tienen tipos fijos o manejados de manera poco transparente. En contraste con el año 1999, en el que casi un tercio de los países de la región tenían tipos fijos o manejados de manera poco transparente.

La prevalencia de los distintos regímenes cambiarios en América Latina está en línea con las tendencias internacionales: la proporción de países de la región que utilizan tipos de cambio flotante, *soft pegs* o tipos fijos, es muy similar a la del resto del mundo (Figura 2).

4 América Latina se refiere en este documento de manera general a la región, incluyendo el Caribe. Se han recopilado datos para 24 países que componen la muestra en el Gráfico 1.1 (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá, República Dominicana, Surinam, Trinidad & Tobago, Uruguay y Venezuela). Distintas subsecciones pueden tener muestras diferentes según la disponibilidad de datos y se excluyen de la muestra islas pequeñas del Caribe (con un PIB inferior a los 1.000 millones de dólares) y países sin datos como Cuba.

5 Estos países representan el 76% del PIB regional.

Figura 1. Regímenes de tipo de cambio, 2021

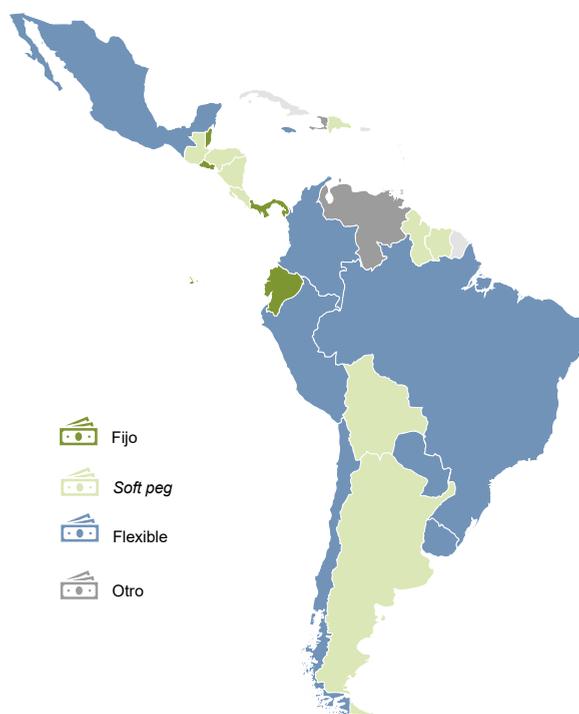


Figura 2. Distribución de los regímenes de tipo de cambio, 2021

	América Latina	Resto del mundo
	(% del total de países)	
Flexible	33,3	32,8
Soft peg	41,7	48,0
Otro	8,3	5,8
Fijo	16,7	12

Fuente: FMI (2021).

Notas: la categoría de tipo cambio *flexible* incluye *floating* y *free floating*, según el nivel de intervención en el mercado cambiario, que en ambos casos está limitado a situaciones excepcionales. *Soft peg* incluye modelos (a) *crawl-like*: el tipo de cambio se mueve en una banda del 2% respecto a una tendencia identificada durante al menos seis meses; (b) *crawling peg*: tipo de cambio cuya paridad se fija con otra moneda o monedas y (c) *stabilized*: el tipo de cambio se mueve en una banda del 2% y no fluctúa durante al menos seis meses. *Otro*: el modelo de tipo de cambio no encaja en las demás categorías y es poco transparente. Los modelos de tipo de cambio Fijo tienen una paridad fija o directamente adoptan una moneda extranjera.

1.1.2. Independencia de los bancos centrales

La pérdida de independencia de los bancos centrales durante la mayor parte del siglo XX se ha revertido en los últimos 30 años; en la actualidad 13 países de América Latina tienen bancos centrales independientes (Figura 3.1 y 4).^{6, 7}

Los bancos centrales comenzaron a ganar independencia *de facto* a nivel operativo en los años 90 (Figura 4). Este proceso fue seguido por legislaciones que certificaron y aseguraron estos avances. Así, se consolidó la independencia de la política monetaria y se logró el abandono de la financiación monetaria de los déficits fiscales en la mayoría de los países.⁸

Figura 3.1. Cien años de independencia de los bancos centrales (índice 0-1; 1=máximo nivel de independencia)



Fuentes: Jácome y Pienknagura (2022) y bancos centrales.

6 Estos países representan el 79% del PIB regional.

7 Jácome y Pienknagura (2022) y Garriga (2016).

8 Recientemente han surgido algunas preocupaciones con respecto a la independencia de los bancos centrales en América Latina, lo cual enfatiza la importancia de los avances logrados (ver, por ejemplo, Citibank (2022)).

Figura 3.2. Independencia de los bancos centrales en 2023 ⁹

Fuentes: Jácome y Pienknagura (2022) y bancos centrales.

⁹ La independencia de facto puede no estar legislada, pero se reconoce y ejerce. Por ejemplo, Argentina, Bolivia y Venezuela tienen legislada la independencia de los bancos centrales, sin embargo, estos países no tienen la independencia *de facto*, mientras que Brasil no tiene la independencia legislada, pero *de facto* es un banco central independiente. Por su parte, Ecuador y El Salvador reconocen la independencia de su banco central, pese a no tener una moneda independiente y por tanto menor soberanía monetaria, mientras que Panamá no tiene un banco central como tal y es el Banco Nacional de Panamá el que realiza alguna de las funciones correspondientes al banco central.

Figura 4. Independencia de los bancos centrales por subcomponentes (índice 0-1)

	Pre-reforma (1980-1989)	Post-reforma (2021)
Índice global	0,58	0,81
Independencia del directorio	0,39	0,71
Objetivos del banco central	0,29	0,79
Formulación de políticas	0,71	0,85
Financiamiento del gobierno	0,7	0,85

Fuentes: Jácome y Pienknagura (2022) y bancos centrales.

Notas: La variable *independencia del directorio* se define según (1) la duración del mandato del presidente del banco central; (2) el proceso de elección del presidente; (3) la duración del mandato del directorio; (4) el proceso de elección del directorio; (5) la presencia del gobierno en el directorio; (6) el proceso de despido de miembros del directorio. La variable *objetivos del banco central* se define según la importancia que se le da a la estabilidad de precios, del sistema financiero y del sistema de pagos dentro del mandato de la autoridad monetaria. La variable de *formulación de políticas* se define según la independencia del banco central en materia de política monetaria y política de tipo de cambio. La variable *financiación del gobierno* se define según (1) la capacidad del banco central de otorgar avances al gobierno; (2) otorgar crédito en el mercado secundario; (3) quiénes son los potenciales beneficiarios de la financiación del banco central; (4) el vencimiento de los avances que puede dar el banco central y (5) si el banco central tiene permitido dar crédito en el mercado primario

1.1.3. Metas de Inflación

En 1998, ningún país de América Latina tenía metas de inflación explícitas, mientras que en la actualidad al menos 11 países han adoptado este tipo de regímenes.^{10, 11}

Apenas dos países utilizan metas para los agregados monetarios en tanto que ocho países usan un anclaje cambiario, principalmente economías pequeñas y abiertas (Figura 5).

10 Estos países representan el 80% del PIB regional.

11 Brasil, Chile y Colombia las adoptaron en 1999, México en 2001, Perú en 2002, Guatemala en 2005, Paraguay en 2011, República Dominicana en 2012, Uruguay en 2013, Jamaica en 2017 y Costa Rica en 2018, ver De Gregorio (2020).

Figura 5. Modelos de política monetaria, 2021



Fuente: FMI (2021).

Notas: Un régimen de *meta de inflación* implica un anuncio público de un objetivo de inflación y un compromiso institucional por parte de la autoridad monetaria de alcanzar ese objetivo, típicamente a medio plazo. Un modelo de agregado monetario implica que la autoridad monetaria trata de alcanzar una meta de crecimiento de uno de sus *agregados monetarios* (M1, o M2, por ejemplo). Un *modelo de anclaje* cambiario implica que la autoridad monetaria compra y o vende moneda extranjera para mantener el tipo de cambio a un nivel predeterminado o dentro de un rango, haciendo que esta variable sirva como ancla nominal y meta intermedia de la política monetaria. *Otros* modelos implican que el país no tiene un ancla nominal establecida de manera explícita.

1.1.4. Reglas fiscales

Las reglas fiscales comenzaron a aplicarse a finales de los años 90 y principios del siglo XXI. Brasil fue el primer país en adoptar una regla fiscal en 1998, aunque fue la regla chilena de balance estructural del año 2000 la que se ha tomado como referencia y modelo.^{12,13} Esto se debe a su diseño institucional, a los superávits fiscales, que se lograron en épocas de bonanza, y a las políticas contracíclicas, inusuales no sólo en América Latina sino en los países emergentes en general.¹⁴

La regla fiscal de Chile fue un ejemplo a seguir para otros países de la región. Actualmente 13 países utilizan reglas fiscales de distinto tipo (Figuras 6 y 7).¹⁵

Figura 6. Adopción de reglas fiscales desde 1998



12 Brasil incorporó en la constitución una regla de balance presupuestario en el año 2000 y adoptó una ley de responsabilidad fiscal en el año 2000, Pereira (2016).

13 Esta regla tiene una meta de balance estructural. Los gastos gubernamentales se presupuestan ex ante con base a la recaudación que se obtendría si la economía estuviera en su nivel potencial y los precios del cobre y del molibdeno estuvieran en sus promedios históricos. Esto último, el nivel potencial del PIB y los precios del cobre y molibdeno, son determinados por comités independientes (Ffrench Davis, 2016, Gallegos Zuñiga, 2018 y Davoodi et al., 2022).

14 Talvi y Végh (2000).

15 Los países que hoy cuentan con reglas fiscales representan el 91% del PIB regional.

Figura 7. Tipos de reglas fiscales

	Total	Gasto	Balance	Deuda
Argentina	1	x	-	-
Brasil	2	x	x	-
Chile	1	-	x	-
Colombia	2	x	x	-
Costa Rica	2	x	x	-
Dominica	2	-	x	x
Ecuador	3	x	x	x
Jamaica	2	-	x	x
México	2	x	x	-
Panamá	2	-	x	x
Paraguay	2	x	x	-
Perú	3	x	x	x
Uruguay	2	x	x	-
Países sin reglas fiscales	12	Belice, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela.		

Fuente: Davoodi *et al.* (2022).

Notas: Las reglas fiscales imponen restricciones sobre los agregados del presupuesto fiscal. Pueden ser nacionales, regionales o supranacionales, pero para América Latina nos centramos en las normas nacionales. Hay tres tipos de reglas fiscales: de gasto o ingreso (aquellas que limitan la recaudación o el uso del presupuesto fiscal), de balance (aquellas que establecen un objetivo de balance fiscal) y de deuda (aquellas que establecen un techo de deuda o unos límites de crecimiento en función de ciertos factores).

1.1.5. Gestión de la deuda pública

La gestión de la deuda pública se ha profesionalizado en la región, sobre todo en los países más grandes del Cono Sur y de la región andina.^{16,17}

Los avances abarcan todas las áreas de la gestión de deuda, incluyendo los modelos institucionales y de gobernanza, la coordinación con la política macroeconómica, las estrategias de manejo y sostenibilidad de la deuda, la disponibilidad de datos y la gestión del riesgo y los procesos de emisión (Figura 8).¹⁸

16 Chiara and Prats (2022).

17 Los países de estas dos subregiones representan un 62% del PIB regional.

18 Únicamente en el Caribe, y en menor medida en América Central, los procesos de emisión y las estrategias de manejo y sostenibilidad de la deuda son débiles. Por su parte, el Cono Sur tiene margen de mejora en materia de sus procesos de emisión de deuda.

Figura 8. Calidad de la gestión de la deuda pública

Subregión	Modelo institucional y gobernanza	Coordinación macro-económica	Estrategia y sostenibilidad	Gestión y recursos de las oficinas	Datos y gestión del riesgo	Proceso de emisión y otras actividades
Región andina	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4
Cono sur	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4
América Central	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4
Caribe	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4
Promedio	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4	3-4

Fuente: Chiara and Prats (2022)
 Notas: la región andina incluye Bolivia, Colombia, and Perú; el cono sur incluye: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; América Central incluye Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana y el Caribe incluye Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago. La puntuación se obtiene del índice de la siguiente manera: **0-1** (muy baja); **1-2** (baja: NA); **2-3** (media); **3-4** (alta); **4-5** (muy alta).

1.1.6. Regulación y supervisión bancaria

Siete países latinoamericanos, entre ellos los de mayor tamaño (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) han adoptado o están en camino de adoptar los estándares de Basilea III (Figuras 9 y 10).¹⁹

Este marco regulatorio fortalece la supervisión de los sistemas financieros, establece requisitos mínimos de provisiones de capital y de liquidez, requiere test de estrés y define colchones de capital anticíclico que se pueden usar en caso de que se materialicen riesgos.²⁰

Figura 9. Adopción de estándares de Basilea



19 Estos países representan el 81% del PIB y una amplia mayoría de los activos bancarios de la región.

20 Ver BIS (2023) y Banco de España (2023) para más detalle. Los colchones de capital anticíclicos son requerimientos de capital que aumentan de manera automática durante fases de expansión "para frenar el desarrollo de desequilibrios sistémicos, elevar el nivel de solvencia de las entidades y así mejorar la capacidad de absorción de este tipo de riesgos" y se liberan durante fases de contracción "para ayudar a mitigar el impacto negativo de las crisis sobre la provisión de crédito a la economía real."

Figura 10. Implementación de estándares de Basilea y requisitos mínimos de capital

	Marco regulatorio de Basilea	Requisitos mínimos de capital (% del total de activos ponderados por riesgo)
Argentina	III	8
Bolivia	I	10
Brasil	II	8
Chile	II*	8
Colombia	I*	9
Costa Rica	II*	10
Ecuador	I	9
El Salvador	I	12
Honduras	I	10
Guatemala	I	10
Jamaica	I	10
México	III	8
Nicaragua	II	10
Panamá	II*	8
Paraguay	I	12
Perú	II	10
República Dominicana	I	10
Uruguay	Híbrido	8

Fuente: Fitch (2022).

Notas: se marca como Basilea III aquellos países que han adoptado o están en proceso de adoptar este marco regulatorio. Uruguay se marca como Basilea II/Híbrido pues tiene un modelo híbrido que combina elementos de Basilea II y III, pero no tiene planes de adoptar Basilea III por completo.

1.2. Resultados macroeconómicos

El notable progreso en la gestión macroeconómica y financiera se ha visto reflejado en los resultados que se fueron alcanzando y/o consolidando gradualmente a lo largo del siglo XXI, en un entorno externo, por momentos favorable y en otras ocasiones de grandes *shocks* adversos.

Este siglo arrancó con un estancamiento económico que se instaló en la región entre 1998 y 2003, período en el que ocurrieron crisis financieras y de deuda soberana, y colapsos económicos de gran envergadura, siendo Argentina el episodio más notorio.

Dicho periodo dio paso al *boom* de los *commodities* y a fuertes afluencias de capital entre 2004 y 2013 y a 10 años de bonanza breve y abruptamente interrumpidos por la crisis financiera global en 2008 y 2009.

En condiciones externas mucho menos favorables, la región entró en un estancamiento económico que dura desde el 2014 hasta la actualidad y que la pandemia ha agravado.

Dentro de este marco, de fuertes vaivenes en el escenario externo, se han logrado grandes avances en múltiples indicadores macroeconómicos, lo cual hace este progreso aún más meritorio. Esta sección evalúa el progreso en ocho áreas macroeconómicas durante el siglo XXI.

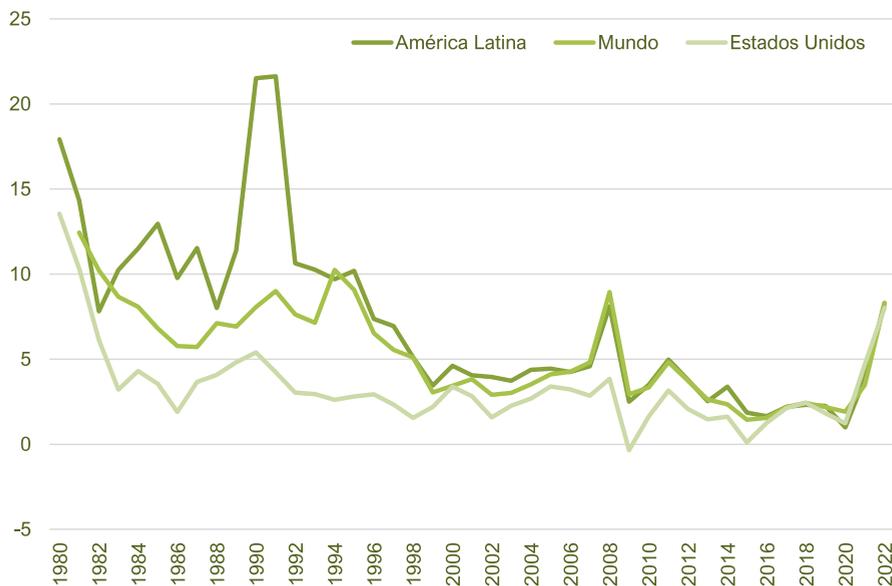
1.2.1. Reducción y convergencia de la inflación

Tras exhibir niveles de inflación anual por encima del 100% en los años 80 y 90, la inflación en América Latina se ha reducido de manera pronunciada, hasta converger con la inflación mundial y con la de EEUU (Figura 11).

La aceleración de la inflación en la región desde mediados de 2021 ocurre en el marco de un incremento de la inflación en EEUU y la UE. Aunque en 2022 se observó una inflación de dos dígitos en muchos países de la región, es ampliamente reconocido que los bancos centrales reaccionaron rápida y decisivamente, subiendo las tasas de interés un año antes de que empezara a hacerlo la Reserva Federal de EEUU (FED). Como resultado la inflación ha comenzado a retroceder en un gran número de países.²¹

21 CLAAF (2022).

Figura 11. Inflación anual ponderada (%)



Fuente: Banco Mundial (2023).

1.2.2. Consolidación de los déficits fiscales y de la deuda pública

A pesar de enormes *shocks* externos, siendo el último la pandemia, América Latina continúa, de acuerdo con las proyecciones del FMI, con una reducción persistente de sus desequilibrios fiscales. De hecho, es la única región emergente, junto con Europa y Asia Oriental, que avanza hacia esa consolidación fiscal (Figura 12.2).

La persistente moderación de los déficits fiscales tiene como corolario una estabilización de la deuda pública en sus niveles actuales, interrumpiendo así la tendencia ascendente que se instaló en la región hace una década (Figura 12.2).²²

²² Dado que los niveles actuales son aún elevados, es probable que la región requiera una consolidación fiscal algo más ambiciosa que la prevista en las proyecciones del FMI.

Figura 12.1 Balance fiscal (% del PIB)

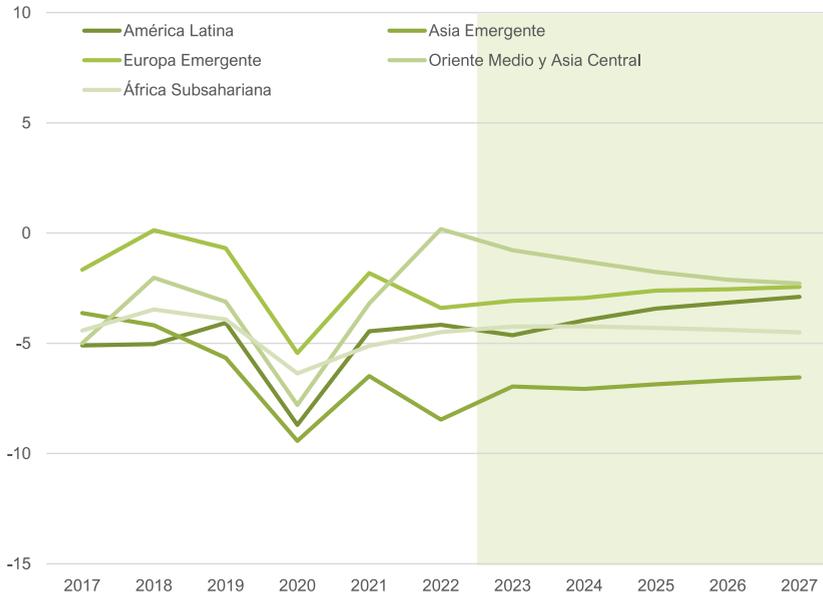
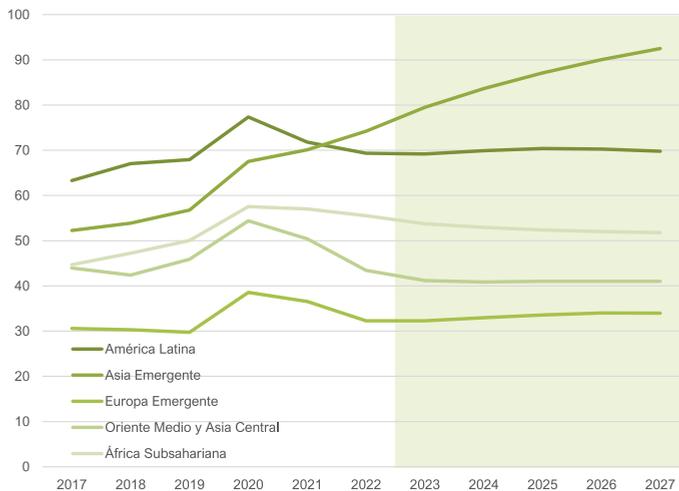


Figura 12.2 Deuda pública bruta (% del PIB)



Fuente: FMI (2022b). Notas: A diferencia otros de gráficos este usa las regiones predeterminadas del FMI y no las del Banco Mundial. La principal diferencia se encuentra en la agrupación de los países del sureste asiático con los del Asia Oriental y el Pacífico y la de los países de Asia Central con los de Oriente Medio en vez de con Europa Emergente. Esta diferente categorización no afecta las conclusiones.

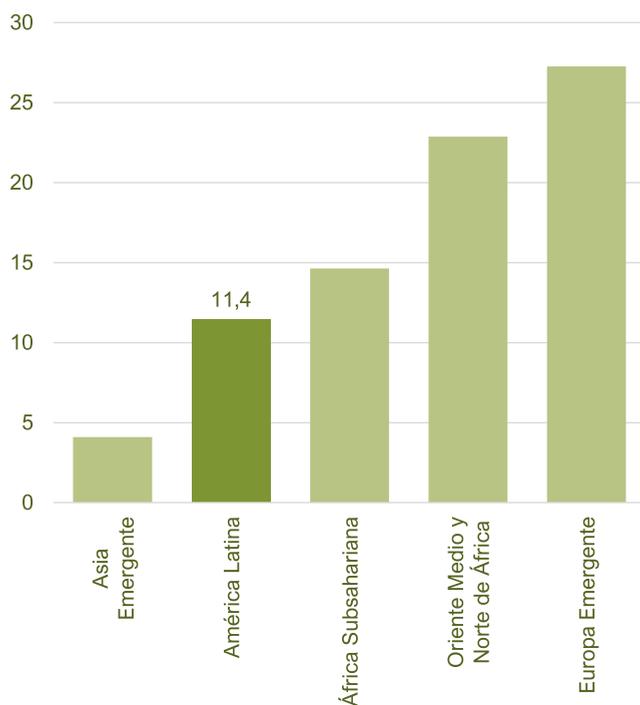
1.2.3. Desdolarización de la deuda pública

La deuda pública en moneda extranjera ha caído y continúa mostrando una trayectoria descendente, lo cual reduce las vulnerabilidades externas.

En América Latina, de media, sólo el 11% de la emisión de deuda entre 2017 y 2021 ha sido en moneda extranjera, muy por debajo de otras regiones emergentes (Figura 13.1).^{23,24}

En cuanto a los *stocks* de deuda, los países sistémicamente más relevantes de la región tienen ratios de deuda en moneda extranjera muy bajos y sólo Perú y Argentina tienen ratios elevados (Figura 13.2).

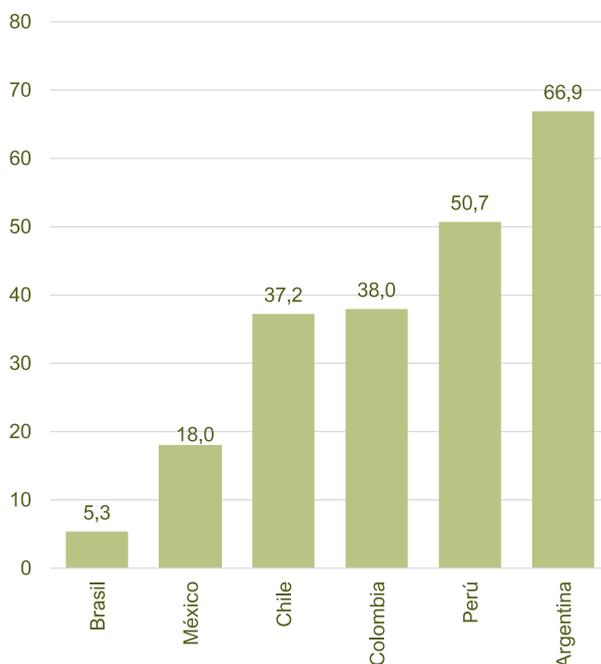
Figura 13.1. Emisión de deuda pública en moneda extranjera por regiones, 2017-2021 (% del total emitido, promedio)



23 OCDE (2022)

24 Como señala la OCDE (2022), el aumento de los costes de financiación en moneda extranjera en 2021 motivó una mayor emisión en monedas domésticas.

Figura 13.2. Stock de deuda pública en moneda extranjera, 2022 (% del total)



Fuente: OCDE (2022) y IIF (2022).

Nota: Asia emergente excluye China y las categorías son ligeramente distintas debido a que los datos vienen de la OCDE.

1.2.4. Mejora en el perfil de vencimientos de la deuda externa

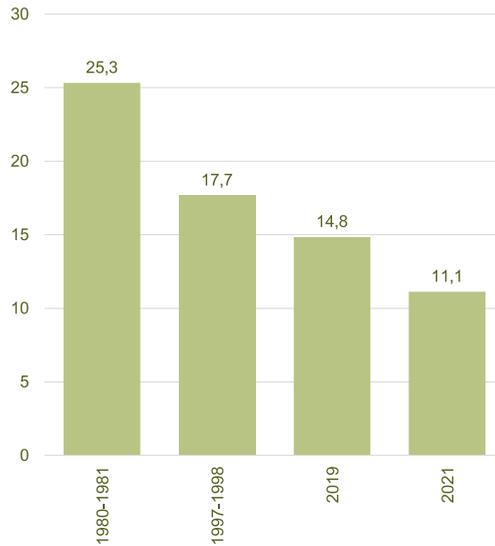
El perfil de la deuda externa también ha mejorado considerablemente en años recientes, evitando que se concentren los vencimientos a corto plazo.

En efecto, la deuda externa a corto plazo en relación con la deuda externa total se ha venido reduciendo constantemente desde principios de los años 80 (Figura 14.1). En la actualidad, la deuda externa a corto plazo representa apenas un 11% de la deuda externa total, menos de la mitad de la que se registraba a principios de los 80, inmediatamente antes de las crisis de deuda y la década perdida en América Latina.

Este fenómeno ha reducido notablemente los riesgos asociados con la refinanciación de la deuda (*roll-over risk*) y ha colocado a América Latina como la

segunda región emergente con menor porcentaje de deuda externa a corto plazo (Figura 14.2).²⁵

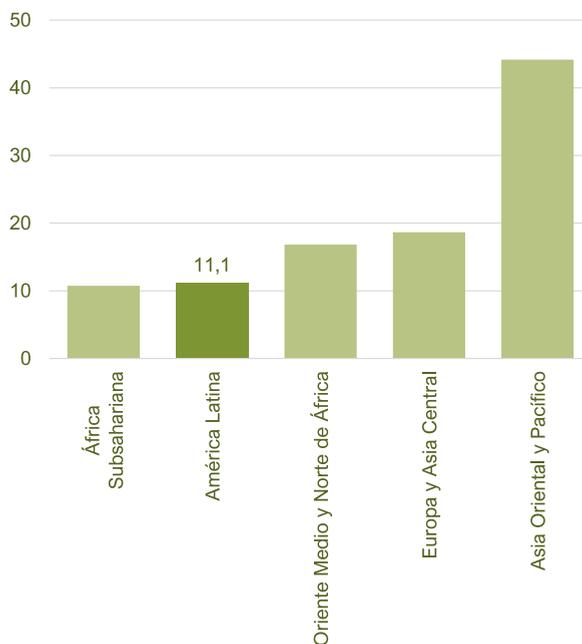
Figura 14.1. Deuda externa a corto plazo en América Latina (% de la deuda total)



Fuente: Banco Mundial (2022).

25 Un estudio de la OCDE (2022) muestra como la emisión de deuda de América Latina se hace a plazos cada vez más largos. Por ejemplo, en 2009 el vencimiento promedio de la deuda era de cinco años, mientras que en 2019 y 2021 ha pasado a más de siete años.

Figura 14.2. Deuda a externa a corto plazo por regiones, 2021 (% de la deuda total)



Fuente: Banco Mundial (2022).

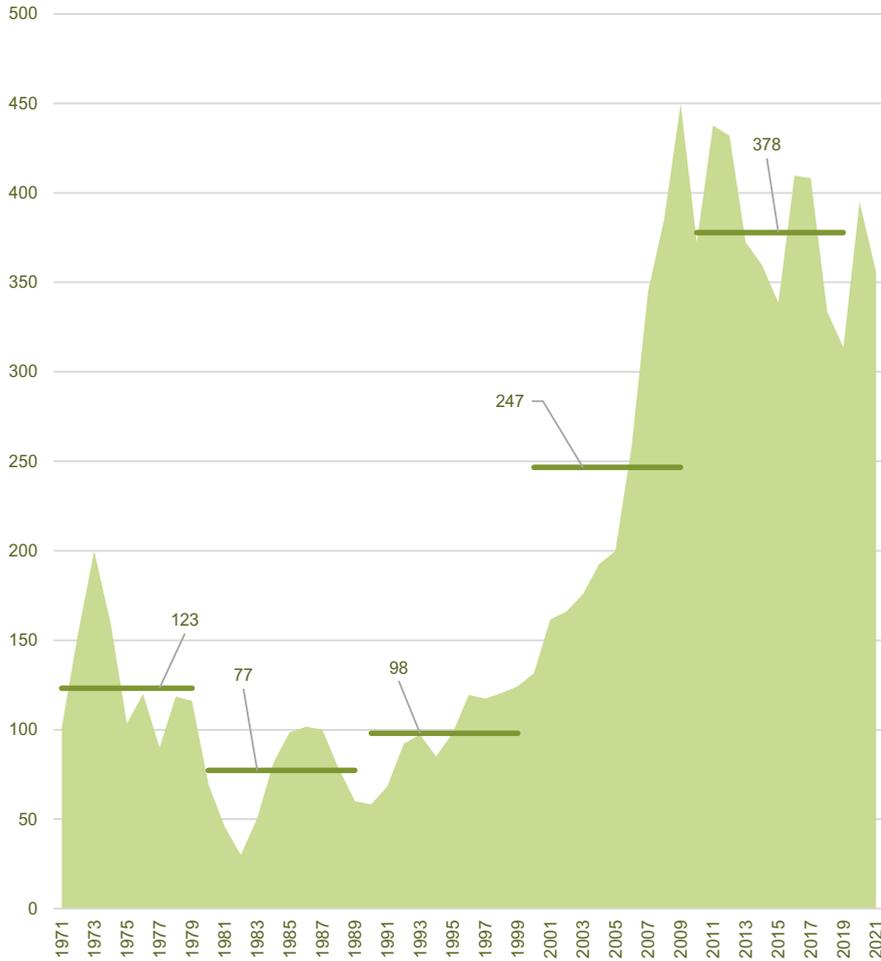
1.2.5. Acumulación histórica de reservas internacionales

La acumulación de reservas internacionales en América Latina ha sido formidable en los últimos 20 años. Las reservas (en moneda extranjera) pasaron de un 50% de la deuda externa a corto plazo a principios de los 90 (98% de media en la década de los 90) a un nivel cercano al 400% en la actualidad (Figura 15.1).

Aunque este fenómeno de acumulación de reservas se observó en todas las regiones emergentes, América Latina destaca por encima del resto. De ser la región emergente con el menor nivel de reservas en relación con la deuda externa a corto plazo en los años 90 (sólo por encima de África Subsahariana), pasó a ser la segunda región emergente con mayores reservas, sólo por detrás de Oriente Medio y Norte de África, cuya expansión se explica porque concentra a un gran número de países productores de petróleo (Figura 15.2).

El elevado nivel de reservas, combinado con la mejora del perfil de vencimientos de deuda (menor deuda a corto plazo), permite amortiguar interrupciones súbitas en el acceso a los mercados internacionales de capital, que en el pasado fueron un detonante de crisis en la región.

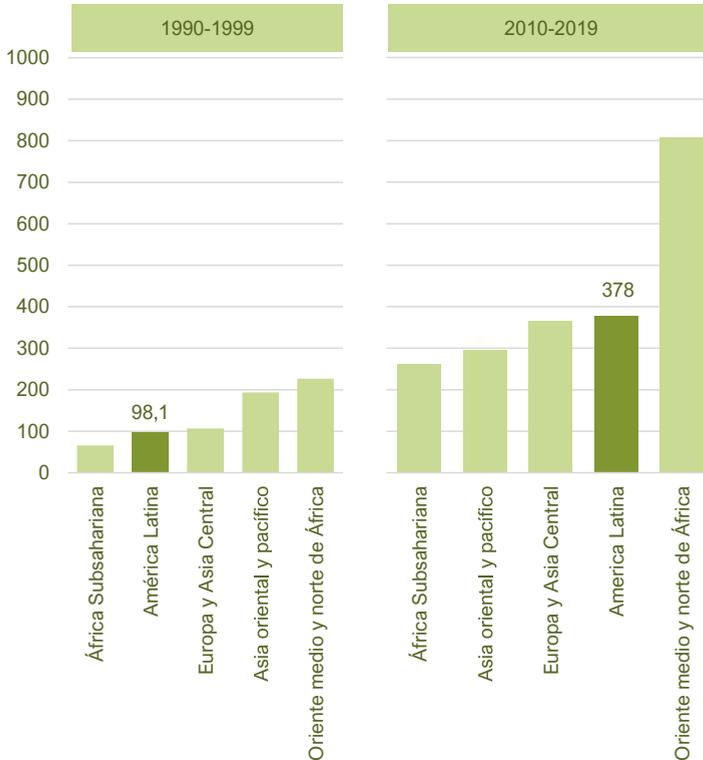
Figura 15.1. Reservas internacionales en América Latina (% de la deuda total)



Fuente: Banco Mundial (2022). Ver reservas y deuda a corto plazo.

Notas: Las líneas horizontales muestran el promedio de la década de los 70, 80, 90, 2000 y 2010, respectivamente.

Figura 15.2. Reservas internacionales por regiones emergentes (% de la deuda a corto plazo)



Fuente: Banco Mundial (2022). Ver reservas y deuda a corto plazo.

Notas: Las líneas horizontales muestran el promedio de la década de los 70, 80, 90, 2000 y 2010, respectivamente.

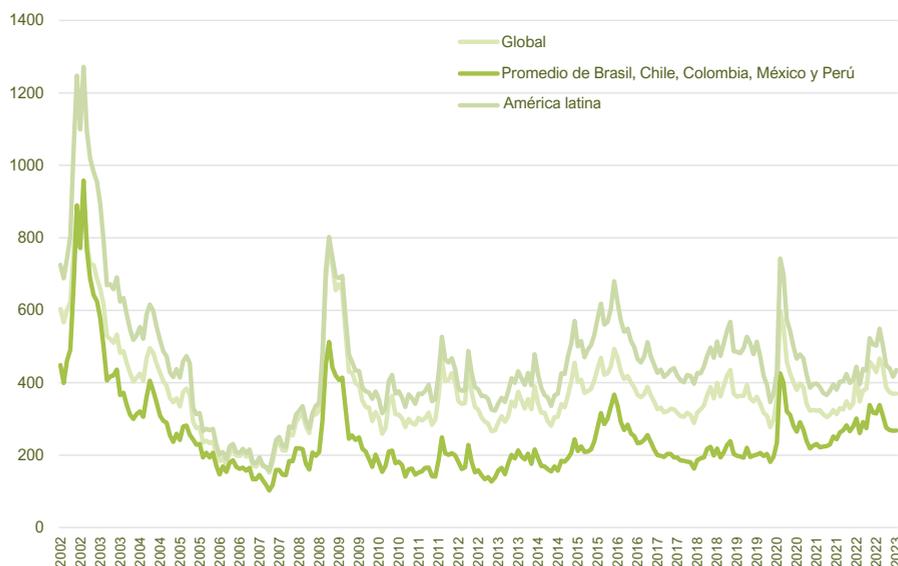
1.2.6. Mejoras en el riesgo crediticio

Los avances en la gestión macroeconómica, la consolidación fiscal, la mejora del perfil de vencimientos de la deuda, el elevado nivel de reservas y niveles de dolarización que, a excepción de Argentina y Perú, están por debajo del 50%, se han traducido en un descenso generalizado del riesgo de impago medido por el EMBI *spreads*.²⁶

Aunque el EMBI *spread* de América Latina en su conjunto está unos 60 puntos básicos por encima del EMBI global, el diferencial medio de los principales emisores de deuda en la región (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) está consistentemente (alrededor de los 100 puntos básicos) por debajo del EMBI global (Figura 13.1).

26 Diferenciales en índice de bonos de mercados emergentes (Emerging Markets Bonds Index, EMBI).

Figura 16. EMBI spread en América Latina y países emergentes (en puntos básicos)



Fuente: J.P. Morgan (2022).

1.2.7. Expansión de los sistemas bancarios y elevados niveles de capitalización

En los últimos 20 años el crédito doméstico al sector privado ha pasado de un magro 20% del PIB al 55% (Figura 17.1). Algunos países, como Brasil y Chile, se han acercado a niveles similares a los de Europa y Asia Central y a los de Asia Oriental y Pacífico.

Este proceso de expansión de los sistemas bancarios de la región se ha dado de manera simultánea con una mejora de la regulación y supervisión y un aumento significativo de los niveles de capitalización. Todos los países que han adoptado los estándares de Basilea III tienen niveles de capitalización muy por encima de los requisitos mínimos recomendados de 8% de los activos ponderados por riesgo (Figura 17.2) y en línea con otras regiones emergentes (Figura 17.3).

Figura 17.1. Crédito al sector privado en América Latina (% del PIB)

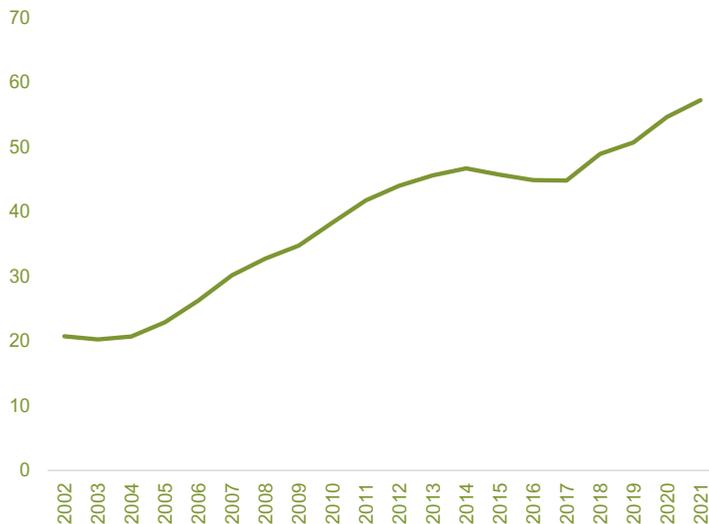


Figura 17.2. Niveles de capitalización (% de activos ponderados por riesgo)

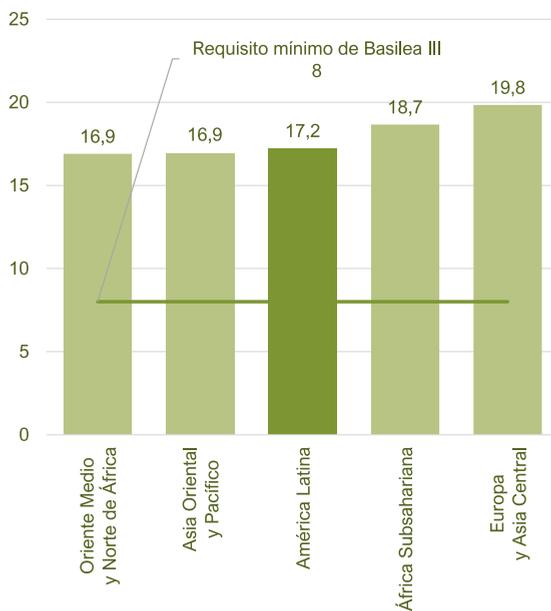
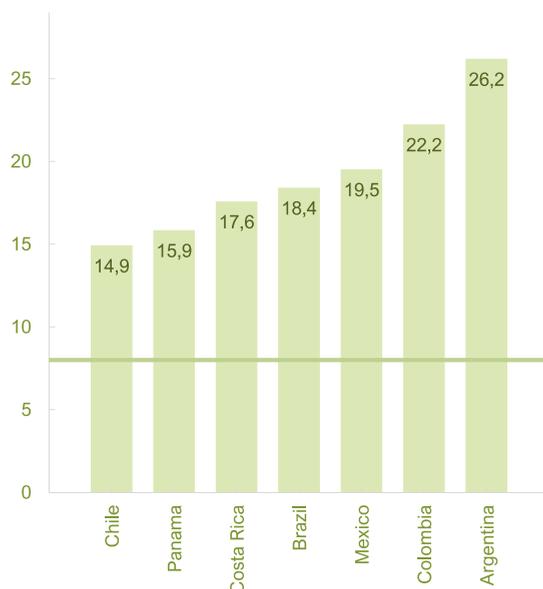


Figura 17.3. Niveles de capitalización en países con Basilea III (% de activos ponderados por riesgo)



Fuentes: FMI (2022a) y Banco Mundial (2023a).

Nota: Asia Oriental y Pacífico excluye China, o en proceso de adoptar Basilea III ⁽¹⁾.

1.2.8. Disminución de frecuencia de las crisis

Entre 1974 y 2003, periodo que cubre dos fases expansivas (1984-1981 y 1991-1997) y dos contractivas (1982-1989 y 1998-2003), América Latina sufrió un gran número de crisis cambiarias, bancarias y de deuda soberana: 108 en total, una media de cuatro crisis por año. Las crisis de la región representaron casi un tercio de las crisis de todo el mundo en este periodo y un 42% de las crisis en mercados emergentes y en desarrollo. Más impactante aún, América Latina tuvo un 73% de las crisis triples totales en este periodo. ²⁷

Esta tendencia se ha moderado sustancialmente desde el 2004, a pesar de la crisis financiera global del 2008 y de la pandemia. Si bien la incidencia de crisis ha disminuido en todo el mundo, el total de crisis en América Latina pasó de 108 a 12, es decir, de cuatro por año de media a menos de una.

En este mismo periodo, América Latina sólo representa el 16% de las crisis mundiales (una de cada seis) y el 27% (una de cada tres) de las de los países emergentes, en comparación con una de cada tres y una de cada dos entre 1974 y 2004, respectivamente. La región no sufrió ninguna crisis triple durante estos años (Figura 18).

(1) O en proceso de adoptar Basilea III

²⁷ Las crisis triples ocurren cuando las crisis cambiarias, bancarias y de deuda ocurren en años consecutivos o simultáneamente.

Figura 18. Crisis cambiarias, bancarias y de deuda soberana

	1974-2003	2004-2018
Total de crisis	384	75
crisis por año	13,2	5,4
crisis dobles ^(a)	38	5
crisis triples ^(b)	11	1
Total de crisis en mercados emergentes y en desarrollo	255	45
% del total mundial	66,4	60,0
crisis por año	8,8	3,2
crisis dobles ^(a)	38	3
crisis triples ^(b)	11	1
Crisis en América Latina	108	12
% del total mundial	28,1	16,0
% del total de mercados emergentes y en desarrollo	42,4	26,7
crisis por año	3,7	0,9
crisis dobles	6	1
crisis triples	8	0

Fuente: Laeven and Valencia (2018).

Notas: las crisis están definidas por sus fechas de inicio e incluyen crisis bancarias sistémicas, crisis cambiarias y crisis de deuda soberana. Las crisis dobles ocurren cuando dos de los tres tipos de crisis tienen lugar en años consecutivos y las crisis triples cuando los tres tipos de crisis ocurren en años consecutivos.

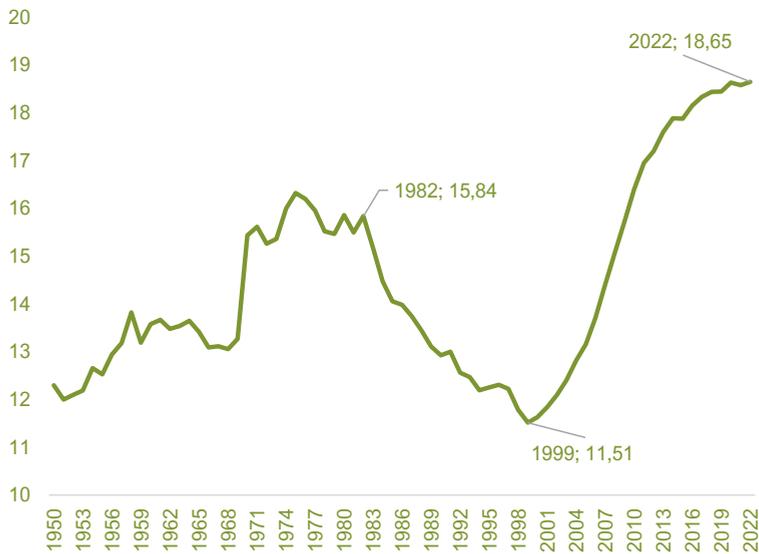
1.3 Desarrollo y convergencia²⁸

1.3.1. *Convergencia en economías emergentes*

Un gráfico vale más que mil palabras. Como ilustra la Figura 19.1, que muestra la renta media per cápita ponderada por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) en las economías emergentes en relación a la de Estados Unidos. No cabe duda de que, desde finales de la década de 1990, ha ocurrido algo bastante extraordinario, un nuevo fenómeno sin precedentes en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial que impulsó a las economías emergentes hacia un proceso exponencial de convergencia.

28 Basado en Talvi (2016)

Figura 19.1. Convergencia en países emergentes (% del PIB per cápita de EEUU, PPA en dólares constantes de 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a Conference Board (2023).

Este despegue llevó la renta relativa de las economías emergentes a niveles que, si bien siguen siendo bajos frente a EEUU, duplican los de finales de la década de los 90 y han llegado a una cota máxima desde los años 50. De mantener una senda de convergencia así de vertiginosa, la renta relativa del ciudadano medio de las economías emergentes convergería con la del ciudadano medio estadounidense en tres generaciones.

Huelga decir que este fenómeno tan extraordinario tuvo repercusiones enormes para el bienestar de millones de ciudadanos de las economías emergentes. Más de 700 millones de personas salieron de la pobreza y la pobreza extrema, y dio pie a la aparición de las llamadas clases medias emergentes, que fueron creciendo a un ritmo de 150 millones de personas al año.

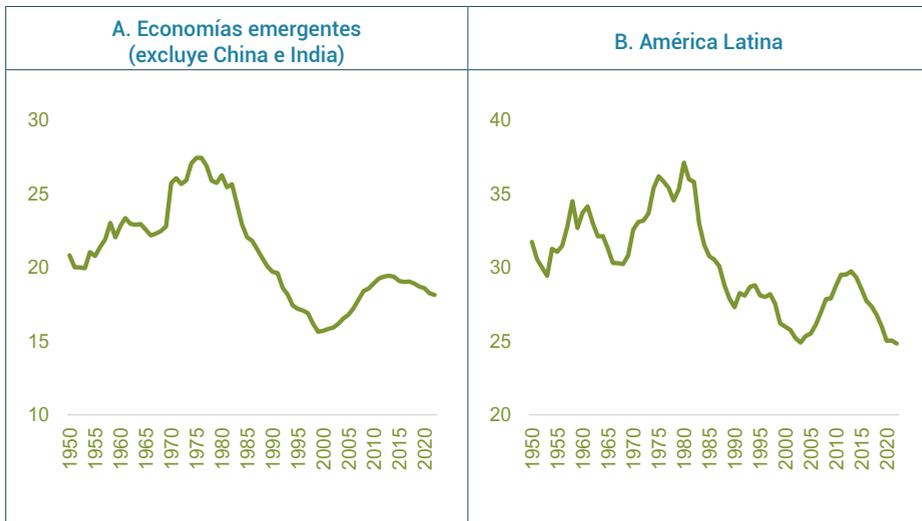
Desde luego, parece que en las economías emergentes ocurrió algo bastante extraordinario. Ahora bien, ¿fue realmente así?

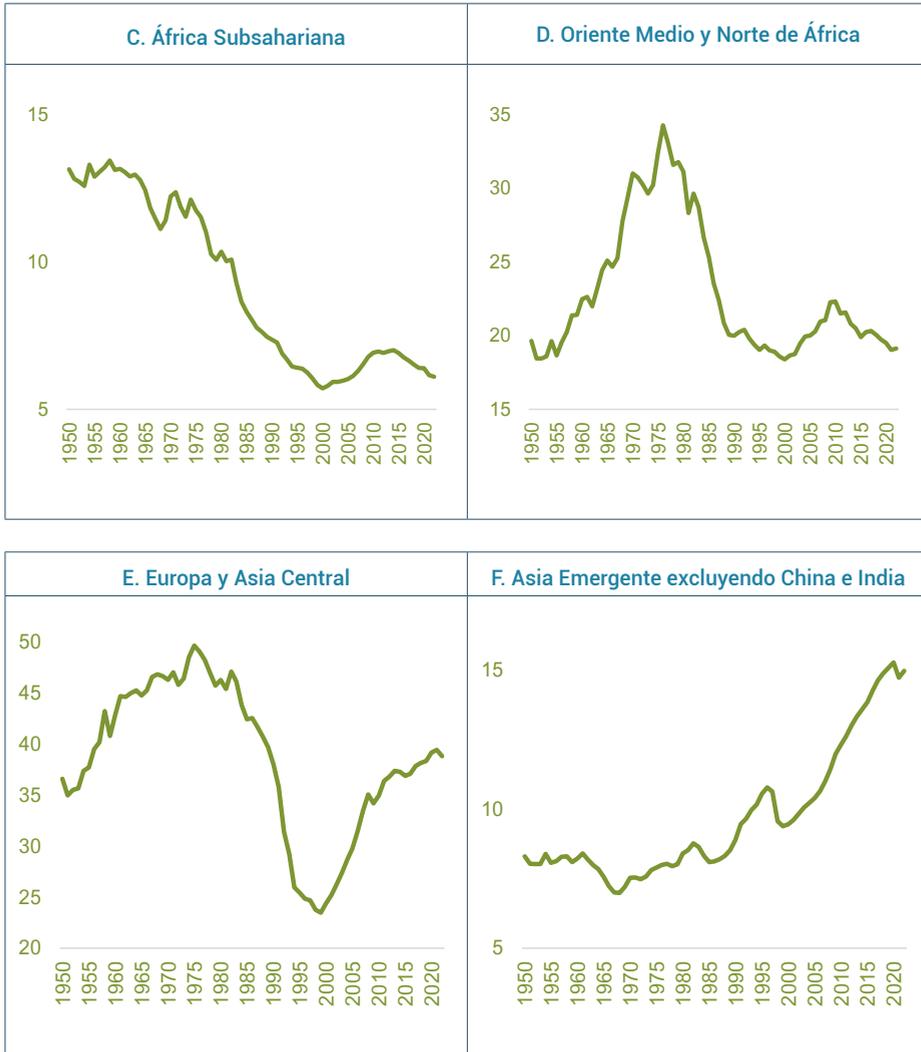
Si eliminamos a China y la India de la muestra de países emergentes, la Figura 19.1 se convierte en el Panel A de la Figura 19.2, donde se distingue un periodo de convergencia que empezó a insinuarse a finales de los 90. Sin embargo, este breve

periodo de convergencia no fue ni mucho menos tan importante –la renta relativa permaneció muy por debajo de máximos anteriores– y tuvo lugar después de un periodo de divergencia que comenzó a mediados de los 70 tras la primera crisis del petróleo. En cualquier caso, la convergencia se estancó a partir de 2013.

Este patrón presente en la renta relativa resulta característico en todas las regiones emergentes a excepción de Asia emergente (véanse los Paneles A-F de la Figura 19.2). América Latina, Europa emergente, Oriente Medio, el Norte de África y, por último, África Subsahariana muestran un patrón similar al del Panel A de la Figura 19.2.

Figura 19.2. Convergencia en países emergentes (% del PIB per cápita de EEUU, PPA en dólares constantes de 2021)



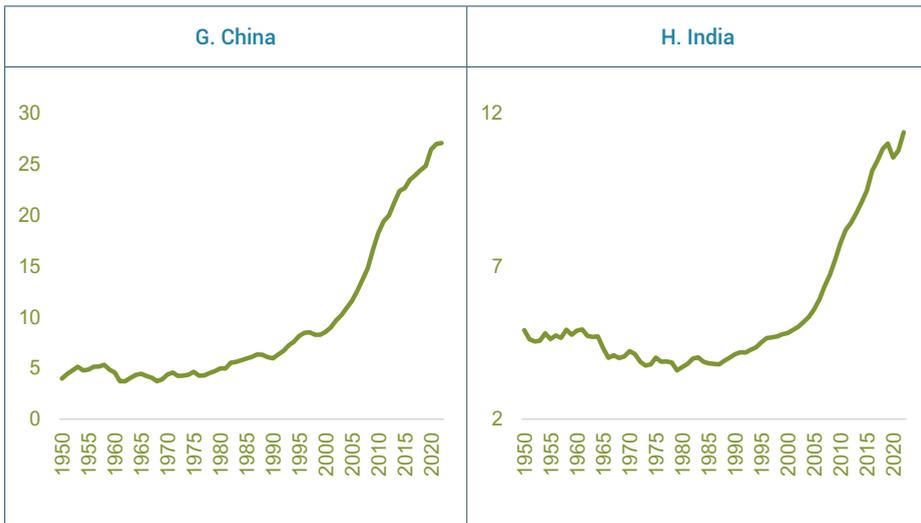


Fuente: Conference Board (2023).

Asia emergente es la única región que no sigue esta pauta. Por un lado, China y la India llevan inmersas en una convergencia exponencial desde finales de la década de 1990 (véanse los Paneles G-H de la Figura 19.2), mientras que el resto de Asia emergente ha experimentado un periodo de convergencia continuo, si bien mucho más lento, desde mediados de los 60 (véase el Panel F de la Figura 19.2).

Este fenómeno de convergencia exponencial es una historia casi exclusiva de China y la India. Puesto que China y la India representan el 37% de la población mundial

y el 43% de la población de las economías emergentes, hablamos de un hecho de proporciones inmensas. Si se prolongase en el tiempo, las consecuencias para la humanidad serían enormes. Ahora bien, no sirve para contar toda la historia de las economías emergentes como grupo. En concreto, no narra la historia de América Latina.

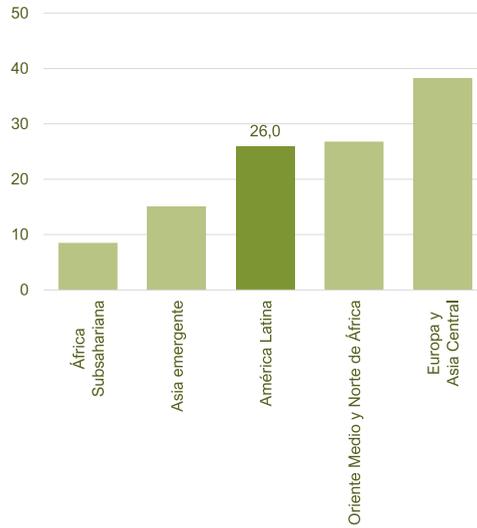


Fuente: Conference Board (2023).

A pesar del formidable crecimiento del PIB per cápita relativo de China y la India, y en mucha menor medida de Asia emergente, en 2019 y antes de la pandemia, el PIB relativo per cápita de América Latina era mayor que el de China, la India y Asia emergente, y se contaba entre los más altos de las regiones emergentes, por detrás de la Europa emergente y la región petrolífera de Oriente Medio y Norte de África (Figura 19.3).

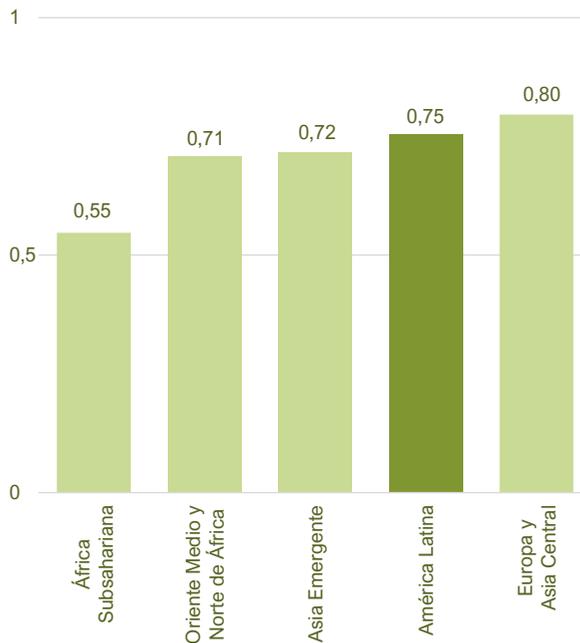
Al incluir otros indicadores de desarrollo aparte del PIB per cápita, América Latina asciende al segundo puesto, tan sólo por detrás de la Europa emergente; ambas son las únicas regiones emergentes incluidas en la categoría de desarrollo humano alto (Figura 19.4).

Figura 19.3. PIB per cápita relativo por regiones emergentes, China e India, 2019 (% PIB per cápita de EEUU, PPA en dólares constantes de 2021)



Fuente: elaboración propia en base a Conference Board (2023).

Figura 19.4. Índice de Desarrollo Humano, 2021 (índice de 0 a 1)



Fuente: elaboración propia en base a Naciones Unidas (2023).

1.3.2. Crecimiento y convergencia de los milagros asiáticos

Para definir con precisión lo que entendemos por convergencia se debe fijar un punto de partida y un punto de destino. A efectos de este informe, la convergencia se define como un proceso por el cual la renta per cápita de un país arranca desde un nivel igual o inferior a una tercera parte de la renta per cápita de EEUU en cualquier momento desde 1950 y llega a alcanzar un nivel igual o inferior a dos terceras partes de la renta per cápita estadounidense.²⁹

Según esta definición, los milagros de desarrollo, que han logrado la converger hacia los niveles de renta per cápita de EEUU desde 1950, son únicamente el 3% de los países emergentes conforme a la clasificación actual del informe *Perspectivas de la Economía Mundial del Fondo Monetario Internacional*. Solamente cinco economías lograron esta hazaña: Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Iniciaron el proceso de convergencia desde niveles situados entre el 10% y el 29% de la renta per cápita de EEUU (Corea y Hong Kong, respectivamente) y tardaron entre 16 y 44 años en converger (Singapur y Corea del Sur, respectivamente) hasta alcanzar el objetivo. Las tasas de crecimiento de la renta per cápita oscilaron entre el mínimo del 6,1% anual en Hong Kong hasta el máximo del 8,5% anual en Japón durante el periodo de convergencia (Figura 20).

Figura 20. Crecimiento y convergencia de los milagros asiáticos

	Año en que comenzó la convergencia	Año en que se alcanzó la convergencia	Años que llevó la convergencia	Renta relativa en el año de comienzo de la convergencia (en % de la renta de EEUU)	Renta relativa en 2022 (en % de la renta de EEUU)	Crecimiento del PIB per cápita durante la convergencia (en % anual)
Hong Kong	1967	1987	20	29	93	6,1
Japón	1950	1970	20	21	65	8,5
Singapur	1965	1981	16	25	164	8,1
Corea	1966	2010	44	10	70	6,3
Taiwán	1967	2006	39	14	91	6,1

Fuente: Talvi (2016).

²⁹ La tercera parte y las dos terceras partes de la renta per cápita de EEUU representan respectivamente la media menos una desviación estándar y la media más una desviación estándar de la distribución de la renta per cápita de todos los países de nuestra muestra frente a la de EEUU en 2021. En sus categorías de renta, el Banco Mundial emplea una definición distinta, mucho menos estricta, de los países de renta alta. El umbral del Banco Mundial para definir un país de renta alta es una renta nacional bruta per cápita de 13.589 dólares estadounidenses, que equivale al 20% de la renta nacional bruta per cápita de EEUU.

Dicho de otro modo, la convergencia hacia niveles de renta per cápita de países ricos es un hecho extraordinariamente raro. Tildar a América Latina de fracaso económico (o a cualquier otra región emergente) al compararla con un objetivo prácticamente imposible es, como mínimo, usar una métrica poco acertada para definir el éxito.

1.3.3. El desafío del crecimiento

De cara al futuro, el desafío para América Latina no está en la gestión macroeconómica. Conforme al análisis efectuado al inicio del capítulo, la región avanzó de forma considerable en todas las dimensiones de la gestión macroeconómica con alto rédito.

En cuanto a la convergencia hacia los niveles de renta per cápita de los países ricos es más una aspiración que un objetivo realista de política económica. Sólo un puñado de economías asiáticas han logrado esa proeza después de la Segunda Guerra Mundial.

Tras una década de estancamiento de la renta per cápita, el desafío de América Latina es reactivar el crecimiento (Figura 21). La ausencia prolongada de crecimiento lleva inevitablemente a una situación de puja por el reparto de unos recursos que son fijos, lo que, aparte de ser un caldo de cultivo para la tensión social, desvía los valiosos recursos políticos de la sociedad hacia neutralizar esas tensiones en vez de concentrarlos en el objetivo del crecimiento.

Desde mediados de la década de los 70, la región sólo logró crecer a un ritmo elevado en periodos en los que el contexto externo fue extremadamente favorable –con altos precios de las materias primas que produce y exporta América Latina y entrada abundante de capitales extranjeros– y supuso un espaldarazo para el crecimiento de la región.³⁰ Después de estos elevados niveles de crecimiento, hubo desplomes y estancamientos cuando el contexto externo se tornó desfavorable.

En consecuencia, los resultados de crecimiento de la región han sido mediocres desde principios de los 80. Y el motivo fundamental es que la región no ha conseguido hacer progresos significativos en lo que respecta a los motores del crecimiento.

30 Véase, por ejemplo, Izquierdo, Romero y Talvi (2007).

Figura 21. PIB per cápita en América Latina (dólares constantes de 2015 a PPA)



Fuente: Banco Mundial (2023).

Nota: Las áreas verdes denotan periodos de crisis o estancamiento económico.

1.3.4. La década dorada: 2004 a 2013

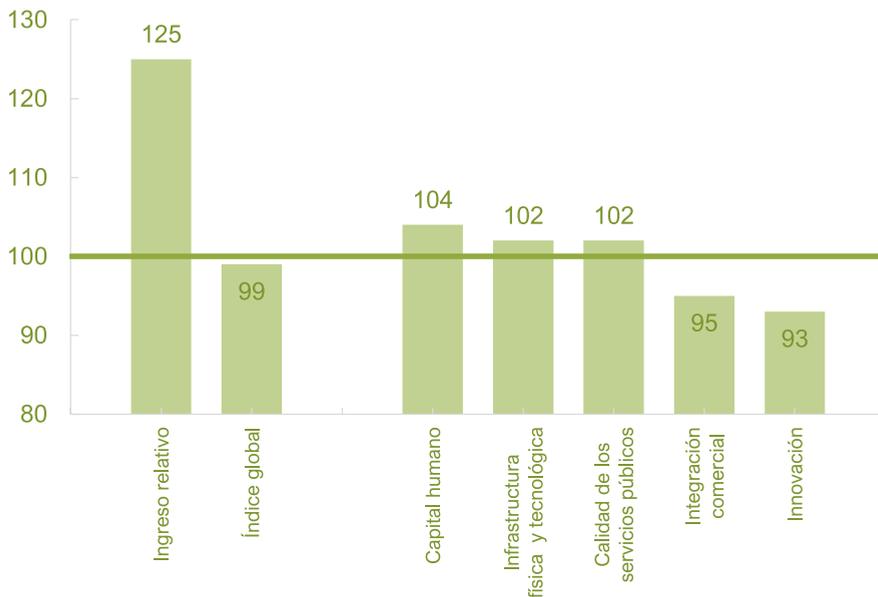
A fin de ilustrar el punto anterior, analizamos ahora la década dorada en la que los índices de crecimiento de América Latina superaron el 5% anual gracias al impulso de lo que ha venido en llamarse el superciclo de las materias primas. Durante este periodo, la región tuvo un punto de inflexión después de 25 años de caída de la renta relativa y generó la expectativa de que América Latina recorrería por fin la senda de la convergencia. No fue así y las señales de alarma estaban a la vista.

Este decenio de tasas de crecimiento altísimas no vino acompañado de avances similares en los principales factores determinantes del mismo, factores que han demostrado tener un efecto positivo sobre el crecimiento: la integración comercial, las infraestructuras físicas y tecnológicas, el capital humano, la innovación y la calidad de los servicios públicos.³¹

31 Ver Barro (1991). Para una reseña completa sobre las regresiones de crecimiento entre países, véanse Durlauf y Quah (1999) y Durlauf, Johnson y Temple (2005).

En marcado contraste con la evolución favorable de la renta relativa durante la década dorada, América Latina no logró progresar en los motores del crecimiento frente a las economías avanzadas. El índice global de los motores de crecimiento –el promedio simple de cinco subíndices– no mostró cambios durante la década dorada (Figura 22.1).

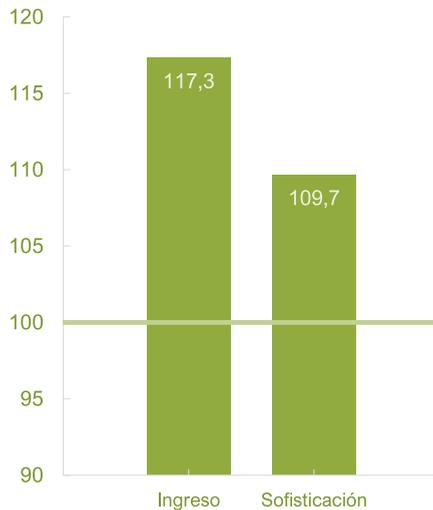
Figura 22.1. Evolución de la renta relativa y de los motores del crecimiento en América Latina (Índice: 2004=100, % del PBI per cápita de EEUU y % de los índices en países avanzados)



Fuente: Talvi (2016).

Algo similar ocurrió con la sofisticación de las exportaciones, un indicador empleado por el Harvard Growth Lab para predecir el crecimiento futuro. Durante la década dorada, la región no logró tampoco avances considerables en cuanto a la sofisticación de su matriz exportadora (Figura 22.2).

Figura 22.2. Evolución de la renta relativa y sofisticación de las exportaciones en América Latina (Índice: 2004=100; % del PIB per cápita de EEUU y % de la sofisticación de las economías avanzadas)



Fuentes: elaboración propia en base a Harvard (2023) y Conference Board (2023).

De cara al futuro

A fin de crecer a un ritmo sostenido, la región deberá redoblar esfuerzos para profundizar su integración con la economía mundial e intrarregional; para mejorar el capital humano, el ritmo de innovación, la calidad de los servicios públicos; y, por último, para actualizar las infraestructuras físicas y tecnológicas. Son necesarias todas estas mejoras para revitalizar el crecimiento sin que América Latina sea rehén de factores externos favorables para crecer a tasas respetables.

Pese a que estos desafíos puedan parecer enormes, hay motivos de sobra para el optimismo. América Latina ha creado bases sólidas impulsar el crecimiento.

En primer lugar, la democracia se ha consolidado en prácticamente toda la región y una generación entera ha crecido viendo en las elecciones el único modo legítimo de elegir gobierno. En desarrollo democrático, América Latina ocupa el primer puesto entre las regiones emergentes.

En segundo lugar, un grupo considerable de países importantes de América Latina ha logrado resultados macroeconómicos notables. Toda una generación ha crecido ya con una inflación baja y relativamente estable y unas finanzas

públicas razonablemente saneadas. Es más, la regulación y supervisión del sistema bancario ha mejorado de manera considerable en los últimos años y América Latina cuenta hoy con sistemas financieros sólidos.

En tercer lugar, la región podría estar a un paso de una mayor integración económica con la UE. Tal y como se muestra en el apartado sobre las oportunidades de la nueva coyuntura del presente Informe, muchos países latinoamericanos ya cuentan con TLC con la UE. Si el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur acaba ratificándose, la UE tendría TLC con el 94% del PIB de la región.

Además, tal y se señala en ese mismo apartado, en caso de que estos países hilvanaran entre sí los acuerdos comerciales bilaterales existentes con la UE –por ejemplo, armonizando los estándares, normas de origen y los procedimientos aduaneros–, vería la luz un espacio económico inmenso: una asociación entre la UE y América Latina que englobaría a 1.100 millones de personas con un PIB total superior a 22.000 millones de dólares, similar al de la economía estadounidense y por encima de la china.

Si una asociación de este tipo acabara cuajando, podría haber enormes beneficios mutuos. Las economías de la UE y América Latina se complementan entre sí. América Latina posee en abundancia energía y recursos minerales: sol, viento, agua y tierra fértil. La UE puede aportar a la región el capital, la tecnología y los conocimientos necesarios para incrementar la complejidad de la matriz exportadora de América Latina. Si la idea se materializa, la senda de desarrollo de América Latina podría parecerse más a la de España y Portugal que a la de los milagros asiáticos. En España y Portugal, primero vino la democratización, después la integración económica (con la UE) y, por último, el desarrollo.

Recuadro 1. América Latina y las crisis

Una de las principales conclusiones de la extensa literatura sobre crisis económicas es que América Latina es el paradigma de las crisis macroeconómicas. Las ha sufrido de todo tipo e intensidad: bancarias, de deuda, de balanza de pagos, de tipo de cambio, inflacionarias y de crecimiento.

Aunque lo anterior es incuestionable, a medida que las autoridades económicas latinoamericanas aprendieron a gestionar sus economías abiertas –y otros países emergentes aparecieron en escena– la tesis de que la región es la “plantilla” de la crisis de emergentes requiere una revisión.

Laeven y Valencia, hace ya 10 años, estimaron que en el periodo 1974-2003 se habían producido 255 crisis en los países emergentes, de las que 108 ocurrieron en América Latina, el 42%. Para periodos más recientes –2004-2018– su trabajo identifica 60 crisis de las que 12 ocurrieron en América Latina.

Es decir, el 80% de las crisis macro de los emergentes del siglo XXI se han producido fuera de América Latina.

Una interpretación de la persistencia de la creencia de que América Latina es un continente económicamente fracasado es que los analistas y los inversores perciben más crisis de las que realmente se producen. Son las fases de inestabilidad o de riesgo macro potencial las que realmente afectan su percepción de las vulnerabilidades de un país.

Para testar esa hipótesis hemos creado una base de datos con 50 economías emergentes que acumulan un PIB conjunto de 100.000 millones en dólares de Paridad de Compra, lo que equivale al 56% de la economía mundial y al 95% del PIB de los 152 emergentes que sigue el FMI. Estas economías se dividen en cinco bloques geográficos: Asia, Europa emergente, América Latina, Oriente Medio y Norte de África (MENA) y África Subsahariana.³² Cada bloque incluye las 10 mayores economías regionales y hemos analizado el periodo comprendido entre 2000 y 2023.³³

32 Asia: Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam. Europa: Bielorrusia, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela. Oriente Medio y Norte de África (MENA): Argelia, Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes, Irán, Irak, Kazajistán, Marruecos, Pakistán y Uzbekistán. África Subsahariana: África del Sur, Angola, Costa de Marfil, Etiopía, Ghana, Kenia, Nigeria, República Democrática del Congo, Tanzania y Uganda.

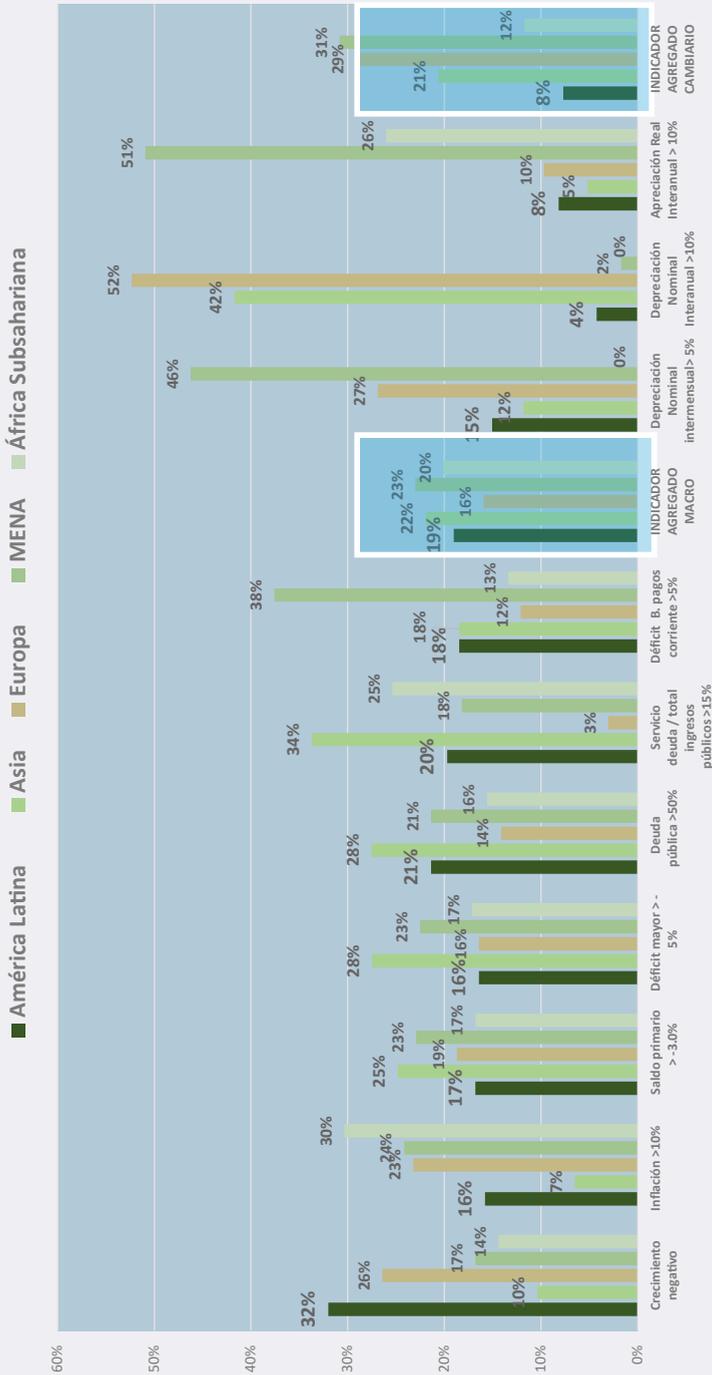
33 Todos los datos provienen de la edición IV/ 2023 del World Economic Outlook. Para los tipos de cambio efectivos nominales y reales se usan las estadísticas de tipo de cambio del BIS.

Para evaluar la vulnerabilidad de cada una de esas 50 economías se han seleccionado siete variables macro y tres cambiarias: crecimiento, inflación, saldo primario del gobierno central, déficit público, deuda pública bruta, porcentaje de los ingresos públicos dedicado al servicio de la deuda pública, saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente y depreciaciones y apreciaciones del tipo nominal y apreciación del tipo de cambio efectivo real.

Hemos asumido que existe riesgo de vulnerabilidad económica –una “alerta” macro– cuando, en cualquiera de los años se produce:

- Una variación interanual negativa del PIB
- La inflación supera el 10%
- El saldo primario es mayor que el -3% del PIB
- El déficit público del gobierno central es mayor de -5% del PIB
- La deuda pública supera el 50% del PIB
- El porcentaje de ingresos públicos para el pago del servicio de la deuda supera el 15%
- El saldo de la balanza corriente supera el -5% del PIB.
- La depreciación nominal intermensual es mayor del 5%, la apreciación nominal anual es superior al 10% o el tipo de cambio real se aprecia en el año más de un 10%.

Gráfico 1. Episodios de vulnerabilidad macroeconómica en las economías emergentes, 2000-2023 (% del total)



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de IMF, World Economic Outlook, Database April 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April> y BIS, Effective Exchange Rates. Indices <https://www.bis.org/statistics/eer.htm>

Cuadro 1. Episodios de vulnerabilidad macroeconómica en las economías emergentes, 2000-2023 (% del total)

% Episodios por región	CRECIMIENTO NEGATIVO		SALDO PRIMARIO > -3.0%		DEFICIT MAYOR -5%		DEUDA PÚBLICA > 50%		SERVICIO DEUDA/TOTAL INGRESOS PÚBLICOS > 15%		DEFICIT B. PAGOS CORRIENTES > 5%		INDICADOR AGREGADO MACRO		Depreciación Nominal Interanual > 10%		Depreciación Real Interanual > 10%		INDICADOR AGREGADO CAMBIARIO		
	10%	25%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	
ASIA	10%	25%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	28%	
EUROPA	26%	19%	16%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	
AMÉRICALATINA	32%	16%	17%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	
MENA	17%	24%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	
ÁFRICA SUBSAHARIANA	14%	30%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	
EPISODIOS TOTALES	125	323	280	276	264	157	1887	235	597	393	269	269	269	269	269	269	269	269	269	269	
AMÉRICALATINA. DETALLE. NÚMERO DE EPISODIOS																					
	CRECIMIENTO NEGATIVO		SALDO PRIMARIO > -3.0%		DEFICIT MAYOR -5%		DEUDA PÚBLICA > 50%		SERVICIO DEUDA/TOTAL INGRESOS PÚBLICOS > 15%		DEFICIT B. PAGOS CORRIENTES > 5%		INDICADOR AGREGADO MACRO		Depreciación Nominal Interanual > 10%		Depreciación Real Interanual > 10%		INDICADOR AGREGADO CAMBIARIO		
	4	3	2	24	15	2	51	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	
Braíl	3	1	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Chile	1	2	3	4	6	0	19	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Colombia	2	3	6	2	13	1	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
República Dominicana	2	3	1	3	2	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ecuador	1	0	0	0	2	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Guatemala	5	0	1	1	1	10	10	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
México	1	0	14	12	0	13	40	1	5	4	10	4	10	4	10	4	10	4	10	4	
Perú	11	11	27	24	48	16	186	10	10	21	41	21	41	21	41	21	41	21	41	21	
América Latina 8 países	10	16	9	13	2	0	52	4	0	1	5	1	5	1	5	1	5	1	5	1	
% Sobre total episodios	8%	5%	3%	5%	1%	0%	4%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Argentina	10	16	9	13	2	0	52	4	0	1	5	1	5	1	5	1	5	1	5	1	
Venezuela	11	24	11	10	12	13	83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Argentina+Venezuela	21	40	13	19	25	4	135	4	0	1	5	1	5	1	5	1	5	1	5	1	
% Sobre América Latina	53%	78%	41%	42%	8%	45%	42%	42%	29%	0%	11%	0%	11%	0%	11%	0%	11%	0%	11%	0%	
% Sobre Total episodios	17%	12%	7%	9%	2%	8%	8%	8%	6%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	
América Latina	40	51	46	50	52	29	321	14	10	22	46	22	46	22	46	22	46	22	46	22	
% Sobre total episodios	32%	16%	16%	21%	20%	18%	19%	15%	4%	8%	8%	4%	8%	4%	8%	4%	8%	4%	8%	4%	

Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de IMF. World Economic Outlook, Database April 2023. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo database/2023/April/BIS, Effective Exchange Rates. Indices https://www.bis.org/statistics/eer.htm>

Si se consolidan los primeros siete indicadores de vulnerabilidad macro en un único indicador se obtienen 1.687 observaciones, lo que supone que en promedio anualmente se activan 73 alertas en el mundo emergente (1,4 por país).

La distribución geográfica revela que MENA es la región con más alertas: un 23%, seguida de Asia (22%), África (20%), América Latina (19%) y Europa emergente (16%). Si se añade la volatilidad cambiaria –lastrada como indicador por la falta de datos para casi la mitad de las economías– las alertas son 2.064 y América Latina sigue siendo la segunda región emergente menos vulnerable tras Europa emergente.

Si el indicador agregado mide razonablemente bien la vulnerabilidad macro de un país emergente, el comportamiento latinoamericano en los últimos 25 años no parece ser peor (es el segundo mejor-) que el resto. El juicio es más positivo si se advierte que prácticamente la mitad de las alertas (el 47%) son de Argentina y Venezuela. Esta concentración en dos países no es un rasgo exclusivo de la región, pero en América Latina es particularmente intenso.

El indicador de crecimiento es buen exponente. El crecimiento promedio de América Latina ha estado por debajo del crecimiento medio de las otras cuatro áreas –2,6% frente al 3,3% de Europa; 4,6% de MENA; 5,2% de África; o 5,6% de Asia– pero el agregado opaca el hecho de que Colombia, Guatemala y Perú están en el selecto grupo de emergentes que sólo han tenido una crisis: la del COVID-19. El 75% de los episodios de crecimiento negativo los concentran Argentina y Venezuela.

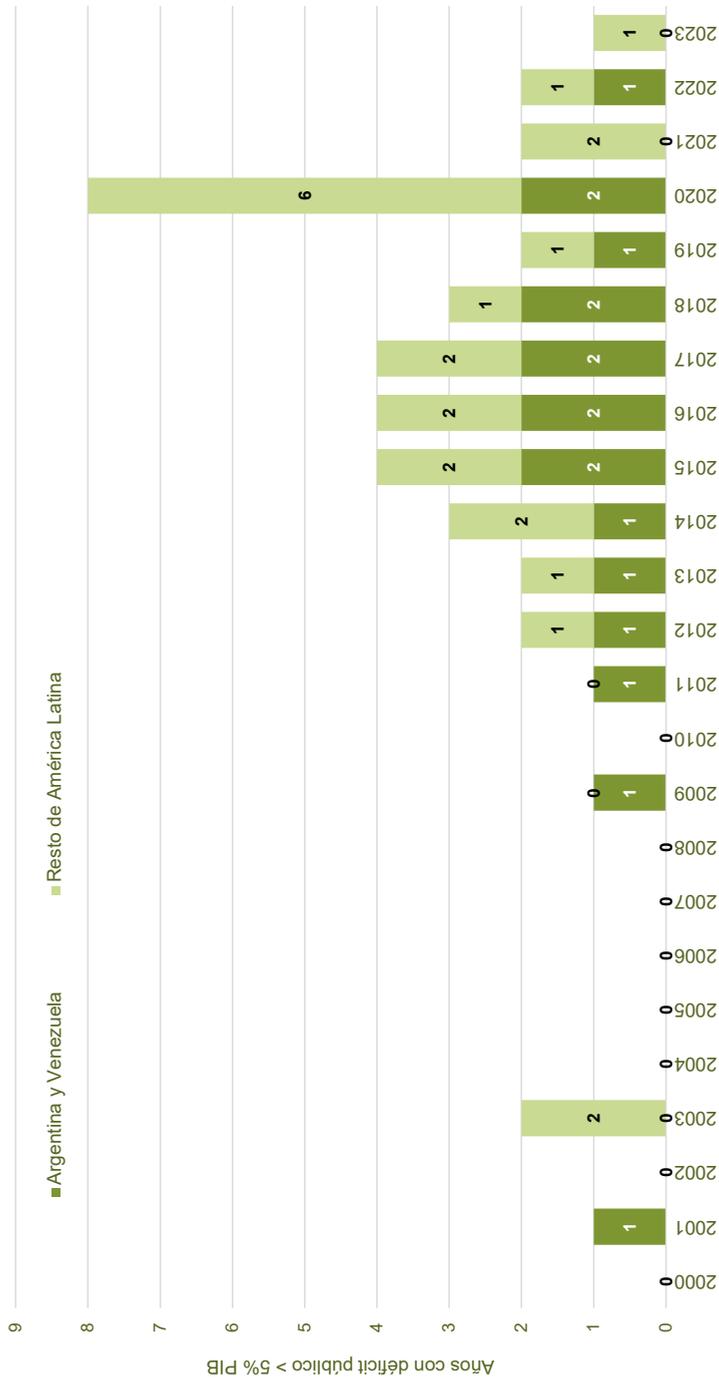
La inflación es un área donde el desempeño de América Latina es mejor que el promedio, algo que hace 30 años hubiera sido inconcebible. Entre 2010 y 2021, los ocho países latinoamericanos más estables no registraron un solo episodio de inflación superior al 10%. La explicación de esta drástica mejora es simple: la independencia de los bancos centrales y las políticas monetarias de objetivos de inflación –con sus requerimientos de tipos de cambio flexibles, prohibición de la monetización del déficit público y libre movimiento de capital– que la región instrumentó tras los malos resultados de las últimas décadas del siglo pasado.

Los datos fiscales y presupuestarios de América Latina son áreas donde también se han producido cambios muy profundos. De hecho, los mayores cambios absolutos y relativos. La academia y los mercados han prestado especial atención a la situación presupuestaria al evaluar las vulnerabilidades macro. Aunque América Latina se continúa percibiendo como una región propensa a las crisis fiscales, los datos refutan ese sesgo: en tres de los cuatros indicadores utilizados, América Latina está entre las dos mejores regiones emergentes.

América Latina es responsable del 17% de los episodios de déficit primario mayor al 3%, del 16% de los de déficit público superior al 5% y del 21% en los que la ratio deuda/PIB supera el 50%. Excluidas Argentina y Venezuela, el comportamiento relativo de América Latina es aún mejor puesto que ellas explican el 70% de los años con déficits superiores al 5%.

Todavía más reveladora es la secuencia temporal de los episodios de grave desequilibrio presupuestario. El *boom* de *commodities* (de 2003 a 2008) los hizo desaparecer virtualmente. Sólo reemergieron tras la Gran Recesión y el fuerte ajuste de sus precios internacionales. Cuando los precios comenzaron a recuperarse en 2016, los episodios se moderaron y en 2019 parecían en trance de desaparición. Nuevamente Venezuela y Argentina eran los dos únicos países que sobrepasaban el umbral. El COVID-19 supuso un gran esfuerzo fiscal que elevó a ocho el número de países con déficit elevados –México y Perú las excepciones–. En 2021 y 2022, la corrección fiscal –más por el lado de los ingresos que del gasto– revertió la tendencia. En 2022, sólo Venezuela y Colombia tenían un déficit público superior al 5% del PIB.

Gráfico 2. Episodios en América Latina de déficit público mayor que 5% del PIB



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de IMF. World Economic Outlook, Database April 2023. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo_database/2023/April

La deuda pública tampoco es un elemento diferencial de vulnerabilidad. El *World Economic Outlook* (WEO) del FMI sólo ofrece datos a partir de 2000, cuando la media de la ratio deuda/PIB de estos emergentes era del 54%. Dos décadas después, la ratio del conjunto sigue en el 50%, con la ratio de América Latina creciendo 20 puntos, pasando del 38% en 2000 al 58% en 2023.

No hay un nivel de deuda/PIB considerado "crítico". El nivel de ahorro interno y el tamaño del mercado de capitales interno son probablemente más importantes que la ratio deuda/PIB como indicador adelantado de tensiones en el mercado de deuda. Brasil tiene una ratio elevada –85% en 2022, 57% en términos netos– pero su ahorro interno supera los 65.000 millones de dólares PPA y tiene un profundo y bien organizado mercado de capitales capaz de servir holgadamente su deuda pública. La posición neta del sector público brasileño es positiva: sus activos en dólares –básicamente reservas internacionales– superan la deuda externa pública, una situación impensable 20 años atrás.

El quinto indicador, el porcentaje de ingresos públicos destinados a servir la deuda, es probablemente el más determinante para anticipar vulnerabilidades fiscales. En tiempos de polarización política, de grandes riesgos e incertidumbres económicas, políticas y sociales, se podría argüir que, a partir de cierto umbral, cuanto mayor sea ese porcentaje, mayores las dudas sobre la capacidad simultánea de hacer frente al servicio de la deuda, a la financiación de las políticas públicas existentes y deseadas para "mejorar" la vida ciudadana. En ocasiones, los *trade-offs* pueden ser imposibles de reconciliar.

La ratio de los principales países de cada región sigue trayectorias heterogéneas. China ha optado por un bajo nivel de la ratio, usando tres instrumentos: crecimiento moderado de la deuda pública –7% entre 2000 y 2022–, fuerte aumento de los ingresos (14%) y un bajo y decreciente tipo de interés implícito de la deuda: 1,3% frente al 3,2% de 2000. La India, parece sentirse comfortable con una ratio elevada (cercana al 30%), porque sus ingresos han crecido un 9% anual acumulativo y su *stock* de deuda un 12%. El tercer modelo es Turquía, con una gran reducción de la ratio y simultáneamente emisión de deuda a ritmos acumulativos del 7% anual. La clave ha sido la reducción del coste implícito desde el 24% al 6%, en buena parte gracias a la represión financiera. Egipto es el modelo más preocupante: ha aumentado de forma explosiva la ratio –el servicio supone la mitad de los ingresos públicos– combinando el aumento del *stock* de deuda del 11%, un crecimiento moderado de los ingresos (5%) y una subida del tipo implícito desde el 6,4% al 10%.

En América Latina, la ratio está estabilizada en las medianas y grandes economías (la excepción es la República Dominicana, que pasó del 6% al 21%) y en cinco países ha caído, incluidos Venezuela y Argentina que, con políticas heterodoxas, la primera entró en impago y la segunda aumentó ingresos y bajó el coste implícito mediante sucesivas reestructuraciones de la deuda. Salvo estos dos países, América Latina tiene políticas fiscales razonablemente ordenadas y sostenibles, no el desastre fiscal que se suele suponer. Su pecado no son la heterodoxia fiscal y el descontrol presupuestario, sino sus sistemas impositivos regresivos y distorsionadores, y la baja calidad y equidad de su gasto público.

Las siguientes vulnerabilidades se pueden generar potencialmente en el sector exterior.

Pese a la idea dominante de América Latina como un continente abierto al exterior en términos comerciales y financieros, según el Banco Mundial, Argentina y Brasil son dos de las economías más cerradas del mundo cuando se mide el peso de sus importaciones y exportaciones sobre el PIB. Del resto, sólo México y Chile están por encima del promedio mundial.

Esta baja apertura exterior es fuente –y producto– de muchas debilidades de los mercados regionales de bienes, servicios y factores.

La implicación más importante es la dificultad de América Latina para acceder a divisas para modernizar su economía. La falta de diversificación hace que la caída del precio de los *commodities* –su principal oferta exportadora– deteriore los términos de intercambio y provoque un *sudden stop* en la entrada de capitales. Tampoco son fáciles de manejar los *booms* de materias primas o de inversión, ya que la estrechez de los mercados suele conllevar burbujas de crédito, exceso de demanda y apreciaciones del tipo de cambio real que generan desindustrialización o, cuanto menos, impiden diversificar la economía.

El crecimiento relativo de exportaciones e importaciones latinoamericanas de bienes y servicios respecto al promedio del *Top 50* de emergentes es pobre y explica por qué sus países buscan nuevos mercados e inversiones. Salvo la República Dominicana, gracias a su potente industria turística, y México, por su integración comercial con Canadá y EEUU, el resto ve que sus exportaciones e importaciones crecen por debajo de la media: un -2% y un 1,4%, respectivamente.

Pese a ese comportamiento de los flujos comerciales, América Latina ha dejado de ser la tierra de los déficits de balanza de pagos.

Entre 2000 y 2023, en los 50 emergentes considerados hubo 157 episodios en los que la balanza corriente tuvo un déficit superior al 5% del PIB. Pero, América Latina (al igual que Asia y Europa emergente) padeció pocas, sólo 29 (un 18%). Las crisis de balanza de pagos se dan ahora en MENA, región que por sí sola explica casi el 40% de las ocurridas durante este siglo.

Una razón que explica por qué América Latina se ha “graduado” de las crisis externas es la adopción generalizada de regímenes de tipo de cambio flexibles.

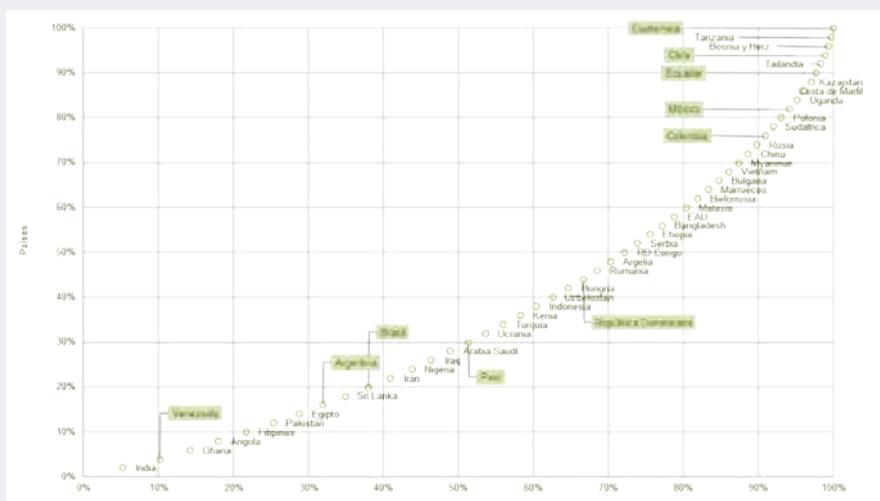
Aunque identificar cuál es el tipo real de equilibrio y su dinámica es complejo, se sabe que la región ha dejado de padecer apreciaciones reales sostenidas que generaban la crisis cambiaria nominal próxima. La volatilidad, tanto del tipo de cambio real como del nominal, de las principales monedas latinoamericanas ha caído desde los años 90 o incluso desde la Gran Recesión de 2008.

La volatilidad de las monedas latinoamericanas –exceptuando Argentina y Venezuela– es similar a la de la UE o Japón, y ligeramente inferior a la de EEUU. En América Latina sólo ha habido 14 devaluaciones nominales anuales superiores al 10%, el 4% del total en los emergentes con datos. Algo similar ocurre con las apreciaciones del tipo de cambio real: 22 episodios, el 8% de las registradas por el total en los emergentes.

De 1.687 episodios de vulnerabilidad macro y 597 cambiarios en los *Top 50* emergentes, América Latina tuvo 321 episodios (un 19%), el segundo porcentaje más bajo de las restantes regiones tras Europa. Asia tuvo un 22%, África Subsahariana un 20% y MENA un 23%.

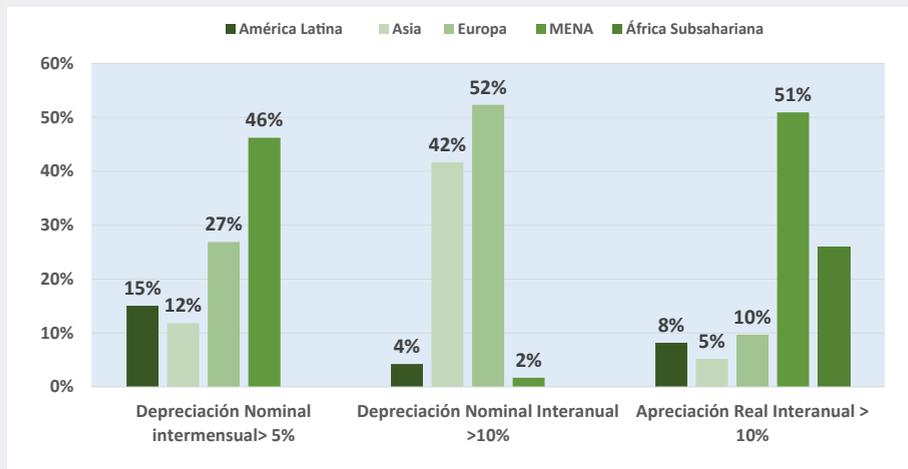
Cuando se desagrega por países, tampoco América Latina –salvo los dos mencionados reiteradamente– tienen un lugar de privilegio en el *ranking*. La mitad de los países de la región –Colombia, México, Ecuador, Chile y Guatemala– están en los dos deciles superiores del *Top 50* emergente.

Gráfico 3. Curva de Lorenz de los episodios de vulnerabilidad macroeconómica en emergentes, 2000-2023



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de IMF. World Economic Outlook, Database April 2023; <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>

Gráfico 4. Episodios de volatilidad cambiaria en 25 economías emergentes, 2000-2023 (% del total)



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de BIS, Effective Exchange Rates Indices

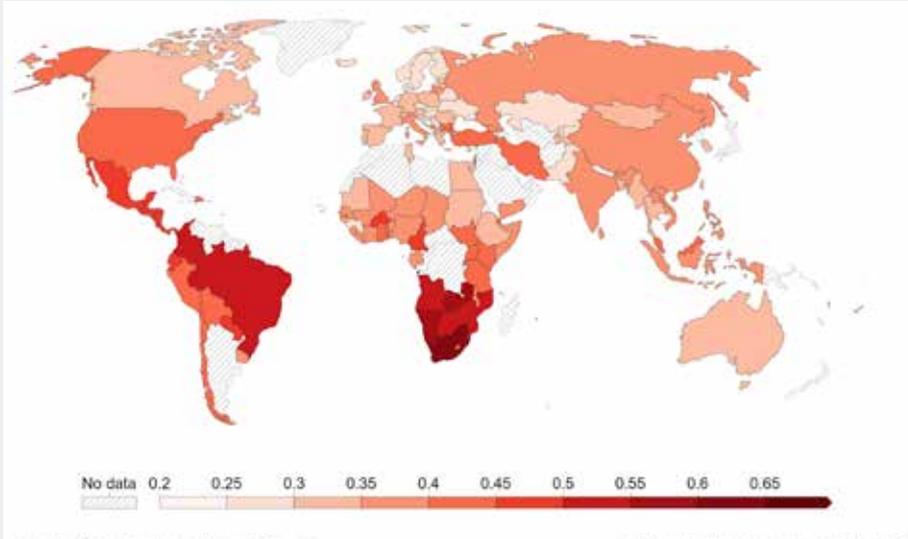
La conclusión es clara: desde que comenzó el siglo XXI no hay razón para seguir pensando que América Latina, excluyendo Argentina y Venezuela, es una región más proclive para llevar a cabo políticas económicas que producen más alertas macro que el resto de los Top 50 emergentes.

América Latina crece y exporta menos que las economías más dinámicas de Asia, pero ha desarrollado una política antinflacionaria seria, una política fiscal relativamente prudente que mitiga los riesgos de crisis fiscales y de impagos, y una política cambiaria que gracias a su flexibilidad ha rebajado los riesgos de crisis de balanzas de pagos. Si a todo ello se une una regulación y supervisión bancaria más exigente, con bancos más capitalizados, líquidos y mejor gestionados, y una política de deuda interna y externa bien diseñada, con alargamiento de plazos y calendarios de vencimientos realistas y asumibles, el "premium de riesgo" latinoamericano parece injustificado.

Puede ser que América Latina sea campeona en la pérdida de oportunidades, pero ya no lo es en términos de crisis y volatilidad. La aritmética se ha vuelto menos inquietante. Los datos han matado el relato.

Recuadro 2. América Latina: desigualdad, pobreza y clases medias

Mapa de la desigualdad: coeficiente Gini, 2019



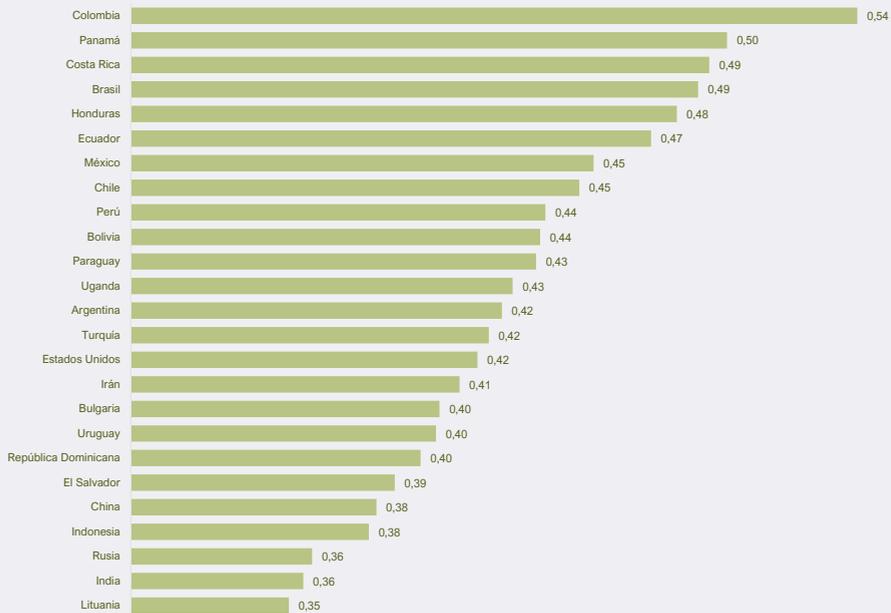
Fuente: World Bank Poverty and Inequality Platform.

Nota: según el país y el año, los datos se refieren a la renta disponible o al consumo per cápita.

Los datos, esta vez sí, confirman que, en términos de distribución de la renta, América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. Existe una extensa literatura académica que analiza los orígenes históricos y la evolución de este grave problema no sólo moral, sino también político y económico.

El Gráfico 1 toma los datos que *Our World in Data* obtiene del Banco Mundial y muestra que entre los 25 países con peor distribución de la renta –sobre un total de 89 economías– figuran 16 países latinoamericanos.

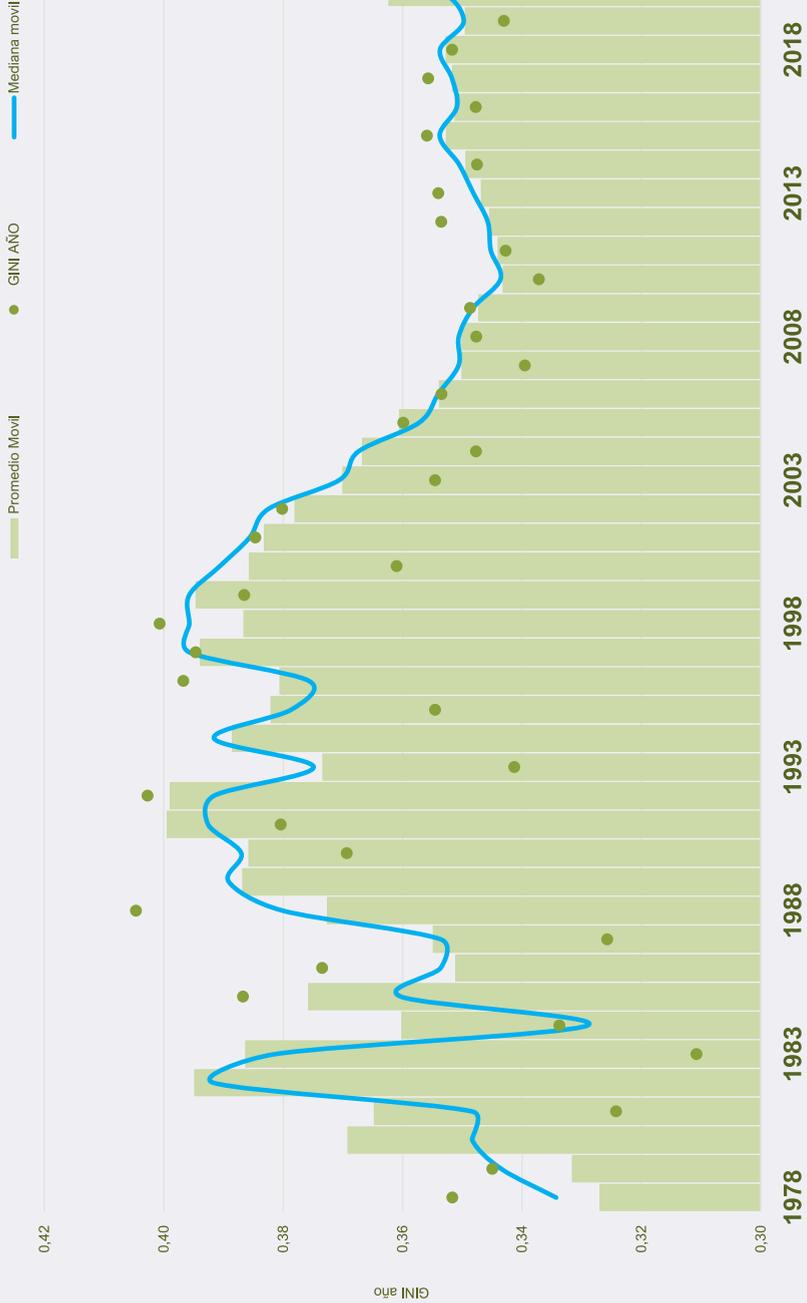
Gráfico 1. Índices Gini, circa 2023 (16 países de América Latina entre las 25 economías del mundo con peor distribución del ingreso)



La desigualdad es por tanto un problema grave y extendido en la región, tanto en términos absolutos como relativos respecto a la economía global.

El Gráfico 2 describe la frontera de desigualdad global que configuran los Índices Gini de estas 89 economías. Se ha construido sin ponderar por población o por tamaño de la economía, por lo que más que un indicador sintético de la desigualdad global lo que traza es el éxito o fracaso de esas 89 economías en su objetivo de reducir los Índices de Gini, una medida popular de la desigualdad pero que, no hay que olvidar, no capta todas las dimensiones del problema: discriminación en el acceso a la salud, a la educación, sesgos de género, discriminación racial, intergeneracional, igualdad de oportunidades o movilidad social.

Gráfico 2. Frontera global de la desigualdad (promedio móvil sin ponderar por población o PIB de los índices de Gini de 89 economías entre circa 1980 y circa 2023)

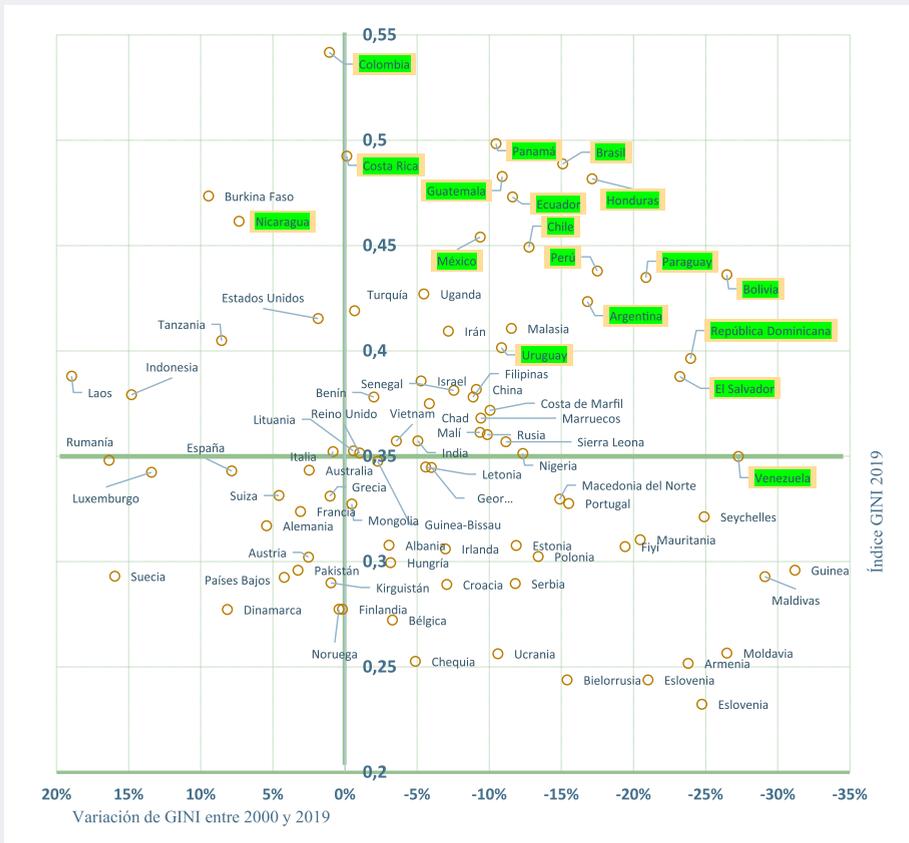


Puede observarse que los máximos en los Gini se registraron entre los años 80 y 90 del siglo pasado y que, hasta la pandemia, a lo largo de las dos décadas del siglo XXI ha habido un intenso y sostenido proceso de reducción de los valores de esos indicadores. El mínimo se alcanzó en 2011, momento en el que nuevamente el indicador agregado comenzó a aumentar. El promedio del periodo es un Gini global de 0,36 y una reducción entre 2001 y 2019 del 7%.

Tomando esas referencias se ha construido el Gráfico 3 en el que se representan los Índices de Gini más recientes de esas 89 economías –eje vertical– y los cambios que se han acumulado en ellos a lo largo de estas dos décadas.

El gráfico distingue cuatro cuadrantes: países con Gini por encima de la media pero que en estos 20 años han reducido su nivel de desigualdad más que el promedio del total de países (Cuadrante I), países con Gini por debajo de la media y en los que se ha reducido más que en el promedio (Cuadrante II), países con desigualdad menor que la media, pero en aumento (Cuadrante III), y países con desigualdad por encima de la media y en los que la brecha ha seguido aumentando (Cuadrante IV).

Gráfico 3. Variación del Índice Gini en siglo XXI (14 países de América Latina en cuadrante que indica Gini altos, pero reduciéndose)

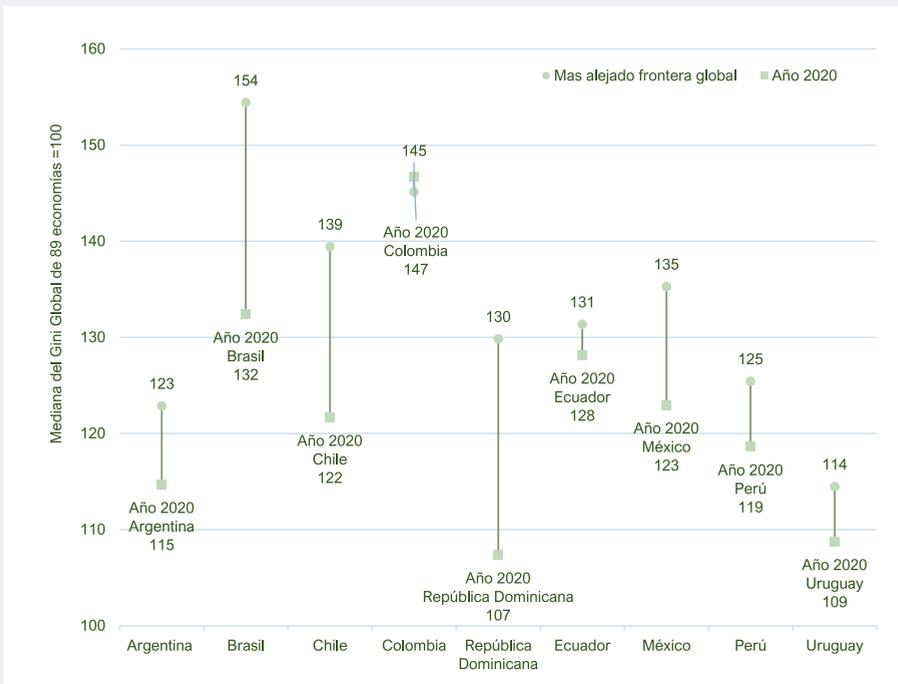


Como puede observarse, la mayor parte de los países latinoamericanos (14) se sitúan en el Cuadrante I, los dos que están por debajo de la media (El Salvador y Venezuela, con datos sólo hasta 2006) en el Cuadrante II, y Colombia, Costa Rica y Nicaragua (que ya estaban por encima de la media global de desigualdad) en estas dos décadas han agravado su situación de desigualdad. Junto a ellos están economías desarrolladas (EEUU), países africanos (Tanzania y Burkina Faso), asiáticos (Laos e Indonesia) y europeos emergentes (Rumanía).

Junto a estos fracasos, la mayoría de los países latinoamericanos han tenido un éxito relativo en su empeño –explícito o implícito– de reducción de esta dimensión de la desigualdad.

El Gráfico 4 muestra que, entre las nueve economías más grandes de la región, ocho –la excepción es Colombia– habían conseguido en el año 2020 situarse en el valor más bajo de la brecha frente a la mediana mundial.³⁴ Particularmente destacables son las trayectorias de República Dominicana y Uruguay, dos economías muy cercanas ya a la frontera global. En términos de mayores éxitos, Brasil encabeza el ranking y México se sitúa en segunda posición. Un hecho nada menor ya que se trata de las dos economías más grandes de América Latina que concentran más del 60% del PIB regional.

Gráfico 4. Reducción en América Latina de la brecha frente a la Frontera Global de Desigualdad (salvo Colombia, todos los países de América Latina están en valores mínimos de distancia a la Frontera)



34 No se ha podido incluir Venezuela porque desde 2006 no publica ninguna medición oficial del índice de Gini. En ese año, su Gini era de 0,45, un 22% mayor que la mediana mundial.

Interpretar correctamente los factores que están detrás de esta evolución es muy complejo porque sobre el resultado han influido un gran número de factores.

Por supuesto, una mejor evolución macroeconómica y un menor número de crisis sistémicas, la apertura al exterior y el consiguiente debilitamiento del poder de los grupos captadores de rentas, pero también políticas públicas específicas como los efectos acumulados del aumento del gasto público en educación, salud y otras políticas sociales.

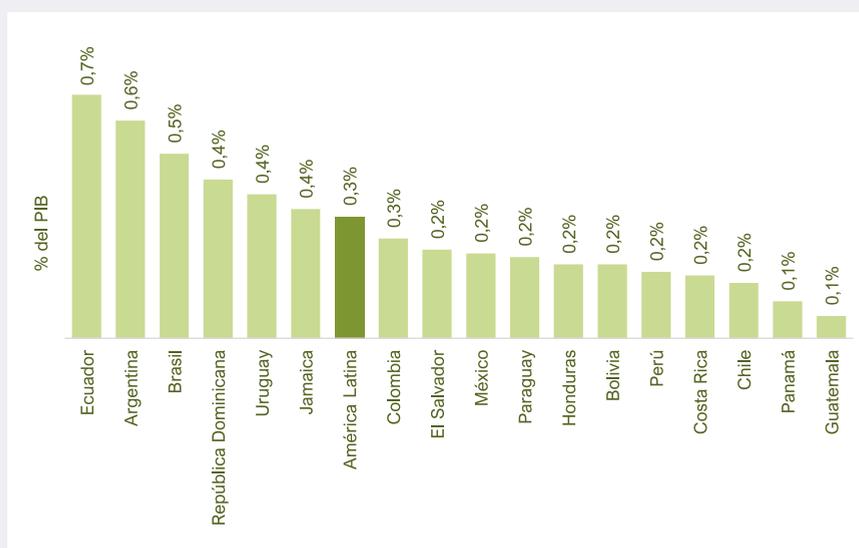
Dentro de ellas, por su naturaleza y capacidad de innovación destacan las nuevas generaciones de políticas públicas de "transferencias condicionadas" (PTC).

La primera fue Progresá en México en 1997, después denominada México Oportunidades, pero la más famosa internacionalmente ha sido Bolsa Familia de Brasil.

En estos 20 años se han puesto en marcha 30 programas de este tipo en 20 países de la región, convirtiendo América Latina en el mayor laboratorio en el mundo de políticas sociales. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cobertura de esos programas había pasado de menos de un millón de personas en 1996 a 132 millones en 2015 –el 20,9% de la población regional– y, en términos de hogares, de menos de 300.000 hogares en 1997 a 29,8 millones en 2015, el 17,5% del total de hogares de América Latina.

El Gráfico 5, tomado del referido documento de la CEPAL, cuantifica por países el importe de la inversión en PTC. Para el conjunto de América Latina esa inversión equivalía hacia 2015 al 0,33% del PIB, pero en Ecuador, Argentina y Brasil está por encima del 0,5% del PIB.

Gráfico 5. Políticas de transferencias condicionadas: la gran innovación en las políticas públicas... nacidas en América Latina (% de inversión respecto al PIB de los 30 programas de este tipo vigentes en América Latina; circa 2015, CEPAL)

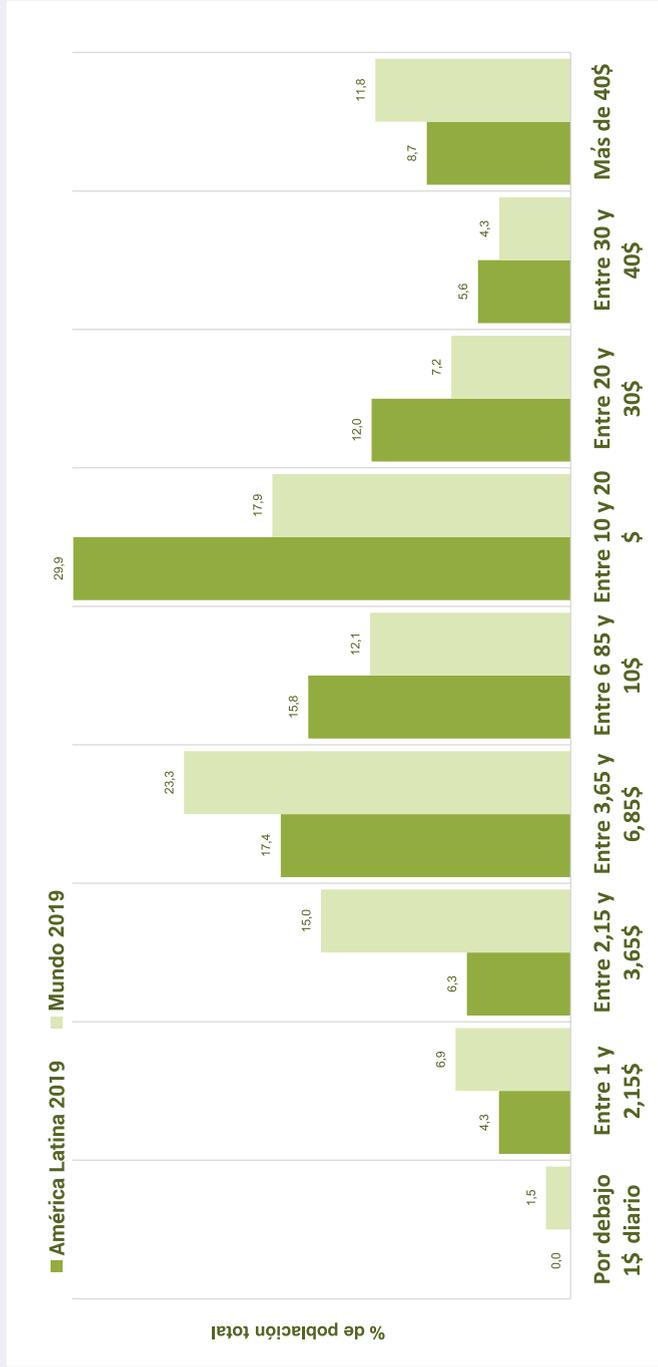


Aunque las PTC fueron diseñadas para combatir la pobreza más que la desigualdad y aunque tengan también consecuencias no deseadas sobre los incentivos políticos y económicos, sin duda, han marcado una nueva etapa en la historia de las políticas sociales del continente.

Un continente que además de los avances –insuficientes– en la lucha contra la desigualdad también ha cosechado un significativo éxito en la reducción de la pobreza, sobre todo de la pobreza extrema.

El Gráfico 6 compara la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso por los tramos de renta habituales en la literatura académica entre la economía global y América Latina.

Gráfico 6. Distribución de la población de América Latina y del mundo por umbrales de renta: pobreza extrema, pobreza y clases medias vulnerables y consolidadas en el mundo



Pobreza extrema –un 1,5% población mundial– reducida la pobreza y creada una sociedad de clases medias con un ingreso entre 10 y 20 dólares diarios. Un 30% de los latinoamericanos están en ese intervalo de renta.

El dato más importante del gráfico es la desaparición en América Latina de la pobreza extrema, es decir, del porcentaje de personas que viven con menos de un dólar diario. En el mundo, en 2019, pese a los compromisos 2030, todavía quedaban 115 millones de personas condenadas a la miseria, pero América Latina había conseguido sacar de ella a los 24 millones de personas que tenía en 1990.

De igual forma, el número de personas que vivían con rentas entre un dólar y 2,15 dólares pasó de 46 millones a 25 millones, se estabilizó en 100 millones el número absoluto de personas que estaba en el tramo entre 2,15 y 3,65 dólares, casi dobló el número de personas que estaban entre 6,85 y 10 dólares (de 59 a 93 millones) y añadió 200 millones de personas al segmento que vive con entre 10 y 20 dólares diarios.

Es un resultado extraordinario, muy poco frecuente en la historia de los países emergentes.

El resultado de todo este proceso fue que, en 2019, América Latina había conseguido convertirse como región en una sociedad de ingresos medios: el 56% de los latinoamericanos tenían una renta diaria superior a los 10 dólares frente al 41% de la población global. Es más, el 30% tenía ingresos diarios entre los 10 y los 20 dólares, casi el doble que el conjunto de la población total del mundo. 20 años antes esa proporción era de tan sólo el 12% frente al 8% mundial.

Aunque la renta per cápita diaria no es el único atributo de una sociedad de clases medias (máxime si ese ingreso está sujeto a incertidumbre y volatilidad que las hacen vulnerables y susceptibles de volver a caer en la pobreza) es evidente que en América Latina se ha producido un cambio positivo (y muy disruptivo) en las expectativas de su ciudadanía.

Gestionar esas expectativas es seguramente tan importante hoy para el futuro de la democracia y del bienestar, como en el pasado lo fue convencer a la población de que no existía una maldición latinoamericana que les condenaba a la sucesión de crisis y golpes de Estado.

Pase lo que pase con esa gestión de expectativas –y sin duda va a ser un proceso político y económico muy complejo– lo que no parece razonable es considerar que nada ha pasado en América Latina en la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Han pasado muchas cosas y la mayor parte de ellas positivas. Los datos no avalan, nuevamente, el relato. Ni del desinterés por los problemas de distribución, ni en modo alguno, que lo que se haya intentado ha fracasado. El único fracaso documentable es el de los pesimistas.

► 2. América Latina es un desastre político: un enfoque alternativo

El análisis que se presenta a continuación tiene dos objetivos.³⁵

Primero, documentar de manera exhaustiva, y con base en la información disponible, si el relato predominante sobre la dinámica socioeconómica y política de América Latina en la última década y en el que se fundamenta la percepción de que la región es un "desastre" político se sustenta en los datos.

Segundo, ofrecer un relato alternativo que, aunque sin pretensión de monopolizar la verdad, invite a considerar otra perspectiva.

Este relato alternativo se sustenta en diversos elementos: i) la naturaleza global de los retrocesos políticos; ii) la naturaleza cíclica de los retrocesos políticos en la región, asociada al ciclo económico; iii) la prevalencia mayoritaria de la democracia como régimen político; y iv) un núcleo duro y ampliamente mayoritario de apoyo a la democracia y de votantes autoidentificados de centro.

Estos elementos sugieren que los retrocesos de los últimos años habrán de revertirse al compás de los cambios ya observables en el contexto político global y cuando la economía de la región retorne al crecimiento después de otra década de estancamiento.

2.1. El relato predominante

En la región, desde 2019 o incluso antes, se ha generado un proceso de movilizaciones de protesta que, con mayor o menor intensidad y con mayor o menor organización, se ha extendido a varios países. Forman parte de ese proceso, el intento de toma de las sedes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en Brasil; las protestas en Perú por la destitución del presidente Castillo tras su intento de autogolpe; el proyecto frustrado de reforma fiscal en Colombia; el rechazo del programa de ajuste acordado con el FMI en Ecuador; o la subida del precio del transporte en Chile.

35 Siguiendo la metodología de Izquierdo y Talvi (2007), el análisis se realiza desde una perspectiva regional. "La región", tal y como nos referimos a América Latina en este análisis, resulta ser una abstracción útil por dos razones. Primero, porque pone el foco sobre las tendencias y patrones comunes que se pierden fácilmente cuando se realiza el análisis desde la perspectiva de un país individual. Claramente, el desempeño económico y sociopolítico de los países latinoamericanos tiene lo suficiente en común para que tal abstracción tenga sentido. Segundo, aunque no todos los países se ajusten perfectamente al patrón regional en todas las dimensiones, sea por similitud o por contraste, esta abstracción sirve como un punto de referencia para evaluar y analizar el comportamiento de los países individuales.

Aunque en cada país estas movilizaciones de protesta son atribuidas a motivos idiosincráticos, parecen tener un común denominador: el estancamiento económico posterior al final del superciclo de los *commodities* en 2013, agravado por la pandemia y el empuje inflacionario.

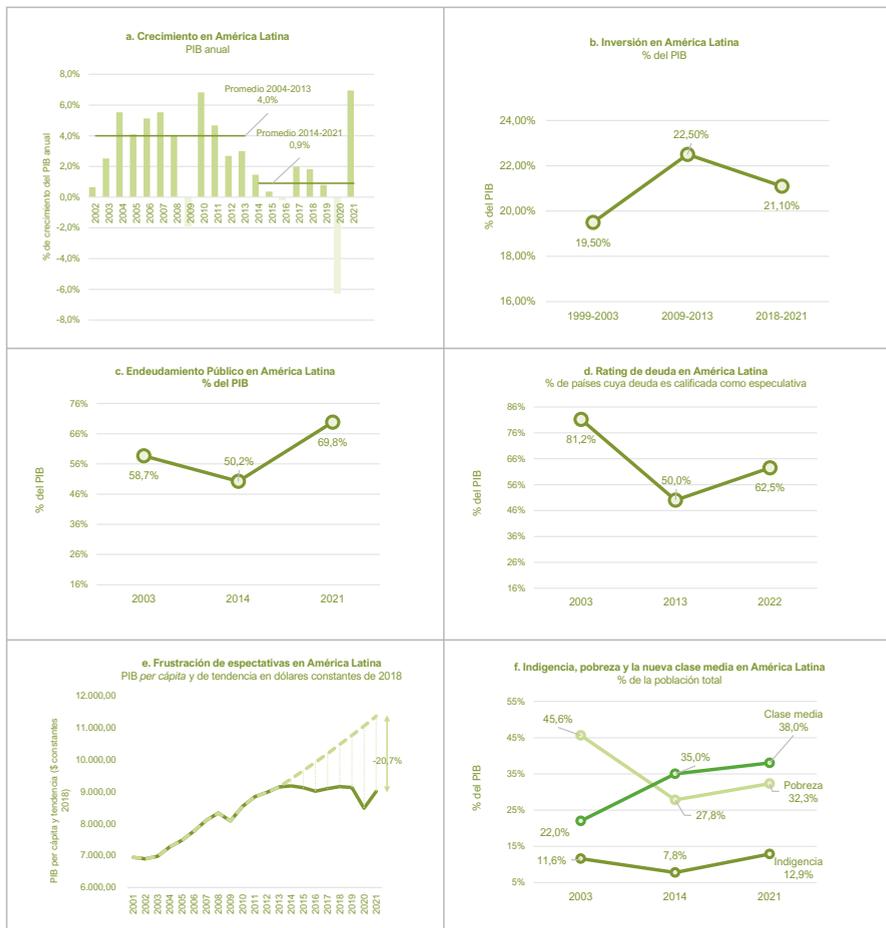
Así, se ha instalado un relato sobre América Latina que sostiene que ésta entró en una dinámica socioeconómica y política que se retroalimenta, creando un círculo vicioso del que resulta difícil salir. A grandes rasgos la caracterización del proceso es la siguiente:

- estancamiento económico prolongado;
- frustración de expectativas que provocan el descontento y el malestar ciudadano;
- desencanto con la democracia, desafección con los partidos establecidos y con la élite política tradicional;
- movilizaciones sociales de protesta
- voto de castigo, fragmentación y polarización del sistema político;
- frágil gobernabilidad, inestabilidad, y debilidad de los gobiernos para encarar agendas reformistas;
- baja inversión y persistencia del estancamiento económico.

2.1.1. Una década de estancamiento y frustración

Casi una década después del final del *boom* 2004-2013, cuando la región creció a una tasa promedio de casi un 5% anual, el PIB per cápita se ha mantenido estancado. Un pobre desempeño económico que superó las previsiones más pesimistas y antecedió a la pandemia. La tasa de crecimiento de América Latina promedió apenas el 1% anual en el sexenio 2014-2019 (Figura 23a).

Figura 23. Dinámica socioeconómica en América Latina



Notas

América Latina incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Costa Rica, El Salvador, México, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Venezuela, Nicaragua y Cuba. En las figuras de carácter económico o electoral, Venezuela, Nicaragua y Cuba no han sido incluidas.

Figura 23b: Datos de 2021 no disponibles para Argentina, Paraguay y Uruguay.

Figura 23d: En base a la agencia Moody's.

Figura 23f: Datos de clase media correspondientes a 2002, 2014 y 2019. Algunos países varían según el año en función de la disponibilidad de datos.

Fuentes

Figura 23a y 1b: *World Economic Outlook* abril 2023, Fondo Monetario Internacional.

Figura 23c: *World Economic Outlook* abril 2023, Fondo Monetario Internacional; y *WorldBankData*, Banco Mundial.

Figura 23d: Expansion.com

Figura 23e: CEPALSTAT, Naciones Unidas.

Figura 23f: CEPALSTAT (Naciones Unidas) y *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean* (Banco Mundial).

Este estancamiento revirtió parcialmente los resultados de la lucha contra la pobreza alcanzados a raíz del *boom* de los *commodities* y extendió entre los millones de personas que accedieron por primera vez a las clases medias y vislumbraban un futuro mejor para sus hijos, el temor a perder el ascenso económico y social logrado (Figura 23f).

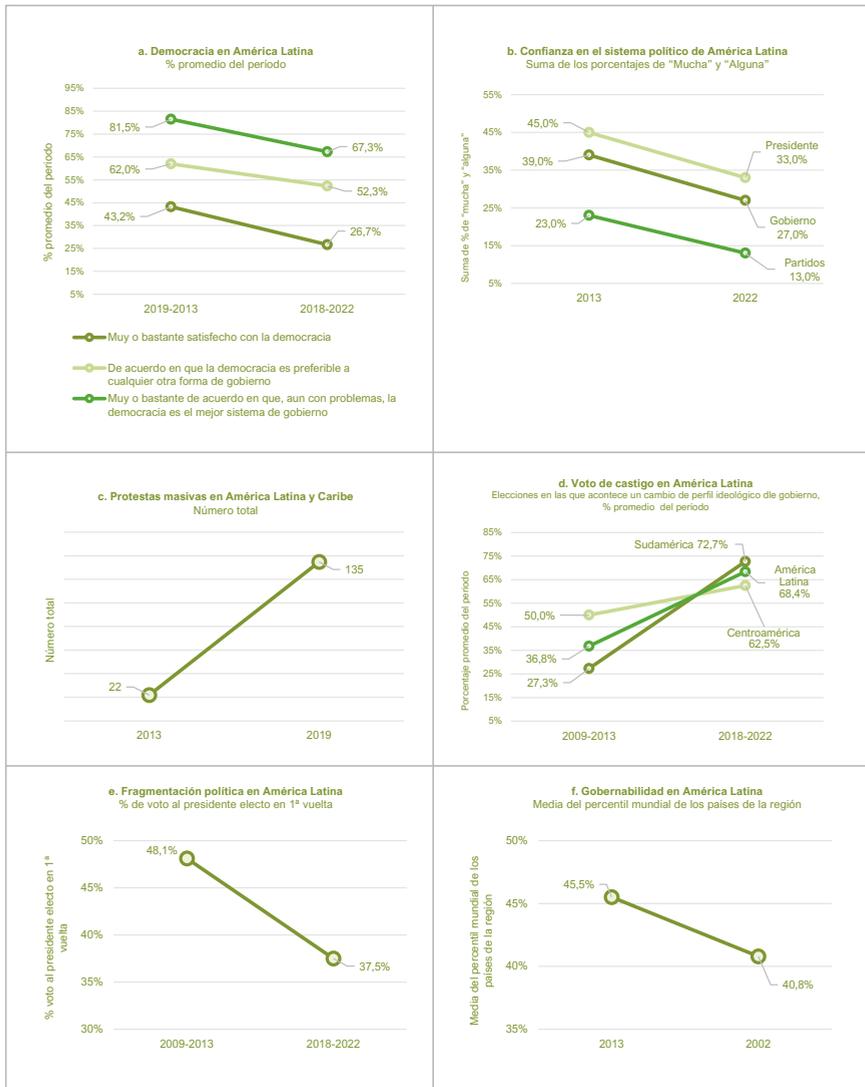
Partiendo de un escenario económico central para el próximo quinquenio definido por unas perspectivas de crecimiento del 2%, tasas de interés internacionales e internas significativamente más altas y un elevado endeudamiento público (Figura 23c), se concluye que hay escaso margen para implementar programas de redistribución de ingresos y combate a la pobreza similares en diseño y cuantía a los aplicados durante el *boom* y, simultáneamente, llevar a cabo la inversión pública necesaria en infraestructura física y digital que exige la modernización de las economías y su transición hacia un modelo productivo más sostenible.

Para a millones de personas el futuro no fue como lo habían imaginado en 2013.

Para ilustrarlo, basta comparar el PIB per cápita que se hubiere esperado para 2021 de haber continuado la región creciendo a las tasas del *boom*, con el PIB per cápita realmente observado. Actualmente, el PIB per cápita es un 20% menor al proyectado desde la perspectiva de 2013 (Figura 23e).

Esa discrepancia entre la realidad imaginada y la real generó la frustración de expectativas que está en la base del malestar ciudadano: un descontento generalizado que se manifiesta, entre otros, en una creciente predisposición de la ciudadanía a protestar en las calles, al menos allí donde es posible hacerlo.

Figura 24. Dinámica política en América Latina, 2013-2022



Notas:

Figura 24c: Dato de América Latina no disponible por separado del Caribe. No incluye México.

Fuentes:

Figura 24a: Latinobarómetro.

Figura 24b: Latinobarómetro

Figura 24c: "The Age of Mass Protests: Understanding an Escalating Global Trend", Center for Strategic & International Studies.

Figura 24d: Elaboración propia

Figura 24e: Elaboración propia

Figura 24f: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial

2.1.2. Estancamiento económico e insatisfacción con la democracia

El estancamiento económico y el malestar ciudadano han tenido un notable correlato político. Desde 2014, el apoyo a la democracia como régimen político y la satisfacción con su desempeño han disminuido considerablemente. El apoyo a la democracia ha caído 10 puntos y la satisfacción es apenas un 27% para el promedio de la región (Figura 24a).

a) Estancamiento económico y voto de castigo

El voto de castigo no ha sido piadoso con quien ocupa el poder. De las 19 elecciones presidenciales sin sospechas de fraude realizadas entre 2018 y 2022, 13 fueron ganadas por la oposición al gobierno de turno. Esto contrasta con lo ocurrido durante el *boom*, cuando los oficialismos en su mayoría eran reelectos. El kirchnerismo en Argentina, el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, el MAS de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Álvaro Uribe en Colombia y, con un interregno, Bachelet en Chile, marcaron el fin de la era imperante durante el *boom* cuando los presidentes o sus partidos (en caso de no haber reelección) revalidaban sus mandatos (Figura 24d).

El voto de castigo explica el giro a la izquierda experimentado en la región desde 2018. La mayoría de los países más grandes, tras cuatro años de estancamiento, estaban gobernados por la derecha: Michel Temer en Brasil, Enrique Peña Nieto en México, Iván Duque en Colombia, Mauricio Macri en Argentina, Martín Vizcarra (sucesor de Pedro Pablo Kuczynski) en Perú y Sebastián Piñera en Chile. Allí donde gobernaba la izquierda, como Ecuador en 2018 y Uruguay en 2019, resultaron electos gobiernos de derecha o centroderecha. El voto de castigo se ejerce contra los que ejercen el poder, no por razones de giro ideológico del votante. La democracia, que obviamente no garantiza los buenos gobiernos, al menos ha cumplido con una de sus justificaciones conceptuales: permitir reemplazar a los gobiernos que el votante considera que no cumplen con sus expectativas.

b) Fragmentación y polarización

El prolongado estancamiento, que entró en su décimo año y abarca más de dos períodos de gobierno, ha llevado al desencanto con los partidos establecidos (en los casos en que éstos todavía tuvieran arraigo en la ciudadanía) y las élites políticas tradicionales.

Según el *Latinobarómetro*, la confianza en el presidente, en el gobierno y en los partidos políticos ha caído de manera significativa desde el comienzo de esta fase y se ubica en los niveles más bajos desde que se llevan registros (Figura 24b).

En esas circunstancias, los electores también expresan su malestar en las calles. De acuerdo con un estudio del *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), las protestas masivas se han multiplicado por cinco entre 2009 y 2019 (Figura 24c) y, de acuerdo con el *Global Protest Tracker*, desde 2017 ha habido protestas masivas y/o violentas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Además de expresar su malestar mediante protestas masivas, los electores buscan propuestas alternativas a las tradicionales y el voto emigra hacia nuevas opciones electorales, a izquierda y derecha.

Algunos ejemplos que muestran este fenómeno son Jair Bolsonaro en Brasil, Nayib Bukele en El Salvador, Gabriel Boric y Alejandro Kast en Chile, Rodolfo Hernández y Gustavo Petro en Colombia, Pedro Castillo en Perú y Javier Milei en Argentina. Todos ellos tienen un discurso antisistema y, en algunos casos, un talante autoritario y un marcado desdén por las instituciones de la democracia liberal.

Esta huida hacia opciones alternativas a las tradicionales fragmenta al sistema político, porque se incrementa el número de candidatos presidenciales y de partidos con representación parlamentaria. Este fenómeno se ilustra con claridad si observamos la caída significativa respecto al periodo del boom que ha experimentado el porcentaje de votos con el que resulta electo en primera vuelta el candidato presidencial ganador (Figura 24e).

Dado que esta huida desde los partidos establecidos se hace desde el centro hacia los extremos, su consecuencia inevitable es polarizar el sistema político y la sociedad, lo que a su vez se transforma en un aumento de la distancia política e ideológica entre los bloques con posibilidades de alternancia en el gobierno.

Esta polarización se puede comprobar en la autoidentificación ideológica de los electores. Las opciones alejadas del centro han crecido desde el comienzo del estancamiento (Figura 27d).

c) Fragmentación, polarización, y gobernabilidad

Si se entiende la gobernabilidad como la capacidad del Estado para gobernar de manera eficaz y legítima, la excesiva fragmentación y la polarización, unidas a los movimientos de protesta social, la socavan desde su propia base (Figura 24f).

Por un lado, la fragmentación lleva a que los presidentes electos inicien sus gobiernos con un reducido capital político, a la vez que se dificulta la tarea de gobernar al hacer más difícil la construcción de coaliciones estables y el logro de acuerdos legislativos.

Por otro lado, la polarización, genera un clima de permanente tensión y conflicto en el funcionamiento del sistema político que se concreta en la incapacidad de construir consensos que permitan llevar adelante políticas de Estado. Las protestas masivas tienden a influir en la agenda de gobierno muchas veces con un efecto paralizante.

Como señalan Malamud y Nuñez (2021), esta frágil gobernabilidad hace que los gobiernos, al carecer de capacidad política y de los recursos financieros, no puedan dar respuestas rápidas y viables a la frustración ciudadana y estar a la altura de las expectativas de cambio que generaron.

d) *Estancamiento, gobernabilidad y clima de inversión*

La combinación de estancamiento económico, elevado endeudamiento, descontento social y frágil gobernabilidad, ha conducido a un deterioro de la calidad crediticia y del clima de inversión.

El promedio de los países de América Latina ostentaba una calidad crediticia del "grado inversor" en el pico del *boom* y en la actualidad ha caído a "grado especulativo" (Figura 23d). Este deterioro es consistente con el comportamiento de la inversión. Desde el comienzo del estancamiento la inversión se ha reducido en 1,4 puntos del PIB (Figura 23b), consolidando de esta forma las expectativas de bajo crecimiento, lo que retroalimenta el proceso.

En definitiva, el relato predominante parece estar avalado por los datos. Sin embargo, un relato alternativo también es posible.

2.2. Un relato alternativo

- Como se explicaba al comienzo del apartado, este relato alternativo se sustenta en cuatro elementos:
- la naturaleza global de los retrocesos políticos,
- la naturaleza cíclica de los retrocesos políticos, asociada al ciclo económico,
- la prevalencia mayoritaria en la región de la democracia como régimen político,
- un núcleo duro y ampliamente mayoritario en América Latina de apoyo a la democracia y de votantes autoidentificados con el centro.

2.2.1. Tendencias globales

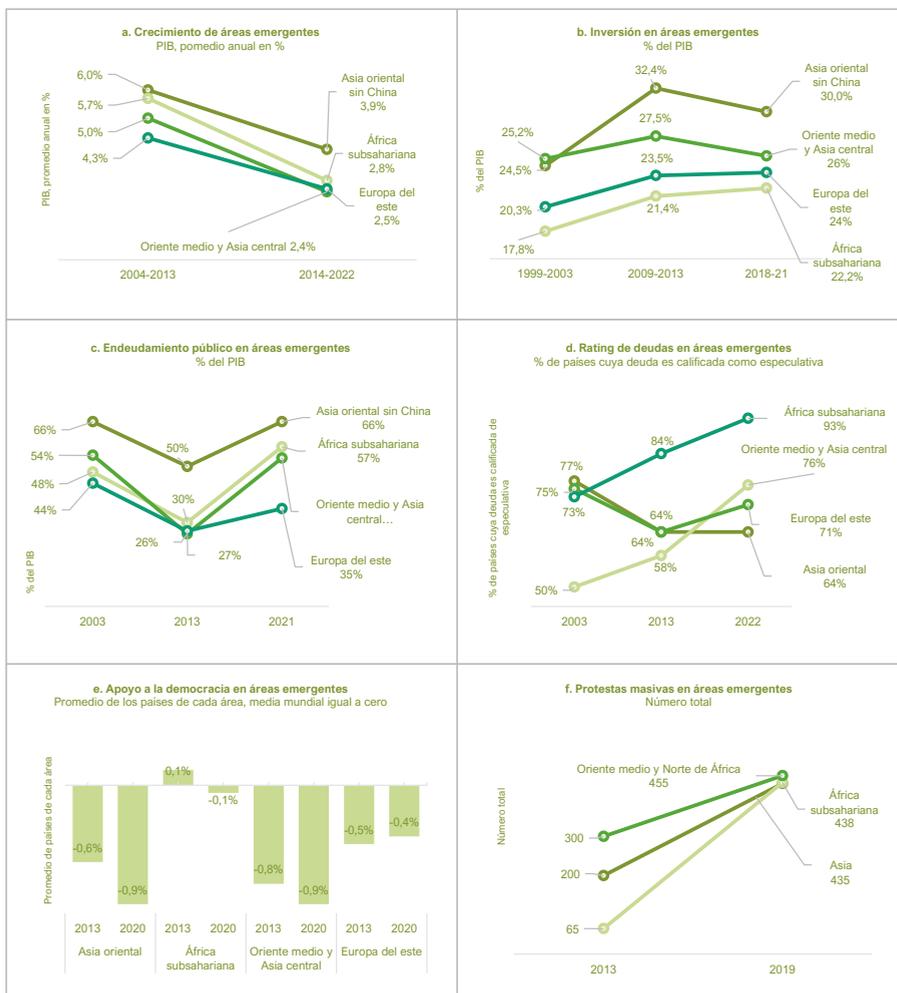
Como ilustra la Figura 25, el retroceso político no es un fenómeno exclusivamente latinoamericano y se da en el marco de tendencias similares observadas en todas las regiones emergentes e, incluso, en EEUU y Europa. Por tanto, no se puede analizar lo que ocurre en la región sin considerar lo que ocurre en el mundo.

La desaceleración económica de la última década tuvo lugar sin excepciones en todas las regiones emergentes y la inversión se ha desacelerado o contraído globalmente con relación al PIB (Figuras 25a y 25b). Como resultado de la desaceleración económica y la pandemia, se incrementó el endeudamiento público y se deterioró la calidad crediticia en todas las regiones emergentes (Figuras 25c y 25d).

Los coletazos políticos del pobre desempeño económico se han traducido en la pérdida de apoyo a la democracia, con excepción de Europa emergente, donde paradójicamente se han instalado gobiernos autoritarios en Turquía, Polonia y Hungría (Figura 25e).

El desencanto y la insatisfacción con la democracia han tenido como corolario la irrupción de protestas masivas en todas las regiones emergentes (Figura 28f), junto a la fragmentación política y el deterioro en la gobernabilidad (Figura 25g).

Figura 25. Tendencias socioeconómicas y políticas globales, 2013-2022



Notas:

Figura 25d: En base a la calificación de la agencia Moody's, y en su defecto de Fitch o S&P.

Figura 25e: Los valores se distribuyen según una Normal de media 0 y varianza 1.

Figura 25f: Dato de Europa del Este no disponible por separado del resto de Europa.

Figura 25g: La "fragmentación de las élites" es definida como la fragmentación de las instituciones del Estado en base a factores étnicos, raciales, religiosos o de clase; así como el uso de retórica nacionalista y/o xenófoba por parte de dichas élites.

Fuentes:

Figura 25a, 25b y 25c: World Economic Outlook abril 2023, Fondo Monetario Internacional.

Figura 25d: Expansion.com

Figura 25e: C. Claassen. Extraído de Our World in Data.

Figura 25f: "The Age of Mass Protests: Understanding an Escalating Global Trend", CSIS

Figura 25g: Fragilestatesindex.org

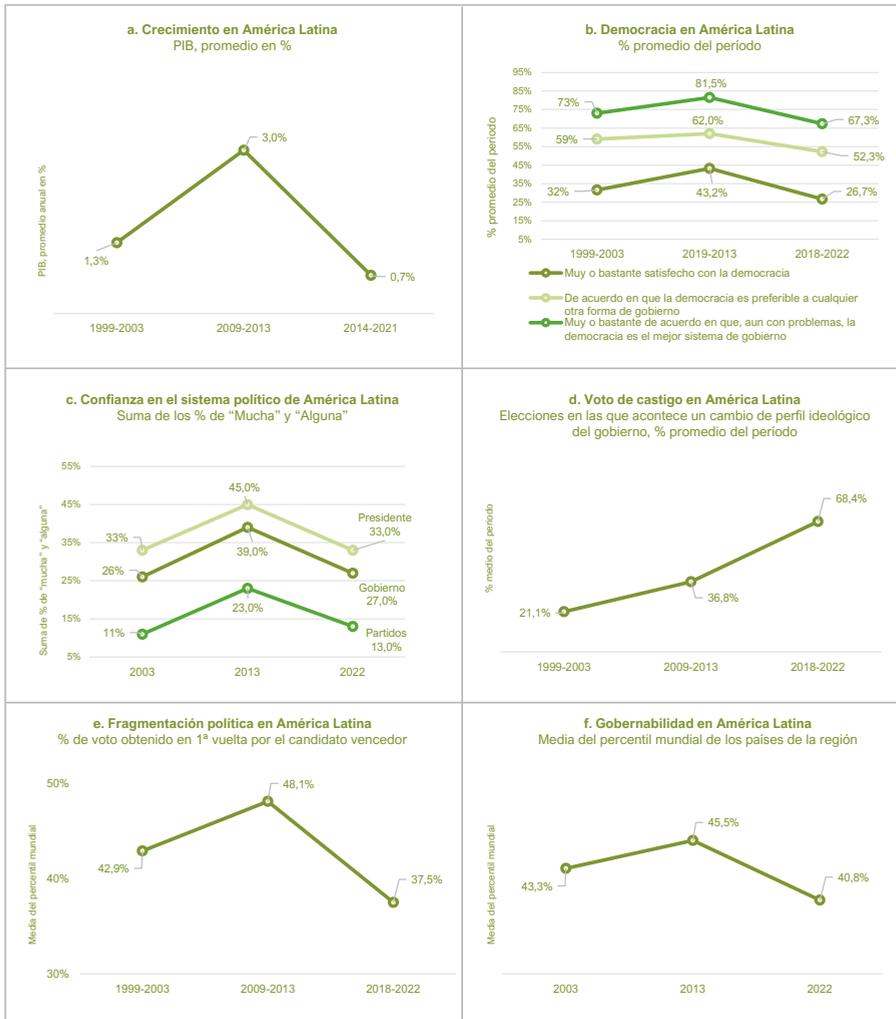
2.2.2. Ciclo económico y ciclo político en América Latina

Los retrocesos políticos observados en América Latina no sólo se enmarcan en tendencias globales similares, sino también tienen un marcado componente cíclico relacionado con el ciclo económico. El magro crecimiento de la última década exhibe una tasa de crecimiento promedio del PIB similar a la del anterior período de estancamiento entre 1999 y 2003 (Figura 26a). Un ciclo similar ocurre con el apoyo y la satisfacción con la democracia por los electores, con niveles ligeramente inferiores a los registrados durante el estancamiento de 1999-2003 (Figura 26b).

Este ciclo se observa también en los niveles de confianza en el sistema político (partidos, presidente, y gobierno) que han caído significativamente desde el pico del boom, para ubicarse en niveles similares a los del estancamiento económico anterior (Figura 26c). Y aunque el voto de castigo ha mostrado una tendencia a deteriorarse de manera estructural –un fenómeno de alto interés en sí mismo y que trasciende el ciclo económico (Figura 26d)–, el incremento en la fragmentación política y el deterioro de la gobernabilidad exhiben un comportamiento cíclico similar al económico y los niveles actuales de fragmentación y gobernabilidad son similares a los del estancamiento de 1999-2003 (Figuras 26e y 26f).

En resumen, la regresión política actual no sólo está relacionada con el ciclo económico sino también nos remite a los niveles de retroceso observados durante el estancamiento anterior al de la última década, del quinquenio 1999-2003. Esta evidencia permite concluir que más allá de ciertas impresiones se trata de un fenómeno circunstancial que habrá de revertirse cuando la economía de la región comience a andar.

Figura 26. El ciclo socioeconómico y político en América Latina, 2003-2013-2022



Fuentes:

Figura 26a: World Economic Outlook abril 2023, Fondo Monetario Internacional.

Figura 26b: Latinobarómetro

Figura 26c: Latinobarómetro

Figura 26d: Elaboración propia

Figura 26e: Elaboración propia

Figura 26f: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial

2.2.3. Las credenciales democráticas de América Latina

A pesar del retroceso de los últimos años, América Latina sigue siendo la región emergente más democrática del mundo.

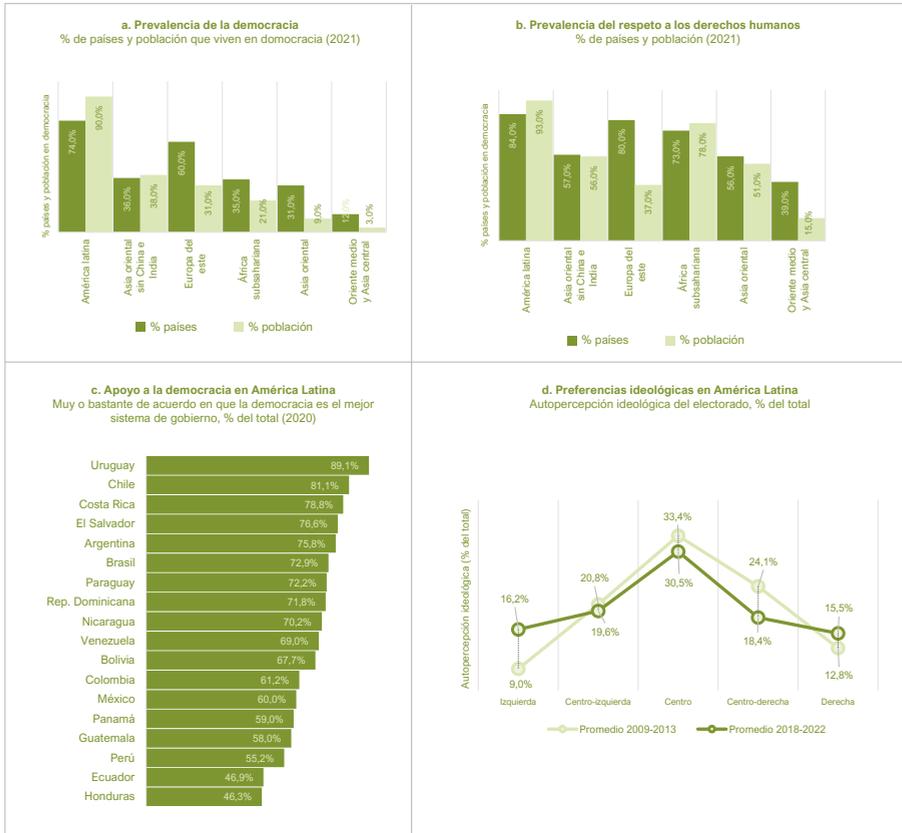
El 74% de los países lo son y el 90% de la población vive en ellos (Figura 27a). También es la región donde el porcentaje de países en los que prevalece el respeto a los derechos humanos es mayor comparado a otras regiones emergentes. También es elevado en términos absolutos: en un 84% de los países de la región se respetan los derechos humanos y si observamos el porcentaje de la población que vive en países donde prevalecen los derechos humanos, aumenta al 93%, el más elevado en las regiones emergentes (Figura 27b).

A pesar del retroceso cíclico de los últimos años, el apoyo a la democracia como sistema político es mayoritario respecto a otras alternativas. Un 67% responde que "la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno" (Figura 26b) y en 16 de los 18 países donde se realiza la encuesta del Latinobarómetro, más del 50% de los encuestados responde de manera afirmativa (Figura 27c).

Si bien las propuestas políticas alternativas a las tradicionales que han emergido a izquierda y derecha del espectro político tienden a radicalizar la oferta política, esa radicalización no se mimetiza en el electorado.

La autopercepción ideológica de la ciudadanía se mantiene anclada en torno al centro, con el que se identifica un 68% de los electores (Figura 27d). Esto lleva pensar que el éxito electoral de los proyectos más radicales está más relacionado con su condición de antisistema que de radical. El triunfo de Boric en la elección chilena en 2020 y la posterior derrota en el plebiscito constitucional (que el gobierno apoyó) es un ejemplo elocuente.

Figura 27. La democracia en América Latina: una perspectiva comparada



Notas:

Figura 27b: Se han considerado aquellos países con una puntuación superior a 0,5 en una escala de 0 a 1, donde 1 implica el máximo respeto a los DDHH.

Figura 27c: Los valores se distribuyen según una función Normal de media 0 y varianza 1.

Fuentes:

Figura 27a: V-Dem Institute. Extraído de Our World in Data

Figura 27b: V-Dem Institute. Extraído de Our World in Data

Figura 27c: Latinobarómetro

Figura 27d: Latinobarómetro

Conclusiones

A diferencia del relato predominante, la perspectiva alternativa de este análisis interpreta lo que ocurre en América Latina en el contexto de las tendencias globales. La evidencia así expuesta lo que muestra es que la dinámica latinoamericana es muy similar a la del resto de países emergentes o desarrollados; América Latina no es una excepción, ni mucho menos, en un contexto global.

Por otra parte, muchos de los retrocesos políticos observados en la región desde 2013 son de naturaleza cíclica más que estructural, sin que necesariamente tengan vocación de permanencia. Pese al retroceso de los últimos años, el apoyo a la democracia como régimen político es mayoritario respecto a otras alternativas. Un 67% cree que "la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno". En 16 de los 18 países que mide el *Latinobarómetro*, más del 50% responde afirmativamente la pregunta. Y aunque las propuestas políticas alternativas a las tradicionales, a izquierda y derecha, radicalizan la oferta política, tal radicalización no se observa en la autopercepción ideológica ciudadana, que se mantiene en el centro: un 68% del electorado se autodefine como de centro, centroizquierda o centroderecha.

Estos cuatro elementos (la naturaleza global y cíclica de los retrocesos políticos, la prevalencia de la democracia, un núcleo duro y mayoritario de apoyo a la democracia, y un núcleo duro y mayoritario de votantes autoidentificados con el centro) sugieren que los retrocesos de los últimos años podrían revertirse al compás de los cambios en el contexto global y cuando la economía de la región se recupere.

En primer lugar, porque se va reconfigurando un contexto global en el que, después de la invasión rusa de Ucrania, los autoritarismos empiezan a perder lustre y a fortalecerse las democracias occidentales.

En segundo lugar, no se puede excluir la posibilidad de que América Latina entre en una fase expansiva en los próximos años. En los últimos 50 años, tasas de crecimiento superiores al 3% anual sólo se observaron en períodos en donde se conjugaron uno de los dos factores o ambos a la vez: elevados precios de las materias primas y fuertes afluencias de capital. Desde la invasión de Ucrania, los precios de algunos *commodities* han experimentado aumentos significativos alcanzando, en algunos casos, niveles no vistos desde 2014. Cuando la inflación comenzó a ceder en EEUU, y pese a las turbulencias financieras desatadas a raíz de la caída del Silicon Valley Bank (SVB), las entradas de capital en América Latina se han recuperado, aunque es cierto que los tipos de interés internacionales se prevé que sigan elevados.

Tampoco se puede excluir que el nuevo escenario geopolítico configurado tras la invasión de Ucrania potencie la riqueza del continente (tierras fértiles, sol, viento y agua, y la capacidad de producir energía limpia, abundante y barata) y permita a los países de la región dar un salto cualitativo en la sofisticación y complejidad de su matriz productiva, para crecer sostenidamente a un ritmo más elevado y emanciparse de la dependencia externa como el único motor de crecimiento.

Para aprovechar esta oportunidad, como ocurre siempre en situaciones que plantean desafíos complejos, se requerirá una gran dosis de liderazgo político, democrático, internacionalista, pragmático e inteligente.

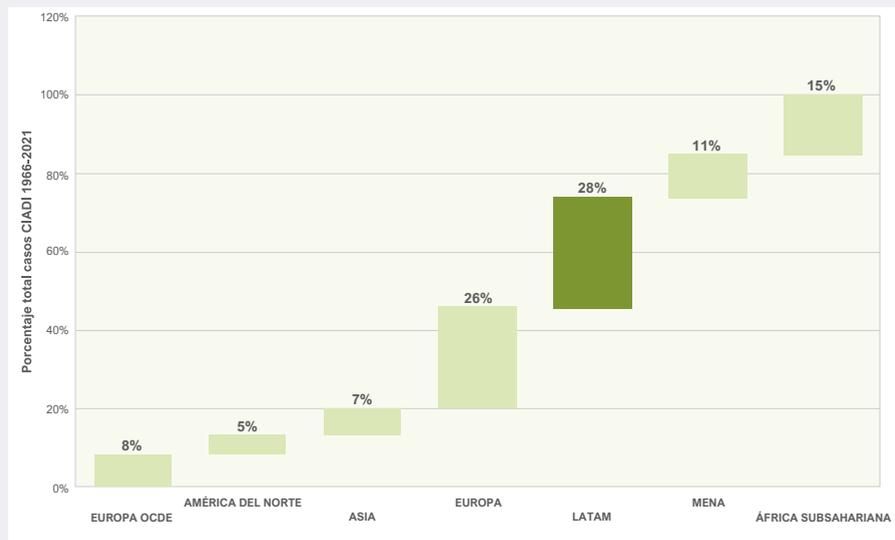
Más allá del ruido y de las excepciones que confirman la regla, no escasean en América Latina líderes de estas características, a ambos lados del espectro político.

Recuadro 3. América Latina y la seguridad jurídica

El relato habitual sostiene que las principales consecuencias del fracaso económico de América Latina, basado en su tendencia a crecer poco entre grandes crisis económicas y una democracia de mala calidad, se centran en violaciones sistemáticas del Estado de derecho, inestabilidad jurídica y vulneración del derecho de propiedad de los inversores.

Las reclamaciones de los inversores extranjeros ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI - Banco Mundial), muestran efectivamente a América Latina liderando el *ranking*: el 22% de los casos tramitados entre 1966 y 2021 en ese organismo corresponden a América del Sur y el 6% a América Central, en total un 28%, una cifra superior en dos puntos porcentuales a los casos generados por Europa del Este y Asia Central, y el doble del África Subsahariana.

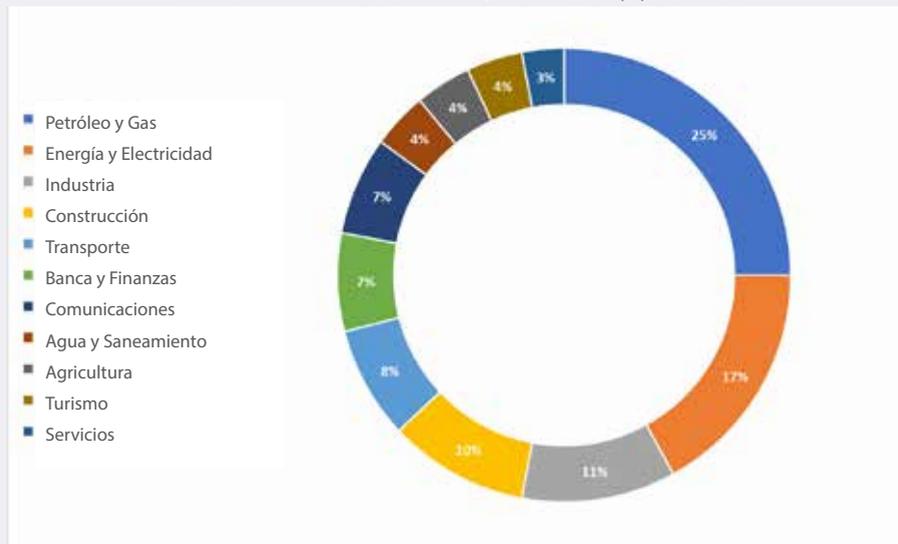
Gráfico 1. % de casos presentados ante CIADI, 1966-2021



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de CIADI, Banco Mundial.

En estos resultados pesa el tipo de inversiones recibidos. El 71% de los casos globales ante el CIADI se generaron en las inversiones en minería, gas, electricidad, transporte y banca y finanzas. Estos sectores concentran el grueso de la IED en América Latina. Si bien es cierto que los inversores en América Latina han acudido más al CIADI que los de otras regiones, hay un efecto composición de la inseguridad jurídica "revelada" que castiga a América Latina.

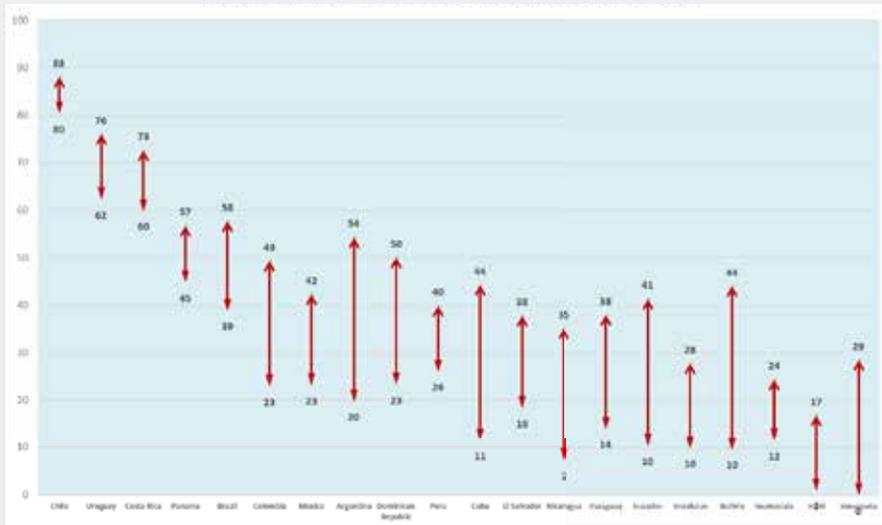
Gráfico 2. Distribución sectorial casos CIADI, 1966-2021(%)



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de CIADI, Banco Mundial.
<https://icsid.worldbank.org/es/node/12451>

Un análisis más matizado de la supuesta inseguridad jurídica de América Latina puede hacerse con los *World Governance Indicators* del Banco Mundial, actualizados en 2021. El Gráfico 3 recoge el respeto por el Estado de derecho (*rule of law*) en los principales países latinoamericanos y su posición relativa ante los 113 países de la economía global. El indicador mide el decil en el que está cada país, estimando para cada uno el valor medio y mínimo del periodo 1996-2021.

Gráfico 3. Seguridad jurídica en América Latina: rango del indicador *Rule of Law* del Banco Mundial



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Chile, Uruguay y Costa Rica están entre el 25% de países (incluidos los desarrollados) con mayor respeto al Estado de derecho, mientras Bolivia, Guatemala, Haití y Venezuela entre los de peor puntuación. Las grandes economías de la región ocupan un orden previsible. Brasil encabeza el *ranking* (en la mitad de la tabla global), seguido por Colombia, México, Argentina y Perú. Lo más interesante es el rango de variación de algunos países, como Argentina: 34 percentiles entre el máximo y el mínimo, un indicador implícito de que durante estos casi 20 años se han alternado procesos de mejora y empeoramiento regulatorio.

Para explorar esa idea hemos construido el Mapa de Calor del Gráfico 4, que representa las desviaciones que cada país ha tenido a lo largo de la historia en lugar de su posición en el *ranking* global. El código de color es simple: el verde indica que ese año está mejor que la media y el rojo que ha empeorado.

Gráfico 4. América Latina: mapa calor del indicador de Rule of Law. Desviación de la media del periodo 1996-2021

	CODIGO COLORES: VERDE, MEJORA. ROJO, EMPORAMIENTO																				DECIL 2021	Variación 2021-1996				
	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018			2019	2020	2021	
Chile	0.1	-0.1	0.4	0.5	0.0	0.4	0.5	0.7	0.6	0.7	0.4	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.1	-1.0	-0.9	-1.2	-1.2	-1.0	81	-5		
Uruguay	-0.6	-0.4	-0.5	-0.3	-0.2	-1.1	-1.1	-0.6	0.0	0.1	0.5	0.1	-0.1	-0.4	0.9	0.7	0.5	0.2	0.4	0.7	0.5	0.9	76	10		
Costa Rica	0.3	0.4	-0.3	0.0	-0.1	-0.3	-0.4	-0.6	-1.0	-0.5	0.0	-0.2	-0.5	0.0	1.0	0.5	0.1	0.1	0.4	0.7	0.3	0.0	66	-2		
R. Dominicana	35	0.0	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	0.0	-0.2	-0.4	-0.8	-0.7	-0.4	0.1	0.5	0.0	0.3	0.3	0.5	0.7	1.1	1.2	50	15		
Panamá	47	-0.6	-0.5	-0.9	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.3	1.0	-0.1	-0.5	1.1	0.7	1.0	0.6	0.1	-0.3	-0.8	45	-2		
Brasil	44	-0.3	-0.2	-0.5	-0.3	-0.4	-0.6	-0.8	-0.4	-0.5	0.0	0.4	0.9	1.0	0.6	0.6	1.1	0.5	0.0	-0.3	0.0	0.0	-0.5	42	-2	
Ecuador	38	0.9	0.7	0.5	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.5	-0.6	-0.7	-0.9	-0.8	-0.7	-0.6	-0.2	-0.6	-0.5	0.4	0.2	0.3	0.6	0.6	41	3	
Cuba	16	-0.7	-0.6	-0.5	-0.9	-0.7	-0.7	0.0	0.2	-0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.5	0.5	0.5	1.0	1.1	0.7	38	22	
Colombia	26	-0.9	-0.5	-1.1	-0.7	-0.8	-0.6	-0.4	0.1	0.2	0.3	0.4	0.7	0.8	0.5	0.3	0.6	0.7	0.6	0.2	0.1	0.2	-0.3	42	36	
Argentina	54	1.1	0.9	0.5	-0.5	-0.5	-0.6	0.0	0.0	-0.1	-0.4	-0.3	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.9	-0.4	0.4	0.7	0.7	0.2	0.0	35	-19	
Paraguay	28	-0.6	-0.6	-0.4	0.6	0.2	0.5	-0.3	-0.7	-0.9	-0.9	-0.1	0.3	0.0	0.3	0.3	0.2	0.7	0.2	0.0	0.0	0.1	1.1	33	5	
Peru	29	0.3	-0.1	-0.3	-0.9	-0.7	-0.6	-0.5	-0.5	-0.6	-0.4	-0.3	0.0	0.0	0.1	0.6	0.5	0.2	0.3	0.5	0.3	1.1	0.6	32	3	
México	27	-0.8	0.0	0.3	0.6	0.8	0.6	0.7	0.6	0.1	-0.6	0.0	0.1	0.0	0.3	0.1	0.3	0.5	-0.3	-0.3	-0.6	-0.8	-0.7	23	-4	
El Salvador	22	-0.6	0.1	-0.1	0.7	1.0	0.9	1.0	0.2	0.1	0.0	-0.2	-0.6	-0.2	0.1	0.6	0.9	0.3	-0.3	-0.8	-1.0	-0.8	-0.3	22	0	
P Honduras	17	0.5	0.5	0.2	0.3	0.1	0.4	1.1	0.1	0.2	0.3	0.2	-0.3	-0.8	0.2	0.2	0.7	0.5	0.7	-0.5	-0.3	-0.4	-0.1	45	3	
Guatemala	43	1.2	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0	0.6	0.4	0.1	-0.4	-0.1	0.2	0.3	-0.3	-0.3	-0.3	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.5	14	3	
Bahutia	8	0.0	-0.2	-0.5	-0.8	-0.8	-0.8	-0.7	-0.3	0.1	0.1	-0.4	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	0.9	1.1	1.0	0.2	9	-31
Haiti	35	0.7	0.5	0.1	0.5	0.7	-0.1	0.6	0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.3	0.3	-0.8	-1.1	-1.3	7	1	
Nicaragua	26	1.3	1.4	1.2	0.4	0.1	0.2	0.2	0.0	-0.2	-0.3	-0.3	-0.4	-0.3	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	0	-26	0
Venezuela	37	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34	-3
PROMEDIO AL MEDIANAL	32	0.1	0.0	-0.2	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	-0.1	34	-2	

Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial.

► 3. La Unión Europea y Estados Unidos han abandonado América Latina

Existe una percepción generalizada de que la UE, y hasta cierto punto también EEUU, se han desentendido de América Latina. Y que, al dejar un vacío, China ha ocupado el espacio y es ahora el jugador dominante en la región: comprador de los productos que América Latina produce y exporta, inversor en proyectos de infraestructura y un activo prestamista que se ha equiparado a las instituciones multilaterales, el FMI y el Banco Mundial.

Los datos no corroboran esa percepción.

Definitivamente no para México y América Central que, en todas las dimensiones, no sólo las económicas comerciales y de inversión, sino también en relación con los vínculos militares (compra de armas) y humanos (migrantes, turistas y estudiantes) están indisolublemente ligados a EEUU.

La realidad de América del Sur es distinta. Pero no porque China desempeñe un papel dominante, limitado estrictamente al plano comercial como comprador de recursos naturales y productos primarios y vendedor de productos manufacturados, sino porque América del Sur es "más europea" en sus vínculos, sean de inversión, militares o humanos.

3.1. Nace un gigante

En apenas 30 años, China pasó de ser un jugador irrelevante en la economía global a ser un gigante. De representar apenas el 3% del PIB mundial en 1990 al 18% en la actualidad, apenas por debajo de EEUU y con un tamaño similar a la UE (Figura 28a).

Figura 28. El fenómeno chino



Nota: El comercio intracomunitario está excluido en todos los cálculos.

Fuente: Elaboración propia a partir de UNCTADstat, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

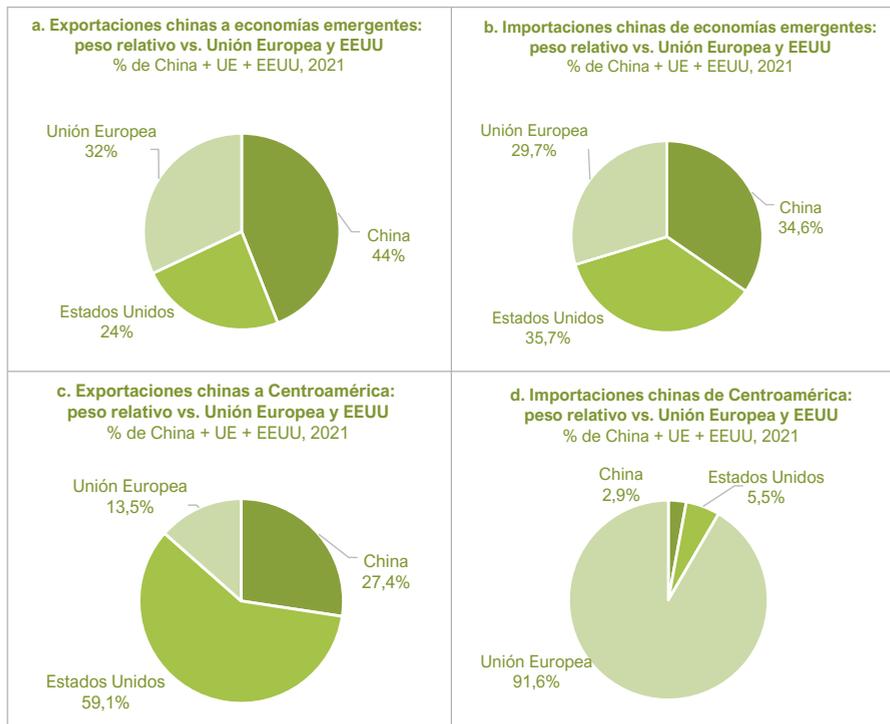
Naturalmente, su participación en el comercio global se incrementó *pari passu* con sus dimensiones económicas (Gráfico 28b). Hoy, China representa el 18% de las exportaciones mundiales y es el mayor exportador global, por encima de la UE y EEUU. A su vez, representa el 14% de las importaciones mundiales, una cifra similar a la de la UE y EEUU (Figura 28d y 28e).

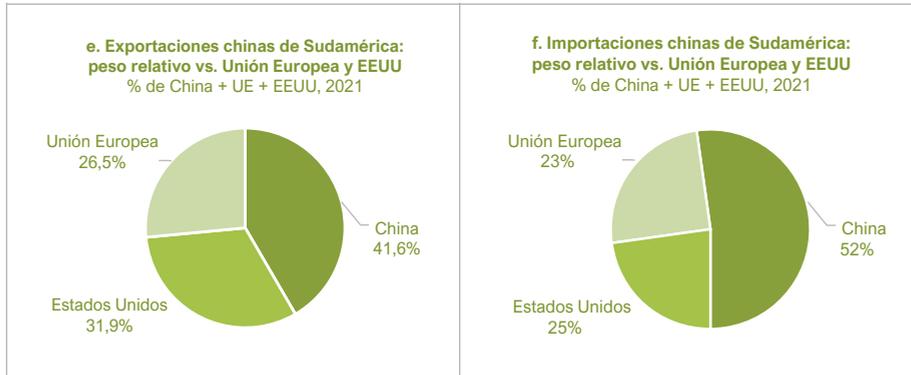
Es interesante señalar que de los tres grandes bloques económicos (EEUU, UE y China), en lo que respecta al peso en el comercio mundial (excluyendo el comercio intracomunitario) sólo la UE evolucionó por encima de su peso relativo en la economía global. Es el bloque que más ha abierto su economía en relación con sus dimensiones económicas (Figura 28f).

3.2. China como competidor y como mercado

China se ha convertido en un competidor formidable para las economías emergentes. Sus exportaciones hacia los países emergentes representan una cifra cercana a la suma de las exportaciones de EEUU y la UE (Figura 29a).

Figura 29. China como competidor y como mercado





Fuente: elaboración propia a partir de UNCTADstat, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Sin embargo, la UE y EEUU siguen siendo los principales mercados de exportación para las economías emergentes.

La suma combinada de las importaciones de EEUU y la UE desde los países emergentes es casi el doble que las importaciones de China. Más aún, las importaciones estadounidenses y de la UE, por separado, son similares y comparables a las chinas (Figura 29b).

En cuanto a China como competidor y como mercado para América Latina hay dos realidades muy diferentes.

China es sumamente pequeña como mercado exportador para México y América Central en relación con el jugador dominante, EEUU. El 92% de las exportaciones de México y de América Central a los tres grandes bloques económicos –EEUU, UE y China– tienen como destino EEUU (Figura 29c).

En América del Sur se observa el fenómeno contrario. China es el principal destino de las exportaciones con una participación superior a suma de la UE y EEUU (Figura 29e).

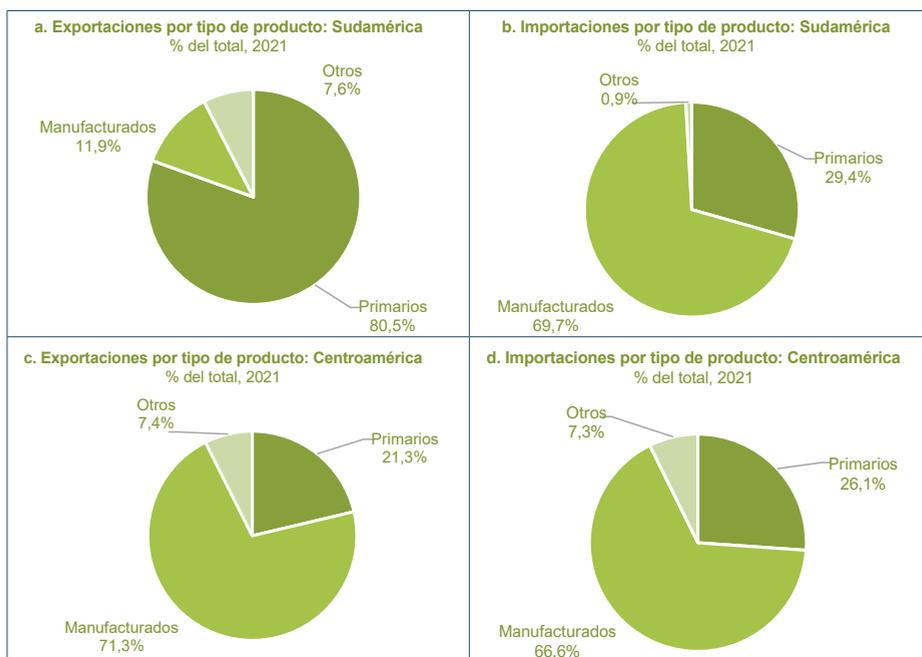
En cuanto a las importaciones desde China la participación está más repartida para México y América Central, y muestra un patrón similar al de las importaciones desde China para América del Sur (Figura 29d y 29f).

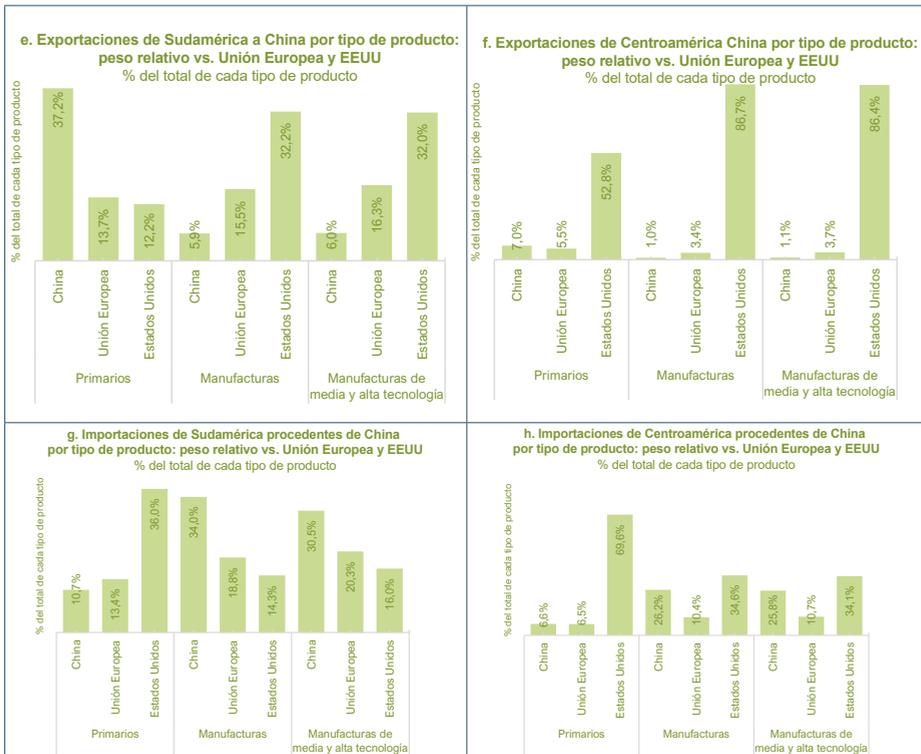
3.3. China como comprador y vendedor de productos primarios y manufacturados

En la medida que el comercio de México y América Central con China es muy reducido en términos absolutos y con relación al comercio con EEUU, esta sección se centrará en América del Sur, dónde los contrastes son marcados.

¿Qué le compra y qué le vende China a América del Sur? La región es un fuerte exportador de recursos naturales y productos primarios, de manufacturas basadas en recursos naturales y agroindustriales. Éstas representan un 80% del total de las exportaciones (Figura 30a), siendo China el principal comprador, 37% del total, y mayor a la suma combinada de la UE y EEUU (Figura 3).

Figura 30. China como comprador y vendedor de productos primarios y manufacturados





Notas: Los productos primarios incluyen la agroindustria y las manufacturas de recursos naturales. Las manufacturas incluyen todas aquellas manufacturas con componente tecnológico (alto, medio o bajo).

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTADstat, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

América del Sur es un fuerte importador de productos manufacturados (70% del total), siendo China el principal vendedor (35% del total), igual que la suma de la UE y EEUU (Figura 30b y 30g). Si nos centramos en las manufacturas de alta tecnología, China es el principal vendedor a América del Sur, un 30% del total, también más que la suma de la UE y EEUU.

El vínculo comercial de América del Sur con China está marcado por un fuerte contraste: le vende recursos naturales y productos primarios (y manufacturas a partir de esos recursos y productos) y le compra productos manufacturados de tecnología media y alta.³⁶ Aunque en la cadena agroindustrial y en la de industrialización de los recursos naturales existen segmentos que producen manufacturas de alto valor agregado y sofisticación, son cadenas que

³⁶ Aun en el caso de México y América Central, que exportan primordialmente productos industriales a EEUU, importan de China una cuarta parte de las manufacturas de media y alta tecnología.

mayoritariamente producen y exportan commodities, cuyos precios se determinan en el mercado mundial.

¿A quién le vende América del Sur lo poco que exporta de productos manufacturados de alto valor agregado y sofisticación? El 50% a EEUU y la UE y sólo el 6% a China (Figura 30e).

Esta última dimensión es muy relevante en la relación comercial con China. Según el enfoque del Growth Lab de la Universidad de Harvard, la sofisticación del paquete exportador es un buen predictor del crecimiento futuro: "dime lo que exportas y te diré cuánto creces".

Por eso América del Sur, y muy especialmente Brasil, aunque desde una perspectiva geopolítica procura mantener una posición equilibrada ante los dos grandes bloques, desde el punto de vista comercial mira prioritariamente a la UE y no a China.

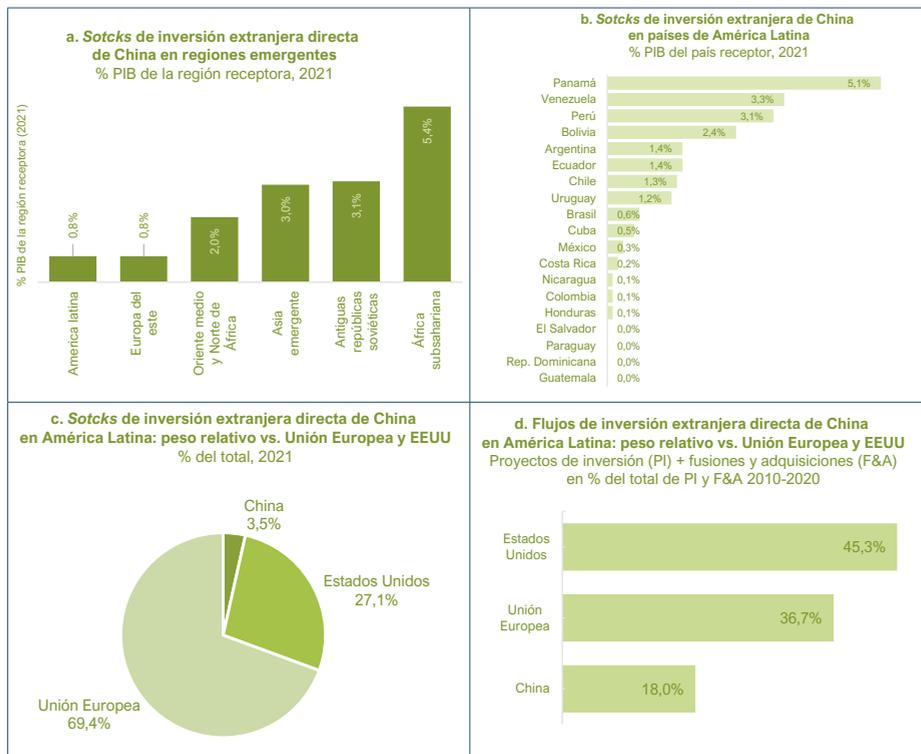
La razón es evidente: un vínculo comercial más fuerte con China, con un TLC, por ejemplo, implicaría venderle más fácilmente lo que ya le vende (recursos naturales y productos primarios) y facilitaría el acceso de China a sus mercados de productos manufacturados de media y alta tecnología, que, de producirse competitivamente localmente, podrían ayudar a promover el desarrollo.

3.4. China como inversor

Aunque la evidencia anecdótica sugiere que América Latina está siendo invadida por una avalancha de inversiones chinas en infraestructura y otras áreas estratégicas, para asegurarse suministro de recursos naturales y alimentos, los datos hablan de una realidad diferente.

En primer lugar, América Latina es la región emergente con menor inversión directa de China y su *stock* de IED apenas supera el 1% del PIB (Figura 31a).

Figura 31. IED china en América Latina



Nota: Las inversiones superiores a 50.000 millones de dólares destinadas en plataformas internacionales de inversión (Hong-Kong, Islas Vírgenes, Islas Cayman, Bermuda, Isla de Man) se han distribuido proporcionalmente al resto del mundo.

Fuentes: Elaboración propia a partir de *Coordinated Direct Investment Survey*, Fondo Monetario Internacional.

Figura 31d: Eaboración propia a partir de CEPAL.

Segundo, el *stock* de inversiones de China sólo supera el 5% del PIB en un país, Panamá (Figura 31b).

Tercero, la suma del *stock* de inversiones en América Latina de la UE y EEUU es 20 veces mayor al *stock* de inversiones chinas (Figura 31c).

Puede argumentarse que los *stocks* acumulados reflejan el pasado, pero no el presente ni el futuro. La Figura 31d presenta los flujos de IED entre 2010 y 2020. La suma de los proyectos de inversión y las fusiones y adquisiciones se originó predominantemente en EEUU y la UE y, aunque China tiene mayor participación en los flujos de IED que en los *stocks*, los de la UE y EEUU fueron cinco veces superiores.³⁷

37 En los flujos de IED de los últimos 10 años también se ha verificado un aumento en la participación de EEUU en relación a la UE.

3.5. China como prestamista

Al igual que ocurre con la inversión, el relato sugiere que China no solo está desempeñando un papel predominante como prestamista bilateral a los países de la región, sino también compete como proveedor de financiación con las instituciones multilaterales, en particular el FMI y el Banco Mundial.

Una vez más, los datos reflejan una realidad muy distinta.

Primero, América Latina es la región emergente, junto a Asia Meridional, con menores niveles de endeudamiento con China (Figura 32a).

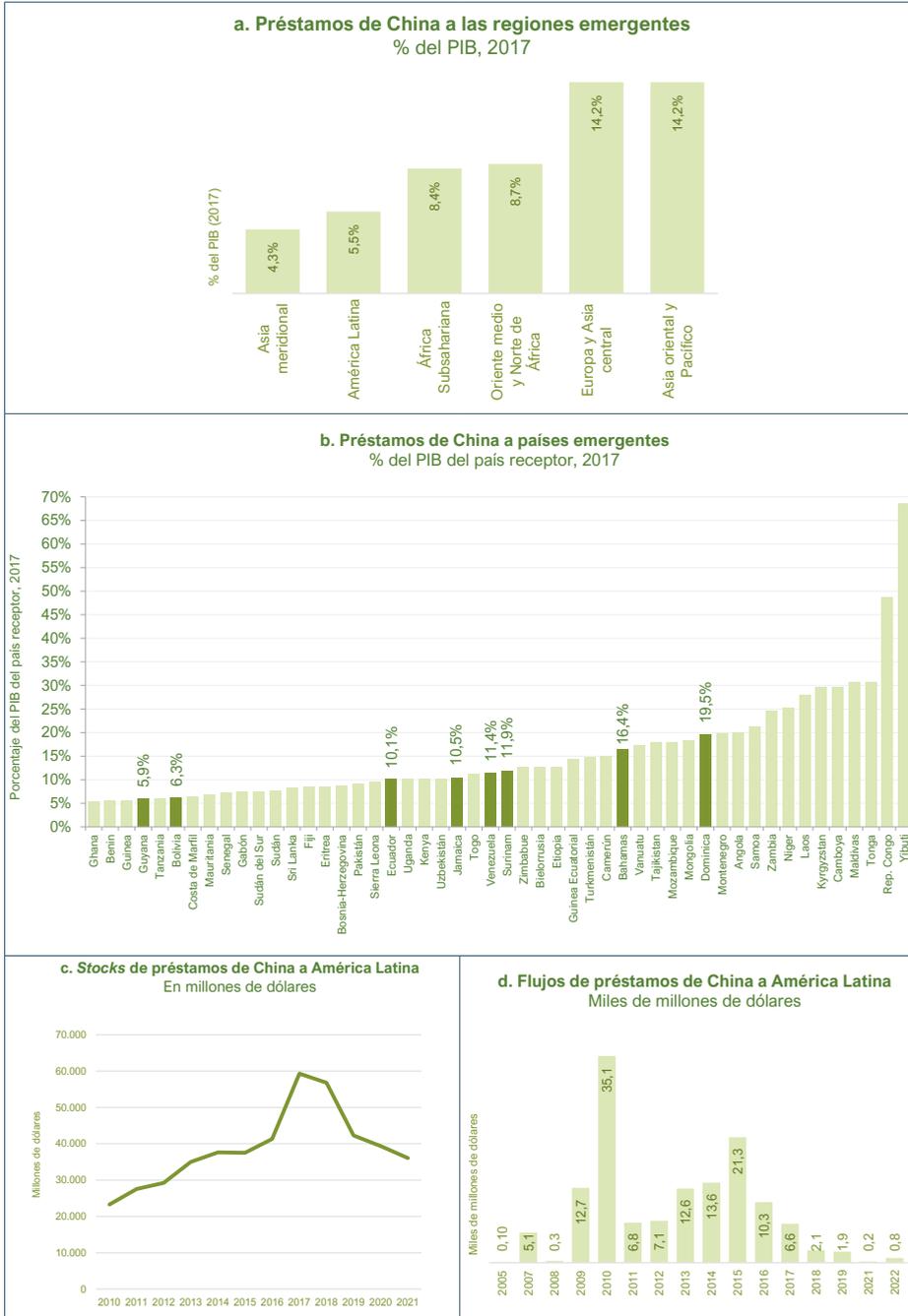
Segundo, el *stock* de préstamos bilaterales de China, incluyendo sus Bancos de Desarrollo que son su principal fuente de financiación externa, sólo supera el 5% del PIB en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Surinam, Guyana, Jamaica, Bahamas y Dominica (Figura 32b).

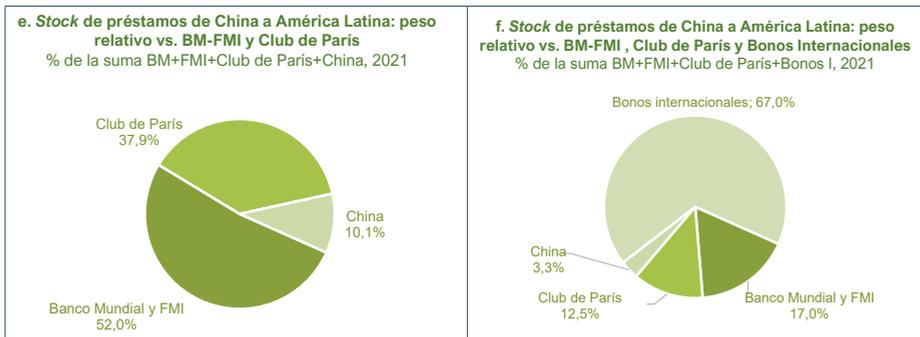
Tercero, los flujos y los *stocks* de los préstamos bilaterales chinos se han reducido consistentemente desde 2107 tras la marcada desaceleración de la tasa de crecimiento de China y de las dificultades de pago de los países deudores que forzaron a China a conceder múltiples reestructuraciones y condonaciones de deuda (Figura 32c y 32d).

El resultado de la reducción de los préstamos de China a América Latina y el incremento de los préstamos del FMI y el Banco Mundial durante la pandemia fue que su participación como acreedor se ha ido reduciendo hasta representar sólo el 11% de la suma de préstamos totales a la región del FMI, el Banco Mundial, el Club de París y China (Figura 32e).

Si se incluyen los bonos que América Latina emite bajo jurisdicción internacional, el 85% de los cuales en jurisdicciones occidentales (mayoritariamente Nueva York y Londres), la participación de China en los préstamos totales a la región se reduce al 3% (Figura 32f).

Figura 32. Préstamos bilaterales de China a América Latina





Notas:

Figura 32a: Las regiones se han reconstruido para ser consistentes con las que usa el Banco Mundial.

Figura 32b: Países con un porcentaje superior al 5%

Figura 32d: Estos datos muestran el flujo de préstamos acordados procedentes del Banco de Desarrollo de China y del Banco de Importaciones y Exportaciones de China. Estos datos no son las cantidades desembolsadas y pueden incluir cualquier tipo de préstamo o inversión que los bancos de desarrollo chinos consideren "préstamos para el desarrollo".

Fuentes:

Figuras 32a, b, c, e, f: Elaboración propia a partir de Horn *et al.* (2019a) y Banco Mundial (2021).

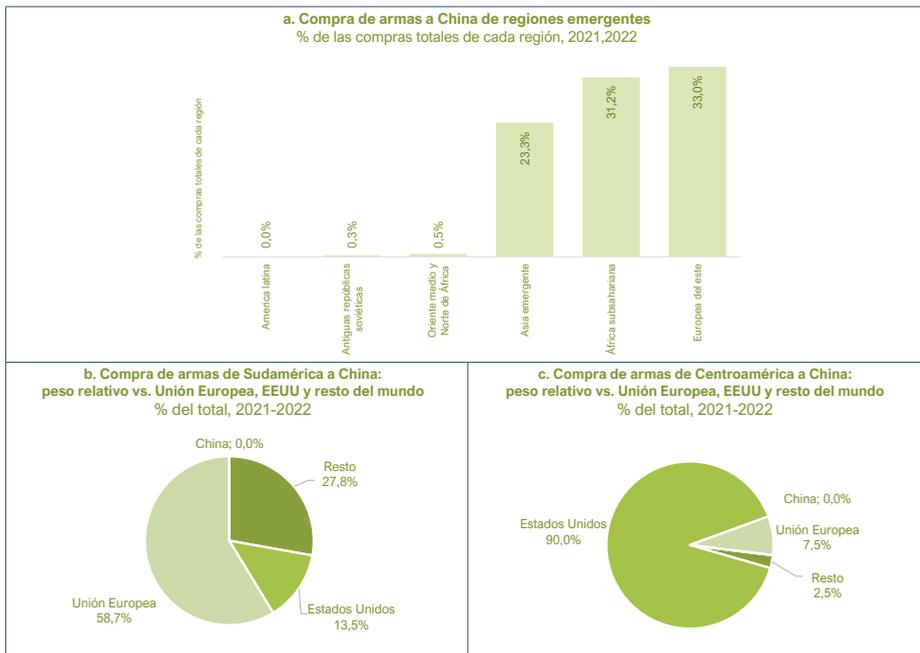
Figura 32d: Myers y Ray (2023)

3.6. China en el plano militar

En el plano militar, la influencia china es prácticamente nula.

La compra de armamento de América Latina a China no sólo es la más baja entre todas las regiones emergentes; así, en 2020 y 2021 no se registran compras (Figura 33a). En ese bienio, las compras de armamento se realizaron en la UE y EEUU, con un fuerte contraste entre México y América Central y América del Sur. El 90% de la compra de armamento de México y América Central se realizó en EEUU, y casi el 60% de la de América del Sur en la UE, una relación de cuatro a uno con EEUU.

Figura 33. Vínculos militares con China



Fuente: elaboración propia a partir de SIPRI Arms Transfers Database, Stockholm International Peace Research Institute

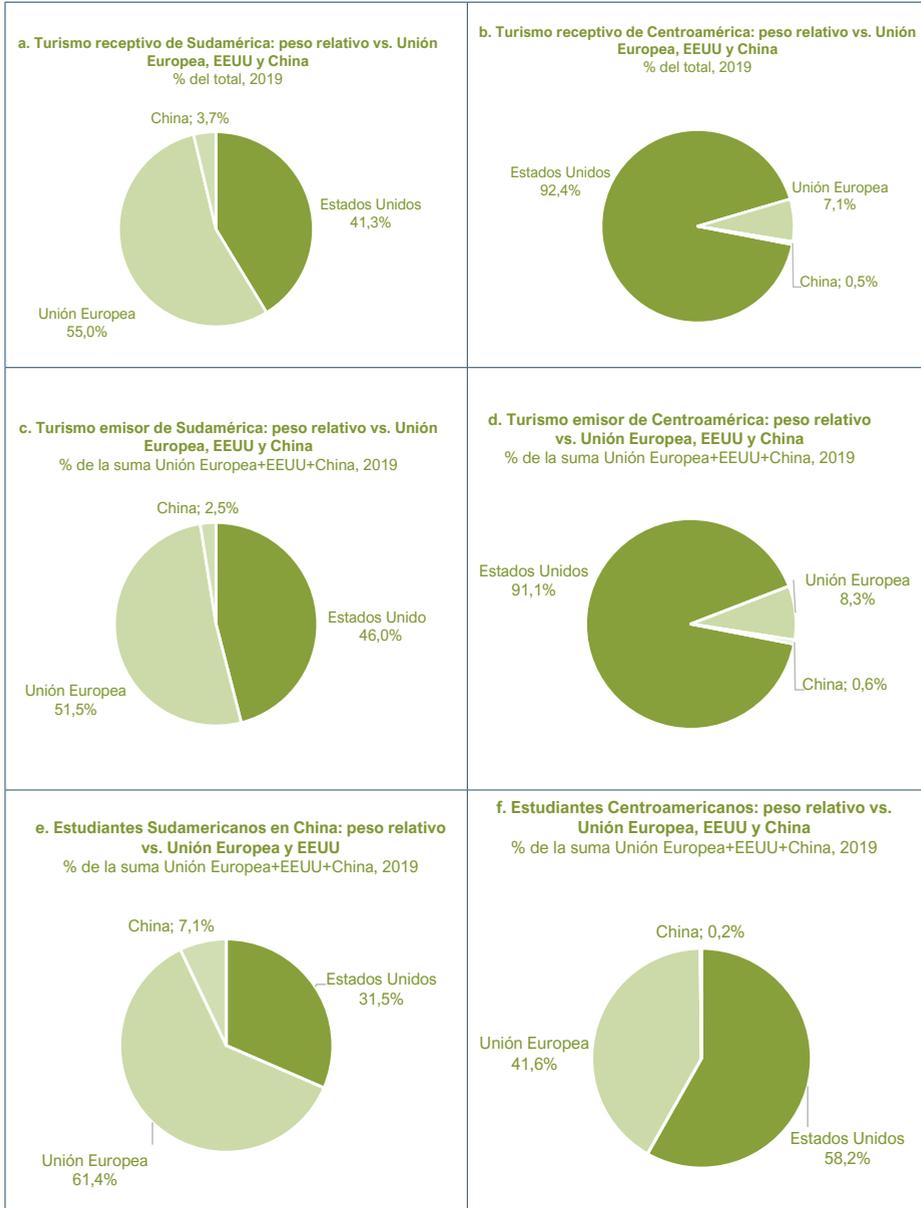
3.7. China y América Latina: turismo, educación superior y migraciones

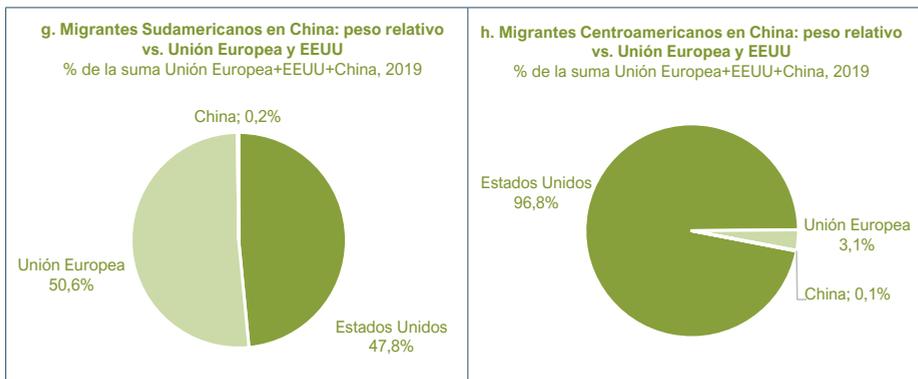
Por lo que respecta a los vínculos interpersonales con América Latina, la superioridad de los bloques occidentales es abrumadora.

En México y América Central el predominio de EEUU es casi excluyente. Más del 90% del turismo es hacia y desde EEUU (Figuras 34b y 34d). El 60% de los estudiantes universitarios de México y América Central que estudian en el exterior lo hacen en universidades estadounidenses (Figura 34f), el 97% de los migrantes viven allí (Figura 34h) y el 97% de las remesas de los inmigrantes de México y América Central a sus países de origen tiene el mismo origen.

En América del Sur el protagonismo lo tiene la UE. El 56% del turismo hacia América del Sur proviene de la UE y el 52% del sudamericano tiene como destino la UE (Figuras 34a y 34c). El 60% de los estudiantes universitarios sudamericanos que estudian en el exterior lo hacen en universidades europeas (Figura 34e) y el 50% de los migrantes sudamericanos viven en la Unión (Figura 34g). Como resultado de esto último, un porcentaje similar de las remesas se origina en los países de la UE.

Figura 34. Vínculos humanos con América Latina





Notas:

Figura 34e y 34f: Datos de estudiantes en China estimados en base al número de estudiantes chinos en Sudamérica y Centroamérica. Figura 34h: Dato de China estimado por no estar disponible.

Fuentes:

Figuras 34a, 34b, 34c y 34d: Elaboración propia a partir de Yearbook of Tourism Statistics 2022, Organización Mundial del Turismo. Figuras 34e y 34f: Elaboración propia a partir de UIS Statistics, UNESCO. Figura 34g y 34h: Elaboración propia a partir de International Migrant Stock 2020, División de Población de la ONU.

Figuras 34a, 34b, 34c y 34d: Elaboración propia a partir de Yearbook of Tourism Statistics 2022, Organización Mundial del Turismo. Figuras 34e y 34f: Elaboración propia a partir de UIS Statistics, UNESCO. Figura 34g y 34h: Elaboración propia a partir de International Migrant Stock 2020, División de Población de la ONU.

Conclusiones

En apenas 30 años China se transformó en un gigante de la economía global, comparable en tamaño a EEUU y la UE, siendo natural que ganara peso en el comercio global. Pero, pese al formidable crecimiento de su participación en el PIB mundial y en el comercio, China está subrepresentado en todas las áreas: como mercado de exportación de productos de sofisticación media y alta, en la IED y en las relaciones financieras, humanas y militares.

La UE y EEUU siguen siendo los jugadores dominantes en América Latina, con México y América Central fuertemente vinculados en todos los ámbitos a EEUU y América del Sur siendo "más europea", salvo en el área comercial.

Cuando se analizan con cuidado los datos, el prejuicio no se sostiene. Ni la UE ni EEUU han abandonado a América Latina, ni China es el jugador dominante en la región.

► 4. Las empresas españolas se retiran de América Latina

En enero de 1992 la inversión directa de las empresas españolas en el exterior apenas era de 43.000 millones de euros. 30 años después el stock español en el exterior era de 570.000 millones de euros. El aumento de la inversión española en la economía global es uno de los procesos de transformación más intensos y rápidos de los muchos experimentados por la economía española en las últimas cinco décadas. También uno de los que más consecuencias ha tenido. Gracias a él se ha producido una drástica modificación de la naturaleza y la proyección externa de España y de su sector corporativo.

El relato habitual es que las empresas españolas aprovecharon la apertura externa y la reestructuración económica de América Latina tras la Década Perdida para, apalancándose en las estrechas relaciones culturales e históricas y el acceso a la financiación internacional abundante y barata que trajo la entrada de España a la Comunidad Económica Europea, internacionalizarse e insertarse en las cadenas globales de valor.

Una vez asentadas en América Latina, las empresas españolas comenzaron a diversificar sus inversiones exteriores, entrando a otros mercados, principalmente europeos y de EEUU. Esta segunda fase de la internacionalización española supuso una pérdida del protagonismo de América Latina, acelerada cuando la crisis de la convertibilidad argentina recordó a los empresarios que invertir en países emergentes conllevaba riesgos significativos.

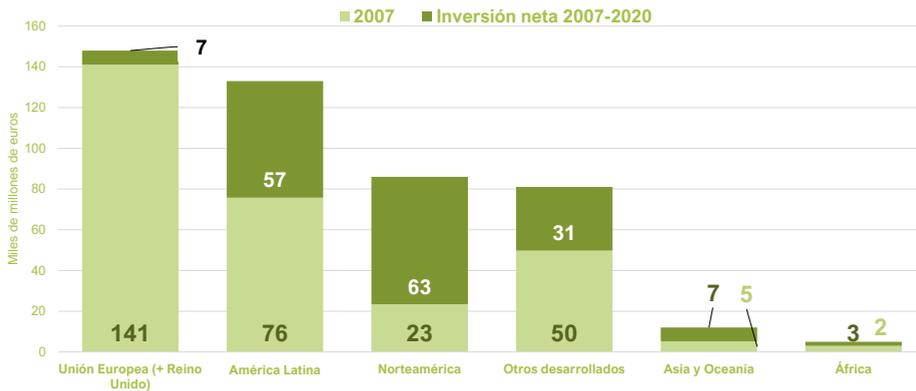
Como toda simplificación, el anterior relato tiene elementos de verdad y de fantasía.

La Figura 35 muestra el proceso de inversión de las empresas españolas en dos periodos:

- 1) desde los años 90 hasta 2007, antes de la Gran Recesión de 2008,
- 2) la inversión neta entre 2008 y 2020, el último para el que se dispone de datos.

Los *stocks* se desagregan en siete áreas geográficas: UE, países desarrollados no comunitarios, total de desarrollados, América Latina, otros emergentes, total de emergentes y total de inversión española en el exterior.³⁸

Figura 35. Las dos fases del proceso de inversión de las empresas españolas en el exterior (miles de millones de euros)



La secuencia de inversión exterior que las empresas hicieron hasta 2007 no valida la presunción de que todo empezó en América Latina. En 2007, el *stock* de inversión en la UE duplicaba las inversiones netas acumuladas en América Latina y si se añadían los *stocks* en el resto de los países desarrollados la proporción era de tres a uno.

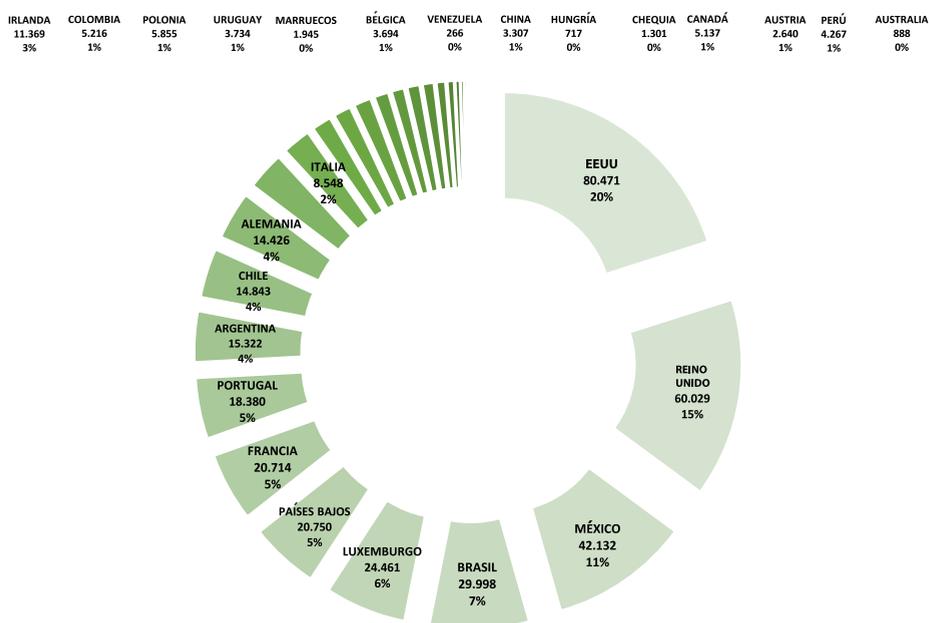
Los datos tampoco corroboran la hipótesis del *sudden stop* de la inversión española en América Latina tras las crisis de 2001-2003. Ocurrió lo contrario: la inversión se ralentizó en la UE y creció en América Latina, alentada por los años dorados de la región entre 2003 y 2014 que generó el súper ciclo de *commodities* inducido por la integración de China en la económica mundial. Entre 2007 y 2020, por cada 100 euros invertidos, 30 fueron a América Latina y 55 a EEUU y el resto de los países desarrollados. La UE sólo captó un 4% de la IED neta española.

³⁸ Los datos de *stocks*, resultados, volumen de negocio y empleo aquí utilizados provienen de las dos bases de datos de la SG de Inversiones Exteriores de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo: Datainvox y Globalinvox. Datainvox tiene datos de flujos y *stocks* de la IED española y de la inversión extranjera en España desde 1993. Globalinvox contiene datos de flujos y *stocks* de ambas desde 2007 y los desagrega por países, sectores y comunidades autónomas, completando esa información con datos sobre el patrimonio, el volumen de negocio, los resultados y el empleo de las filiales en el exterior. Agradecemos la ayuda del equipo encargado de la generación y gestión de estos datos. En particular a su subdirector, Ignacio Mezquita Pérez-Andújar, Fernando Carballada Díaz y Eduardo Pietro Kessler.

En mapa del *stock* de la inversión neta española en el exterior pone de manifiesto dos rasgos del proceso inversor: el primero, que las empresas españolas se han posicionado preferentemente en los mercados desarrollados; dos terceras partes del patrimonio neto de sus filiales están en ellos. El segundo, que para las empresas españolas los emergentes son los países de América Latina. África y Asia emergente apenas suponen un 3% de la IED española.

Un análisis más detallado muestra que, aunque las empresas españolas tienen posiciones inversoras en 82 economías, el 95% de la inversión está concentrada en 26 países: 12 desarrollados, nueve latinoamericanos y cinco emergentes europeos, africanos y asiáticos.

Figura 36. Stock capital de España, año 2020 (miles de millones de euros)



El primer destino de las inversiones es EEUU, seguido por el Reino Unido. La UE es el tercer destino y después viene América Latina con un 27%. China y Marruecos tienen participaciones marginales. Dentro de la UE, los Países Bajos, Luxemburgo e Irlanda representan la mitad de la inversión comunitaria, lo que probablemente apunta a que las filiales españolas allí radicadas son instrumentales para invertir en otras economías.

Las filiales españolas en estas 26 economías han generado entre 2007 y 2020 resultados de 500.000 millones de euros: 259.000 millones en países desarrollados y 226.000 millones en países emergentes. La contribución de América Latina son 218.000 millones de euros, el 45% del total.

La tasa de rentabilidad global del periodo es el 9,3%. En los países desarrollados se sitúa en el 7,3% y en los emergentes, que es equivalente a decir en América Latina, es del 13,6%.

Este diferencial de más de cuatro puntos porcentuales refleja los niveles de riesgo macro y político de invertir en economías maduras frente a economías en desarrollo.

Estos datos también chocan con las razones que suelen aducirse para explicar el repliegue de la inversión española en América Latina, que nunca ocurrió.

El argumento central es que la volatilidad y baja rentabilidad de las inversiones iniciales, junto a la inseguridad jurídica y el pobre crecimiento económico, disuadieron a los empresarios a seguir aumentando su exposición.

Un análisis riguroso³⁹ de la rentabilidad de las decisiones de inversión de miles de empresas durante tres décadas es complejo. Quizás por eso son escasos los estudios que hayan planteado si estas inversiones crearon o destruyeron valor para los accionistas.

La naturaleza agregada del presente análisis requiere explicar algunas limitaciones.

La primera es obvia: evaluar la creación de valor para los accionistas de una empresa que invierte en el exterior es un análisis individualizado. Aunque el país en el que se crea la filial es importante, se puede crear valor en un país anfitrión con un pobre y volátil balance macroeconómico, porque el sector en el que éstas se posicionan y la capacidad gestora de la empresa también importan. A menudo es lo más importante. La rentabilidad estimada que aquí se presenta, agregadas por país, es una mera construcción simplificadora del escenario central al que se enfrentaron las empresas en sus países de destino.

La segunda precisión es que la tasa de rentabilidad promedio, si hay datos del patrimonio invertido y de los resultados obtenidos, es inmediata, pero no es indicativa de que se haya producido creación –o destrucción– de valor ni para el accionista de la empresa matriz ni siquiera para el de la filial.

Para aproximar la creación de valor hay que deducir a la rentabilidad nominal el coste del capital, es decir los recursos financieros necesarios para llevar a cabo la inversión. El coste de capital también es empresa-específico. Depende tanto de su estructura financiera –combinación de deuda y recursos propios con los que la empresa financia su inversión–, de su posición de mercado, del sector en

39 Este apartado es un avance del trabajo que prepara el Real Instituto Elcano junto al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, especialmente la Dirección General de Inversiones. Esta nota sólo pretende presentar una primera aproximación de la rentabilidad agregada de la inversión española en las 26 economías que representan el 95% de la IED española.

el que opera, de la prima de riesgo idiosincrática, del rating y del impuesto de sociedades.

Es una variable compleja de calcular y no disponible automáticamente para la mayoría de los países emergentes. Para estimar el coste de capital es necesario realizar supuestos, no siempre compartidos, con impacto material en el resultado final.

Nuestros principales supuestos son tres:

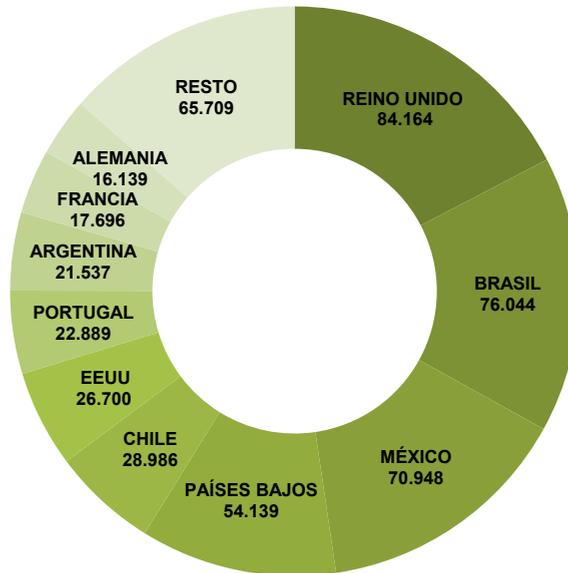
- El primero, que toda la IED española se ha financiado en un 20% con capital y un 80% con deuda, apalancada con una ratio 5:1. Hemos sensibilizado los resultados a supuestos alternativos de estructura financiera y las conclusiones fundamentales no varían significativamente.⁴⁰
- El segundo, que el coste de la deuda es el resultado de añadir a los valores promedios anuales del bono a 10 años del Tesoro de EEUU la prima de riesgo país de cada economía, más un componente idiosincrático que aproxima el riesgo de impago corporativo y una prima de riesgo en función del rating del país.
- El tercero, que el coste de capital del *equity* se estima como la suma al coste del bono de cada país de una prima fija de 600 puntos básicos.

La aplicación de estos supuestos ha permitido estimar el coste de capital agregado (Figura 37). Los agregados regionales se han obtenido ponderando los resultados de los países de cada bloque por el peso de la inversión española en cada economía.

El *spread* promedio del coste de capital entre una inversión en un país desarrollado promedio y un país de América Latina está en torno a los 500 puntos básicos y se ha ido gradualmente ampliando: de estar en 200 puntos básicos antes de la Gran Recesión ha pasado a más de 1.000 en 2020, fundamentalmente por las crisis argentina y venezolana. Si se excluyen ambos países, el *spread* en 2020 se reduce a 850 puntos básicos.

40 Aunque el coste del *equity* es superior al coste de la deuda corporativa, normalmente a este nivel de agregación se estima sumando al tipo del activo libre de riesgo –el *Treasury* americano a 10 años– una prima fija de 600 puntos básicos. En nuestras estimaciones, para extremar la prudencia, hemos sustituido el activo libre de riesgo por el bono a largo plazo de cada país que, para el caso de América Latina, es significativamente mayor. Sin embargo, la reducción de las primas de riesgo en América Latina –y también en los países desarrollados–, como consecuencia de las especiales condiciones monetarias de la última década y la mejora macro han llevado en promedio a que el peso de esa prima fija en el coste total de la financiación haya ido moderándose con el paso del tiempo. Nuestras estimaciones apuntan a que el *equity premium* ha supuesto, en promedio, un 18% del coste total. La sensibilización de la estructura de financiación hace que el coste total de un proyecto financiado con un 20% y un 80% de *equity* en la región aumente hasta el 12% frente al 11,9% de un proyecto financiado con 80% de deuda y 20% de capital, una variación que no cambia las conclusiones que avanzaremos sobre la creación de valor de la inversión española en la región.

Figura 37. Resultados acumulados, 2007-2020 (millones de euros)



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de DG de Inversiones. Secretaria de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Datainvox; <http://datainvox.comercio.es/> y <https://globalinvox.comercio.gob.es/>

La comparación entre la rentabilidad bruta del patrimonio y el coste de capital permite avanzar que la inversión española en el exterior, en promedio, ha creado valor: 3,3% en los desarrollados (3,4% en la UE), 2,1% en América Latina y un 2,1% en total.

Como muestra la Figura 39, que recoge la diferencia entre las tasas anuales de creación de valor y el promedio de cada país, la volatilidad de las tasas de creación de valor ha sido considerable y ha habido años en los que se ha registrado destrucción de valor.

En los países desarrollados hay tres episodios de destrucción de valor –2008, 2009 y 2020– y en América Latina uno sólo –2020, el año del COVID-19– pero muy virulento. En volatilidad, los resultados anuales de América Latina en siete ocasiones han estado más de media desviación típica en negativo.

Para ver los países de América Latina que más han contribuido al resultado y a la volatilidad regional se ha construido la Figura 40, que reproduce los cálculos hechos para los bloques económicos considerados.

Las noticias más positivas provienen de Chile y Perú, donde la mediana de creación de valor de las inversiones españolas duplica las obtenidas en los países desarrollados. Brasil está en línea con las tasas de los desarrollados, pero el resto de los países registran resultados por debajo de la mediana: Uruguay una tasa del 2,6%, Colombia 0,5%, Argentina 0% (con una elevada volatilidad) y Venezuela ha destruido más del 90% del valor de las inversiones realizadas.

Para entender los dos paneles de la Figura 40 hay que considerar que la parte izquierda recoge los valores absolutos de la creación de valor y la derecha la volatilidad de esas tasas respecto a su valor promedio del periodo. Es decir, el panel izquierdo ordena el comportamiento relativo de los países y el derecho la prevalencia de las crisis y las fases de bonanza.

En el panel se observa que cuando las cosas van bien en Brasil se producen resultados que pueden estar 2,5 desviaciones estándar por encima de la media lo que es, incluso estadísticamente, extraordinario. En el polo opuesto está Colombia, donde la destrucción de valor de 2020 está sobre las tres desviaciones típicas, algo todavía más extraordinario, si bien hay que tener en cuenta que se trata de un stock de capital muy pequeño: apenas 5.000 millones de euros

México y Chile son ejemplos de tasas de creación de valor elevadas y estables.

En ninguno se ha producido destrucción de valor, algo que vemos muy relacionado con la estabilidad macro de ambos países y su reputación en los mercados, factores que les han ayudado a acotar las derivas al alza de su coste de capital. En Chile, salvo en cinco años (2010, 2013, 2015, 2018 y 2020) la tasa ha estado siempre en dos dígitos.

Perú presentaba un perfil similar al de Chile, pero a partir de 2015 rompió esa tendencia y comenzó a destruir valor. En los últimos seis años, lo ha hecho la mitad de las veces. Uruguay se parece a Perú (cuatro años de destrucción de valor), pero con fases de bonanza más moderadas. Sólo en dos ocasiones se han situado en dos dígitos.

Argentina se ha pasado la mitad del periodo destruyendo el valor creado en la otra mitad. El neto (la mediana) es ni destrucción, ni creación. Argentina y Venezuela registran el récord de destrucción de valor en un año: un -33% en 2020. Venezuela destruye sistemáticamente valor para el accionista desde 2014.

Como puede comprobarse, los buenos resultados de la inversión española en el exterior se explican porque los "errores" de inversión a este nivel de agregación han sido pocos (Figura 41).

El cuadrante I –donde están los países con elevadas tasas de rentabilidad bruta y creación de valor positiva, es decir el buen cuadrante– está muy poblado. Entre ellos están cinco de los ocho países latinoamericanos que estamos considerando. En el cuadrante dudoso –el III en el sentido de las agujas del reloj– hay seis países, pero de ellos cinco están tan cerca de la frontera del cuadrante II –el que permite crear valor con tasas nominales de rentabilidad bruta moderadas, siempre que el coste de capital sea también moderado– que muy posiblemente si el periodo no hubiera incluido la Gran Recesión de 2008-2009, la crisis europea de 2012-2015 –causante en gran medida de la situación en el gráfico de Portugal y, sobre todo, de Italia– y el COVID-19, la mayoría de los países se hubieran movido al cuadrante II. La excepción nítida es Venezuela, un país que no lo hubiera conseguido porque el origen de sus problemas no es la macro global.

La Figura 42 finalmente pone, tentativamente, en euros la creación de valor que ha supuesto el proceso iniciado a finales de los 90: 100.000 millones de euros.

América Latina ha contribuido con 25% a esa creación de valor –27.000 millones netos– una cifra ligeramente inferior a la que le correspondería por su peso en el stock total de inversión. La razón de ello es que en el continente se ha generado un tercio de la destrucción total de valor, como consecuencia de Argentina y, sobre todo, de Venezuela: más de 15.000 millones de euros, unas pérdidas que cabe atribuir a proyectos de inversión erróneos sino a la volatilidad macro y regulatoria que ambos países han padecido en las últimas dos décadas.

Brasil y México suponen el 73% de la creación bruta de valor y, si se añade Chile, se llega al 93%. Estos tres países son el núcleo del éxito de la inversión española en el exterior en el periodo 2007-2020.

Es necesario advertir que los datos agregados de todo el periodo están afectados por el shock de la pandemia de 2020, el último año para el que por el momento se disponen de datos. Si en EEUU se excluyera este último año, la tasa de creación de valor sería positiva y cercana al 2%.

Figura 38. Coste de capital ponderado por regiones de la inversión española en el exterior



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia con datos de FRED, Federal Reserve St Louis, [https://fred.stlouisfed. JP: Morgan Emerging Market Bond Index \(EMBI\); https://www.jpmorgan.com/insights/research/indices/product y Damoran, Stern new York University, http://www.damodaran.com y http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/pc/implprem/ERPbymonth.xls](https://fred.stlouisfed. JP: Morgan Emerging Market Bond Index (EMBI); https://www.jpmorgan.com/insights/research/indices/product y Damoran, Stern new York University, http://www.damodaran.com y http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/pc/implprem/ERPbymonth.xls)

Hasta que no concluyamos el análisis desagregado por sectores y por tamaño de las empresas filiales no podemos aventurar ninguna hipótesis sólida y rigurosa. Puede que la distribución de esa creación de valor esté concentrada en unos pocos sectores o en las empresas de mayor tamaño. Pero sin datos es temerario avanzar esa probabilidad.

El equívoco sobre la secuencia del proceso de internacionalización –primero América Latina, luego los desarrollados– y el énfasis en la pérdida de interés de las empresas españolas en la región –algo que no ha ocurrido– probablemente tiene que ver con uno de los más interesantes rasgos de la segunda fase de la internacionalización de la inversión española: si la primera fase estuvo basada en grandes adquisiciones y participaciones en subastas en las que se privatizaron las empresas públicas de la región, la segunda ha estado basada en la reinversión de las utilidades generadas por las primeras adquisiciones.

Es decir, los empresarios españoles han honrado su palabra de ser "inversores a largo plazo" y han destinado a reinversión buena parte –si no todos– los beneficios obtenidos.

Respecto al equívoco sobre la pretendida mediocre rentabilidad ajustada por coste de capital de las inversiones latinoamericanas es casi enteramente atribuible a Argentina y a Venezuela. Sus crisis han acaparado la atención tanto de la comunidad empresarial, como de la sociedad española y europea.

Pero la evidencia del resto de emergentes tiene notables ejemplos de lo contrario. Los países pueden crecer poco y a trompicones –haciendo parecer que crecen cuando en realidad lo que están haciendo es recuperar el terreno perdido en la crisis anterior– pero aún tener un impacto menos agudo –al menos temporalmente– sobre los resultados de aquellas empresas que operan en mercados amplios y profundos.

Es, por ejemplo, el caso de Brasil y México, dos países en los que algunas de las grandes empresas españolas están fuertemente posicionadas, en sectores como los servicios bancarios, la telefonía, la generación y distribución de electricidad, etc.

Una presencia continuada en esos mercados –en los buenos y en los malos tiempos– posiblemente haya creado bases de clientes profundas y leales que permiten a los gestores seguir creciendo basándose en ellos, sin necesidad de tener que aventurarse a la búsqueda de nuevos y desconocidos clientes cuando la macro se tuerce y los riesgos crecen.

Ese aspecto, atribuible enteramente a los empresarios que han puesto el foco en los clientes, genera buena parte de la creación de valor que las filiales españolas en América Latina han conseguido.

Figura 39. Estimación de la creación y destrucción de valor para el accionista de la inversión exterior española, 2007-2020

CREACION/DESTRUCCION DE VALOR NETO												
%	Desarrollados no UE	UE	Desarrollados América Latina	América Latina (ex. ARVE)	Empresas	Total	Desarrollados no UE	UE	Desarrollados	AMERICA LATINA	América Latina (ex. ARVE)	TOTAL
2007	4,9	7,6	4,6	2,2	2,3	5,2	0,9	0,8	0,3	0,0	-0,2	0,1
2008	-0,1	-7,0	0,7	-1,3	-1,0	-1,2	-1,4	-2,0	-0,7	-1,0	-1,6	-1,0
2009	-0,9	-3,0	0,3	-0,4	-0,2	-1,3	-0,4	-1,2	-0,7	-0,7	-1,0	-0,7
2010	0,8	2,4	9,9	3,4	1,6	3,7	2,6	-0,1	1,6	0,4	0,0	0,5
2011	8,6	-2,5	10,3	4,4	2,2	4,6	3,7	-1,1	1,7	0,7	0,2	0,7
2012	1,4	1,8	8,5	2,5	0,3	2,7	0,1	-0,3	1,3	0,1	-0,4	0,2
2013	2,9	2,2	8,8	0,5	0,7	2,1	0,4	-0,2	0,9	-0,5	-0,7	0,0
2014	3,9	0,8	3,6	3,1	3,2	2,7	0,6	-0,5	0,1	0,3	0,0	0,3
2015	0,7	4,6	-1,9	-0,4	-0,5	1,4	-0,1	0,2	-0,3	-0,8	-1,0	-0,8
2016	-3,0	8,0	0,4	8,2	7,9	3,7	-0,9	0,8	-0,7	1,8	2,0	1,8
2017	3,3	8,0	2,1	6,1	6,0	5,7	0,5	1,0	-0,3	1,2	1,3	1,2
2018	2,8	10,8	0,8	4,2	4,0	5,5	0,4	1,4	-0,6	0,6	1,1	0,6
2019	4,3	10,7	0,0	1,9	1,8	5,5	0,7	1,3	-0,9	-0,1	0,0	-0,1
2020	-8,9	2,3	0,3	-0,2	-0,1	-4,2	-2,3	-0,2	-0,8	-2,2	-0,5	-2,2
PROMEDIO	1,1	3,4	3,3	2,1	1,5	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
MEDIANA	2,1	2,4	1,8	2,3	1,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
MIN	-8,9	-7,6	-1,9	-0,2	-0,1	-0,2	-0,9	-0,3	-0,9	-2,2	-1,0	-2,2
MAX	8,6	10,8	10,3	8,2	8,1	7,9	3,7	1,7	1,7	1,8	2,0	1,8
DECIL 10%	-1,7	-0,9	0,3	-0,4	-0,3	0,3	-0,7	-0,3	-0,9	-0,5	-0,5	-0,4
DECIL 90%	4,6	8,4	7,5	4,3	4,2	5,3	0,6	0,9	1,0	0,7	0,9	0,6

Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las fuentes previamente citadas.

Nota:

Creación/destrucción de valor neto (en niveles)

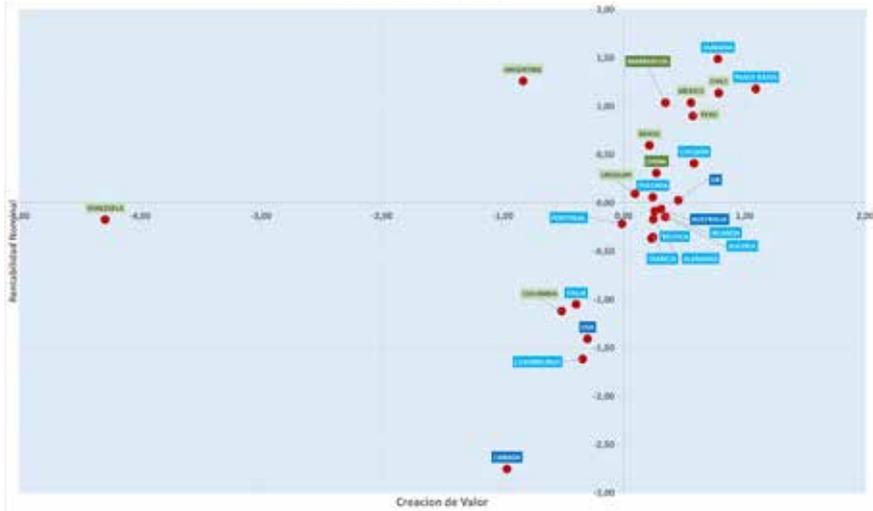
Creación/destrucción de valor neto (en desvíos respecto de la media)

Figura 40. Niveles y de las tasas de creación de valor de la inversión española en el exterior

Año	CREACIÓN/DESTRUCCIÓN DE VALOR (en niveles)										CREACIÓN/DESTRUCCIÓN DE VALOR NETA (en desvíos respecto de la media)									
	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY	VENEZUELA				
2007	-8,0	3,2	11,4	-3,1	1,3	6,0	4,8	-0,7	0,0	0,1	0,6	0,1	-1,3	0,0	0,5	0,7				
2008	-11,2	-4,5	9,5	-1,9	0,7	3,9	4,4	-3,8	-0,3	-1,3	0,2	0,2	-1,5	-0,4	0,5	0,7				
2009	-11,9	-1,3	14,3	-4,8	0,2	15,2	-2,9	-11,8	-0,4	-0,8	1,1	0,0	-1,6	1,4	-0,7	0,5				
2010	0,9	1,4	13,7	-3,6	5,5	13,8	-5,5	-7,2	0,7	-0,3	1,0	0,1	-0,2	1,2	-1,2	0,6				
2011	3,5	0,9	19,1	2,1	5,0	12,9	-2,5	0,9	0,9	-0,3	2,0	0,6	-0,3	1,1	-0,7	0,8				
2012	-4,3	-1,1	9,6	4,9	6,5	9,9	-4,1	1,1	0,3	-0,7	0,2	0,9	0,1	0,6	-0,9	0,8				
2013	-16,4	-0,4	-0,2	1,2	6,6	11,8	-0,5	-1,2	-0,7	-0,6	-1,6	0,6	0,1	0,9	-0,3	0,7				
2014	3,3	1,4	6,3	-2,1	7,8	6,1	0,5	-26,0	0,9	-0,2	-0,4	0,2	0,4	0,0	-0,2	0,3				
2015	4,5	-2,4	2,5	-9,1	6,4	-3,9	-4,6	-61,9	1,0	-1,0	-1,1	-0,5	0,1	-1,7	-1,0	-0,4				
2016	1,0	16,2	3,1	-4,8	9,8	7,2	-3,3	-53,1	0,7	2,5	-1,0	0,0	1,0	0,1	-0,8	-0,2				
2017	3,5	3,3	10,3	-2,1	12,8	6,5	9,6	-61,8	0,9	0,1	0,4	0,2	1,8	0,0	1,3	-0,4				
2018	-11,4	5,5	5,3	-2,6	10,8	3,8	14,6	-63,3	-0,3	0,5	-0,6	0,2	1,3	-0,4	2,2	-0,4				
2019	-22,6	8,8	9,2	1,5	6,7	-2,5	6,8	-99,1	-1,2	1,1	0,1	0,6	0,2	-1,4	0,9	-1,0				
2020	-36,9	7,5	3,5	-37,5	6,0	-2,6	4,4	-196,6	-2,4	0,9	-0,9	-3,3	-0,1	-1,4	0,5	-2,8				
PROMEDIO	-7,6	2,8	8,4	-4,4	6,2	6,3	1,6	-41,7												
MEDIANA	-6,1	1,4	9,4	-2,4	6,5	6,3	0,0	-18,9												
MIN	-36,9	-4,5	-0,2	-37,5	0,2	-3,9	-5,5	-196,6	-2,4	-1,0	-1,6	-3,3	-0,3	-1,7	-1,2	-2,8				
MÁX	4,5	16,2	19,1	4,9	12,8	15,2	14,6	1,1	1,0	2,5	2,0	0,9	1,8	1,2	2,2	0,8				
DECL. 20%	-13,7	-1,2	3,3	-4,8	3,5	1,2	-3,6	-62,4	-0,7	-0,6	-1,0	0,0	-0,1	-1,4	-0,9	-0,4				
DECL. 80%	4,5	16,2	19,1	4,9	12,8	15,2	14,6	1,1	0,9	0,7	0,7	0,6	0,7	1,0	0,7	0,7				

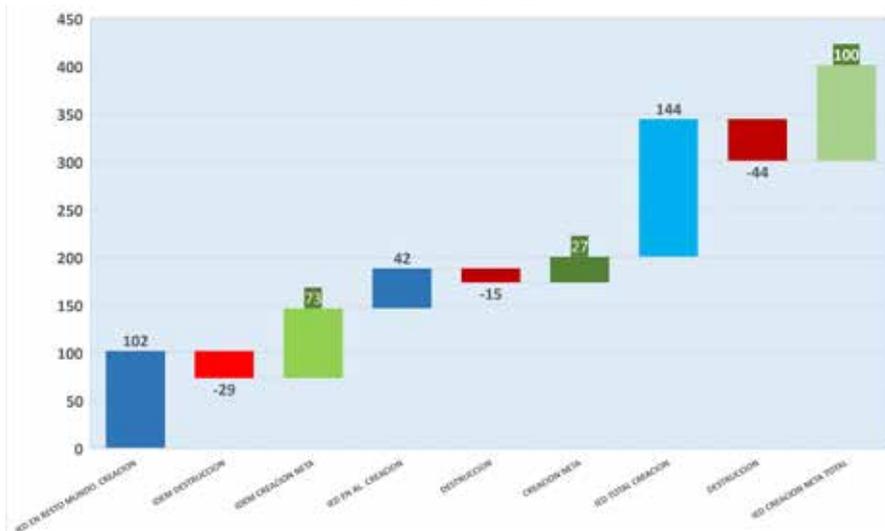
Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las fuentes previamente citadas.

Figura 41. Rentabilidad y creación de valor de la inversión española en el exterior, 2007-2020 (datos normalizados respecto a media)



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las fuentes previamente citadas.

Figura 42. Creación y destrucción de valor de la inversión española en el exterior (miles de millones de euros, 2007-2020)



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las fuentes previamente citadas.

OPORTUNIDADES DE LA
NUEVA COYUNTURA: UNA
AGENDA UNIÓN EUROPEA-
AMÉRICA LATINA



OPORTUNIDADES DE LA NUEVA COYUNTURA: UNA AGENDA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

► 1. Las prioridades en las relaciones Unión Europea-América Latina según los protagonistas

Al igual que en otros campos, las relaciones euro-latinoamericanas están enmarcadas por realidades, intereses y ensoñaciones. La voluntad de diálogo y la disposición para negociar pueden ser insuficientes para llegar a acuerdos efectivos. Estos dependen de la forma en que cada protagonista valora la importancia económica y el valor geoestratégico del otro, y sobre qué valores y pilares estima que hay que impulsar la posible alianza estratégica.

Una razón que explica la existencia de interminables tratativas es que cada parte cree saber lo que realmente quiere la otra.

En las complejas negociaciones entre América Latina y la UE, las diferencias culturales, económicas, políticas y la herencia histórica crean un campo abonado para la aparición de espejismos y malentendidos que, en el límite, pueden llevar a fracasos en la negociación.

Para ilustrar la necesidad de diálogo entre las partes, hemos realizado una encuesta entre los embajadores de América Latina y de la UE acreditados en Madrid. Se les ha presentado una lista de 10 prioridades para que seleccionaran cinco y las ordenaran según sus preferencias. Cabía la posibilidad de agregar algún otro elemento de considerarlo necesario.

El decálogo propuesto era:

- 1) Acceso confiable a materias primas (alimentos, combustibles, minerales)
- 2) Apertura de nuevos mercados
- 3) Incremento del comercio de bienes y servicios
- 4) Mayores oportunidades de inversión
- 5) Pacto verde, lucha contra el cambio climático y transformación de la matriz energética (energías renovables)
- 6) Medio ambiente y biodiversidad

- 7) Cultura, educación, ciencia y tecnología
- 8) Digitalización
- 9) Comunidad de valores (cultura occidental, democracia, libertades y derechos humanos)
- 10) Aumento de la autonomía estratégica y alianzas ventajosas en los organismos multilaterales

La respuesta de los diplomáticos ha sido positiva. Los países que han participado en el ejercicio suponen más del 80% del PIB o la población de América Latina y la UE. El único representante del Caribe no hispanoparlante es Haití.

Las respuestas se han ponderado por el peso del PIB de cada país. Se han tabulado dos tipos de respuestas:

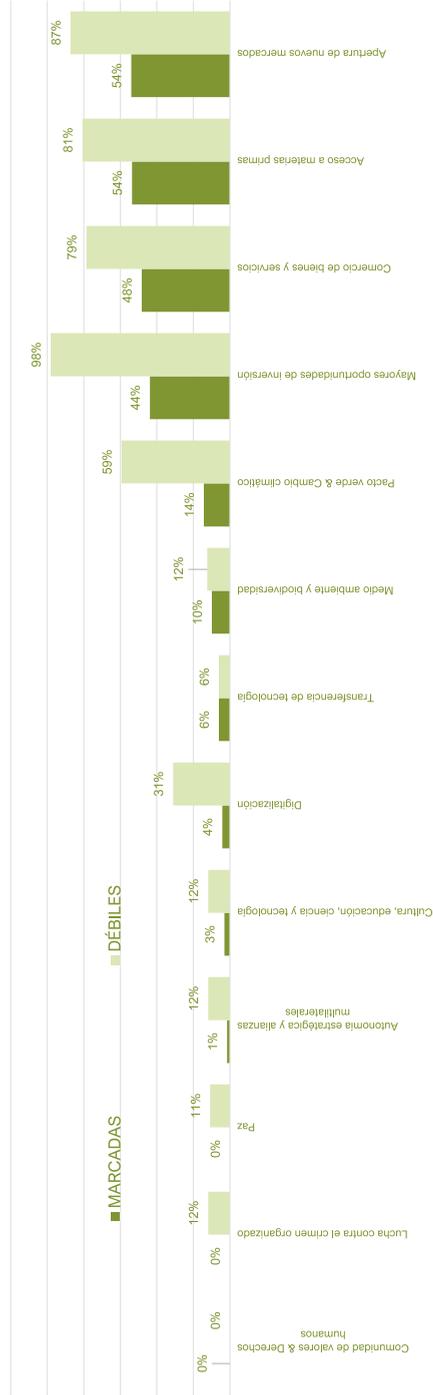
- i) las "preferencias débiles" en las que todas las prioridades tienen el mismo valor,
- ii) las "preferencias marcadas" donde a la prioridad 1 se le asigna un valor de 40%, a la 2 un 30%, a la 3 un 15%, a la 4 un 10% y a la 5 un 5%.

Las prioridades se han agregado en tres categorías: económicas y tecnológicas, de sostenibilidad climática y geopolíticas.

La Figura 43 describe las prioridades agregadas de América Latina (su valor máximo es 100%).

Usando el criterio de preferencias débiles, la mayoría de los países ven en la UE al socio prioritario para obtener mayores oportunidades de inversión. Cuando se tiene en cuenta la ordenación de preferencias, el objetivo preferido es la apertura de nuevos mercados. Tanto en uno como otro criterio, los objetivos geopolíticos están a la cola de las preferencias.

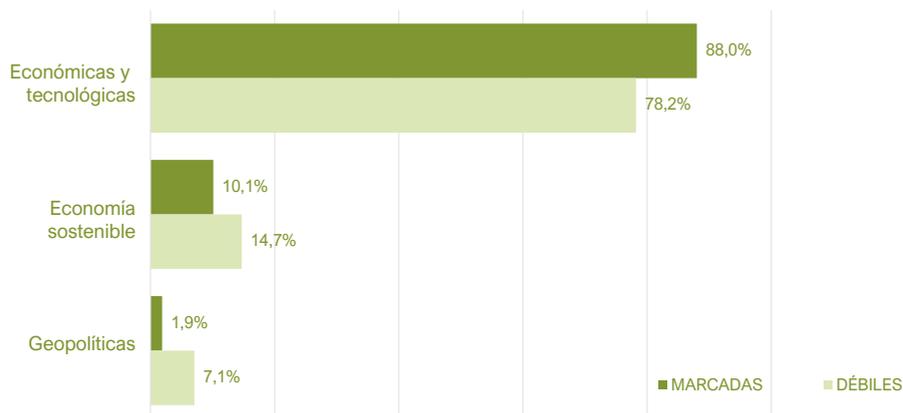
Figura 43. Preferencias de América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

La consolidación de las preferencias en tres categorías (Figura 44) confirma que para América Latina la UE es fundamentalmente un socio económico y tecnológico.⁴¹

Figura 44. Preferencias consolidadas América Latina



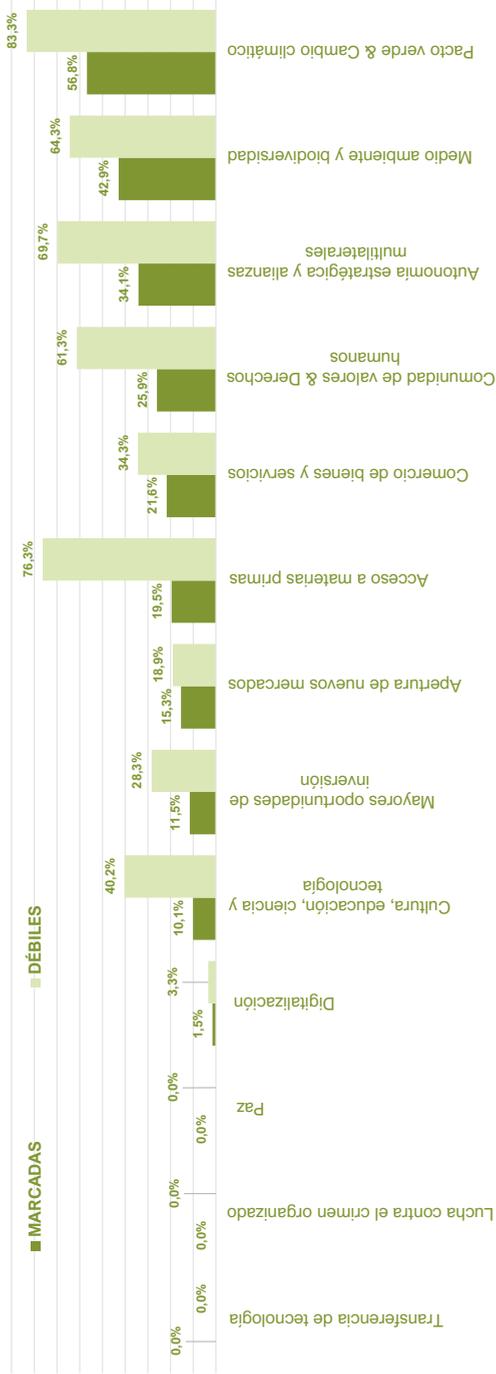
Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

Los resultados de la UE se presentan en las Figuras 45 y 46. Para la UE, las prioridades débiles pasan por el acceso a materias primas y, en el caso de las preferencias marcadas, las encabeza el pacto climático, seguido del medio ambiente y la diversidad. El peso de lo "verde" hace que sus preferencias consolidadas estén dominadas por la búsqueda de cómplices, aliados y socios hacia una transición sostenible.

Las respuestas europeas revelan un interés por América Latina más diversificado que el de la propia región: la geopolítica y la economía representan el 60% de las respuestas y el peso de ambas es muy similar entre sí, alrededor del 30%.

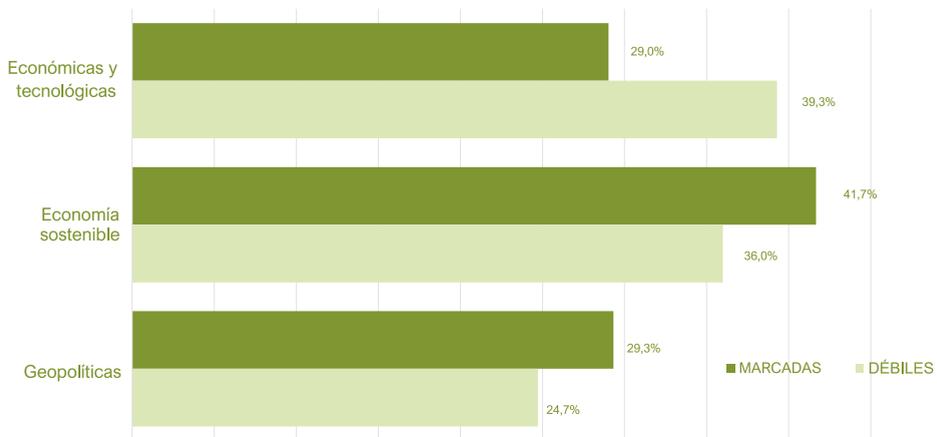
41 Economía y Tecnología incluye seis prioridades: mayores oportunidades de inversión; digitalización; comercio de bienes y servicios; apertura de nuevos mercados; acceso a materias primas y transferencia de tecnología. Sostenibilidad dos: pacto verde y cambio climático y medio ambiente y biodiversidad. Geopolítica cinco: cultura, educación, ciencia y tecnología; comunidad de valores y derechos humanos, autonomía estratégica y alianzas multilaterales; lucha contra el crimen organizado; y paz.

Figura 45. Preferencias de la Unión Europea



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

Figura 46. Preferencias consolidadas de la Unión Europea



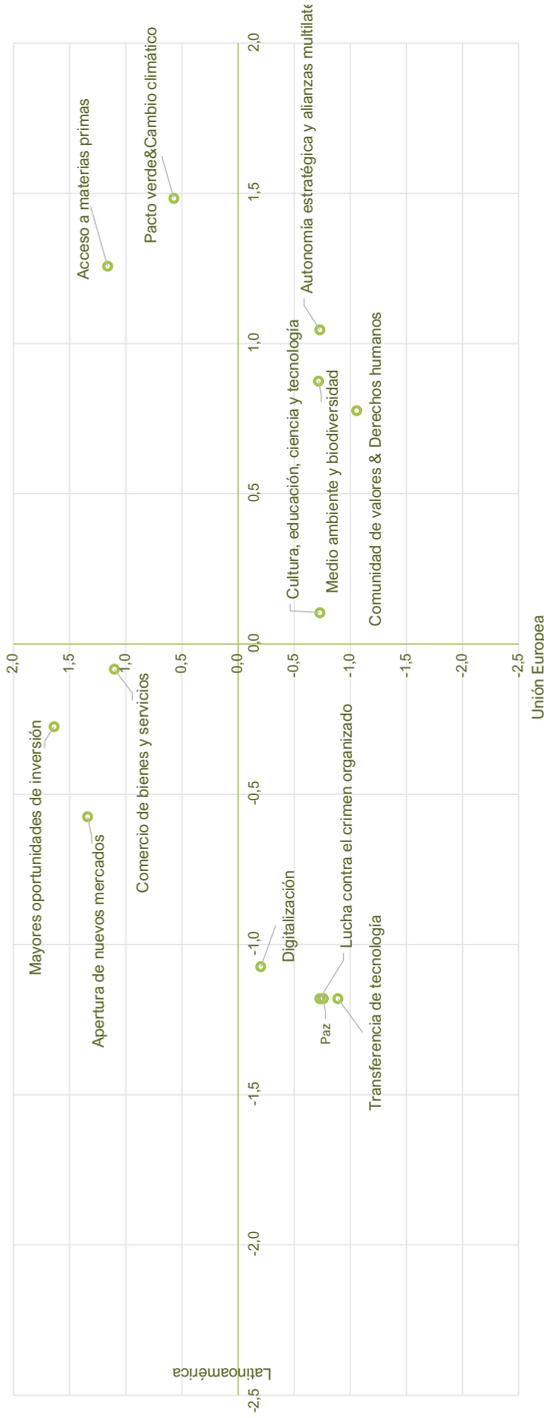
Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid

Dado el tamaño limitado de la muestra, los resultados son sensibles a la representatividad de las respuestas. Pese a que haya que leerlas con prudencia, la conclusión más probable es que los dos bloques no distan mucho de compartir fines similares, aunque la secuencia de cómo llegar a ellos y la intensidad de sus preferencias son sustancialmente diferentes.

Mientras las prioridades económicas (mayor acceso a los mercados europeos, mayores oportunidades de inversión y transferencia de tecnología) monopolizan la agenda latinoamericana, la UE tiene un enfoque más equilibrado y ve América Latina como un socio con el que poder avanzar simultáneamente en cooperación económica, lucha contra el cambio climático y reforzamiento de las alianzas políticas e institucionales para defender el orden liberal y democrático.

Las posibilidades y oportunidades para ambas partes parecen tan importantes que justifican un intenso trabajo diplomático y político para hacer posible la convergencia de las agendas y para llegar a acuerdos estratégicos. Pero, el punto de partida es complejo (Figura 47).

Figura 47. Preferencias marcadas de la Unión Europea y de América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

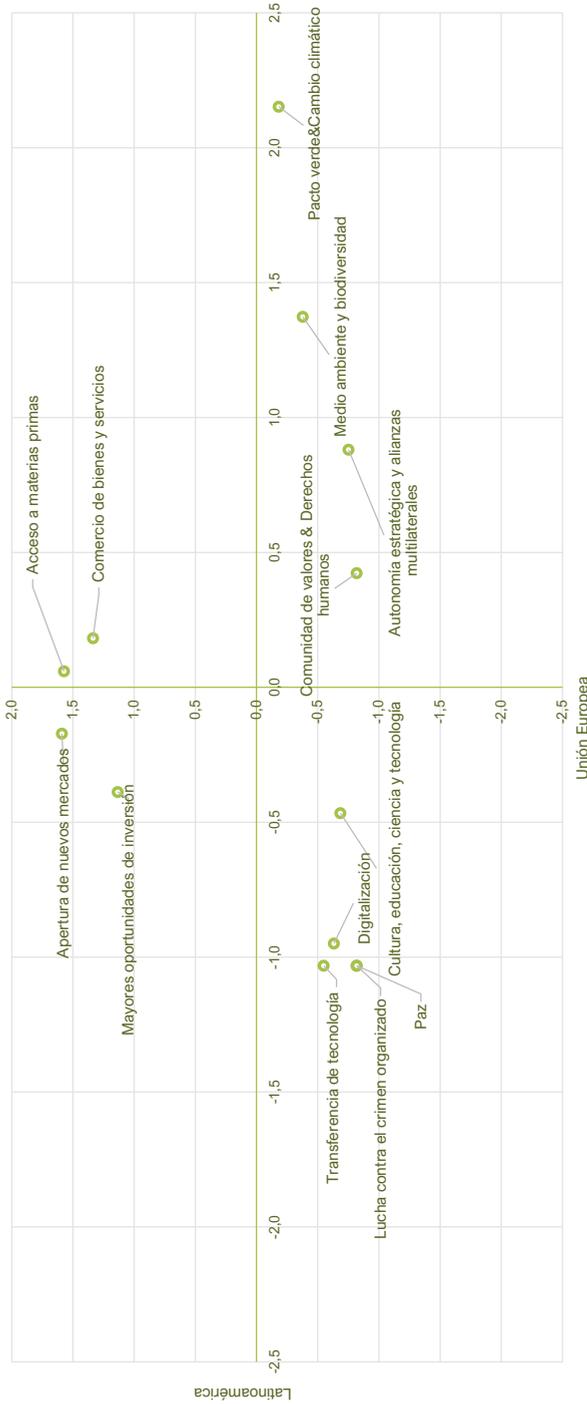
Cuando se ponderan las preferencias por el orden en que fueron clasificadas, el Cuadrante I, donde deberían aparecer las coincidencias estratégicas, revela que la UE es tibia en las dos preferencias latinoamericanas más intensas: acceso a materias primas y comercio de bienes y servicios, y morosa en las dos siguientes: apertura de nuevos mercados y mayores oportunidades de inversión.⁴²

Por su parte, América Latina no asigna un valor estratégico a las dos grandes prioridades de la UE: medio ambiente y biodiversidad, y autonomía estratégica abierta. Para América Latina estas prioridades europeas están al mismo nivel que la comunidad de valores o lo que se espera en la lucha contra el crimen organizado. Cuando se valoran por igual las cinco prioridades, la convergencia de objetivos es más evidente.

El interés europeo de suscribir con América Latina un acuerdo referente al Pacto Verde es compartido por América Latina. Ambos socios tienen el objetivo común de asegurarse el suministro de materias primas. Es decir, hay espacio para negociar y acordar. Los elementos de la negociación aparecen esbozados en la Figura 48.

42 La escala de los ejes son desviaciones típicas sobre la media de la distribución de prioridades en cada bloque. Su media es cero y su desviación típica es 1. Por encima del valor 1, la distancia de posiciones es sustancial.

Figura 48. Preferencias débiles Unión Europea y América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

Ambas partes deberían modular sus diferencias y preferencias extremas.

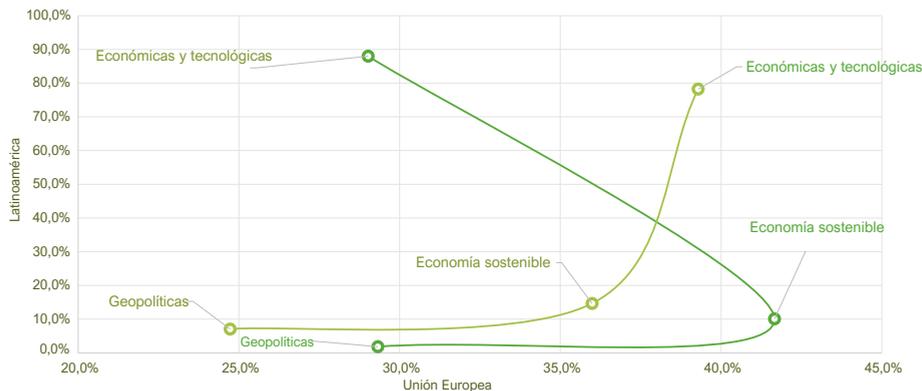
La UE enfatizando más las áreas de digitalización, transferencia de tecnología, paz y lucha contra el crimen organizado y definiendo mejor el marco de sus aspiraciones en autonomía estratégica, medio ambiente y valores y derechos humanos.

América Latina equilibrando su agenda y con una visión más global y geopolítica de las negociaciones.

Los acuerdos en las prioridades económicas son los “frutos maduros” que la UE puede ofrecer para acelerar el desarrollo económico latinoamericano.

Lo más verosímil es que los avances en este campo requieran el compromiso de América Latina de cumplir como socio confiable, contribuyendo en el avance global de la sostenibilidad climática y de los derechos humanos.

Figura 49. La secuencia del encuentro entre la Unión Europea y América Latina



Fuente: Real Instituto Elcano. Elaboración propia en base a las respuestas de la encuesta realizada a los Embajadores de la UE y de América Latina acreditados en Madrid.

La Figura 49 muestra la interacción de este triángulo. Mientras el criterio duro de preferencias apunta a la distancia de posiciones entre los dos bloques, el criterio blando (interpretable como la delimitación de los temas de los que una y otra parte quieren tratar) muestra un perfil más esperanzador. Incluso sugiere la secuencia óptima para llegar a un acuerdo: empezar por lo económico, continuar con la sostenibilidad y concluir en los temas geopolíticos. Ojalá sea el camino que en esta nueva fase todos emprendan lealmente.

► 2. Un Consejo de Comercio y Tecnología UE-ALC

La creación de Consejo de Comercio y Tecnología UE-ALC (CCT/UE-ALC) es un excelente punto de partida, ejecutivo, pragmático y orientando a resultados, para darle un amplio soporte institucional a la negociación y la cooperación. Pensado como un foro bilateral de alto nivel, se centraría en las tecnologías de vanguardia y en aquellos desafíos globales no siempre abordados en ciertos contextos multilaterales. Sería una plataforma única para organizar la colaboración birregional. El CCT/UE-ALC podría servir de herramienta para que la UE y ALC hablen con una voz en los foros internacionales sobre los temas prefijados.

El espíritu del CCT/UE-ALC sería similar al existente entre la UE y EEUU y con la India. Se trata de coordinar y colaborar en un amplio abanico de temas como seguridad energética, seguridad alimentaria e hídrica, gobernanza digital y conectividad, cadenas de suministro, tecnologías de energía limpia y ecológica, migración y crimen y terrorismo transnacional.

En lo que respecta a su coordinación, el CCT/UE-ALC estaría copresidido por representantes de alto nivel de la UE y de ALC, y se organizaría en grupos de trabajo sobre temas específicos, que estarían compuestos por especialistas y funcionarios de la UE y ALC que aunarían fuerzas para elaborar recomendaciones y propuestas, posteriormente sometidas a los copresidentes.

Éstos podrían colaborar para determinar la agenda de cada grupo de trabajo, facilitar las discusiones, llevar a cabo evaluaciones periódicas para determinar los avances, garantizar que el grupo cumpla sus objetivos y efectuar los ajustes necesarios en el programa. Los grupos de trabajo podrían contar con equipos de apoyo técnico encargados de las tareas más especializadas.

El conjunto inicial de grupos de trabajo examinaría una serie de temas de relevancia global y, al mismo tiempo, pertinentes para la UE y ALC. He aquí una lista orientativa de temas.

2.1. Seguridad energética

América Latina cuenta con reservas considerables de hidrocarburos (petróleo y gas natural) y abundantes fuentes de energías renovables (eólica, solar e hidroeléctrica), que podrían garantizar la seguridad energética de la UE. La colaboración podría abarcar los siguientes temas:

2.1.1. Energías fósiles

La invasión rusa de Ucrania y las iniciativas de diversificación de la UE y sus Estados miembros han coincidido con el agotamiento de las relaciones entre la UE y América Latina en materia de hidrocarburos. En contraste con lo ocurrido con otras regiones tradicionalmente exportadoras, la crisis energética y su alto precio no parecen haber reavivado el interés europeo en los recursos fósiles latinoamericanos.

Hace un decenio que la inversión europea se concentra en exploración y producción de hidrocarburos no convencionales (reservas de presal en Brasil, aguas profundas de Guyana y, en menor medida, petróleo de esquisto en Vaca Muerta en Argentina). Esto contrasta con la crisis que sufre el petróleo venezolano y el lento pero continuo declive de la producción en Ecuador, Colombia y México, con un clima empresarial menos atractivo para la inversión extranjera. La colaboración en gas y petróleo podría servir para elaborar normas y criterios de explotación de los hidrocarburos (*upstream*, *midstream* y *downstream*) para garantizar su sostenibilidad y eficiencia.

2.1.2. Minerales de transición

Garantizar el acceso a minerales críticos y tierras raras es un gran reto de la doble transición energética y digital. América Latina debería poder satisfacer la demanda de minerales de transición de la UE, tanto por su producción como por sus reservas de niobio, plata, cobre, litio, cobalto, estaño, hierro, molibdeno y tierras raras. Las expectativas generadas en América Latina en torno a la industrialización asociada a la minería deben equilibrarse con la necesidad creciente de la sostenibilidad medioambiental. El desafío para la UE es diferenciarse del resto de inversores e importadores (principalmente China). Para conseguirlo, deberá ofrecer pautas sostenibles de interdependencia basadas en la generación y distribución efectivas de las actividades y los beneficios mineros en toda la cadena de valor, para que la sostenibilidad no esté reñida con la competitividad.

Esta circunstancia sitúa a ALC en una posición dominante para liderar las nuevas cadenas de valor con bajas emisiones de carbono, como muestra la importancia del cobre y el litio en la última actualización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, que podría replicarse con el Mercosur: litio (Argentina) y tierras raras (Brasil).

2.1.3. Cooperación en energías renovables

América Latina es una de las regiones con mayor potencial para desarrollar la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo. Desde 2011, la IED en proyectos de energía renovable ha superado la inversión en hidrocarburos. Estos proyectos ya representan el 33% del suministro energético total de la región, frente al 13% mundial. Las empresas europeas (especialmente las eléctricas españolas, italianas y francesas) han impulsado esa tendencia con el 75% de la IED en renovables,

La IED europea se ha caracterizado por altos estándares laborales, sociales y medioambientales y por un nivel elevado de transferencia de tecnología (como con las fábricas de aerogeneradores en México y Brasil) a diferencia de otros inversores como China y EEUU. América Latina compete en un clima menos favorable para la inversión internacional, lo que, unido a la subida de los tipos de interés, el plan Next Generation EU y la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) en EEUU, podría hacer que las inversiones en renovables desaparecieran de América Latina. Para mantener el nivel de IED y el dinamismo del sector harían falta condiciones más atractivas.

2.1.4. Cooperación en integración energética

La integración energética latinoamericana sigue en punto muerto, lastrada por dos décadas de desconfianza e interrupciones de los proyectos regionales y con escaso margen para la cooperación multilateral con la UE. La crisis energética desencadenada por la invasión de Ucrania ha recordado el coste derivado de no invertir en la integración de los mercados europeos de gas y electricidad. Los errores de la UE ilustran la importancia estratégica de la integración regional en la transición energética: un marco integrado, tanto físico como normativo, supone beneficios en eficiencia, velocidad y seguridad. La UE y América Latina podrían cooperar para intercambiar experiencias (éxitos y fracasos) en integración energética y financiación de nuevas infraestructuras a través de *Global Gateway*⁴³.

2.2. Seguridad alimentaria

América Latina es una gran productora de productos agrícolas. Tiene un superávit anual de más de 127.000 millones de dólares, unos 200 dólares per cápita, cantidad superior a la de cualquier otra región, salvo Oceanía. Sin embargo, la mayoría de los países de la región está expuesta a problemas de producción y comercialización y a las subidas de precio provocadas por la guerra en Ucrania, al ser importadores netos de trigo, maíz y aceites vegetales y de cerca del 85% de los fertilizantes que utilizan. Ninguna otra región del mundo depende tanto de su importación.

La seguridad alimentaria sigue siendo una fuente de preocupación para la región. La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) calcula que entre 2019 y 2020 (en el contexto de la pandemia), el número de personas que pasaron hambre en América Latina y el Caribe aumentó en 13,8 millones, hasta los 59,7 millones (el 9,1 % de la población). Asimismo, cuatro de cada 10 personas experimentaron en 2020 inseguridad alimentaria moderada

43 El *Global Gateway* es una estrategia de la UE para invertir en proyectos de infraestructuras y establecer asociaciones económicas según sus principios. Forma parte de los planes de autonomía estratégica. En ocasiones se considera una alternativa a la iniciativa de la Franja y la Ruta.

o grave, unos 60 millones más que en 2019 (mayor incremento en todo el mundo). La inflación alimentaria aumenta el riesgo de pasar hambre.

La cooperación con la UE en materia de seguridad alimentaria y agricultura sostenible podría ayudar a garantizar el suministro de alimentos en ambas regiones, contribuyendo a la seguridad alimentaria mundial. Los ámbitos de colaboración podrían incluir los siguientes temas:

- i. Medidas para fomentar la adopción de prácticas agrícolas sostenibles
- ii. Gestión de las cadenas de valor
- iii. Desarrollo rural
- iv. Cooperación en seguridad de los alimentos y normas de calidad
- v. Cooperación bidireccional en tecnología agrícola

2.3. Seguridad hídrica

La escasez de agua y la degradación de los recursos hídricos son retos críticos en casi todo el mundo y se espera que se agraven debido al crecimiento demográfico, la urbanización y el cambio climático. La UE, en tanto principal proveedor de tecnología y cooperación al desarrollo, puede ayudar a América Latina a enfrentar estos retos y fomentar prácticas sostenibles de gestión del agua.

- i. Gestión y gobernanza del agua: aportar asistencia técnica y financiar reformas de gestión y gobernanza destinadas a mejorar la eficacia y eficiencia de las instituciones encargadas de la gestión del agua.
- ii. Planificación y desarrollo de los recursos hídricos: ayudar a elaborar planes de gestión de los recursos disponibles que compaginen las necesidades de los usuarios y garanticen su uso sostenible.
- iii. Adaptación y atenuación del cambio climático: apoyo para adaptar y atenuar sus efectos sobre los recursos hídricos. Esto incluye invertir en infraestructura, sistemas de seguimiento de sequías y tecnologías de ahorro de agua.

2.4. Tecnologías e industrias de energías limpias y ecológicas

2.4.1. Intercambio de mejores prácticas en gobernanza climática

Una transición ecológica satisfactoria requiere objetivos claros, a salvo de los ciclos políticos y de cambios en las prioridades de gobierno. La integración de los objetivos en la legislación nacional es un arma potente para evitar retrocesos políticos en cambio climático y transición ecológica. Europa y América Latina han estado en la vanguardia legislativa en estos temas. Ambas regiones pueden aprender mucho más de la otra para reforzar la gobernanza climática mediante

el intercambio de conocimientos sobre legislación y políticas climáticas y sobre instituciones, órganos científicos de consulta y asambleas ciudadanas.

2.4.2. Apoyo a la descarbonización industrial y la integración de las cadenas de suministro mediante hidrógeno renovable

El hidrógeno renovable ha captado la atención de los inversores y de la cooperación europea en América Latina (incluido el *Global Gateway*), en especial tras la publicación en 2020 de la estrategia chilena de hidrógeno verde. El papel central que otorga *REPowerEU* al hidrógeno con bajas emisiones de carbono en la diplomacia energética europea complementa el potencial de América Latina para desarrollar un nuevo sector industrial. El hidrógeno renovable podría ayudar a amortiguar el impacto del mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CBAM, por sus siglas en inglés)⁴⁴. La primera fase del CBAM afectará al hierro y al acero, fertilizantes, aluminio, cemento, electricidad y productos del hidrógeno.

El hidrógeno renovable será fundamental para descarbonificar las cadenas de valor sujetas al CBAM y es una oportunidad prometedora para la actividad industrial de América Latina. El hidrógeno renovable ofrece diversas posibilidades para aumentar la seguridad alimentaria de la región al reducir la exposición de los agricultores a la importación de fertilizantes.

2.4.3. Apoyo a la transición hacia sistemas de transporte hipocarbónicos, fomento de la electrificación y desarrollo activo de sistemas de transporte público sostenibles

En América Latina, el 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la quema de combustible procede del transporte, porcentaje muy superior a la media mundial del 22%. Sus emisiones seguirán aumentando con mayor rapidez que las de otros sectores dada la incesante motorización: el parque de vehículos privados de América Latina crece a mayor velocidad que el de cualquier otra región y se prevé que triplique su tamaño de aquí a 2050.

América Latina se alimenta en buena medida de una red energética limpia. Esto implica que los argumentos medioambientales en pro de la movilidad eléctrica resultan especialmente sólidos. Las ciudades latinoamericanas se ven afectadas por problemas de congestión de tráfico y calidad del aire que exigen ampliar los sistemas de transporte público, incrementar la eficiencia del transporte informal y dar prioridad a la movilidad no motorizada. Los países de la UE y América Latina pueden intercambiar experiencias de desarrollo del transporte urbano e historias de éxito sobre electrificación, al mismo tiempo que cooperan en las cadenas de

44 El mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CBAM) es un arancel sobre los productos intensivos en carbono importados por la UE. Aprobado en el marco del Pacto Verde Europeo, entrará en vigor en 2026, si bien los informes y registros correspondientes darán comienzo en 2023.

suministro de baterías para vehículos eléctricos, incluidos minerales de transición esenciales como el litio.

2.4.4. Fomentar el desarrollo sostenible e inclusivo, adoptar principios de economía circular, mejorar la eficiencia de los recursos, reducir residuos y el reciclar en la producción y el consumo.

Gracias a su enorme potencial en energías renovables, los países latinoamericanos están en una posición prominente para impulsar políticas industriales que generen empleos verdes y ayuden a diversificar la reprimarización económica. Para ello hará falta invertir en nuevas tecnologías y herramientas, reciclaje profesional, ampliación de políticas laborales y sistemas de protección social específicos para ayudar a los trabajadores afectados por la transición. La UE es el principal proveedor de fondos para el desarrollo sostenible e inclusivo de los países de ALC: con cerca de 3.400 millones de euros para programas bilaterales y regionales a través del programa IVCDI-Europa Global⁴⁵ para 2021-2027. América Latina también tendrá acceso al Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+).

Los programas EUROCLIMA y EUROCLIMA+ llevan apoyando durante más de 10 años medidas ecológicas, climáticas y medioambientales en colaboración con 18 países socios de ALC, los Estados miembros de la UE y los organismos de la ONU. La acción por el clima se promueve también en tratados comerciales bilaterales, como con Colombia y Perú, así como en el Acuerdo de Asociación con América Central, para impulsar el comercio y la inversión extranjera en tecnologías ecológicas.

2.5. Gobernanza digital, conectividad, infraestructuras, sanidad y educación

Al crear una asociación en torno a iniciativas digitales, la UE y América Latina pueden reducir la brecha digital y proporcionar un acceso más amplio a la tecnología e internet, además de ayudar a las empresas a ser más competitivas en el mercado mundial. No cabe duda de que los riesgos digitales para la seguridad forman parte de la agenda. La colaboración en evaluación conjunta de los riesgos para la seguridad, en el cribado de las inversiones y en los regímenes multilaterales de control de las exportaciones supondría un avance ambicioso hacia una mayor colaboración en la asociación UE-ALC.

2.5.1. Gobernanza digital

La convergencia normativa es una de las máximas prioridades de la UE para desarrollar asociaciones tecnológicas externas con terceros países. Ese es el motivo por el que la UE ha puesto en marcha proyectos de asistencia técnica

⁴⁵ Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (IVCDI-Europa Global).

en sus delegaciones en varios países de ALC. Sin embargo, la decisión de la UE sobre la adecuación de los datos, que determina si un país no miembro de la UE tiene el nivel adecuado de protección de datos para colaborar, sólo ha prosperado en Argentina y Uruguay. El CCT debería brindar la oportunidad de profundizar en este ámbito y no sólo mediante “decisiones sobre la adecuación de los datos”, sino también a través de futuras capacitaciones e intercambios de personal y respaldando la integración de los enfoques de ambas partes en materia de protección de datos respecto a, entre otras cosas, la privacidad, la inteligencia artificial y la ciberseguridad.

En lo que atañe a derechos digitales, la UE presentó su primera Declaración sobre los Derechos y Principios Digitales en 2022 y la Cumbre Iberoamericana hizo lo propio con su Carta de Derechos Digitales en 2023. Estos documentos no son ni obligatorios ni vinculantes, si bien podrían servir de fuente para elevar las agendas mundiales de ambas regiones en organizaciones internacionales como el Pacto Digital Mundial de la ONU.

2.5.2. *Gobernanza electrónica*

La digitalización de los servicios gubernamentales es un pilar del desarrollo socioeconómico y de la prestación efectiva de servicios públicos, con su consiguiente legitimidad democrática. Además, el gobierno digital permite usar de la mejor manera posible las TIC para adoptar principios de buen gobierno y alcanzar metas políticas, e impulsa actividades anticorrupción y la integridad del sector público de un modo transparente. Cuatro Estados miembros de la UE están entre los 10 países con un gobierno digital más maduro: Dinamarca, España, Portugal y Francia. Un país de ALC, Colombia, en la tercera posición, está por delante de estos Estados miembros. El siguiente país latinoamericano es Brasil, en el 15º lugar.

El grado de madurez difiere en función del indicador, por lo que surge la oportunidad de que los países de la UE y ALC intercambien información y mejores prácticas de modo constante sobre proactividad, actividades impulsadas por usuarios, el principio de “apertura por defecto”, el gobierno como plataforma, el sector público impulsado por datos y el concepto de “digital por diseño”. Esta evolución de la gobernanza electrónica se ha dado hasta el momento a nivel nacional, por países, por lo que la cooperación entre la UE y ALC debería guiarse por una iniciativa intergubernamental basada en la voluntad de participar de todos los países de la UE.

2.5.3. *Salud digital*

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 30% de las muertes evitables en ALC se deben a la falta de acceso a los servicios sanitarios, mientras que el 70% restante se atribuye a su baja calidad. La salud digital parece ser una cuestión importante de la atención sanitaria para fundamentar mejor los diagnósticos,

facilitar el acceso a la sanidad a personas de zonas remotas y rurales y optimizar la preparación de sistemas sanitarios eficaces cuando supongan un coste elevado.

Por su parte, la UE está desarrollando el Espacio Europeo de Datos Sanitarios, cuyo objetivo es ayudar a los individuos a tomar el control de sus propios datos de salud y favorecer mejoras en atención, investigación, innovación y elaboración de normas sanitarias, así como propiciar la utilización y reutilización segura de los datos sanitarios.

La enseñanza principal de cara a una posible colaboración birregional supone la necesidad de intercambiar prácticas técnicas para fomentar espacios de datos –plataformas que recopilen datos anónimamente y en las que los interesados certificados puedan usarlos para mejorar sus servicios públicos o privados– entre los países de ALC, así como garantizar la protección de los datos y su uso eficaz para la prestación de servicios públicos. También incluye la cooperación entre países de una misma región. Por eso, la cooperación birregional es más importante que nunca en el contexto de los retos y las oportunidades de la digitalización.

2.5.4. Emprendimiento digital

Hay 1.005 empresas tecnológicas nacidas en ALC que recaudan más de un millón de dólares. El número de “unicornios” –empresas valoradas en más de 1.000 millones de dólares y que no cotizan en bolsa– pasó de nueve en 2017 a 28 en 2020. En la última década su valor se multiplicó por 32, desde una estimación de 7.000 millones de dólares en 2010 a 221.000 millones en 2020.

La amplia mayoría de las empresas emergentes latinoamericanas termina en la arena internacional, aunque se inician en mercados vecinos o a través de Brasil y México. Le sigue EEUU, mientras el mercado europeo es más limitado, aunque en expansión, especialmente el español. No obstante, las empresas emergentes son cada vez más importantes en ALC, un tema en el que debería fijarse la UE. Las startups latinoamericanas están invirtiendo mucho más en Europa, lo que tampoco debería olvidarse. Junto al comercio electrónico y a la tecnología financiera (que concentran el 72% del valor del ecosistema, el 50% del capital recaudado y el 29% de las empresas emergentes), otra oportunidad para las compañías de la UE y ALC está en el valor añadido y la repercusión social de la tecnología educativa, la agrícola, la sanitaria y la movilidad electrónica.

2.5.5. Programas de alfabetización digital

La alfabetización digital es igual de importante para la UE y ALC. Sin embargo, puede hacer referencia a distintos niveles de acción: capacitación desde la educación primaria, perfeccionamiento para trabajadores con conocimientos digitales y reciclaje para desempleados y trabajadores con escasas competencias digitales. El Plan de Acción UE-CELAC de 2015 destacó la ciencia, la investigación,

la innovación y la tecnología como su primer pilar y contempló como primera prioridad el talento y la alfabetización digital. Sin embargo, estas iniciativas formativas han sido puntuales y con falta de continuidad en todos los países.

El CCT debería promover actividades de asistencia técnica, amén de iniciativas ambiciosas como la creación de un grupo común de especialistas y el establecimiento de un grupo de trabajo sobre talento para el crecimiento –similar al CCT con EEUU– para fomentar taxonomías comunes en la planificación curricular de programas de formación, certificaciones y homologaciones de estudios en ambas direcciones, incentivos para optar por el sector tecnológico en las esferas pública y privada, programas para incluir a comunidades con escasa representación y ayuda a pequeñas y medianas empresas (pymes) para incorporar la alfabetización digital en personal, procesos y productos.

2.6. Migración

Europa es el destino de casi 5,5 millones de inmigrantes latinoamericanos procedentes de casi todos los países. Hasta ahora, la gestión europea ha dependido básicamente de iniciativas españolas, el principal destino de la UE, con 2,8 millones de inmigrantes de América Latina. Con la excepción de la emigración académica al Reino Unido o de venezolanos de clase media, la mayor parte de la emigración latinoamericana a Europa tiene un nivel educativo intermedio o bajo y ocupa sobre todo puestos de trabajo secundarios, principalmente en los sectores de servicios y cuidados domésticos. Este bajo nivel educativo convierte a los migrantes latinoamericanos en un sector muy vulnerable frente a las transformaciones tecnológicas y los cambios en el ciclo económico, que en tiempos de crisis dan pie a tasas de desempleo elevadas.

2.6.1. *Atracción de migrantes altamente cualificados*

Europa debería elaborar políticas adecuadas para atraer a estudiantes y graduados universitarios de América Latina. Muchos viajan a EEUU en busca de una educación de primer nivel. Atraerlos haría que Europa se beneficiase de una inmigración más cualificada, unos migrantes demandados en el mundo desarrollado en un contexto de competencia internacional para atraer personas innovadoras y de talento.

Habida cuenta de que el inglés es y seguirá siendo el idioma dominante en las ciencias, la tecnología y los negocios internacionales, la UE podría reforzar y aprovechar la oferta creciente de titulaciones de grado y posgrado en sus países para atraer a los mejores estudiantes latinoamericanos. Al mismo tiempo, los programas en idiomas europeos nativos como el español, el portugués, el francés, el alemán y el italiano gozan de predicamento entre los estudiantes de América Latina.

Con ese objetivo (atraer a estudiantes de grado y posgrado), podría diseñarse un permiso de posgrado de trabajo y estancia para que puedan permanecer en Europa durante un cierto periodo tras terminar sus estudios. Para evitar la fuga de cerebros y fomentar el enriquecimiento mutuo, estos permisos de trabajo y estancia deberían limitarse temporalmente para favorecer el regreso al país de origen, dejando la puerta abierta a volver periódicamente a Europa para aumentar la movilidad birregional de profesionales.

A fin de impulsar esta migración cualificada, se deberían facilitar y agilizar los procedimientos de validación de títulos universitarios latinoamericanos sin dejar de lado las garantías de calidad, en especial en las llamadas profesiones reguladas (como ingeniería, medicina o derecho), además de tender puentes educativos para que los graduados que no consigan validar su título puedan completar su formación universitaria hasta el nivel exigido en la UE.

La cooperación científico-académica entre universidades y centros de investigación europeos y latinoamericanos es insuficiente, y en numerosos países casi inexistente. Aparte del potencial de obtención de resultados científicos o tecnológicos, esa cooperación también debería reforzarse para consolidar la comunidad de ideas, intereses y perspectivas internacionales.

La inmigración latinoamericana suele llegar a territorio europeo de forma legal (mayoritariamente gracias a la exención de visado), lo que no impide que se convierta en irregular tras varios meses de estancia. En ese sentido, deberían revisarse de forma periódica los acuerdos de exención de visado, una medida que ya ha demostrado su eficacia para reducir la inmigración irregular.

Europa seguirá necesitando temporeros agrícolas migrantes, puesto que los trabajadores locales tienden a abandonar el sector. La UE debería promover acuerdos de migración circular, especialmente para el trabajo agrícola, en la misma línea de los éxitos de España con varios países latinoamericanos y africanos.

Las asociaciones en materia de talentos proporcionan el marco para tender lazos migratorios en beneficio mutuo y presentan suficiente flexibilidad para adaptarse a las necesidades especiales de los países de origen y destino. Pero, este nuevo instrumento de la política migratoria europea no se ha empleado hasta ahora con ningún país de ALC. Fortalecer el desarrollo de talentos y competencias en los países de origen podría convertirse en uno de los principales objetivos de estas asociaciones en el caso de ALC, al impulsar la formación de profesionales capaces de adaptarse a las exigencias cada vez más estrictas del mercado laboral.

2.7. Delincuencia y terrorismo transnacionales

La cooperación UE-ALC en seguridad es asimétrica porque la mayor parte de los resultados benefician a ALC. Desde el punto de vista de sus intereses de seguridad, la UE no espera un gran rendimiento en cuanto a mejoras, sino en lo relativo a programas de cooperación. Pese a compartir riesgos de seguridad globales, la UE y ALC difieren en cuanto al grado de resiliencia y el número de herramientas para abordarlos; de ahí las dificultades para establecer asociaciones de seguridad simétricas. Varias instituciones y agencias de la UE, como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Europol, Eurojust y otras, impulsan la cooperación nacional, regional y, en menor medida, bilateral en seguridad. Asimismo, la UE financia mecanismos delegados de cooperación entre organizaciones de Europa y ALC (como COPOLAD, el programa de cooperación contra la droga).

La cooperación UE-ALC en seguridad gira en torno a la sensibilización institucional, la creación de capacidades, el intercambio de información, la financiación de mecanismos de seguridad y la prestación de asistencia técnica. La creación del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI), similar al Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) de la UE, como un foro para la cooperación en torno a la seguridad interior, tanto multilateral entre países de ALC, como a nivel bilateral con la UE, es resultado reciente del enfoque de cooperación de la UE.

Este acuerdo contó con el respaldo del Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PAcCTO), cofinanciado por UE y ALC, que fomenta la cooperación entre organizaciones latinoamericanas y europeas para proporcionar asistencia técnica a la policía, la justicia y los ámbitos penitenciarios, así como apoyar las operaciones y los equipos de investigación conjunta en la región andina, América Central y el Cono Sur. Con el mismo planteamiento, el Mecanismo UE-ALC de Cooperación en Seguridad, financiado por la UE y dirigido por el SEAE, respalda la cooperación europea con ALC. Los ámbitos de cooperación son, entre otros, las drogas, el control de fronteras, la migración, el crimen organizado, la ciberseguridad y el terrorismo.

La cooperación UE-ALC ha cristalizado en programas sobre tratamiento de la drogadicción en ciudades latinoamericanas (Alianza de Ciudades para la Prevención y el Tratamiento de Drogas), la prevención de la circulación de narcóticos y el control de fronteras (Programa UE-ALC Ruta de la Cocaína) y el establecimiento de conferencias sobre migración (el Diálogo estructurado UE-ALC sobre migración bilateral y la Conferencia Regional sobre Migración o la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, regional), además de declaraciones conjuntas (como el diálogo UE-México sobre migración, movilidad y seguridad). El Grupo de Trabajo UE-ALC sobre Ciberseguridad desde 2018 o el Centro de Competencia Cibernética para ALC (2023) financiado por la UE, ayudan a consolidar la cooperación regional y bilateral en ciberseguridad.

Finalmente, los esfuerzos de cooperación contra el terrorismo se han canalizado a través del Mecanismo de Cooperación UE-ALC en Seguridad y se han adoptado diversas iniciativas para incrementar las capacidades de lucha antiterrorista en ALC, entre ellas prestar asistencia técnica e impartir programas de capacitación para fuerzas y cuerpos de seguridad, apoyar la elaboración de las estrategias nacionales contra el terrorismo y proporcionar equipos y tecnología. También se ha avanzado en el establecimiento de canales seguros para intercambiar información y adoptar medidas para prevenir y sancionar la financiación del terrorismo, a menudo en conexión con el tráfico de drogas. Esta última actividad se aborda a través de iniciativas promovidas junto al programa PAcCTO. Ahora bien, la proliferación de contenidos extremistas y propagandísticos de grupos terroristas en internet, dirigidos a un público hispanohablante, ofrece la oportunidad de cooperar para eliminar de la red estos contenidos extremistas y crear campañas de prevención de la radicalización violenta. En ese sentido, las experiencias europeas a través del Reglamento 2021/784 de la UE para acabar con los contenidos extremistas o la Red para la Sensibilización contra la Radicalización podrían servir de modelo para los avances del subcontinente.

La integración de las iniciativas y los programas mencionados en el seno de un grupo de trabajo del CCT sobre seguridad permitiría a la UE y ALC evaluar y planificar la cooperación de un modo más avanzado, generaría sinergias y economías de escala entre los distintos instrumentos y serviría para priorizar nuevas iniciativas.

En conclusión

La creación de un Consejo de Comercio y Tecnología marcaría un hito destacable en las relaciones UE-ALC y las llevaría a un nuevo nivel más elevado. Se trata de una oportunidad trascendental para que ambas regiones ahonden en su compromiso estratégico.

► 3. Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur: una oportunidad estratégica para la Unión Europea y América Latina

La década de 2020 podría ser un periodo que acabemos recordando como el inicio de una nueva fase de integración económica de América Latina y el Caribe. Los paralelismos con mediados de los 90 son importantes, ya que la región podría estar enfrentando un momento crucial similar 30 años después.

La arquitectura comercial mundial atraviesa cambios fundamentales, incluso antes de la pandemia y tensiones geopolíticas recientes tras la invasión de Ucrania. Tras la crisis financiera mundial surgió el debate sobre si se entraba en una nueva fase de desglobalización. El debate giraba en torno a las consecuencias políticas de, entre otros factores, el auge de China, la reducción de la brecha salarial entre países desarrollados y en desarrollo, las secuelas políticas del reparto desigual de los beneficios del comercio y la integración y, por último, la digitalización y automatización de los procesos productivos. La pandemia y las tensiones geopolíticas aceleraron esas tendencias y centraron la atención en la necesidad de contar con cadenas de valor resilientes, rápidas y seguras: ubicar la producción de bienes, servicios e insumos estratégicas en zonas geográficas confiables, y garantizar el suministro de productos básicos.

Los gobiernos están reaccionando a estas tendencias reajustando sus estrategias de integración económica a sus principales objetivos geopolíticos y de seguridad. Las grandes potencias económicas están adaptando sus instrumentos de política comercial, desde la "autonomía estratégica" de la UE a la "política comercial centrada en los trabajadores", de EEUU, mientras China se reorienta hacia una "economía nacional centrada en el mercado interno".

Con el debilitamiento del multilateralismo (la Organización Mundial del Comercio - OMC es una de sus víctimas), la arquitectura del comercio mundial está transformándose en un marco más fragmentado para los acuerdos de comercio e inversiones. Esto ha generado grandes expectativas en torno a la reconfiguración de las cadenas mundiales de valor, con el *reshoring* y el *nearshoring* de los empleos manufactureros y de servicios. La preocupación por la seguridad nacional ha añadido al discurso sobre las cadenas de valor mundiales algunos términos como *friendshoring* o *alliedshoring* para reducir al mínimo posible el riesgo de futuras interrupciones o de que surjan problemas con los derechos de propiedad intelectual.

Los principales socios comerciales de América Latina han propuesto nuevas iniciativas para la región. En la Cumbre de las Américas de 2022, celebrada en Los Ángeles, el presidente Joe Biden presentó la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (en inglés, APEP) y el Senado de EEUU está estudiando un proyecto de ley sobre la Alianza de las Américas (Americas Act). La UE ha

incluido una "Nueva agenda para América Latina y el Caribe" entre sus iniciativas para 2023, en el contexto de "Una Europa más fuerte en el mundo". Mientras, China se ha seguido expandiendo, abriéndose a nuevos tratados comerciales.

En un mundo cada vez más definido por alianzas regionales y geopolíticas, más proteccionistas y antagónicas entre sí, la dimensión geopolítica podría aflorar como una fuerza primordial para la integración intrarregional y global de ALC. América Latina podría convertirse en un actor de primer orden en este nuevo contexto. Pero, en tanto se perfila esta nueva arquitectura, la región carece de una visión coherente para promover una estrategia de integración hemisférica y mundial. En esta sección se apunta a que el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur puede servir de catalizador para transformar la dinámica de la integración regional.

3.1. Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur: estado de situación⁴⁶

Tras el punto muerto de las negociaciones del Acuerdo de Asociación en 2006 y 2012, la UE y el Mercosur las reactivaron en mayo de 2016. El 28 de junio de 2019, tras casi 20 años de negociaciones, el Mercosur y la UE alcanzaron un "principio de acuerdo" para cerrar un tratado comercial de gran alcance, mientras que, un año más tarde acordaron los pilares de diálogo político y cooperación.

Si bien las negociaciones han concluido, sigue habiendo algunos escollos para su firma y ratificación. La mayoría de las trabas proceden del lado europeo, sobre todo en relación con aspectos medioambientales y la amenaza competitiva de las exportaciones del Mercosur para los productores agrícolas. Pese a que el tratado comercial UE-Mercosur incluye un capítulo detallado y vinculante con disposiciones actualizadas sobre desarrollo sostenible, la normativa medioambiental recién promulgada por la UE puede introducir normas que exigirían nuevas discusiones con los socios del Mercosur.

Todavía no se han resuelto numerosos asuntos políticos y jurídicos sobre el proceso de aprobación y ratificación. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur es un acuerdo mixto, que incluye un componente comercial y otros dos de diálogo

⁴⁶ El Acuerdo entre la UE y el Mercosur tiene una larga historia que se remonta a la década de 1990, cuando ALC barajaba distintas opciones para sus estrategias de integración regional y mundial. Ese debate derivó en 1995 en la elección de varias sendas paralelas por parte de ALC: a nivel mundial, la creación de la OMC ofreció un marco multilateral para negociar y regular las normas del comercio internacional; a nivel continental, la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) apuntó a una zona hemisférica de libre comercio; a nivel subregional, el protocolo de Ouro Preto propició que el Mercosur dejase de ser un área de libre comercio y se convirtiese en una unión aduanera; a nivel bilateral, en América del Norte, el TLCAN fue un acuerdo pionero, el primero celebrado entre un país en desarrollo de ALC y los vecinos desarrollados del norte; y, por último, a nivel interregional, la UE y el Mercosur firmaron el Acuerdo marco interregional de cooperación que sigue rigiendo las relaciones económicas entre ambos bloques.

político y cooperación. Por tanto, abarca competencias exclusivas de la UE y competencias compartidas entre la Comisión y los Estados miembros. Este segundo tipo de competencias requiere la ratificación del Parlamento Europeo y de los Estados miembros. En cambio, el comercio es competencia exclusiva de la UE y, en principio, el acuerdo comercial podría entrar en fase de aplicación provisional una vez lo ratifique el Parlamento Europeo. Asimismo, el pilar comercial del Acuerdo prevé la posibilidad de una aplicación bilateral, por lo que el Acuerdo podría entrar en vigor en cuanto lo aprueben el Parlamento Europeo y el Congreso o Parlamento de al menos uno de los países del Mercosur.

Pese a estos obstáculos y a las voces críticas, la mayoría de los observadores coincide en que el acuerdo ha cobrado impulso gracias a la apertura política de ambas partes. Entre los factores que han reabierto una ventana de oportunidad están la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023, uno de cuyos objetivos es reforzar los lazos con América Latina; el nuevo gobierno de Lula (Brasil presidirá el Mercosur en el segundo semestre de 2023) con su nuevo enfoque de la deforestación en el Amazonas y la promesa de cumplir con los compromisos internacionales establecidos en el Acuerdo, entre ellos el Acuerdo de París; y, por último, las ramificaciones geopolíticas de la invasión de Ucrania. La próxima Cumbre UE-CELAC, a celebrar en julio en Bruselas, será la primera prueba de fuego acerca de la voluntad política para aprovechar esta oportunidad.

Impulsar el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur es importante por dos motivos. Primero, porque es uno de los pocos acuerdos comerciales aún posibles con un gran potencial de creación de comercio, ya que los aranceles del Mercosur siguen siendo altos en muchos sectores (manufacturas, productos químicos, productos farmacéuticos, agricultura) y lo mismo ocurre en algunos sectores de la UE, (en especial, en agricultura). Ya no quedan muchas oportunidades en el mundo de generar un fuerte desarrollo del comercio a raíz de un acuerdo bilateral (ver Recuadro 4).

Segundo, los argumentos medioambientales y sociales de algunos países europeos, con intereses agroalimentarios, como Francia, Países Bajos, Austria e Irlanda, no implican que la situación mejore si no se cierra el acuerdo. De hecho, es probable que el Acuerdo sea el mejor garante de que se respetará el Acuerdo de París y que se cumplirán los compromisos en cuanto a desarrollo sostenible, respeto de los derechos laborales, comunidades indígenas y al papel de control activo por parte de la sociedad civil.

Renunciar al Acuerdo supone renunciar a una gran oportunidad económica y a numerosas garantías medioambientales y sociales que de otro modo no existirían. Ahora bien, además de estas ventajas económicas, sociales y medioambientales, el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur podría servir de catalizador para impulsar con una visión renovada la estrategia de integración de ALC.

3.2. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como ventaja estratégica para la UE: el que pega primero, pega dos veces

Si el Acuerdo UE-Mercosur llega a buen puerto, la UE tendrá acuerdos con todos los países de ALC a excepción de Bolivia y Venezuela, y será la primera en tener la ventaja de acceder al mercado regional de ALC en su integridad (Figura 50). Se trata de un logro nada desdeñable, ya que la UE sería la potencia mundial con una mayor presencia y con los vínculos más profundos con la región. EEUU y China ni siquiera han entablado negociaciones con el Mercosur.

Los acuerdos UE-ALC serían los primeros en incluir los pilares de diálogo político y cooperación, que no aparecen en acuerdos similares de ALC con EEUU y China.⁴⁷ La puesta en marcha conjunta de un pilar comercial, uno político y otro de cooperación enviará un mensaje contundente al resto de ALC al reconocer que la liberalización del comercio no es más que una condición necesaria, pero no una estrategia suficiente, para cosechar los beneficios de la integración económica.

El Acuerdo UE-Mercosur crearía un mercado entre la UE y América Latina de más de 770 millones de personas, mayor que el del acuerdo UE-Japón, firmado en 2018 (630 millones), y un PIB combinado de 18 billones de euros, apenas por debajo de Japón (19,5 billones de euros). Además, podría ser la vía de salida para una integración intrarregional más ambiciosa, objetivo difícil de conseguir desde hace muchas décadas. La presencia de un socio externo como la UE podría resultar fundamental para desarrollar esta agenda inconclusa. La red de acuerdos comerciales de ALC es un tesoro por descubrir, únicamente a la espera de que un socio externo lo haga.

⁴⁷ China también ha utilizado TLC para incluir mecanismos de cooperación en el marco de la "iniciativa de la franja y de la ruta".

Figura 50. Acuerdos comerciales de ALC con UE-EEUU-China

	Países socios	Tipo de acuerdo	Año	Estado	% del PIB de ALC
UE	México	EPA	2000*	Bajo negociación	
	Chile	EPA	2002*	Bajo negociación	
	CARIFORUM	EA	2008	En vigor	
	América Central	AA	2012	En vigor	
	Colombia	FTA	2013	En vigor	55%
	Ecuador	FTA	2013	En vigor	
	Perú	FTA	2013	En vigor	
	MERCOSUR	AA	2019	Bajo negociación	
EEUU	Chile	FTA	2004	En vigor	
	CAFTA-DR	FTA	2004	En vigor	
	Perú	TPA	2009	En vigor	44%
	Colombia	TPA	2012	En vigor	
	Panamá	TPA	2012	En vigor	
	USMCA	FTA	2018	En vigor	
China	Chile	FTA	2005	En vigor	
	Perú	FTA	2009	En vigor	
	Costa Rica	FTA	2011	En vigor	14%
	El Salvador	FTA	2023	Bajo consideración	
	Ecuador	FTA	2023	Bajo rectificación	

Notas: [*] Acuerdo de modernización en fase de negociación (UE-México) y ratificación (UE-Chile)

AAE: acuerdo de asociación económica

AA: acuerdo de asociación

TLC: tratado de libre comercio

APC: acuerdo de promoción comercial

El CARIFORUM incluye las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago

El Mercosur incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

Centroamérica incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

El DR-CAFTA incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana

T-MEC (México, EEUU y Canadá): acuerdo de modernización del TLCAN (en vigor desde 1994)

3.3. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como espaldarazo fundamental para la integración intrarregional de ALC

Una estrategia regional coherente, centrada en profundizar la integración entre países de la UE y ALC vinculados a través de un TLC, es la mejor manera de canalizar el impulso que generaría un Acuerdo UE-Mercosur para movilizar a los

países de ALC hacia una convergencia de los TLC existentes.⁴⁸ Esta agenda no es ideológica, sino sumamente pragmática, al aprovechar los avances de los últimos 20 años hacia un sistema más coherente que fomente el desarrollo de cadenas de valor regionales modernas y sofisticadas y reduzca los costes e incertidumbres del comercio.

Muchos países de la región son pequeños, pero como parte de una economía hemisférica más amplia e integrada pueden atraer inversiones y participar en las cadenas regionales de valor, amén de beneficiarse de los éxitos del hemisferio en su conjunto. Un enfoque pragmático consistiría en interconectar y aumentar la eficiencia de la red de los tratados comerciales ya existentes en la región.

Hay muchas vías técnicas para trabajar en la convergencia y armonización de las normas comerciales existentes en los acuerdos de la UE con países caribeños, centroamericanos, andinos y (en el futuro) del Mercosur. Por ejemplo, fomentar la acumulación cruzada de normas de origen de los distintos acuerdos, con especial hincapié en la armonización de estándares y en implantar procesos regulatorios más transparentes y predecibles y procedimientos de facilitación del comercio que permitan una mayor circulación transfronteriza de bienes y servicios, o bien en los nuevos ámbitos de la normativa sobre comercio digital. La clave para hacer avanzar esta agenda será que Brasil y México se convenzan de que seguir esa dirección redundará en un beneficio mutuo. Cabe destacar que, mientras tanto, otras regiones están explorando estrategias similares de integración megarregional, como son, por sus siglas en inglés, el RCEP o el CPTPP en Asia y el Pacífico o el AfCFTA en África.⁴⁹

3.4. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como ancla externa para modernizar y fortalecer el proyecto Mercosur

La Cumbre del Mercosur de 2021, en la que celebraba su 30 aniversario, dejó claras las distintas visiones de los presidentes de los países del bloque sobre la integración y su posible futuro. Dos cuestiones suscitaron una especial división: la agenda exterior y la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales; y, por el otro, la reforma del Arancel Externo Común.

El Acuerdo UE-Mercosur podría servir de ancla para resolver esas diferencias y fortalecer el proyecto Mercosur al aportar flexibilidad para negociar con los socios futuros y modernizar sus instrumentos a fin de que funcionen como un mecanismo eficaz de integración para sus miembros. Una alternativa a las

48 En línea con la propuesta de Estevadeordal y Talvi (2016), *Towards a New Trans-American Partnership* (brookings.edu), Brookings Institution.

49 RCEP (Asociación Económica Integral Regional); CPTPP (Asociación Transpacífico de Cooperación Económica); AfCFTA (Zona Continental Africana de Libre Comercio).

negociaciones bilaterales sería centrarse en conseguir "unidad con flexibilidad". En el contexto del Acuerdo, podría significar que cada país miembro del Mercosur elija el momento en el que el acuerdo entre en vigor a nivel bilateral (previa aprobación parlamentaria o del Congreso correspondiente). Al mismo tiempo, el Acuerdo podría servir de palanca y oportunidad para modernizar el Mercosur al incorporar algunas normas del acuerdo con la UE.

3.5. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como oportunidad de fortalecer la capacidad de negociación estratégica con EEUU y China

Al generar una competencia entre socios comerciales (EEUU, la UE y China), un Acuerdo UE-Mercosur reforzaría el poder negociador de América Latina en las negociaciones comerciales. Un avance estratégico de la UE en la región para fomentar una mayor integración económica y un mayor acceso a los mercados de ALC podría ser una baza para América Latina de cara a las negociaciones, ya que los eventuales socios intentarían ofrecer mejores condiciones para asegurarse un acuerdo comercial con la región.

Esta ventaja puede resultar útil a la hora de negociar condiciones más favorables para los países latinoamericanos como reducir las barreras comerciales e incrementar el acceso a los mercados. En particular, es posible acelerar la consolidación de un consenso político en EEUU a favor de una integración más profunda en ALC o aportar un nuevo ímpetu a la APEP, si bien reconociendo que este mecanismo no resulta suficiente para que EEUU se convierta en el principal socio estratégico de América Latina, que requeriría una plataforma más ambiciosa de integración comercial y económica.

El avance estratégico de la UE en ALC podría resultar de especial relevancia para la propia región, habida cuenta de las propuestas recientes de China de entablar negociaciones sobre un TLC con algunos países latinoamericanos en un futuro próximo (entre ellos, miembros del Mercosur). Como se ha argumentado, un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur también ayudará a fortalecer la integración regional en América Latina. Al crear un mercado más grande e interconectado, la región se convertiría en un socio comercial más atractivo y con un mayor poder de negociación para fijar las condiciones de los acuerdos.

Conclusiones

A medida que la geopolítica se impone al multilateralismo y va emergiendo una nueva arquitectura mundial del comercio, la culminación del Acuerdo UE-Mercosur podría acabar siendo, de forma paradójica tras 20 años de negociaciones, una movida estratégica fantástica tanto para la UE como para ALC y, sin lugar a duda, supondría un paso adelante importante al llevar a otro nivel las relaciones UE-ALC. En primer lugar, el Acuerdo UE-Mercosur daría a la UE la ventaja inicial de ser pionera en ALC al convertirse en la potencia mundial con mayor presencia y vínculos más profundos en la región. En segundo lugar, el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur sería fundamental para hacer realidad la esquiiva integración intrarregional de ALC al comprometer a sus países en un proceso de convergencia entre los distintos TLC con la UE. La presencia de un socio externo como la UE podría resultar crucial para entretrejer la red de acuerdos comerciales de ALC. Es un premio a la espera de que un socio externo dé el primer paso. En tercer lugar, el Acuerdo UE-Mercosur haría las veces de ancla externa para fortalecer y modernizar el proyecto Mercosur. Por último, el Acuerdo UE-Mercosur reforzaría el poder de negociación de ALC en un mundo caracterizado por la competencia geopolítica entre las principales potencias. Es una oportunidad trascendental para que ambas regiones ahonden en su cooperación y compromiso. La ocasión es propicia y el momento es ahora.

Recuadro 4. El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una cuantificación del impacto

Este recuadro presenta una simulación cuantitativa del impacto de una mayor integración comercial entre ALC y la UE. Para ello se simulan tres escenarios que reflejan un grado de integración progresivamente creciente.

El primero cuantifica las ganancias esperadas de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur.⁵⁰ Las ganancias del comercio en este escenario surgen de la eliminación de barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, para los flujos comerciales bilaterales entre los países que pertenecen al Mercosur y los países de la UE.

Los otros dos escenarios considerados comparan el impacto de acuerdos comerciales de diferente profundidad. Los más profundos son aquellos que estipulan más disposiciones relacionadas con el comercio u otros aspectos de las relaciones bilaterales de los signatarios. Según la clasificación de Fontagné *et al.* en tres grupos, el tratado de la UE es un acuerdo comercial de profundidad "elevada", los tratados entre la UE y ALC (incluido el del Mercosur⁵¹) son de profundidad "media" y los tratados preexistentes entre los países de ALC, como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, son de profundidad "baja".

Según esta clasificación, el segundo escenario supone que, además del Acuerdo UE-Mercosur, los flujos comerciales entre los países de ALC, como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, experimentan una reducción en los costes comerciales equivalentes a pasar de un acuerdo de nivel "bajo" a uno "medio". Esta diferencia intenta cuantificar el efecto en el comercio de la reducción de las barreras no arancelarias⁵² (adopción de reglas homogéneas para el comercio internacional para todos los países de ALC que han firmado un acuerdo con la UE).

50 Se realiza una cuantificación *ex ante* de las ganancias del comercio utilizando las estimaciones empíricas de Timini y Viani (2022). Las ganancias *ex post* del comercio para los países del Mercosur han sido cuantificadas por Campos y Timini (2022).

51 Dado que el acuerdo UE-Mercosur aún no se ha cerrado, no integra la clasificación de Fontagné *et al.* (2023). Sin embargo, dentro de los acuerdos comerciales identificados por Timini y Viani (2022) como similares al UE-Mercosur, la mayoría entra en la categoría de profundidad "media".

52 Se simula la eliminación de barreras no arancelarias entre países de ALC utilizando las estimaciones de Fontagné *et al.* (2023).

Por último, el tercer escenario cuantifica las ganancias del comercio derivadas de un nivel de integración más profundo. Se considera que las barreras comerciales –arancelarias y no arancelarias– entre los países de ALC se acercan a las de la UE. Se modifica el segundo escenario suponiendo que las barreras comerciales entre los países de ALC, y también entre países de ALC y la UE, se reducen al nivel de un acuerdo comercial de profundidad “elevada” en lugar de un acuerdo de profundidad “media”.⁵³

Cuadro 1. Cambio de los flujos comerciales entre regiones geográficas (promedio de exportaciones e importaciones)

Escenario 1				
	MERCOSUR	UE	Resto de ALC	Resto del mundo
MERCOSUR	-0,4			
UE	37,0	-0,1		
Resto de ALC	-0,2	-0,1	0,0	
Resto del mundo	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Escenario 2				
	MERCOSUR	UE	Resto de ALC	Resto del mundo
MERCOSUR	12,5			
UE	36,9	-0,1		
Resto de ALC	12,4	-0,3	12,3	
Resto del mundo	-0,3	-0,1	-0,2	0,0
Escenario 3				
	MERCOSUR	UE	Resto de ALC	Resto del mundo
MERCOSUR	39,4			
UE	70,3	-0,3		
Resto de ALC	38,0	23,5	37,5	
Resto del mundo	-0,8	-0,3	-0,8	-0,1

Observaciones: el cuadro muestra el incremento porcentual de los flujos comerciales entre regiones del mundo. El Mercosur con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La UE con los 27 Estados miembros. El resto de ALC no incluye el Mercosur, Bolivia, Cuba y Venezuela. Resto del mundo excluye a los países que forman alguno de estos grupos. Los flujos comerciales se calculan como la media de las exportaciones y las importaciones. Los cálculos se realizan para todos los países para los que se dispone de datos para el año 2019. Véase Campos *et al.* (2023) para más detalles sobre la muestra de países.

53 Obsérvese que la categoría de profundidad “elevada” agrupa varios tratados además del acuerdo de la UE. Esto implica que el último escenario reduce las barreras comerciales según la media de todos los tratados de este grupo y no necesariamente como el propio acuerdo de la UE. De hecho, el de la UE es probablemente el más profundo de los acuerdos del grupo, por lo que el aumento del comercio en este escenario es menor que en un escenario en el que las relaciones entre los países de ALC convergen plenamente a los niveles de la UE.

El Cuadro 1 presenta los resultados para los flujos comerciales entre regiones geográficas en estos tres escenarios.^{54 55}

En el primer escenario aumentan los flujos comerciales entre el Mercosur y la UE, con impactos negativos limitados sobre el comercio con otras regiones geográficas. A largo plazo, se prevé que los flujos comerciales (calculados como el promedio de exportaciones e importaciones) entre el Mercosur y la UE aumenten un 37%.

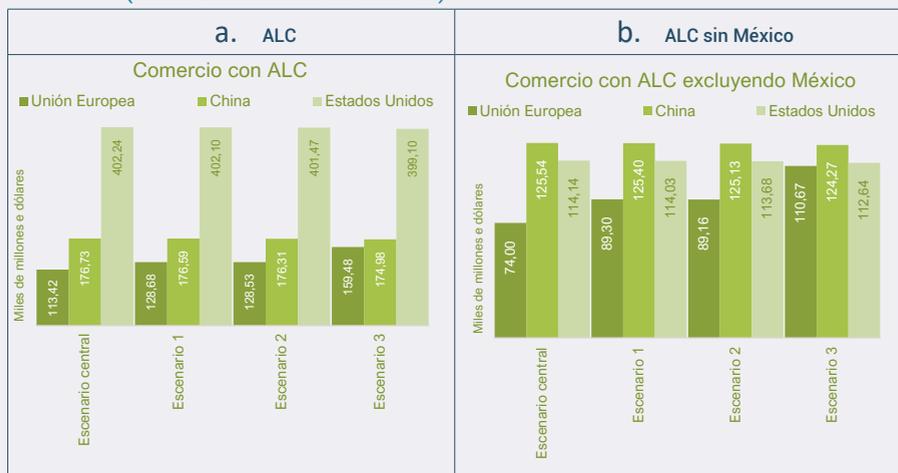
Al igual que en el primer escenario, en el segundo los flujos comerciales entre el Mercosur y la UE aumentarían un 37% respecto al escenario de referencia, pero este escenario prevé un aumento considerable de los flujos comerciales entre los países de ALC, de alrededor del 12%, también con un impacto negativo limitado sobre el comercio con otros países o regiones.

Finalmente, en el tercer escenario, el aumento previsto en los flujos comerciales en relación con la línea de base se duplica aproximadamente, alcanzando el 70%, para el comercio UE-Mercosur y es más del doble para el comercio entre los demás países de ALC, alcanzando el 38%. Se prevé que el comercio entre los países de ALC que no forman parte del Mercosur y la UE aumente un 23,5%. El Gráfico 1 muestra el aumento de los flujos comerciales entre la UE y ALC en cada escenario, en relación con el escenario base.

54 Las simulaciones utilizan un modelo de comercio de equilibrio general estándar de Armington con una elasticidad de oferta positiva, como el descrito por Allen *et al.* (2020). Se calibra el modelo como en Campos *et al.* (2023) y también se utiliza la misma base de datos y metodología general que en ese documento.

55 Todos los escenarios muestran los cambios previstos en los flujos comerciales en relación con un escenario central común que utiliza datos de 2019. Los flujos comerciales se calculan como la media de las exportaciones y las importaciones. Los resultados del escenario 1 son comparables a los de Timini y Viani (2022).

Gráfico 1. Flujos comerciales de ALC con UE, China y Estados Unidos
(miles de millones de dólares)



Observaciones: Los flujos comerciales se calculan como el promedio de exportaciones e importaciones. Los datos del escenario central se refieren al año 2019.

El panel a del Gráfico 1 incluye todos los países de ALC y el panel b excluye a México, cuyo principal socio comercial es EEUU, debido a su proximidad geográfica y al TLC que los une (T-MEC). El comercio con México representa casi el 55% del comercio total con ALC de la UE, China y EEUU juntos. Cuando se incluyen todos los países de ALC, la UE ocupa el tercer lugar como socio comercial extrarregional, detrás de EEUU y China, (panel a). La importancia de la UE aumenta a medida que se plantean escenarios más profundos. En el tercero, el más ambicioso, la UE casi iguala a China en la segunda posición.

El panel b excluye el comercio con México. En él China es el principal socio comercial de ALC, seguido de EEUU y la UE. Nuevamente, la importancia de la UE aumenta al considerar escenarios de integración más ambiciosos. El escenario más profundo prevé que la UE alcance a EEUU y reduzca considerablemente la distancia con China.

El Gráfico 2 analiza los escenarios desde la perspectiva de ALC. La firma del Acuerdo UE-Mercosur aumenta el comercio entre las partes, mientras que la reducción de las barreras no arancelarias en el escenario 2 beneficia principalmente al comercio intra-ALC y el aumento del comercio entre la UE y el Mercosur se mantiene sin cambios en relación con el escenario 1. En el escenario más ambicioso, se prevé que el comercio con la UE y el comercio intra-ALC aumente un 40,6% y un 38,1%, respectivamente.⁵⁶ Se trata de cifras considerables, que demuestran cuantitativamente la importancia estratégica del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como desencadenante de una integración más ambiciosa entre la UE y América Latina.

⁵⁶ Una vez deducida la caída de los flujos comerciales con otras regiones, ascienden a un aumento neto del 8,8% en el comercio total entre los países de ALC.

Gráfico 2. Cambio porcentual de los flujos comerciales de ALC con la UE, con otros países de ALC y con el mundo



Observaciones: Los flujos comerciales se calculan como el promedio de exportaciones e importaciones. Las variaciones se calculan con respecto a los valores del año 2019.

Por último, el Gráfico 3 muestra el incremento de los flujos comerciales para cada país de ALC en el tercer escenario. Este gráfico muestra que, aunque el impacto es heterogéneo, con mayores beneficios para los países del Mercosur y Centroamérica, el impacto global es positivo para todos los países de ALC.

Gráfico 3. Incremento porcentual del comercio internacional de los países de ALC en el tercer escenario



Observaciones: Los flujos comerciales se calculan como el promedio de exportaciones e importaciones. Las variaciones se calculan con respecto a los valores del año 2019.

AMÉRICA LATINA Y LOS OBJETIVOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA



AMÉRICA LATINA Y LOS OBJETIVOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

En el segundo semestre de 2023 España ostentará la presidencia rotatoria del Consejo de la UE. Como en pasadas ocasiones, América Latina ocupará un lugar central en la agenda de estos seis meses y al igual que entonces la Comisión Europea no sólo ve con buenos ojos esta iniciativa, sino que en esta oportunidad también la alienta. Después de tanto tiempo parece que en Bruselas ha comenzado a calar la idea de que la relación con América Latina es importante.

La Comisión cree que el futuro de Europa debe incluir la reformulación de sus relaciones con América Latina y que éstas podrían ser una de las claves de su futura proyección internacional. De ahí el impulso a la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023 y el viaje de numerosos altos cargos a distintos destinos de la región para activar su preparación. Ello requiere una nueva agenda para América Latina, de forma de poder potenciar la conversación política entre las partes. Y en ese empeño el SEAE se encuentra seriamente comprometido.

Ante la sensación de un creciente aislamiento internacional, especialmente entre los países del llamado Sur global (*the West and the rest*), muchos estiman que la única región del mundo que con un peso importante puede ayudar a Europa es América Latina. Esta idea cobra mayor importancia cuando los 27 Estados miembros afrontan amenazas de todo tipo (militares, políticas e ideológicas), junto con los retos medioambientales y tecnológicos que penden sobre nuestras sociedades.

► 1. Las experiencias previas, impulso sin continuidad (1989, 1995, 2002 y 2010)

Las relaciones entre la UE y América Latina, desde la entrada de España en la CEE (1986), han estado marcadas en buena medida por los objetivos propuestos por los gobiernos de España. De este modo, en los últimos 40 años, el vínculo birregional ha experimentado flujos y reflujos. La mayoría de las veces los flujos se vinculaban a los impulsos de Madrid para profundizar la relación transatlántica. El impulso español en las décadas de los años 80 y 90 tuvo cierta continuidad gracias a las presidencias de la UE en 1989 y 1995, importantes para el avance del vínculo eurolatinoamericano. Sin embargo, en las presidencias más recientes (2002 y 2010), el proyecto de potenciar la relación UE-CELAC se ha ido agotando, especialmente después de 2010.

En la primera presidencia (1989), tres años después de la adhesión a la CEE, con Felipe González como presidente del gobierno, se dio un importante salto cualitativo para profundizar en las relaciones con América Latina, especialmente en los ámbitos político, económico y de cooperación. España impulsó el diálogo con la región, pero no consiguió el acuerdo para condonar la deuda latinoamericana que buscaba González. El papel dinamizador español se mantuvo y en 1994, con Manuel Marín como comisario europeo de Relaciones Exteriores y Cooperación, se elaboró una nueva estrategia para la relación con América Latina basada en una "asociación birregional", en los acuerdos de tercera generación existentes y en el avance en nuevos acuerdos de cuarta generación para establecer zonas de libre comercio. Así, se iniciaron negociaciones con el Mercosur, México y Chile para firmar Acuerdos de Asociación.

En la segunda presidencia (1995) se fijaron nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, que proponía, por primera vez, una política exclusiva para la región, separada de Asia. Además, la UE firmó acuerdos marco de cuarta generación con el Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997). En la I Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea (ALCUE), celebrada en Río de Janeiro en 1999, la UE lanzó el proyecto de "asociación estratégica birregional", basado en lo que se entendía como comunidad de valores compartidos. Sin embargo, 25 años después se puede concluir que dicha asociación estratégica no ha sido tal, que ha sido más retórica que efectiva.

El nuevo siglo y los cambios en el escenario geopolítico mundial modificaron la dinámica general. Las presidencias españolas permitieron avanzar en la relación con América Latina, intentando profundizar en algunas cuestiones. Sin embargo, una vez concluido el semestre presidencial (el "*momentum* español") el proyecto eurolatinoamericano comenzaba a languidecer. La relación no sólo dependía de la estructura institucional, sino también del papel de determinadas figuras (Felipe González y José María Aznar) y países, España y Portugal en particular.

En la tercera presidencia (2002) se alcanzaron acuerdos sin precedentes. En Madrid se celebró la cumbre ALCUE y se suscribió un Tratado de Asociación con Chile. Sin embargo, durante ella se puso de manifiesto el malestar de algunos dirigentes latinoamericanos por el efecto negativo sobre sus economías de la política agrícola y comercial de la UE. Esto lastró las negociaciones con el Mercosur, iniciadas en 1999.

La última presidencia española, 2010, volvió a tener un marcado tono latinoamericano. En mayo de ese año se celebró la VI Cumbre ALCUE. Se firmó el Acuerdos de Asociación con América Central y se relanzaron las negociaciones con el Mercosur. Parecía que cerrar la alianza estratégica estaba al alcance de la mano, pero otra vez las complicaciones con el Mercosur y el fin de la presidencia española obligaron a retornar a la casilla de salida.

► 2. UE-CELAC: ocho años viviendo de espaldas

Tras la presidencia española de 2010, las relaciones UE-CELAC entraron en una fase declinante y el interés mutuo decayó. En la década de 1990, la UE había puesto uno de sus focos en América Latina, pero especialmente después de 2001, con la emergencia de nuevos retos geopolíticos en otras zonas del planeta y la emergencia de serios problemas internos, la relación comenzó a ser desatendida, a tal punto que desde 2015 no se celebra una cumbre de esta naturaleza, sumado al retraso en cerrar el Acuerdo con el Mercosur.

Tras el énfasis en la lucha contra el terrorismo global, la crisis económica de 2008, que dejó muy debilitada a la UE, los nuevos escenarios de conflictos para Europa (desestabilización en África, la crisis migratoria y el *Brexit*) y la crisis política e institucional en España (2016-18), aumentaron la marginalidad de América Latina. La fragmentación latinoamericana complicó aún más las cosas.

En paralelo, China desplegó una estrategia más activa. Su última cumbre con la CELAC se celebró en 2018. Entre 2000 y 2020 multiplicó por 26 su inversión en la región y se convirtió en el primer o segundo socio comercial de los países de América Latina y el Caribe, desplazando de esa posición a la UE y EEUU. Incluso logró que 21 de sus 33 países se vinculen a la nueva Ruta de la Seda.

► 3. Los tres ejes de la Presidencia española para América Latina

El alejamiento entre Europa y América Latina podría revertirse por iniciativas tanto europeas como latinoamericanas. La invasión de Ucrania es un factor decisivo, aunque no único. La UE, con el impulso de España, quiere convertir América Latina en uno de los pilares de su proyección internacional.

Múltiples razones explican esta estrategia. Una gira en torno a los cambios globales desde la caída del Muro de Berlín, que ha dado lugar a un mundo más incierto, con creciente protagonismo de nuevas potencias como China y Rusia y una pérdida de influencia de EEUU y Europa occidental. La pandemia y la guerra en Ucrania han acelerado esta transformación geopolítica.

Bruselas ha diseñado en 2023 una contraofensiva diplomática y comercial para recuperar posiciones en América Latina y frenar el avance de China y de Rusia. Un documento del SEAE, alertaba en 2022 que la UE pierde terreno progresivamente en países que, por sus recursos naturales, son cruciales en el suministro de materias primas, algunas claves ante la actual revolución tecnológica. América Latina puede ser, a medio plazo, una alternativa para acabar con la dependencia energética rusa.

En este contexto, la celebración en julio, en Bruselas, de la cumbre UE-CELAC tiene un significado especial. A diferencia de lo ocurrido en otras presidencias españolas, como en 2002 y 2010, ésta no se celebrará en Madrid sino en la capital europea. La decisión es un mensaje para los socios latinoamericanos: detrás de la cumbre hay un compromiso comunitario –no sólo español– de reafirmar los lazos y elevar definitivamente a estratégica la alianza birregional.

Hoy Bruselas cuenta, para relanzar su alianza con América Latina, no sólo con incentivos geopolíticos y económicos y músculo político sino también financiero. El programa Global Gateway aspira a movilizar 300.000 millones de euros en inversiones hasta 2027. Se trata, sobre todo, de un proyecto geopolítico que busca posicionar a Europa en un mundo competitivo fomentando el desarrollo sostenible, fortaleciendo a la UE como actor global y promoviendo los valores europeos. América Latina puede ser un destino prioritario de estos proyectos. Se trata de inversiones clave en diversos sectores para impulsar la conectividad digital, aumentar la producción de energía renovable con plantas solares y parques eólicos e incrementar el acceso y la fabricación de vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias.

Esta estrategia global de inversión de la UE trata de no crear ni profundizar relaciones de dependencia y desiguales sino de generar mayor autonomía estratégica en ambas partes. Centra sus objetivos en los tres grandes déficits que padece América Latina: capital humano (educación), capital físico (infraestructuras) y tecnología. Es una alternativa sostenible y fiable que la UE ofrece a sus socios para avanzar en la doble transición tecnológica y verde y para hacer frente al déficit de infraestructuras física y digital, y logística, que padecen los países latinoamericanos.

La vuelta de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, en una América Latina con mayoría de gobiernos de izquierda y centroizquierda, es la oportunidad para la UE de reforzar la relación birregional. Lula busca desarrollar un juego propio, con mayor margen de acción entre EEUU y China. Su estrategia incluye preservar el medio ambiente, especialmente la Amazonía, en línea con la UE. Pero su margen de acción es menor que en sus dos primeras presidencias. Algunas de las izquierdas en el gobierno (exceptuando Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela), teóricamente más propicias al acercamiento con la UE, son heterogéneas y su ciclo activo se augura de corta duración, dado el malestar social, la fragmentación política y los problemas económicos.

Para que la UE recupere protagonismo en América Latina y despliegue una estrategia eficaz ante China, debe rediseñar el vínculo, llevándolo más allá de los intercambios comerciales, con componentes políticos, económicos, sociales y geopolíticos superadores de la retórica tradicional. Esto implica un cambio de

paradigma para ambos actores: para la UE y para América Latina, que también debe redefinir –más bien encontrar– su papel como actor internacional.

Para que esta estrategia no acabe en un mero ejercicio voluntarista, la UE debe impulsar una cumbre con ciertas garantías de éxito. La primera, la no exclusión de ningún país latinoamericano, por más que su presencia pueda provocar fuertes resistencias. Lo ocurrido en la IX Cumbre de las Américas, celebrada en Los Ángeles, después de que la Administración Biden vetara la presencia de determinados gobiernos latinoamericanos, fue una referencia muy tenida en cuenta, dada la reacción solidaria de México y otros gobiernos de la región. También se debe partir de una agenda integral e inclusiva, que permita hablar de todo aquello que separa a las dos regiones, de modo de poder encontrar el camino más corto para solucionar las diferencias. Se trata de una aproximación no eurocéntrica, que evite posturas paternalistas, que tanto molestan a nuestra contraparte. Para que esta agenda sea capaz de competir con las iniciativas de Pekín o Washington debe ser bicontinental y bidireccional. No puede ser una propuesta exclusivamente europea, sino nacer del diálogo entre las dos orillas del Atlántico.

Una señal potente sería desbloquear la negociación con el Mercosur. En 2019 se alcanzó un principio de acuerdo que creaba un mercado de más de 800 millones de personas. Tres años después, el pacto sigue congelado por la oposición de Francia, Austria, Irlanda y Bélgica, que se resisten a suprimir las barreras arancelarias que protegen a sus agricultores y ganaderos. En segundo lugar, sería vital terminar de actualizar los acuerdos de asociación con México y Chile. Por otra parte, la UE y América Latina pueden ser aliados estratégicos en dos áreas claves, la preservación de la institucionalidad democrática y el impulso de la revolución tecnológica.

En este contexto, América Latina puede ser un aliado de Europa para preservar la democracia. Mayoritarias en la región desde los años 80, las democracias latinoamericanas se han consolidado en las últimas décadas, superando las sucesivas crisis, estancamiento económico y deterioro social. Si bien Uruguay y Costa Rica pueden considerarse democracias plenas, sólo encontramos cuatro regímenes autoritarios: Haití, Nicaragua, Cuba y Venezuela.

El futuro de la democracia occidental se juega no sólo en Europa y EEUU, sino también en América Latina, donde, en la última década, ha habido un fuerte retroceso de las libertades en algunos países, en paralelo a una crisis mundial que padecen los sistemas democráticos. Como en el resto del mundo se ve polarización, emergencia de nuevos populismos, fragmentación, crisis de los partidos y tendencias autoritarias. Así, la confianza en la democracia ha retrocedido desde un 68,9% en 2008 al 57,8% en 2017.

La economía mundial de este siglo no se podrá construir sin América Latina. Sus recursos naturales son una ventana de oportunidad, especialmente cuando se produzca el cambio global de la matriz tecnológica y energética. El continente posee abundancia de commodities para la transformación energética que liderarán la UE y EEUU en la construcción de economías verdes y más sostenibles. América Latina es una de las regiones de mayor biodiversidad. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), cerca del 60% de la vida terrestre mundial y diversas especies marinas y de agua dulce están en América Latina y el Caribe.

En cuanto a las energías renovables, los países latinoamericanos son potencias en la producción hidroeléctrica, eólica y solar. La región posee más del 30% de agua dulce mundial y abundantes horas de sol y capacidad para generar hidrógeno verde y gris. Tiene también el 86% de las reservas de litio. Lo que la UE desee hacer en materia de sostenibilidad y desarrollo de nuevas fuentes de energía lo tendrá que hacer con América Latina. De hecho, Europa ya mira hacia el otro lado del Atlántico. A raíz de la crisis ucraniana, Bruselas busca alternativas energéticas.

La presidencia española del Consejo de la UE es una nueva ventana de oportunidad –como en 2002 y 2010– para convertir los vínculos entre Europa y América Latina en una verdadera alianza estratégica. Los incentivos para ambas partes existen. La invasión rusa ha llevado a reformular las alianzas. El ascenso de China y otras potencias agresivas como Rusia alteran los equilibrios internacionales, dando lugar a un nuevo escenario geopolítico.

Este replanteamiento de sus alianzas conduce a Europa a mirar a América Latina como un socio clave para proyectar su liderazgo internacional y diseñar un mundo basado en el multilateralismo, los valores democráticos y el desarrollo sostenible social y medioambientalmente además de un suministrador confiable de las materias primas estratégicas. Ello requerirá de enormes dosis de voluntad política por ambas partes, una apuesta por la continuidad y profundización del vínculo y, sobre todo, la decidida institucionalización de la relación para que ésta no dependa más de "alineamiento de astros" o presidencias españolas, sino que camine de forma autónoma, respaldo financiero y comunitario e implicación birregional. La constitución del Consejo de Comercio y Tecnología UE-ALC aquí propuesto y sellar el acuerdo UE-Mercosur darían contenido real y continuidad al fortalecimiento de la alianza estratégica.

Los nuevos vínculos deberían combinar de forma flexible lo birregional y lo bilateral. La idea sería conformar un bloque UE-CELAC que actúe coordinadamente en el escenario internacional, pero simultáneamente se debería potenciar la relación con ciertos actores regionales. Hay que partir del impacto negativo que la fragmentación regional tiene en la CELAC y también de la experiencia china, que simultaneó sus cumbres con la CELAC con una fuerte apuesta bilateral, o de la reciente iniciativa de EEUU, la APEP. De ahí la necesidad de apostar por aquellos

países que bien destaquen por su potencial internacional (los tres miembros del G20: Brasil, México y Argentina), su relevancia regional (Chile, Uruguay, Perú y Colombia) o su interés en reforzar los lazos con Europa.

En lo referente a la alianza económica con la UE, América Latina y el Caribe puede aprovechar para aumentar su participación en las cadenas globales de valor. La crisis de la pandemia, la de Ucrania y la guerra comercial entre EEUU y China otorgan a la región una oportunidad de transformar las cadenas de suministro regionales vinculándolas a las de la UE a través de acciones estratégicas integrales y multisectoriales.

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



AIRBUS

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

BBVA



endesa



INDITEX



Socios protectores



Socios colaboradores





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org

