España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en la vecindad

Haizam Amirah Fernández | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @HaizamAmirah

Ainhoa Marín | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @ainhoamarine

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @miramilosevich1

Ilke Toygür | Investigadora, Real Instituto Elcano | @ilketoygur

Resumen[1]

España y la Unión Europea (UE) se enfrentan en 2022 a un vecindario muy complejo, con problemas añadidos a los que ya existían antes de la pandemia. En el Magreb y Oriente Medio, el autoritarismo puede sentirse reforzado internamente y endurecer sus posiciones hacia el exterior, aunque el apoyo a ese modelo de estabilidad difícilmente contribuirá a la construcción de un espacio de paz y prosperidad compartidas en torno al Mediterráneo. La segunda línea de vecindad meridional –África Subsahariana– seguirá sujeta a incertidumbre por la incidencia del virus y la inestabilidad política en muchos países, pero se espera que el nuevo año relance el crecimiento económico (despliegue del Área de Libre Comercio Continental Africana) y la cooperación con Europa (con la VI Cumbre Unión Europea-Unión Africana). Por lo que respecta al este de Europa, la difícil relación con Rusia seguirá marcando una agenda cargada de retos: la dependencia energética, la creciente rivalidad en los países que forman parte de la Política de Vecindad Oriental y la resolución de las crisis en Ucrania y Bielorrusia.

1. Magreb, Mediterráneo y Oriente Medio

El vecindario sur de España se ha vuelto menos estable y las primeras consecuencias ya se hacen notar. La edición anterior de este documento advirtió de los efectos desestabilizadores de la decisión de Donald Trump, en diciembre de 2020, de reconocer de forma unilateral la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental –un territorio que las Naciones Unidas consideran "no autónomo"– a cambio de que Rabat anunciara que establecía relaciones diplomáticas plenas con el Estado de Israel. Asimismo, se destacaba el peligro de que las dos potencias del Magreb, Argelia y Marruecos, estuvieran enfrascadas en una carrera armamentística y exhibieran un nacionalismo cada vez más militante, dirigido principalmente contra el vecino.

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

Las consecuencias de la escalada de tensión y animosidad en el norte de África se hicieron más visibles durante 2021. Por un lado, el conflicto del Sáhara Occidental ha dejado de ser un "conflicto congelado", como lo fue durante 29 años hasta que en noviembre de 2020 el Frente Polisario dio por roto el alto el fuego con Marruecos. Tras tres décadas de proceso de paz auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el movimiento saharaui, que reclama la autodeterminación del territorio, consideró que la vía diplomática no había dado ningún resultado y que el proceso solo servía para afianzar el *statu quo* favorable a la posición marroquí. En el actual contexto, nada parece indicar que el proceso de paz se vaya a reactivar con éxito, ni siquiera tras el nombramiento, en octubre de 2021, de Staffan de Mistura como nuevo enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental.

Por otro lado, el aumento de tensión regional se manifestó en la ruptura de relaciones diplomáticas entre Argelia y Marruecos en agosto de 2021 y la subsiguiente no renovación y cierre del gasoducto Magreb-Europa (GME), inaugurado en 1996 y que transportaba gas natural desde Argelia a la Península Ibérica a través de Marruecos. En noviembre, la presidencia argelina acusó a su vecino del oeste de "terrorismo de Estado", tras un ataque –posiblemente con dron– en el que murieron tres camioneros argelinos que atravesaban la zona del Sáhara Occidental controlada por el Frente Polisario. Argel anunció que esos asesinatos no quedarían sin castigo.

Hacía al menos cuatro décadas que el nivel de conflictividad entre Argel y Rabat no alcanzaba cotas tan elevadas y peligrosas. Para España, atrapada en una delicada relación triangular con sus vecinos inmediatos del sur, son muy malas noticias. En primer lugar, porque el cierre del GME afecta a la seguridad del suministro de gas natural argelino a España, reduciendo el número de gasoductos en funcionamiento de dos a uno, quedando activo el de menor capacidad. En segundo lugar, España queda expuesta ante las presiones que decidan ejercer sus vecinos del sur, sumidos en una espiral de acusaciones, amenazas y gestos hostiles que no tiene visos de remitir en un futuro cercano. El estrechamiento de lazos entre Marruecos e Israel en temas de seguridad e inteligencia, que es visto como una "línea roja" por Argelia, amenaza con desestabilizar más el Magreb si se importan al Mediterráneo occidental los conflictos inextricables de Oriente Medio (Israel-Palestina e Israel-Irán).

El riesgo de escalada entre Argelia y Marruecos es real. Aunque a finales de 2021 no parezca lo más probable, no se debe descartar un enfrentamiento armado directo o con la implicación del Frente Polisario. A lo largo de 2022, una chispa accidental o provocada adrede podría incendiar el norte de África, desestabilizando sus vecindarios mediterráneo y saheliano. De ahí la urgencia de buscar vías de desescalada para evitar males mayores. España, junto a otros países con capacidad de influir en el Magreb, debe buscar que baje la tensión entre sus vecinos meridionales y que se establezcan canales de diálogo. Si esa vía no da resultados y la conflictividad pone en riesgo intereses nacionales, el gobierno español debería adoptar medidas más asertivas y firmes, que serían más efectivas cuanto más respaldo político y social tuviesen y más coordinación se buscara en el ámbito europeo.

Las fuentes potenciales de inestabilidad a las que se enfrentará el vecindario mediterráneo de España durante 2022 no se limitan a las rivalidades y conflictos entre Estados ni a las intervenciones de potencias externas. Prácticamente todos los países de la región se enfrentan a situaciones internas desfavorables, agravadas por los efectos de la pandemia de COVID-19, con caídas significativas del producto interior bruto y pérdidas de empleo y riqueza. La región árabe, de la que forman parte casi todos los países del sur y este del Mediterráneo, es la más desigual del mundo. Además, sus niveles de desarrollo humano están considerablemente por debajo del potencial de sus poblaciones y recursos.

Las revueltas antiautoritarias que recorrieron el sur y este del Mediterráneo en dos olas (2011 y 2019) sacaron a la luz las limitaciones de los regímenes que pretenden imponer un modelo de estabilidad autoritaria, así como la incapacidad de los actores sociales y políticos de oposición para ofrecer alternativas viables de gobierno. En medio de esa lucha entre corrientes revolucionarias y contrarrevolucionarias apareció la pandemia, que ha agravado problemas y multiplicados conflictos en la región. En ausencia de una recuperación económica sólida y bien repartida, el deterioro de las condiciones de vida y los servicios públicos provocará una mayor contestación social en distintos puntos del vecindario mediterráneo de España, ya de por sí volátil.

Una tendencia que se está acentuando tanto en el Magreb como en Oriente Medio en los dos últimos años –al igual que en otras regiones del mundo– es el aumento del endeudamiento de los Estados para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. La mayoría de países árabes han puesto en marcha planes de recuperación que implican aumentar sus desequilibrios fiscales y macroeconómicos. Aquellos que disponen de importantes fondos soberanos han recurrido a ellos. Otros países se han visto forzados a pedir ayuda a las instituciones financieras internacionales. Vista la experiencia histórica, ese creciente endeudamiento requerirá la realización de ajustes dolorosos más adelante. A la anterior tendencia hay que sumar el aumento de los precios de los alimentos en distintas partes de la región, llegando a encarecerse en algunos países más del 25% en el último año y dejando al descubierto de nuevo la fragilidad estructural de sus sistemas alimentarios.

Además, las incertidumbres asociadas a la pandemia impiden hacerse una idea clara de cómo se producirá la recuperación en los países árabes. Un factor crítico para ello es la lucha contra la pandemia mediante la vacunación, lo que debería contribuir a la apertura de las economías regionales, sobre todo de los sectores más vulnerables como el turismo. Por ahora, los datos regionales de vacunación dejan mucho que desear en la mayoría de los países. De ahí que resulte urgente aumentar la cooperación internacional para que se suministren vacunas a las poblaciones de la región en números suficientes. España debería estar a la cabeza de los países que promuevan iniciativas para ayudar a sus países vecinos, tanto para el suministro de vacunas como para incorporarlos a los planes de recuperación europeos.

Existen suficientes indicios para pensar que, a lo largo de 2022, España se enfrentará a un vecindario sur más complejo, con más problemas añadidos a los que ya existían antes de la pandemia y que no se habían resuelto (de tipo económico y social, así como de carácter geopolítico). El autoritarismo, que está en el fondo de muchos de esos

problemas, puede sentirse reforzado internamente endureciendo sus posiciones hacia el exterior. Sin embargo, el apoyo a ese modelo de estabilidad autoritaria difícilmente contribuirá a la construcción de un vecindario de paz y prosperidad compartida en torno al Mediterráneo.[2]

En lo referente a Turquía, la relación bilateral se sigue beneficiando del hecho de no existir un bagaje histórico de agravios ni una opinión pública sensibilizada. En la Unión Europea (UE), España desempeña un papel conciliador y sigue siendo partidaria de que continúen unas negociaciones de adhesión de futuro más que incierto. En la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Madrid es también uno de los pocos amigos que tiene Ankara en estos momentos, como demuestra la misión "Apoyo a Turquía" con una Unidad Patriot y 150 militares españoles desplegados en la frontera con Siria desde hace siete años. El 17 de noviembre de 2021 se celebró la VII Cumbre Hispano-Turca. En 2022, la agenda estará marcada por la cooperación en política exterior y de seguridad (dialogo en el Mediterráneo Oriental y cumbre de la OTAN en Madrid) y por los crecientes vínculos comerciales y empresariales. Las inversiones españolas se han intensificado y abarcan sectores importantes de la economía turca, como el bancario (BBVA acaba de lanzar una opa por el 50,15% restante de su filial en Turquía).

2. África Subsahariana

Aunque a diferentes ritmos, los países de África subsahariana han iniciado una recuperación económica en 2021. Se prevé que esta tendencia se acelere en 2022. La subida de los precios de las materias primas, el restablecimiento de las exportaciones y la relajación de las medidas contra la pandemia propiciaron un crecimiento económico de en torno al 3,3% regional en 2021. Las principales potencias africanas, Nigeria y Sudáfrica, crecerán a un ritmo medio, apoyado sobre todo en el sector servicios. Angola se recupera después de años de recesión y el resto de la región acelera su crecimiento a buen ritmo. A pesar de todo, la región subsahariana seguirá sujeta a incertidumbre por las bajas tasas de vacunación, la incidencia de nuevas variantes del virus como ómicron, la lentitud en las reformas estructurales y la inestabilidad en algunos países.

La parte positiva –para un número importante de países– es que el auge de las materias primas continuará durante 2022. También se espera recuperar los viajes y el turismo en aquellas zonas donde las tasas de vacunación son más altas. Además, el 1 de enero de 2021 se inició el nuevo régimen comercial del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). De ser plenamente operativo en los próximos años, será un paso fundamental que acompañará importantes transformaciones en el continente.

Los golpes de Estado en Malí, Guinea, Chad y Sudán durante el 2021 han ensombrecido los logros democráticos del continente, pero conviene recordar que se ha avanzado mucho en este aspecto durante la última década. En 2022 destacará más la evolución

[2] Haizam Amirah Fernández, Carmen Descamps y Eduard Soler i Lecha (eds.) (2021), *A moment to reflect: Creating Euro-Mediterranean bonds that deliver*, Real Instituto Elcano, CIDOB y Fundación Friedrich Naumann, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/a-moment-to-reflect-creating-euro-mediterranean-bonds-that-deliver .

de los conflictos en Etiopía, Mozambique o el Sahel que los escasos procesos electorales previstos (presidenciales en Angola, Yibuti, Kenia, Somalilandia y Malí). También habrá que seguir las posibles nuevas oleadas de la pandemia y el probable inicio de la fabricación de vacunas en el continente.

En el ámbito de las relaciones con Europa, y después de dos años de retraso por la pandemia, la UE y la Unión Africana (UA) celebrarán su VI Cumbre en Bruselas en 2022. La reunión ministerial preparatoria de la Cumbre –celebrada en octubre de 2021– adelanta algunos de los que pueden ser los ejes fundamentales de la cooperación futura: cooperación sanitaria, transformación digital y transición verde. A ello se unen los temas habituales en la agenda: cooperación para la paz, seguridad y gobernanza, migraciones y movilidad. La UE pretende relanzar así las relaciones con África y recuperar parte de la influencia perdida. Otros actores internacionales, como EEUU, China, Turquía y Rusia, seguirán tratando de ganar terreno en el continente.

España mantiene institucionalmente el interés estratégico en África de los últimos años, que se ha traducido en varias acciones a lo largo de 2021. El lanzamiento en marzo de 2021 de Foco África 2023, programa (o "guía práctica") tradujo a acciones el III Plan África de 2019 y aglutinó por primera vez compromisos de toda la administración española para el periodo 2020-23, un paso importante en la coordinación de la acción exterior de España en África. A finales del año, el Encuentro España-Unión Africana mostró el interés de España en impulsar una mayor relación con el continente no solo a nivel bilateral, sino también continental. 2021 ha sido además un año de visitas oficiales españolas, añadiendo al ciclo que empezó en 2020 –con visitas a Mauritania, Níger, Chad, Malí, Burkina Faso y Gambia– visitas a Guinea Conakry, Ghana, Senegal, Angola, Guinea-Bissau y Costa de Marfil. La migración irregular, la cooperación bilateral en materia de seguridad, los sectores turísticos y de pesca, el acceso de empresas españolas a contratos públicos y las reuniones con agrupaciones de mujeres han marcado la agenda española en estas visitas.

Para España, el país de la UE más cercano al continente africano es fundamental entender las relaciones con los países de África Subsahariana, trascendiendo un enfoque centrado en las amenazas de seguridad y los movimientos migratorios. Solo reforzando una perspectiva de África como oportunidad económica y política y apoyando a los países africanos a afrontar los retos (sanitarios, laborales, de transformación digital y fortalecimiento de las cadenas de valor) post COVID podrá ser vista España como un actor legítimo e influyente en el continente.

3. Rusia y Europa del Este

La posición de España hacia Rusia ha estado tradicionalmente influida por la lejanía geográfica y unas relaciones económicas de baja intensidad. España no tiene una política exterior específica hacia Rusia, sino que la desarrolla dentro del marco de la UE y la OTAN. Sin embargo, el interés de los españoles por una política de la UE coherente hacia Rusia ha aumentado por cuatro razones: la interferencia de Moscú en el referéndum ilegal de Cataluña y sus vínculos probados con independentistas catalanes radicales; varios ciberataques a las instituciones públicas españolas procedentes de Rusia; una creciente percepción de que el Kremlin apoya casi cualquier acontecimiento

político desestabilizante (Brexit, campaña de Donald Trump, candidaturas eurófobas en las elecciones legislativas de varios Estados miembros, campañas de desinformación); y la anexión de Crimea y el apoyo –militar, económico, político– a los rebeldes pro-rusos en Ucrania, así como al régimen de Alexander Lukashenko en Bielorrusia. Los desafíos de Rusia para la UE son los de España, y viceversa.

El Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó en marzo de 2016 "Cinco Principios Rectores de la Política de la UE hacia Rusia" para enfrentarse al entonces llamado "desafío estratégico más importante". En mayo de 2021, el Alto Representante Josep Borrell reafirmó estos principios en una sencilla consigna: *push back, contain, and engage* (hacer retroceder, contener y comprometerse). Los principios rectores no son una estrategia, dado que la UE carece de una visión común sobre qué tipo de amenaza representa Rusia. Pero, por ahora, son el único instrumento común que tiene la Unión para articular sus relaciones con Moscú.

Entre los retos más importantes para la UE en su relación con Rusia están: la dependencia energética, la creciente rivalidad entre Bruselas y Moscú en los países que forman parte de la Política de Vecindad Oriental de la UE (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Ucrania), y la ausencia de una estructura de seguridad y defensa europea. Para el Kremlin existe una nueva línea divisoria en Europa a lo largo de la propia frontera occidental rusa, consecuencia del fracaso de los países euroatlánticos en la creación de un sistema de seguridad que incluya a Moscú. Mientras la UE y Rusia no encuentren una solución al problema histórico de una estructura de seguridad aceptable para ambos actores, su rivalidad continuará y Rusia seguirá siendo un reto y amenaza para la UE.

Esta rivalidad geopolítica crece en los Balcanes, África, América Latina y Oriente Próximo, pero sobre todo en los países de la Vecindad Oriental. En su origen y fundamento está la incompatibilidad de las formas en que Moscú y Bruselas entienden la soberanía de los Estados del espacio post-soviético. Mientras que la UE apoya la transición democrática de estos países y suscribe sus esfuerzos por escapar de la influencia desestabilizadora rusa, el Kremlin les reconoce una soberanía limitada, porque forman parte de su "zona de interés privilegiado". El futuro de las relaciones entre la UE y Rusia dependerá de la resolución de las crisis en Ucrania y Bielorrusia.[3]

El papel de España en la relación UE-Rusia puede ser doble. Por un lado, es destacable la participación española, en los marcos de la OTAN, en la vigilancia del espacio aéreo de los Países Bálticos: una muestra de solidaridad y unidad transatlántica que debe continuar. Además, España podría desempeñar contribuir a reforzar la unidad europea en su relación con Rusia. La única posibilidad de la UE para conllevarse con Rusia es fortalecer la resiliencia democrática de sus Estados miembros y apoyar las transiciones democráticas en los países del espacio post-soviético para escapar de la influencia de Moscú.

[3] Mira Milosevich-Juaristi (2021), "La nueva estrategia de la UE para Rusia: un equilibrio de debilidad", ARI nº 53/2021, 7/V/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2021-milosevich-nueva-estrategia-de-la-ue-para-rusia-un-equilibrio-de-debilidad