

Capítulo séptimo

Nuevas oportunidades para América Latina

Cristina Manzano

Resumen

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más afectadas por los diferentes impactos de la pandemia causada por la COVID-19, en términos sanitarios, económicos y sociales. Las previsiones económicas para 2023 no son halagüeñas, por las tendencias inflacionarias generalizadas, especialmente en los sectores energético y alimentario, y por el incremento de los endeudamientos públicos para cubrir las necesidades más acuciantes del coronavirus. Sin embargo, las transiciones verde y digital que debe acometer la región para adaptarse a los desafíos climáticos y tecnológicos en marcha ofrecen oportunidades para transformar el sistema productivo y relanzar el contrato social. En ese proceso, las relaciones de los países latinoamericanos entre ellos, con su entorno y con las principales potencias globales determinarán la forma y el éxito de dichas transformaciones.

Palabras clave

América Latina y Caribe, transición verde, transición digital, relaciones regionales.

New opportunities for Latin America

Abstract

Latin America and the Caribbean has been one of the regions most affected by the coronavirus pandemic, posing challenges to public health, social wellbeing, and the economy. Economic forecasts for 2023 are concerning, due to inflationary tensions, especially in the energy and food sectors, and compounded by the increasing public debt generated to cover the immediate needs imposed by the pandemic. The region must accomplish the green and digital transitions to be able to adapt to the current climate and technological challenges. That transition process offers new opportunities to transform the production model and renew the social contract. The relationships between Latin American countries and with the main global powers will determine the trajectory and the success of the transition process.

Keywords

Latin America & the Caribbean, green transition, digital transition, regional relationships.

Michael Reid describió América Latina como «el continente olvidado». La región, decía, no solía ser objeto de la atención global: ni tan pobre como África, ni tan vibrante como Asia, ni tan conflictiva como Oriente Medio... El autor, corresponsal entonces de *The Economist* y gran conocedor de la realidad latinoamericana, observaba sin embargo una serie de tendencias que la situaban como uno de los laboratorios más interesantes del mundo. En aquel momento, 2007, países como Brasil, México o Chile estaban introduciendo políticas para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza, la desigualdad y la injusticia social. El principal desafío político era el populismo chavista. Diez años más tarde Reid tuvo que revisar su obra. Tantas y tan diferentes cosas habían pasado en lo político, lo económico, lo social y lo internacional, que requería una actualización (Reid, 2007; 2017).

Hoy la cuestión no es tanto si América Latina está o no en el foco, sino en qué estado logrará salir de la sucesión de crisis más recientes: la caída del precio de las materias primas, el impacto de la pandemia y las repercusiones de una inflación global que la invasión rusa de Ucrania ha acelerado. La pregunta que flota en el aire y en los círculos intelectuales es si será posible evitar una nueva década perdida¹. En la memoria, aquel periodo de los años ochenta marcados por el Consenso de Washington, con elevadísimas deudas externas, una inflación rampante y tipos de cambio enloquecidos, que llevó a la parálisis económica a numerosos países de la región.

Pese a que desde CEPAL ya advierten de que la situación es «peor que en los 80»², este ejercicio no pretende caer en posiciones catastrofistas o deterministas. Su intención, más bien, es presentar un resumen de la realidad económica y geopolítica de América Latina y el Caribe (ALC), así como recoger algunas propuestas sobre las perspectivas de la región, siendo conscientes, eso sí, de que la incertidumbre es hoy la única variable segura en cualquier análisis.

¹ A esa pregunta ha dedicado un número monográfico *Pensamiento Iberoamericano*, la revista editada por la Secretaría General Iberoamericana: «El camino de la recuperación. ¿Cómo evitar una nueva década perdida», 3.ª época/01/2022. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=revista-pensamiento-iberoamericano-el-camino-de-la-recuperacion-como-evitar-una-nueva-decada-perdida-3ra-epoca-01-2022>. Todos los enlaces incluidos se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 30 de noviembre de 2022.

² Stott, M. (2022). Latin America's stagnation 'worse than the 1980s', says UN official. *Financial Times* (27 de noviembre de 2022). Disponible en: <https://www.ft.com/content/5c50cfec-6f07-46ed-8990-3c91fc3a34ad>

1. Paisaje después de la pandemia

Se ha repetido hasta la saciedad que Latinoamérica ha sido, en términos de vidas humanas, la región más afectada por el coronavirus. Aunque las cifras no son estáticas, a mediados de octubre de 2022, según la Organización Mundial de la Salud, habrían fallecido cerca de 1.800.000 personas a causa de la pandemia³, un 27,4 % del total mundial de fallecimientos registrados. Casos como los de Brasil, con cerca de 690.000, México con 330.000, Perú con 217.000 o Argentina, con 130.000 son algunos ejemplos de la magnitud de la tragedia humana, sanitaria y económica. Se mezclan ahí políticas que van desde el negacionismo —como el del entonces presidente brasileño, Jair Bolsonaro— hasta la falta de acceso a las vacunas, que llegaron con retraso en comparación con otras regiones del mundo.

Con todo, a mediados de 2022 casi el 70 % de la población latinoamericana estaba completamente inmunizada⁴, aunque ahí también las cifras varían según los países: entre el 90 % de Chile y más del 80 % de Uruguay, Argentina o Perú, el 50 % de Honduras, Bolivia o Venezuela, y el apenas 36 % de Guatemala. En términos absolutos, 224 millones de personas aún no habían recibido una sola dosis.

Al tremendo coste humano y sanitario se ha sumado la contracción económica causada por los confinamientos, una de las mayores a nivel mundial. En conjunto, América Latina perdió un 6,9 % de su producto interior bruto en 2020, si bien en 2021 logró remontar, casi en la misma proporción, con un crecimiento del 6,6 %⁵. Las previsiones, sin embargo, apuntan a cifras muy tenues tanto en 2022 como en 2023 (un 3 % y un 2 %, respectivamente), lo que supondría que no se recuperarían los niveles de PIB per cápita de 2014 hasta 2025, según las previsiones del FMI⁶. Ese rango de cifras se confirma también en los motores

³ WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://covid19.who.int/table>. Cifras a 14 de octubre de 2022.

⁴ Harrison *et al.* (2022). Cronología: rastreando el camino hacia la vacunación en América Latina. AS/COA (15 de julio de 2022). Disponible en: <https://www.as-coa.org/articulos/cronologia-rastreando-el-camino-hacia-la-vacunacion-en-america-latina>

⁵ CEPAL, CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=2207&area_id=131&lang=es

⁶ Gloomy and More Uncertain. (2022). *World Economic Outlook Update* (July 2022). Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

regionales, con un cálculo del 2,1 % para México en 2022 y del 1,5 % en 2023, y, para Brasil, de un 2,5 % y un 0,8 %, según la OCDE⁷. Asimismo seguirá cayendo el peso del PIB de la región respecto al PIB global, que pasaría de un 8,4 % en 2014 a un 7 % en 2025⁸.

Junto al bajo crecimiento, otra variable preocupante que persiste en el horizonte es la inflación, que se sitúa en una media del 12,5 %. Es cierto que está lejos de los escandalosos porcentajes de finales de los 80 y principios de los 90, con cifras que superaban los 1.000 puntos porcentuales⁹; también lo es, sin que sirva de consuelo, que el fenómeno afecta a buena parte del planeta, liderado por Turquía con un pico que alcanzó el 83,5 % en septiembre de 2022, frente a un 20 % en el mismo periodo del año anterior¹⁰. Detrás de las tendencias inflacionarias se encuentran factores como los cortes en las cadenas de suministro causados por los cierres de los puertos chinos y la brusca reactivación de la actividad económica tras el frenazo de la pandemia, que se han visto agravados y acelerados por la guerra en Ucrania y sus consecuencias en los mercados de la energía y los alimentos. Las previsiones apuntan a una cierta estabilización a lo largo de 2023, con una media de entre el 6 % y el 10 %, salvo en Argentina y Venezuela donde permanecería por encima del 25 %¹¹.

Como resultado de esa suma acumulada de crisis, la pobreza ha recuperado niveles que no veía desde hace una década.

«El año 2020 vio un aumento generalizado de la pobreza y la pobreza extrema, que alcanzaron el 33,0 % y el

⁷ Paying the price of war. (2022). *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022*. Disponible en: <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2022/>

⁸ Domenech *et al.* (2022). El crecimiento económico de América Latina tras la pandemia y el riesgo de una nueva década perdida. *Pensamiento Iberoamericano*, 3.^a época/01/2022. Pp. 89-99. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2022/10/CAP3-DOMENECH-RUIZ-SICILIA.pdf>

⁹ CEPAL, CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Tasa de crecimiento anual del índice de precios al consumidor: diciembre a diciembre. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=2484&area_id=712&lang=es

¹⁰ Turkey inflation hits new 24-year high of 83 % after rate cuts. (3 de octubre de 2022). *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-inflation-hits-fresh-24-year-high-83-after-rate-cuts-2022-10-03/>

¹¹ Álvarez, J. y Barrett, P. (2022). Inflation to be Elevated for Longer on War, Demand, Job Markets (27 de abril de 2022). IMF Blog. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/04/27/blog-cotw-inflation-to-be-elevated-for-longer-on-war-demand-job-markets-042722>

13,1 % respectivamente. 204 millones de personas no tuvieron ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y, de ellas, 81 millones de personas carecieron de los recursos para adquirir una canasta básica de alimentos»¹².

Es obvio que el alza de precios de los alimentos, de la energía y de los fertilizantes, impulsada por la guerra en Ucrania, no hace sino agudizar la situación de los más vulnerables.

Dos colectivos se han visto especialmente afectados por el impacto de la pandemia y el empeoramiento de los indicadores: los jóvenes y las mujeres.

Los jóvenes latinoamericanos sufrieron un periodo más largo de cierre de escuelas que los escolares de otras regiones: entre 50 y 70 semanas, frente a la media global de 40 semanas registrada por Unesco¹³. Ello reduce, sobre el papel, la probabilidad de completar la secundaria en 14 puntos. El repentino vuelco hacia la educación en línea durante los periodos de confinamiento afectó de manera especialmente negativa al 46 % de los niños de entre 5 y 12 años de la región, que vive en hogares que no están conectados a la red. A ello se suma que solo entre el 10 % y el 20 % de los estudiantes de hogares con menores ingresos cuentan con ordenadores portátiles en sus hogares, frente al 70 %-80 % de los estudiantes de los niveles socioeconómicos más altos que sí los tienen¹⁴.

En cuanto a las mujeres, la COVID-19 ha supuesto la tormenta perfecta. El hecho de que hasta un 54 % de ellas trabajara en el sector informal explica en buena medida el impacto en el ámbito laboral: ocupan un 75 % del sector de los cuidados y un 93 % del servicio doméstico. Por cierto, que el empleo informal ha aumentado en estos últimos años, hasta suponer entre un 50 % y un 80 % de la creación neta de puestos de trabajo entre 2020 y 2022; es decir hoy 1 de cada 2 personas ocupadas en la región

¹² CEPAL, CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=930&lang=es

¹³ Total duration of school closures. Education: from disruption to recovery. Unesco. Disponible en: <https://web.archive.unesco.org/web/20210921150247/https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>

¹⁴ Basco, A. (2021). Brechas omnipresentes en América Latina (5 de enero de 2021). *esg/obal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/brechas-omnipresentes-en-america-latina/>

está en situación de informalidad, según la Organización Internacional del Trabajo¹⁵.

Volviendo al impacto sobre las mujeres, a la precariedad intrínseca a la informalidad se añade que un número mayor de ellas tiene un menor acceso y capacitación en tareas que requieran tecnología. Solo un ejemplo: un 49 % de mujeres frente a un 33 % de hombres no sabe cómo utilizar Internet. Una de las consecuencias más visible ha sido el aumento de la tasa de pobreza, hasta alcanzar un 22 %, o lo que es lo mismo, la impresionante cifra de 118 millones de mujeres. También en materia de salud se han visto más afectadas, al representar el 57 % de todo el personal médico y sanitario y haber estado, por tanto, en la primera línea de la batalla contra la enfermedad¹⁶. Una consecuencia colateral de la pandemia ha sido el incremento en la violencia sexual, que han experimentado 1 de cada 4 mujeres en este periodo de confinamiento.

Sirvan los datos anteriores como una somera radiografía del estado de la región después de dos años de crisis causada por la pandemia de coronavirus y que se superponía a una situación ya complicada en el periodo anterior. En resumen, América Latina sale debilitada económica y socialmente, con una profundización de brechas estructurales —pobreza, educación, mujeres, jóvenes—. Sufre también el efecto de políticas como el aumento de tipos de interés en Estados Unidos, para contener la inflación. Por otra parte, países como Venezuela, Argentina o Ecuador tienen problemas con los pagos de sus deudas públicas. La media de endeudamiento latinoamericano es del 77 % del PIB (oscila entre el 307 % de Venezuela y el 30,6 % de Guatemala)¹⁷, inferior a las tasas que vemos en algunos estados europeos (118 % en España; 150,30 % en Italia, en 2021), pero sin contar con el

¹⁵ Maurizio, R. (2022). Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe (septiembre 2022). *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_854764.pdf

¹⁶ Un amplio repaso al impacto de la pandemia sobre las mujeres en América Latina y Caribe puede encontrarse en: COVID-19 y género. (2021). *Pensamiento Iberoamericano*, 3.ª época/01/2021. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=revista-pensamiento-iberoamericano-covid-19-y-genero-3ra-epoca-01-2021>

¹⁷ Toledo-Leyva, C. (2022). ¿Cuáles son los países latinoamericanos más endeudados? (27 de octubre de 2022). *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/cu%C3%A1les-son-los-pa%C3%ADses-latinoamericanos-m%C3%A1s-endeudados/a-63568737>

respaldo de entidades supranacionales compradoras como el Banco Central Europeo.

En el lado positivo del análisis, según el informe Global Latam,

«Los mercados financieros regionales han mostrado una enorme resiliencia en esta crisis respecto a episodios anteriores, lo que es atribuible a las condiciones financieras favorables en todo el mundo, pero también al buen manejo macroeconómico y mayor credibilidad en el comportamiento de bancos centrales en la mayoría de países latinoamericanos»¹⁸.

Además, también en el lado positivo, pese a la fuerte apreciación del dólar —no hay que olvidar la dolarización de varias economías latinoamericanas—, la mayoría de los países ha logrado controlar el valor de sus monedas gracias a una reacción rápida y agresiva de sus bancos centrales¹⁹.

Como respuesta a las presiones inflacionarias, numerosos gobiernos están aplicando políticas de austeridad, incluso aquellos de izquierdas, más proclives tradicionalmente a políticas expansionistas. Encontrar el equilibrio entre contener la inflación sin comprometer el crecimiento hasta el punto de ahogar las economías es el gran desafío del momento —no solo para ALC—. Junto a ello, será necesario fortalecer las instituciones para poder atraer inversores externos que complementen la acción pública.

En ese objetivo, la geopolítica y las relaciones de América Latina con las principales potencias globales tendrán un papel decisivo en la recuperación.

2. El contexto geopolítico

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 y la guerra que asola el país desde entonces ha dado un nuevo impulso a la geopolítica como prisma para analizar el estado del mundo y de las relaciones internacionales. Mientras que en Europa se vive como una amenaza existencial y en Estados Unidos como una agresión directa al orden internacional y el sistema de valores

¹⁸ *Global Latam 2021*. (2022). ICEX-Segib. Disponible en: <https://www.investinspain.org/content/dam/icex-invest/documentos/publicaciones/latam-desk/Global%20LATAM%202021.pdf>

¹⁹ Melzy, R. (2022). *LatAm in Focus: Superpesos? Coldplay Dollars? Inside Latin America's Currency Markets* (10 de noviembre de 2022). AS/COA, podcast. Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/latam-focus-superpesos-coldplay-dollars-inside-latin-americas-currency-markets>

occidental, otras regiones observan el conflicto con perspectivas diferentes, marcadas, eso sí, por consecuencias aceleradas o profundizadas por la guerra como el aumento de la inflación o de los precios de los alimentos.

Pero antes de analizar el impacto del conflicto en Ucrania sobre América Latina, hagamos un repaso a las propias relaciones de la región con las diferentes potencias globales.

2.1. Estados Unidos

Es inevitable empezar este análisis con la siempre compleja relación con el vecino del norte. La llegada a la presidencia de Joe Biden prometía devolver cierta normalidad, más al tono que al fondo, de las relaciones hemisféricas. Es cierto que Donald Trump, con su manejo como armas de coerción de las políticas comercial y migratoria, agudizó tensiones que ya existían. Como dejó bien claro durante su campaña electoral —con tintes marcadamente racistas y xenófobos— una de sus prioridades era poner freno a la inmigración irregular. Para ello endureció la política migratoria, con medidas como la separación de menores de sus padres (que luego tuvo que revertir por la polémica generada) o la construcción del famoso muro en la frontera con México.

En el terreno comercial, se empeñó en revisar el acuerdo de libre comercio de Norte América (NAFTA, en sus siglas en inglés), y en su lugar empujó la firma del USMCA (United States, Mexico, Canada Agreement) (Márquez de la Rubia, 2020), que introduce disposiciones específicas para pequeñas y medianas empresas, y novedades en los campos del comercio digital y la lucha contra la corrupción. Asimismo, aumentó los porcentajes de los componentes que deben ser fabricados en uno de los tres países del acuerdo para poder disfrutar de aranceles cero.

En las antípodas ideológicas y frente a los ataques recibidos en múltiples aspectos, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador optó por el pragmatismo. No en vano, Estados Unidos sigue siendo un importantísimo socio comercial para la región, con acuerdos de libre comercio con once países. En 2019 sumó un 33 % de las importaciones de mercancías de América Latina y el Caribe, y el 44 % de las exportaciones. México se llevó la mayor parte de ese pastel, con un 77 % de las importaciones estadounidenses de la región y el 61 % de las exportaciones hacia la misma (Aguirre, 2020).

Por otro lado, y pese al alineamiento ideológico con el presidente brasileño Jair Bolsonaro, Brasil obtuvo alguna mejora en su relación comercial con Estados Unidos, con algunas exenciones, pero poco más. Precisamente siguiendo un enfoque ideológico, Trump buscó aliados en su batalla contra el bloque bolivariano, su particular eje del mal: Venezuela, Cuba y Nicaragua. Decisiones erráticas, como la anulación del acercamiento con Cuba que había iniciado su antecesor o el apoyo al opositor Juan Guaidó —para luego dejarlo languidecer—, junto al desprecio por las instituciones multilaterales de la región —como se manifestó con el controvertido nombramiento del presidente del BID— marcaron su mandato.

Habiendo recorrido el continente durante su etapa como vicepresidente, Joe Biden es un buen conocedor de América Latina, lo cual había generado expectativas de un nuevo impulso en las relaciones tras su llegada a la Casa Blanca. La realidad, sin embargo, ha mostrado ser tozuda. Los enormes desafíos internos —lucha contra la pandemia y contra la crisis económica y enorme polarización política— dejaron poco margen en los inicios del mandato demócrata para la política exterior. Es más, la salida atropellada de Afganistán en agosto de 2021 infligió un duro golpe a la imagen global del país. Como se comentaba anteriormente, sí se cambió el tono, Washington volvió a los foros multilaterales de los que se había distanciado Trump y se anunció un cambio —una «rehumanización» se podría considerar— de la política migratoria. De hecho, una de las primeras medidas de la Administración Biden fue anunciar una reforma legislativa que facilitaría el acceso a la ciudadanía estadounidense a 11 millones de inmigrantes irregulares en un plazo de 8 años, reforma que en noviembre de 2022 no ha visto aún la luz. Por otra parte, se han mantenido muchas de las políticas de la etapa anterior. Así, por ejemplo, solo entre enero y septiembre de 2022, más de 1 millón de personas que pretendían solicitar asilo en EE. UU. fueron devueltos a sus países o a México, amparándose en una ley aprobada en 2020 para proteger la salud pública durante la pandemia²⁰. Ya lo había advertido unos meses antes en Guatemala, en su primera gira por la región, la vicepresidenta

²⁰ Barros, A. (2022). Ahead of US Midterms, How Has US Immigration Policy Changed? (21 de septiembre de 2022). *Voa*. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/ahead-of-us-midterms-how-has-us-immigration-policy-changed/6757483.html>

Kamala Harris: «No vengáis. Si llegáis a nuestra frontera, seréis devueltos»²¹.

Un momento que podía haber escenificado una nueva etapa en las relaciones hemisféricas fue la Cumbre de las Américas, celebrada en junio de 2022 en Los Ángeles. Fue, sin embargo, una ocasión perdida. Como anfitrión —por el sistema rotatorio de turnos—, Estados Unidos tenía la potestad de elegir a los participantes. Buena parte de la atención del encuentro se centró en quiénes habían sido invitados y en quiénes no; en quiénes asistirían finalmente y quiénes no. Washington dejó fuera de la lista a las dictaduras —Cuba, Venezuela, Nicaragua— y otros como el presidente de México decidieron no acudir en solidaridad, aunque sí lo hizo su ministro de Exteriores.

Dado que las expectativas no eran muy altas, la Cumbre tuvo en su haber el ser el primer encuentro hemisférico presencial tras la pandemia, así como el volver a poner de manifiesto cuáles son los temas más críticos para el continente: las cuestiones sanitarias, la violencia, las migraciones y China.

Un cambio significativo ha sido la recuperación de cierto diálogo con Venezuela en 2022. La guerra en Ucrania y la consiguiente crisis energética han hecho necesaria la búsqueda de nuevas fuentes de suministro de petróleo. Pero más allá de eso no se han visto movimientos significativos en la política estadounidense hacia Venezuela, ni siquiera a raíz de la disolución del Gobierno interino de Juan Guaidó por parte de la opositora Asamblea Nacional venezolana en diciembre. Sí ha calificado de positivas las negociaciones entre la oposición y el gobierno de Nicolás Maduro en México y sí ha reiterado su deseo de apoyar la búsqueda de una solución que permita unas elecciones libres y justas en un futuro próximo. También los cambios políticos —con las victorias de Boric en Chile, Petro en Colombia y, recientemente, Lula en Brasil— abren una nueva etapa en la región a la que Estados Unidos no quiere permanecer ajena, aunque no está claro cuál será su enfoque.

Pero el gran tema, al menos en el plano teórico, en la agenda latinoamericana de la Administración Biden —enmarcado en el contexto de la rivalidad geopolítica entre las dos superpotencias— es la creciente presencia de China en la región. En el plano teórico,

²¹ BBC. (2021). Kamala Harris tells Guatemala migrants: 'Do not come to US' (8 de junio de 2021). Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57387350>

porque no han sido muchas las iniciativas norteamericanas reseñables para contrarrestar el poder chino. Caben citarse, si acaso, las presiones a algunos países para evitar el despliegue de la red 5G basada en tecnología china²². Las prioridades de la política exterior estadounidense parecen encontrarse en otro lado.

Pese a ello, la confianza de los latinoamericanos en el gobierno de Estados Unidos se ha recuperado, alcanzando casi los niveles de la etapa Obama, tras un acusado declive durante la presidencia Trump: mientras en 2018-2019 apenas un 39 % de los encuestados declaraba confiar en el gobierno estadounidense, en 2021 había aumentado a un 57 %²³.

2.2. China

La presencia china en América Latina ha ido aumentando sin pausa en los últimos 25 años, tanto en comercio, inversiones e infraestructuras como en poder blando. Hoy es el primer socio comercial de la mayoría de los Estados suramericanos. Tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú. Con Ecuador se han concluido las negociaciones en el arranque de 2023; queda pendiente solo la firma oficial. En diciembre, por cierto, se celebró la XV Cumbre Empresarial entre China y América Latina y el Caribe, en Guayaquil, que se saldó con el compromiso de profundizar la cooperación en la interconectividad e innovación y de acelerar el desarrollo de la economía digital.

Asimismo, Pekín ha iniciado negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Uruguay, lo que ha generado cierta polémica en el seno de Mercosur.

En 2021, el comercio entre ambos bloques ascendió a 451.000 millones de dólares, un 41 % más que el año anterior²⁴; en 2002

²² Hobbs, C. y Torreblanca, J.I. (2022). La Alianza Digital UE-ALC: Cómo hacer que Europa vuelva a escena (22 de noviembre de 2022). *ECFR, Policy Brief*. Disponible en: <https://ecfr.eu/madrid/publication/la-alianza-digital-ue-alc-como-hacer-que-europa-vuelva-a-escena/>

²³ Lupu, N. et al. (eds.). (2021). El pulso de la democracia. *LAPOP*. Pp. 94-96. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf. Un buen repaso a las políticas de la Administración Biden hacia América Latina en: WOLA. Las políticas del primer año de Biden hacia América Latina (18 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/las-politicas-del-primer-ano-de-biden-hacia-america-latina/>

²⁴ SELA. (2022). Comercio entre China y Latinoamérica registra nuevo máximo en 2021, pese a pandemia (27 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.sela.org>

esa cifra había sido de 18.000 millones. En cuanto a las inversiones chinas en la región, supusieron 140.000 millones entre 2005 y 2021, siendo los principales receptores Brasil y Perú²⁵. En 2020 comenzó a observarse un cambio de tendencia, ya que las instituciones chinas no aprobaron ningún préstamo, al igual que ocurrió en 2021. La razón parece ser la reorientación de la nueva política económica china, más centrada en dinamizar y consolidar la economía interna²⁶.

Se trata, en cualquier caso, de una relación asimétrica en cuanto a los productos intercambiados: mientras que las exportaciones latinoamericanas al país asiático incluyen sobre todo recursos naturales (minerales, soja, carne, cobre...), las importaciones se concentran en maquinaria y equipos eléctricos, aparatos mecánicos y vehículos de motor.

La transformación de las economías hacia sectores productivos de mayor valor añadido ha sido y sigue siendo uno de los principales desafíos de la región para asegurar un futuro más inclusivo, próspero y sostenible —en todos los sentidos—, y la relativamente nueva relación con China se ha convertido en un paradigma de dicho desafío.

ALC está asimismo en el punto de mira chino en su gran estrategia de expansión internacional: la Franja y la Ruta, conocida también como nueva Ruta de la Seda, de la que forman ya parte 20 países latinoamericanos. El último de ellos, en 2022, Argentina, todo un espaldarazo a la iniciativa china, ya que hasta ahora las tres grandes economías de la región —Brasil, México, además de Argentina— se habían resistido a incorporarse²⁷ (Laufer, 2020).

Pero más allá de las relaciones económicas, China también busca extender su poder blandoporel continente. Su principal herramienta

org/es/prensa/servicio-informativo/20220127/si/77572/comerciochinalc#:~:text=-China%20sigue%20siendo%20el%20segundo,anterior%2C%20seg%C3%BAAn%20el%20organismo%20chino

²⁵ Zapata, S. (2022). Auge chino (y caída rusa) en América Latina (19 de abril de 2022). *Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/auge-chino-y-caida-rusa-en-america-latina/>

²⁶ Myers, M. (2022). A Belt & Rough Road. China-Latin America Relations. *Wilson Center* (28 de octubre de 2022). Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/belt-rough-road-china-latin-america-relations>

²⁷ Laufer, (2020), ofrece un interesante análisis sobre cómo la iniciativa de la Franja y la Ruta no hace sino profundizar la dependencia de los países latinoamericanos de China, siguiendo el mismo patrón extractivista de otras relaciones en el pasado con Estados Unidos o con Europa.

hasta hace relativamente poco era la expansión de los Institutos Confucio, para la enseñanza de la lengua y la cultura china. Hoy cuenta con 41 centros distribuidos en 23 países de la región. Los Confucio se han visto en los últimos años envueltos en las acusaciones —lanzadas, sobre todo, desde Estados Unidos— de ser un arma propagandística al servicio del Partido Comunista Chino, y de poder llegar a comprometer la libertad de cátedra en las universidades²⁸.

La irrupción del coronavirus ha ofrecido un nuevo campo para el ejercicio del poder blando chino, con la llamada «diplomacia de las vacunas». El gigante asiático se adelantó a cualquier otro actor internacional a la hora de exportar vacunas a terceros países, incluidos los de América Latina. Se calcula que a mediados de mayo de 2021 habría enviado cerca de 165 millones de dosis a la región²⁹. Al igual que ocurrió en otros países —incluido Italia, por ejemplo— se extendió la imagen de la generosidad y la eficacia china frente a la adversidad de la pandemia. Buena parte de dichas dosis fueron vendidas, no donadas, a un precio ventajoso. A partir del segundo semestre de ese año, sin embargo, tanto Estados Unidos como la Unión Europea empezaron a competir en ese mercado. En total, a finales de 2021 Estados Unidos había donado a América Latina 53 millones de dosis, la Unión Europea, 11,5 millones —de los cuales 9 procedían de España—, mientras que China había donado 5 millones.

Por otra parte, la ventaja inicial china en términos de imagen no pareció consolidarse: según datos del Barómetro de las Américas de LAPOP, la confianza en el gobierno chino cayó del 47 % al 38 % en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de Haití y Perú³⁰.

Hay otros dos campos en los que América Latina es parte del escenario de la batalla geopolítica entre las grandes potencias. El primero, el tecnológico, especialmente lo que atañe al despliegue del 5G. Estados Unidos busca lograr la exclusión de las empresas chinas, ya sea total o parcialmente, de los proyectos de 5G, alegando cuestiones de seguridad ligadas al uso de los datos.

²⁸ Ramírez, E. (2022). Instituto Confucio: ¿una herramienta de poder blando para el expansionismo chino? (9 de noviembre de 2022). *IQLatino*. Disponible en: <https://iqlatino.org/instituto-confucio-una-herramienta-de-poder-blando-para-el-expansionismo-chino/>

²⁹ Nolte, D. (2022). Relativicemos el éxito de la «diplomacia de las vacunas» china (23 de enero de 2022). *Latinoamérica21*. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/relativicemos-el-exito-de-la-diplomacia-de-las-vacunas-china/>

³⁰ Lupu, N. et al. (eds.). (2021). *Op. cit.*

Washington cuestiona así la ley china de Seguridad Nacional, de 2017, que obliga a sus empresas a transferir información a su gobierno cuando sea relevante para la seguridad del país. Esto podría implicar la cesión de datos de empresas, individuos o Estados, incluida información confidencial y clasificada. Buena parte de los países latinoamericanos han ignorado las advertencias de Estados Unidos, pero algunos de sus despliegues sí se han visto condicionados por esta cuestión, tanto en Brasil como en México³¹.

El otro campo es el del reconocimiento de Taiwán, con la presión china para su retirada. El último país en hacerlo ha sido Nicaragua, a finales de 2021. Aun así, buena parte de los 14 Estados en el mundo que reconocen diplomáticamente a Taipéi son latinoamericanos o caribeños: Honduras, Belice, Guatemala, Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, y Paraguay³².

2.3. Rusia

Pese a la distancia geográfica, otros actores que buscan su lugar en el orden internacional han tratado de reforzar su presencia y su relación con América Latina.

En el caso de Rusia, es una historia que se remonta a la influencia de la antigua Unión Soviética en la región, su cercanía a los movimientos de izquierda de la época y su muy estrecha y estratégica relación con Cuba. Aunque esta cambió sustancialmente con el paso del tiempo, Rusia ha sido en los últimos años el primer emisor de turistas a la isla; también hacia República Dominicana.

Moscú mantiene asimismo una relación privilegiada con la Venezuela de Maduro, a la que ha otorgado ayuda económica, financiera y militar. Parte de esa colaboración han sido los ejercicios militares entre Rusia, China, Irán y Venezuela, en territorio venezolano, en el marco de la iniciativa International Army Games, celebrados en julio de 2022, en plena ofensiva rusa sobre Ucrania³³.

³¹ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I., *op. cit.*

³² BBC News Mundo. China vs. Taiwán: qué países de América Latina y el Caribe reconocen a Taipéi (10 diciembre 2021). [Consulta: 3 agosto 2022]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59608726>

³³ Vinogradoff, L. (2022). Por primera vez, Rusia, Irán y China realizarán maniobras militares en Venezuela (7 de julio de 2022). *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/primera-vez-rusia-iran-china-realizaran-maniobras-militares-venezuela_0_b3IyoXsEOI.html

Por otra parte, Rusia ha desplegado una estrategia muy exitosa de penetración en las sociedades latinoamericanas a través de sus medios de comunicación: la agencia de noticias *Sputnik* y el canal de televisión *Rusia Today-RT*. Esta última llega a 18 millones de personas en 10 países latinoamericanos, con contenidos en español, y suma más de 1.000 millones de visitas en YouTube. Las visitas a su página web se dispararon tras el inicio de la guerra, con casi 40 millones en febrero de 2022, cuando la media de diciembre del año anterior estaba en 21,5 millones³⁴.

En cualquier caso, el peso de la presencia económica rusa no es significativo, sobre todo en relación con otros actores como China, Estados Unidos o la Unión Europea. Pero su verdadero objetivo es conseguir aliados para desplazar a Occidente —Estados Unidos y Europa— y reivindicar su papel como potencia global. Así, no es de extrañar que justo antes de la invasión de Ucrania se hayan sucedido las visitas de los presidentes argentino, Alberto Fernández, y brasileño, Jair Bolsonaro, a la capital rusa.

Y ante una crisis internacional como la generada por su ataque a Ucrania, la respuesta de la región es ambivalente. En las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, para condenar el ataque ruso y para adoptar ayuda humanitaria a Ucrania (ambas en marzo de 2022), la mayoría de Estados latinoamericanos aprobaron la condena. Algunos se abstuvieron (Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua) y Venezuela se ausentó de la votación. Pese a las alianzas, ningún país quiso utilizar el principal foro multilateral para desmentir su adhesión a los principios de soberanía e integridad territorial violados flagrantemente por Rusia. Sin embargo, pocos días más tarde tanto Brasil como México se abstuvieron en otra votación que aprobó la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos. Cuba votó en contra³⁵.

³⁴ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I., *op. cit.* Los autores analizan también el papel de la desinformación procedente de canales rusos en la pérdida de confianza de las ciudadanías latinoamericanas en sus sistemas democráticos y en la consiguiente desestabilización de las instituciones.

³⁵ La Asamblea General exige a Rusia la retirada inmediata de sus fuerzas militares de Ucrania. (2 de marzo de 2022). *Noticias ONU*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504852>; Ucrania: La Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades. (24 de marzo de 2022). *Noticias ONU*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>; UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council. (7 de abril de 2022). Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>

Al mismo tiempo, es significativo el hecho de que en parte del poder político y de la opinión pública latinoamericana haya calado la idea de que los actuales problemas de la economía global son consecuencia de las sanciones occidentales, más que de la propia invasión.

2.4. El amigo europeo

En los últimos años ha germinado una cierta sensación de distanciamiento entre Europa y América Latina. Dado que es España el país que tradicionalmente ha impulsado la relación entre ambos bloques, dicha percepción se debe en buena medida a la ausencia de una estrategia clara de la política exterior española hacia la región, pero también a la falta de interés, o a la urgencia de otras prioridades por parte comunitaria. Prueba de ello es que no se ha celebrado una cumbre bilateral UE-CELAC desde 2015.

En los años 90, sin embargo, la UE era un socio comercial importante de ALC, ya que compraba cerca del 25 % de los productos exportados por la región; en 2020 esa cifra solo alcanzó el 6 %, mientras que a China y a Estados Unidos llegaron el 26 % y el 13 % de las exportaciones latinoamericanas, respectivamente. De hecho, la Unión tiene acuerdos comerciales que cubren, de un modo u otro, prácticamente todo el continente (Bonilla, Sanahuja, 2022). En el terreno de las inversiones, Europa ocupa el segundo lugar, si bien el avance chino, principalmente en los sectores energético y minero, ha ido desplazando también a las empresas europeas y estadounidenses.

Las sociedades latinoamericanas perciben una primacía clara de Estados Unidos en el liderazgo militar-estratégico, la de China en el liderazgo económico-tecnológico y de la Unión Europea en el ámbito normativo y de los valores, según un interesante estudio de la Fundación Friedrich Ebert y Latinobarómetro³⁶. La duda, en los tiempos actuales, es si los valores son pegamento suficiente para mantener una relación estratégica.

Pero ante la disyuntiva de tener que elegir entre la hegemonía de Estados Unidos o la de China, los expertos creen que la geopolítica ofrece una nueva oportunidad para reforzar la relación entre ALC y la UE, construyendo sobre los valores compartidos, la cultura

³⁶ Romero, C., et al. (2022). Cómo América Latina ve a Europa. *Nueva Sociedad* (abril 2022). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>

y la democracia. «Las tres formas de diseñar una estrategia de acercamiento bilateral son incrementar los esfuerzos diplomáticos para fortalecer los lazos entre ambas regiones, el aumento de oportunidades comerciales y la potenciación de las inversiones de doble vía», afirma el economista Germán Ríos³⁷.

Desde su nombramiento como alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, el español Josep Borrell ha tratado de revitalizar dicha relación, con resultados limitados. Su ambición inicial se vio frenada por el coronavirus, primero, y por la guerra en Ucrania, después. Un dato significativo fue la escasa contribución inicial, en ayudas económicas, que la UE destinó a la región en las primeras fases de la pandemia: apenas 918 millones de euros de una partida de 15.600 millones³⁸.

Finalmente, en el verano de 2022, el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión incluyó un debate sobre la cuestión, en el que se acordó «intensificar esta 'otra relación transatlántica' e impulsar un salto cualitativo de las relaciones entre la UE y los países de América Latina y el Caribe»³⁹. Aun así, entre las líneas generales presentadas hay más retórica que políticas concretas que permitan realmente avanzar en dicho salto cualitativo⁴⁰.

Las expectativas están ahora puestas en la futura presidencia española del Consejo de la Unión, en el segundo semestre de 2023. Tiene sentido, en cuanto que España ha sido tradicionalmente y sigue siendo el principal valedor de la región en el seno de la UE, si bien en su contra tiene su propia indefinición de una estrategia clara hacia ALC. La presidencia se presenta pues como una oportunidad para escenificar el acercamiento tanto europeo como de la propia España.

³⁷ Ríos, G. (26 de julio de 2022). Por qué la UE y América Latina deben (ahora más que nunca) aunar fuerzas. *Esglobal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/por-que-la-ue-y-america-latina-deben-ahora-mas-que-nunca-aunar-fuerzas/>

³⁸ Manzano, C. (8 de mayo de 2022). América Latina en su soledad. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-05-07/america-latina-en-su-soledad.html>

³⁹ Consejo de Asuntos Exteriores. (18 de julio de 2022). Comisión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2022/07/18/>

⁴⁰ Brian Glynn. Director General para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior, presentó un resumen de lo tratado en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores durante el seminario organizado por la Fundación Yuste, del 20 al 22 de julio de 2022, bajo el título: El reto de trabajar juntos. Las relaciones Unión Europea-América Latina & el Caribe ante los grandes desafíos globales. La sesión puede verse en: https://www.youtube.com/watch?v=e186w_nxM9M&list=PLav1JsUxU6WO7VqabR5R0MEv2JYrOrYwh&index=11

Si bien la agenda española para el semestre está aún en proceso de elaboración (noviembre de 2022), en relación con la región se perfilan dos temas prioritarios: la celebración de una cumbre bilateral UE-CELAC y el cierre de varios acuerdos comerciales.

La primera tendría un importante mensaje político, dado que, como se ha mencionado, no se celebra desde 2015. Como paso previo, en octubre de 2022 se organizó un encuentro de ministros de Exteriores de ambos bloques en Buenos Aires, con Argentina como anfitrión, en el marco de su presidencia *pro tempore* de la CELAC. Allí se estableció una hoja de ruta hacia la Cumbre⁴¹. Dos campos en los que claramente hay espacio para una colaboración estrecha son el de la transición energética hacia una economía descarbonizada y el de una transición tecnológica inclusiva⁴².

En cuanto a los acuerdos comerciales, el más significativo es el de Mercosur. Cerrar la negociación llevó más de 20 años, pero su ratificación está parada desde 2019, con diferencias internas en ambos bloques. Por parte americana, Argentina y Brasil han mantenido sus reticencias por el impacto sobre las industrias manufactureras nacionales; por parte europea, Francia ha liderado la oposición por el impacto, a su vez, sobre su sector agropecuario —en ese grupo se incluyen asimismo Bélgica, Países Bajos y Austria—, así como por el rechazo a las políticas medioambientales del Brasil de Bolsonaro. Fue sumamente llamativo que en la campaña de la segunda vuelta de las presidenciales francesas, los dos candidatos —Emmanuel Macron y Marine Le Pen— sacaran la cuestión durante uno de los debates televisivos. Le Pen acusó a Macron de querer firmar el acuerdo y este lo negó tajantemente. Está por ver si el cambio en la jefatura del Estado en Brasil y la esperada recuperación de políticas de protección de la Amazonía permiten un nuevo impulso a la ratificación; en privado, sin embargo, fuentes diplomáticas españolas han venido rebajando las expectativas en los últimos meses. Teniendo en cuenta los complejos sistemas de aprobación comunitarios, la parte comercial del acuerdo solo requeriría de la votación favorable en el

⁴¹ Hoja de ruta birregional 2022-2023 «Renovando la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/59838/hoja-de-ruta-celac-ue-2022-2023-final.pdf>

⁴² Ayuso, A. (2021). Claves para reactivar la asociación UE-CELAC y encauzar la globalización del futuro, 3/2021. Notes internacionales, *CIDOB*. Disponible en: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/247/claves_para_reactivar_la_asociacion_ue_celac_y_encauzar_la_globalizacion_del_futuro

Parlamento Europeo; la parte política, sin embargo, requiere de la aprobación de cada uno de los 27 parlamentos nacionales.

También está pendiente de cerrarse, desde 2020, la modernización del acuerdo comercial con México. El original, en vigor desde hace más de 20 años, ha facilitado que el comercio bilateral México-Unión Europea se triplique. Se trata ahora de avanzar hacia otro tipo de acuerdos de nueva generación, con la inclusión de cuestiones como el desarrollo sostenible, la lucha contra la corrupción o la normalización de los derechos laborales, sociales y medioambientales, además de las inversiones, la cooperación y el diálogo político.

Parece que el principal escollo para su ratificación, por parte europea, es la reciente reforma energética promovida por el Gobierno mexicano, que perjudicaría a las empresas extranjeras presentes en el país —más de 7.000 españolas, en todos los sectores; España es el segundo inversor extranjero, después de Estados Unidos— y podría poner en cuestión los objetivos de descarbonización comprometidos en el marco de los Acuerdos de París⁴³. Por otro lado, existe la presión de los tiempos electorales —2024, en ambos— para ratificar el acuerdo antes de un cambio de ciclo.

Donde sí se ha avanzado significativamente es en la modernización del acuerdo UE-Chile, cuyas negociaciones concluyeron en diciembre. El Acuerdo de asociación original entró en vigor en 2003, lo que ha impulsado, entre otros aspectos, que la Unión sea hoy el principal inversor en el país andino, con un total del 36 % de la inversión extranjera. Los sectores más favorecidos en este sentido han sido los de los servicios (telefonía, agua, electricidad, financieros), así como la industria manufacturera ligada a la agricultura, la ganadería y la pesca. Las empresas españolas son especialmente activas en el sector de las energías renovables⁴⁴. El acuerdo ha permitido también diversificar las exportaciones y reducir la dependencia chilena del mercado del cobre.

⁴³ Banchón, M. (2022). Entre la UE y México hay un Acuerdo Global que dormita (25 de febrero de 2022). *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/entre-la-ue-y-m%C3%A9xico-hay-un-acuerdo-global-que-dormita/a-60923995>

⁴⁴ Hernández, B. (2022). La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile: el fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. *Documentos de Trabajo*. N.º especial FC/EU-LAC (5) es, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_5_ESP.pdf

Entre las principales novedades que incluye la modernización del acuerdo se encuentran los mecanismos de solución de controversias, la mejora del acceso de los productos agropecuarios y pesqueros chilenos al mercado europeo y los servicios digitales.

La ratificación del nuevo texto se vio ralentizada por el proceso constitucional en Chile, y por el deseo del presidente Gabriel Boric de analizarlo, lo que supuso un motivo de preocupación para los responsables de las políticas comercial y exterior de la UE⁴⁵. Tras el reciente fin de las negociaciones del Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile, el siguiente paso será su verificación jurídica y su ratificación definitiva⁴⁶.

En esta enumeración de instrumentos para reforzar la relación bilateral, cabe mencionar asimismo el programa de infraestructuras de la UE, Global Gateway. Siguiendo la estela del programa estrella chino, la nueva Ruta de la Seda, pero con menos fondos —planea la movilización de 300.000 millones de euros—, se trata de un intento de incrementar la presencia estratégica de la Unión en otras regiones, incluida América Latina. Entre sus objetivos, el apoyo para el desarrollo de proyectos de conectividad digital, transición energética, transporte, sistemas de salud, que contribuyan a impulsar la competitividad y las cadenas de suministro globales⁴⁷.

Hay que destacar, por otra parte, que se trata en cualquier caso de un proceso de doble vía. En ese sentido apunta el incremento constante de las inversiones latinoamericanas en la UE, especialmente a través de España. Después de un frenazo en 2020 debido a la pandemia, la inversión extranjera latinoamericana total se recuperó en 2021. Con 1.044 millones, nuestro país se ha consolidado como segundo destino mundial de inversión *greenfield*, o de nueva planta, solo por detrás de Estados Unidos, y como principal acceso del capital latinoamericano al mercado europeo⁴⁸.

⁴⁵ Vargas Cárdenas, A. (2022). Hacia la modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. Proceso de discusión sobre el cierre del texto. Asesoría Técnica Parlamentaria, mayo 2022, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33244/1/Hacia_la_modernizacion_del_Acuerdo_Chile_UE.pdf

⁴⁶ European Commission. EU- Chile Joint Communiqué on the Advanced Framework Agreement. (9 de diciembre de 2022). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_22_7603

⁴⁷ Parra Pérez, A. (2022). Global Gateway, la geopolítica del gasto en infraestructuras (13 de marzo de 2022). *Esglobal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/global-gateway-la-geopolitica-del-gasto-en-infraestructuras/>

⁴⁸ *Global Latam 2021*. (2022). *Op. cit.*

3. Transiciones cruzadas

Se ha convertido en un mantra afirmar que el futuro del mundo pasa, necesariamente, por una doble transición: la verde y la digital. La primera, para acomodar los sistemas de producción a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos y luchar contra el principal desafío global: el cambio climático. La segunda, para evolucionar hacia una modernización de la economía y de los sistemas de producción y de trabajo que ya resulta imparable. La actual Comisión Europea ha puesto ambas en el centro de su estrategia. Ambas ofrecen, además, nuevos espacios de colaboración entre Europa y América Latina. Ese escenario de transiciones cruzadas, verde y digital, y a través del Atlántico, podría suponer un nuevo paradigma para el futuro del desarrollo económico, hacia un modelo más sostenible, inclusivo y justo, así como para los equilibrios en el reparto de poder global (Sanahuja, 2022). Si bien era un objetivo teórico, una aspiración para algunos, hasta hace no mucho, el ataque ruso en Ucrania ha dado una nueva dimensión a las posibilidades de esta colaboración.

3.1. La transición verde

Suele repetirse igualmente que ninguna conversación seria sobre la transición verde puede tenerse al margen de ALC: una región rica en recursos naturales, que cuenta con el 33 % de las superficies cultivables del planeta, el 52 % de las reservas de cobre, un tercio del agua potable y un 40 % de las tierras raras. Son dichos recursos uno de los motivos, si no el principal, de que la región se halle en el centro de la batalla geopolítica entre las grandes potencias⁴⁹.

Al mismo tiempo, ALC es una de las regiones más vulnerables del mundo a los impactos del cambio climático, especialmente Centroamérica y Caribe (Bárcena *et al.* 2020). Quince países latinoamericanos (incluyendo Colombia, Perú y Bolivia) se encuentran entre los 50 más afectados por fenómenos meteorológicos extremos entre los años 2000 y 2019, según el índice de riesgo climático de la ONG Germanwatch⁵⁰. Por otro lado, la gran mayo-

⁴⁹ Ríos, G., *op. cit.*; Hobbs, C., Torreblanca, J. I. (2022). *Op. cit.*

⁵⁰ Un buen repaso al estado de la cuestión en: Graham, N. (2022). El crecimiento verde como pilar principal del desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano*, 3.ª época/01/2022. Pp. 68-78. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2022/10/CAP3-NATE-GRAHAM.pdf>

ría de los Estados no está haciendo lo suficiente para reducir sus emisiones, según el Climate Action Tracker. Solo Costa Rica tiene políticas de mitigación acordes con el objetivo de mantener la temperatura por debajo de los dos grados. Los dos principales emisores de la región, México y Brasil, han visto un retroceso en sus políticas ambientales en los últimos años. Cabe esperar que con el regreso a la presidencia brasileña de Lula revierta esa situación.

Un campo claro para el desarrollo es el de las energías renovables. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 2013⁵¹, la región cuenta con un potencial eléctrico de origen renovable que supone 22 veces más que la demanda esperada para 2050. Esto la coloca en una situación inmejorable para atraer industrias de terceros países demandantes de energías limpias y con objetivos de descarbonización.

Otros dos recursos con enorme potencial de desarrollo son el hidrógeno verde y el litio. Chile y Colombia están especialmente bien colocados con respecto al primero y aspiran a ser exportadores relevantes en los próximos años; con respecto al segundo, el «triángulo del litio» (Argentina, Bolivia y Chile) cuenta con el 58 % de las reservas mundiales de un metal fundamental para las baterías de vehículos eléctricos y otros sistemas de almacenamiento de energía.

Precisamente una de las áreas en las que más se está avanzando es la del uso de vehículos eléctricos en flotas de transporte urbano, que ofrece numerosas posibilidades de desarrollo y de mejora de la calidad del aire en una región sumamente urbanizada. Bogotá cuenta ya con la mayor flota de este tipo fuera de China, con 1.061 vehículos, y le sigue Santiago de Chile con 800⁵².

El BID calcula que la acción climática que necesita la región tendrá un coste de entre el 7 % y el 19 % del PIB anual hasta 2030. Sin embargo, afirma, «el beneficio de este replanteamiento será mucho mayor que el coste, porque evitará los peores impactos del cambio climático y generará beneficios económicos, sociales,

⁵¹ Vergara, W. *et al.* (2013). Rethinking Our Energy Future A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum. *Discussion Paper*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://www.iadb.org/en/news/latin-america-and-caribbean-could-cover-all-their-electricity-needs-using-renewable-resources#getPage\(2653,,\)](https://www.iadb.org/en/news/latin-america-and-caribbean-could-cover-all-their-electricity-needs-using-renewable-resources#getPage(2653,,))

⁵² Graham, N., *op. cit.*

fiscales y medioambientales»⁵³. Es fundamental tener en cuenta las consecuencias positivas y negativas de la transición verde en la sociedad, especialmente en los segmentos más vulnerables. Una economía descarbonizada y una transición energética justa aspira a ofrecer precios de la energía más asequibles, así como a generar toda una nueva oferta de empleos, además de mejorar la vida de aquellas personas que se pueden ver obligadas a abandonar sus hogares por los efectos del cambio climático. Pero llegar ahí tendrá inevitablemente un coste también social.

En su afán por alcanzar la neutralidad de emisiones para 2050, la Unión Europea ha incluido exigentes requisitos también en sus nuevos acuerdos comerciales, lo que ha generado determinadas reticencias⁵⁴. Por otra parte, en ese deseo de trabajar conjuntamente por un objetivo común que beneficie a ambas regiones, la UE debe abordar el desafío de salir del patrón extractivista que caracteriza la economía de la región y que viene lastrando sus posibilidades de avanzar hacia un sistema productivo de mayor valor añadido.

3.2. La transición digital

El balance del escenario pospandemia en el entorno digital en ALC es agridulce. Por una parte, la región sigue adoleciendo de una grave falta de conectividad, con unos 244 millones de personas sin acceso a infraestructura digital básica. Las brechas digitales son profundas en todos los frentes: hogares con mejor situación socioeconómica frente a aquellos con peor situación (81 % vs 38 %); hogares urbanos frente a hogares rurales (67 % vs 23 %); mayores frente a jóvenes (no llega al 20 % entre las personas de 65 a 74 años y es más de un 60 % entre los de 15 a 34 años); hombres frente a mujeres (66,5 % vs 64 %; estas cifras de acceso a Internet o móviles no recogen disparidades en la formación o el uso de dichas tecnologías)⁵⁵. El impacto directo sobre la economía se refleja en el siguiente dato: cada incremento del

⁵³ Galindo, M. L. *et al.* (2022). How Much Will It Cost to Achieve the Climate Goals in Latin America and the Caribbean? *IDB Working Series* n.º IDB WP-01310. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/How-Much-Will-It-Cost-to-Achieve-the-Climate-Goals-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

⁵⁴ Hernández, B. (2022). *Op. cit.*

⁵⁵ Vaca Trigo, I. y Valenzuela, M. E. (2022). Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), CEPAL. Disponible en: <https://www.>

10 % en la expansión de la banda ancha fija y móvil supone un aumento del 1,6 % y 1,7 % del PIB, respectivamente⁵⁶.

Dichas brechas se han visto aumentadas durante la pandemia, cuando el acceso, o no, a Internet de calidad ha marcado toda una diferencia tanto en el entorno del trabajo como en el educativo.

Por otra parte, la situación causada por el coronavirus parece haber impulsado la transformación digital en el ámbito empresarial como ningún otro fenómeno con anterioridad, según afirma Ana Basco, directora del INTAL:

«De acuerdo con un estudio del INTAL-BID, el porcentaje de empresas que incorporaron algunas tecnologías como *big data*, realidad virtual e inteligencia artificial en este contexto, es muy similar al porcentaje de firmas que habían adquirido estas tecnologías antes de la crisis sanitaria. Es decir, lo que realizaron las empresas latinoamericanas en varios años, la COVID-19 lo logró en pocos meses»⁵⁷.

A ello se suma el papel de las empresas de base tecnológica (*start-ups*): hoy existen 1.005 *tecnolatinas*, con un valor calculado de 221.000 millones de dólares⁵⁸. Su número se triplicó y un 83 % de su valor se creó en los últimos cuatro años. En cuanto a sectores de actividad, se concentran principalmente en *fintech* y en comercio electrónico. Es cierto, sin embargo, que su reparto geográfico es muy desigual: Brasil alberga 513 de dichas empresas, valoradas en 91.000 millones de dólares, 16 de las cuales tienen un valor de más de 1.000 millones (las famosas unicornios). En Argentina, con 78 *start-ups*, (5 unicornios), suman un valor de 99.000 millones. Les siguen México (170 *start-ups* con un valor de 10.000 millones de dólares), Colombia, Chile y Uruguay.

Otra cifra que da la medida del impacto de estas empresas es la de los 245.000 puestos de trabajo cualificado que han generado. Y es ahí donde reside el objetivo y el desafío para el futuro: seguir alimentando las condiciones para que la combinación de educación, inversiones y políticas públicas permita desarrollar

cepal.org/es/publicaciones/47940-digitalizacion-mujeres-america-latina-caribe-accion-urgente-recuperacion

⁵⁶ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I. (2022). *Op. cit.*

⁵⁷ Basco, A., *op. cit.*

⁵⁸ Peña, I. (2021). *Tecnolatinas. The LAC Startup Ecosystem Comes of Age. IDB Lab.* Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Tecnolatinas-2021-The-LAC-Startup-Ecosystem-Comes-of-Age.pdf>

aún más estas capacidades, así como extenderlas a todos los países de la región.

La transición digital tiene pues implicaciones en todas las facetas de actividad: desde la conectividad física a la ciberseguridad, desde la batalla tecnológica comercial entre las grandes potencias hasta el desarrollo de ecosistemas propios y sólidos, desde la educación en competencias tecnológicas hasta la capacitación de las sociedades para enfrentar los desafíos a sus sistemas democráticos que la tecnología aporta (desinformación, caída de la confianza en las instituciones, supervisión y control, gestión de datos, ética e inteligencia artificial, por citar solo algunos).

También en este terreno existen numerosas oportunidades para reforzar las relaciones UE-América Latina y superar las dinámicas de la batalla geopolítica de las grandes potencias. Un reciente documento de ECFR plantea una Alianza digital entre ambas regiones, en la que la UE apoye la transición digital de los países latinoamericanos con esfuerzos que deberían centrarse en mejorar la conectividad, la ciberseguridad y la defensa de los derechos, anclado, este último punto, sobre la base de valores comunes. Para ello, afirman los autores del informe, «la UE debería asignar una cantidad importante de recursos (entre ellos, ayudas financieras públicas y privadas), comprometerse a aprobar una normativa sólida y eficiente, y celebrar acuerdos bilaterales a largo plazo que aporten seguridad jurídica»⁵⁹.

Como propone Igor Galo⁶⁰, el ámbito digital ofrece también una oportunidad a avanzar en una integración latinoamericana que se ha mostrado tradicionalmente esquiva. Poder coordinar legislaciones, estándares, acuerdos, sobre cuestiones como la propiedad de datos, la regulación de la inteligencia artificial, de los coches autónomos, del Internet de las cosas, etc., justo cuando se están desarrollando, y cuando ya muchas tecnolatinas están presentes en más de un país de la región, en un mercado de 500 millones de personas, supondría una ventaja competitiva de valor y consecuencias incalculables. ¿Utópico?, es posible. ¿Deseable?, sin duda.

⁵⁹ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I., *op. cit.*

⁶⁰ Galo, I. (2022). Can Technology Unite Latin America with a Common Market? *IE Insights* (26 de julio de 2022). Disponible en: <https://www.ie.edu/insights/articles/can-technology-unite-latin-america-with-a-common-market/>

4. A modo de conclusión. La guerra de Ucrania, el diseño de un nuevo orden global y el lugar que quiere ocupar ALC

Aunque el impacto sea menor que en otras regiones, ALC está sufriendo las consecuencias de la guerra en Ucrania por el alza de los precios de los alimentos y los fertilizantes, la inflación generalizada y las menores perspectivas de crecimiento, en pleno proceso de recuperación tras el impacto de la pandemia.

En los últimos meses parece haberse renovado el interés por la región, tanto por su capacidad de suministrar materias primas estratégicas como por su papel en la batalla geopolítica global. Se perfilan así nuevas oportunidades que, por otra parte, no están exentas a su vez de riesgos.

La oportunidad de aprovechar la circunstancia histórica para sacar mayor partido a sus recursos naturales no es nueva. Tiene la ventaja del resultado a corto plazo; la desventaja de seguir generando dependencias de terceros y de seguir profundizando en un modelo productivo extractivista de valor añadido limitado.

Otra oportunidad, ampliamente defendida desde España, es la de reforzar la Alianza con la UE-ALC y avanzar juntos en las transiciones necesarias para abordar el futuro verde y digital, con transformaciones que impactarían en la educación, el empleo, el modelo productivo y la sostenibilidad. Como se ha descrito anteriormente, sería un escenario sumamente beneficioso para ambas partes; que también implica riesgos, sin embargo. Uno sería que, pese a la retórica, el interés real de la UE a corto/medio plazo esté más en asegurarse el suministro de materias primas que en desarrollar una alianza más sofisticada. Lo que se escucha a veces en Bruselas o incluso en Madrid parecería en ocasiones apuntar en esa línea. Otro riesgo es que, aplazado por otras prioridades, el intento de relanzar las relaciones vuelva a quedar en un conjunto de buenas intenciones, sin los recursos reales para desplegar todo su potencial. España, que, junto con el alto representante, liderará dicho proceso, va a necesitar unas buenas dosis de determinación e inteligencia política para conjurar dichos riesgos.

En el aire queda el recelo de determinados segmentos de la región, y del Sur Global, en general, hacia Occidente, tanto por la narrativa alimentada por otras potencias (China y Rusia) en su desafío al orden global establecido tras la Segunda Guerra Mundial, como por la renovación de los discursos anticoloniales.

Pero junto a ello queda también la frustración ante la incapacidad de la región de construir un multilateralismo eficaz. Los múltiples intentos a lo largo de la historia se han visto tradicionalmente condicionados por cuestiones ideológicas, sometidos al vaivén de los aires políticos. Una frustración que nace del potencial real y percibido de una mejor coordinación e integración de un conjunto de países que comparten idiomas, tradiciones y cultura (también, por supuesto, el gigante brasileño), con recursos, con un capital humano envidiable, pero con sistemas políticos que no acaban de cumplir con el contrato social ofrecido a sus ciudadanías. Un ejemplo gráfico de este fracaso ha sido la incapacidad de la más antigua de las instituciones regionales, la Organización de Estados Americanos, de condenar los ataques a la democracia nicaragüense por el régimen de Daniel Ortega.

Una consecuencia de ese débil regionalismo es la ausencia o escasa notoriedad de voces latinoamericanas en los debates globales más acuciantes. Otra consecuencia puede tener un impacto aún más profundo. El orden global que se perfila es más fragmentado que el que dejamos atrás: en el comercio, en la seguridad, en las alianzas estratégicas. Las nuevas potencias están creando su propio entorno de organizaciones; África está profundizando sus procesos de integración comercial; el Pacífico busca convertirse en el nuevo motor del mundo. En ese entorno, todavía incipiente, la gestión de la fragmentación va a ser clave y la falta de organizaciones fuertes puede colocar a la región en una situación de desventaja.

En este repaso sucinto a la situación y las perspectivas latinoamericanas, apenas se ha incluido uno de los aspectos que más suelen destacarse: la seguridad y el papel de las organizaciones criminales. Los análisis sobre la región tienden a hacer hincapié en los aspectos más negativos. En este caso, hemos preferido centrarnos en aquellos que ofrecen perspectivas de futuro aleccionadoras. La transformación de los sistemas económicos hacia modelos verdes y digitales puede contribuir sin duda a reducir las enormes brechas de todo tipo que caracterizan ALC y que alimentan, en buena medida, la inseguridad. El relanzamiento de la relación con la Unión Europea podría contribuir decisivamente a hacerlo posible. Los recursos, naturales y, sobre todo humanos, están ahí. Está por ver si la voluntad y las circunstancias políticas permiten avanzar firmemente en esa dirección.

Bibliografía

- Aguirre, M. (2020). Las políticas posimperiales de Donald Trump hacia América Latina. En: Grabendorff, W. y Serbin, A. (eds.). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Icaria Editorial. Pp. 97-113. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/011-aguirre.pdf>
- Bárcena, A., et al. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la CEPAL-Desarrollo sostenible, CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45677>
- Bonilla, A. y Sanahuja, J. A. (eds.) (2022). *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*. Fundación EU-LAC y Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/11/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion.pdf>
- Laufer, R. (2020). El proyecto chino 'La Franja y la Ruta' y América Latina: ¿Otro Norte para el Sur? En: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*. N.º 20, julio-diciembre 2019. Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO). Pp. 9-52. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/el-proyecto-chino-la-franja-y-la-ruta-y-america-latina-otro-norte-para-el-sur>
- Márquez de la Rubia, F. (2020). *El nuevo USMCA: el libre comercio a los ojos de Trump*. Documento Informativo IEEE 09/2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI09_2020FRAMAR_USCMA.pdf
- Reid, M. (2007). *Forgotten Continent. The Battle for Latin America's Soul*. Yale University Press.
- (2017) *Forgotten Continent. A History of the New Latin America*. Yale University Press.
- Sahanuja, J. A. (ed.) (2022). *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*. Fundación Carolina.