
España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en globalización, desarrollo y gobernanza

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

Manuel Gracia | Investigador, Real Instituto Elcano | @gmgraciasn 

Iliana Olivie | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @iolivie 

Andrés Ortega | Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano | @andresortegak 

María Santillán | Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano

Federico Steinberg | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Steinbergf 

Resumen¹

La Agenda 2030 ha sufrido graves retrocesos en salud global, educación e igualdad de género. España quiere responder a estos retos con la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, adoptada en 2021. Aunque la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial ha aumentado, la española ha disminuido, lo que dificulta la reforma de la Cooperación española. La ONU se ve lastrada por la competencia estratégica entre Estados Unidos (EEUU) y China, al tiempo que el llamado Sur Global eleva su voz y defiende intereses propios. Las perspectivas para el comercio son inciertas: el rebote en los intercambios internacionales genera importantes cuellos de botella en las cadenas globales de suministros, y se incrementan los movimientos proteccionistas, mientras la gobernanza multilateral del comercio continúa debilitándose.

1. La Agenda 2030 y España

La pandemia ha supuesto un retroceso en el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En 2020 cayeron unos 120 millones de personas en la pobreza extrema, el primer aumento en lo que llevamos de siglo. La dimensión de la Agenda 2030 más afectada por la pandemia ha sido, como cabía esperar, la de salud y bienestar, con 250 millones de casos y más de cinco millones de muertes en el mundo por COVID-19. Esto ha afectado especialmente a grupos vulnerables: personas mayores (que representan el 14% de las infecciones por COVID-19 pero el 80% de las muertes), migrantes y refugiados (por falta de acceso a servicios de salud, recursos financieros y/o miedo a pedir atención médica por riesgo de ser deportados), como indica el último informe sobre los ODS de las Naciones Unidas.

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 medidas de aislamiento y la reducción de los desplazamientos han supuesto un retroceso de unos 20 años en educación –se calcula que más de 580 millones de estudiantes se quedaron atrás en 2020–, debido en gran medida a la falta de la infraestructura tecnológica necesaria para que muchos niños continúen con sus estudios. Esto ha afectado de manera particular a las niñas, lo que, sumado al incremento de la violencia de género registrado durante los confinamientos, sitúa al objetivo sobre igualdad de género en un estado alarmante.

La vacunación global contra el COVID-19 ha demostrado ser clave para frenar el avance del virus y por tanto de sus efectos en otras dimensiones de la Agenda 2030, como la pobreza y la educación. Pero el progreso en la vacunación está siendo profundamente desigual. A finales de 2021, el 48,9% de la población mundial ha recibido al menos una dosis de la vacuna contra el COVID-19. En los países de renta baja esta cifra es de tan solo 3,1%, y esto a pesar de que con el mecanismo COVAX se han distribuido más de 400 millones de dosis (sobre todo a países en desarrollo) en 2021.

El objetivo más urgente para 2022 es alcanzar unos niveles de inmunización lo suficientemente altos como para poder tratar el COVID-19 como una enfermedad endémica. La mayor amenaza actual es que, en un contexto de inmunización incompleta, aparezcan versiones del virus más agresivas y resistentes a las vacunas disponibles, en la línea ya apuntada a final de 2021 por la variante ómicron. Así, la salud global y la Agenda 2030 en el nuevo año estarán determinadas por la medida en que el liderazgo global y la solidaridad consigan movilizar suficientes recursos para generar capacidad de producción y distribución de vacunas a nivel global. También por la medida en que la recuperación económica, sanitaria y social se realice de manera sostenible y responsable con el medio ambiente.

En España, el Gobierno adoptó y publicó en julio de 2021 su [Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030](#), que entiende la Agenda 2030 y los ODS como la hoja de ruta esencial para guiar la recuperación tras la pandemia. Esta Estrategia, que se estructura en ocho retos país y sus políticas aceleradoras correspondientes, pone énfasis en la arquitectura institucional para el progreso de la Agenda en España y en el proceso de elaboración de este documento estratégico. Esto explica en parte el sesgo de los objetivos hacia lo social, al tratarse de una Estrategia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Aunque el peso de los retos de la dimensión nacional de la Agenda 2030 es mayor que el de los de la internacional (perpetuando el sesgo hacia lo interno en la lectura española de la Agenda, como hemos destacado en publicaciones anteriores), se observa una cierta evolución en este aspecto. La dimensión internacional de la Agenda 2030, por lo general circunscrita a la política de cooperación internacional al desarrollo, se amplía en este nuevo documento, integrando también la diplomacia y transición ecológicas, la justicia global, la promoción de la digitalización, la internacionalización de la empresa, el comercio internacional, la migración y la salud global. Esta Estrategia incluye, además, la propuesta del [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) de apostar por una economía circular que se ajuste a la estructura económica del país –articulada en un 99,85% a través de micro, pequeñas y medianas empresas– y por una transición verde y digital.

2. Política española de cooperación al desarrollo

Tras la declaración de pandemia global en 2020 se sucedieron análisis sobre el comportamiento de la cooperación internacional que preveían caídas acusadas de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en un contexto de confinamientos, caída del empleo, aumento de las necesidades sociales y sanitarias internas y cierre temporal, pero generalizado, de fronteras. Sin embargo, y contra estos pronósticos, las cifras preliminares de ayuda, publicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en octubre, confirman un nuevo récord histórico del volumen de ayuda neta al desarrollo. Crece algo más de 7% en el último año: de 146.482 millones de dólares en 2019 a 156.829 millones en 2020.

El hecho de que no se quebrara la tendencia de la ayuda mundial a aumentar viene a confirmar que la comunidad de donantes tradicionales ha leído la pandemia como un motivo más para reforzar la gobernanza internacional y contribuir a paliar las brechas de desarrollo en el Sur global –objetivos ambos para los que la ayuda es una herramienta clave–. Se disipan así las dudas acerca de la posibilidad de que con la pandemia aumentaran las reacciones nacionalistas lo que hubiera derivado en un recorte de la ayuda global. La subida se explica en buena medida por el esfuerzo presupuestario realizado en la UE. Los desembolsos de las instituciones de la UE se disparan 32% en sólo un año (de 15.266 millones a 20.169). No obstante, y al igual que ocurriera en el momento de la Gran Recesión, la cooperación española se desacopla de la tendencia de la OCDE, registrándose incluso una disminución de la ayuda española en 2020, de algo más del 2%, al descender de 2.708 millones de dólares a 2.649.

La Cooperación Española revisará su esfuerzo inversor en cooperación para el desarrollo en el marco de la triple reforma que ya se mencionaba en una publicación anterior de esta serie: nueva ley de cooperación; reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y reforma del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), el instrumento de cooperación financiera. A final de 2021 se ha sometido a consulta pública el anteproyecto de nueva ley (que se llamará de “Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”) y se espera su tramitación en las Cortes a comienzos de 2022, en un difícil contexto de fragmentación parlamentaria y polarización política. Se trata, además, de una ley que sentará los principios de un nuevo FONPRODE cuyo desarrollo último terminará de perfilarse en el año (o años) venideros.

Para 2022, se ha aprobado un incremento presupuestario de 391,62 millones de euros, que se destinara en tres cuartas partes a la donación de vacunas y en unos 100 millones al presupuesto de la AECID. Con esta decisión, el gobierno mantiene su apuesta sectorial por la salud global, que se fecha, además, antes del estallido de la pandemia. De ejecutarse este presupuesto de 3.506,59 millones de euros, España estaría pasando de un esfuerzo relativo de ayuda de 0,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en 2020 al entorno de 0,28% en 2022. Si bien se trata de un aumento en el volumen total de ayuda del 14% en sólo un año, y el mayor incremento en una década, implica una velocidad de crecimiento netamente insuficiente, según la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, si es que se aspira a cumplir el compromiso de alcanzar un desembolso de 0,5% de la RNB solo un año después, al finalizar la legislatura.

3. España en los foros de gobernanza global multilateral

2021 ha marcado un regreso del multilateralismo, sobre todo con la llegada del demócrata Joe Biden a la Casa Blanca, aunque aún no está claro si el trumpismo fue un paréntesis o un preludio. EEUU ha vuelto al Acuerdo de París sobre Cambio Climático y a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Pero ello no significa que, salvo alguna excepción importante –como el acuerdo sobre fiscalidad internacional–, el multilateralismo haya recuperado su necesaria eficacia. Definir objetivos –por ejemplo, en el G20, para que al menos un 40% del mundo esté vacunado contra el COVID-19 en 2021, y un 70% para mediados de 2022, siguiendo las recomendaciones de la OMS–, o en la COP26 de Glasgow sobre lucha contra el cambio climático, no implica que se hayan aportado los recursos y la gobernanza para conseguirlos, como tampoco la cobertura sanitaria global y otros necesarios avances dentro de los ODS. El mundo sería muy distinto si los comunicados de las cumbres de los G20 se cumplieran. Sirven para impulsar avances y para generar conciencia, pero no son operativos. Estamos ante un multilateralismo más discreto, con nuevos actores más allá de los Estados.

La política global, sobre todo en ese marco fundamental que es la Organización de las Naciones Unidas, se está viendo lastrada por la competencia estratégica entre EEUU y China, y en menor medida Rusia, aunque las dos grandes potencias supieron coordinarse en la COP 26 de Glasgow. Mientras, el llamado Sur Global ha empezado a elevar su voz y a defender intereses propios. En la Asamblea General de la ONU y otros foros globales, como el G20, el presidente del Gobierno español ha defendido el valor intrínseco del multilateralismo, un concepto y término transversal que está entrando también en la política interna española. España ha estado activa en estos marcos globales, dificultados por la tensión geopolítica y por una pandemia que no acaba de remitir a nivel global. En estos foros globales, el Gobierno español se ha comprometido a entregar unos 40 millones de dosis de vacunas contra el COVID-19, es decir, una por habitante adulto de España (como también ha hecho Francia, por ejemplo), con un énfasis especial en América Latina, África Subsahariana y la vecindad de la UE.

España también ha estado activa en la COP26 de Glasgow. Tras un acuerdo de principios en el G20 para limitar el calentamiento global 1,5 grados por encima del nivel preindustrial, se produjeron avances, si bien insuficientes. El G20 no es un organismo con carácter ejecutivo ni legislativo, sino de impulso y coordinación. Produce iniciativas como el compromiso –aún sin precisar– de movilizar 100.000 millones de dólares anuales hasta 2025 para abordar las necesidades de los países en vías de desarrollo en la lucha contra el cambio climático. La COP26 no ha sabido, por diferencias profundas de intereses, traducir estas buenas disposiciones en medidas prácticas.

En octubre, en la cumbre extraordinaria virtual del G20 tras la salida de Afganistán, Pedro Sánchez pidió seguir apoyando a la población afgana, y muy especialmente a las mujeres y las niñas, así como no cejar en la lucha contra el terrorismo global y “extraer las lecciones de Afganistán” para otras regiones frágiles, como el Sahel. También en el ámbito de los derechos fundamentales cabe destacar que, con su Carta de Derechos Digitales, España se ha convertido en el primer país en reconocer formalmente la necesidad de proteger y promover los de la era digital, aspirando a impulsar estos principios en los derechos humanos en el marco de la ONU y en su voluntad de elevar esta Carta en las negociaciones posteriores a la Cumbre para las Democracias que ha

promovido la Administración Biden.² Todo ello forma parte de la nueva diplomacia digital o tecnológica que promueve el Gobierno.

En 2021, la diplomacia española también se movilizó para evitar el riesgo de que Arabia Saudí –que ha aumentado su atractivo como destino turístico– planteara llevarse de Madrid la sede de la Organización Mundial del Turismo (OMT), el único organismo de Naciones Unidas con base en España. Finalmente, los amagos de movimientos saudíes quedaron en nada, comprometiéndose España a construir una nueva sede a partir de 2022.

En el G20, en el que participa con un estatus de invitado permanente, España también ha prestado un activo apoyo a la instauración de un impuesto mínimo global para sociedades del 15%, sobre todo dirigida a las grandes tecnológicas, para su fiscalización allá donde prestan sus servicios. La medida fue pactada a principios de octubre por unos 140 países con mediación de la OCDE, aunque su aplicación se retrasa a 2023 porque necesita la ratificación nacional de muchas de las partes, comenzando por EEUU, país con el que España ya estaba negociando un acuerdo en este sentido.

La agenda global en 2022 vendrá cargada con todas estas cuestiones, a las que hay que sumar la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la COP27, a celebrar en Egipto –de nuevo el Sur Global–, en la que se vuelven a situar esperanzas. El secretario general de la ONU, António Guterres, quiere impulsar una nueva Agenda Común que presentó en septiembre. El tiempo avanza y la Agenda 2030 de los ODS, a la que España presta tanta importancia, ha sufrido retrocesos en términos globales. Necesita un nuevo impulso.

2022, en términos de gobernanza global, seguirá situándose no solo bajo la égida de la rivalidad en varios terrenos entre EEUU y China, sino también de una cierta retirada de esta última, como ha evidenciado la ausencia presencial de Xi Jinping –que no de China– de la Asamblea General de la ONU y las cumbres del G20 y COP26. Y, en menor medida, también de Rusia. España, no siendo equidistante (pues EEUU es un aliado con quien comparte intereses y valores), debe contribuir a evitar que esa rivalidad asfixie el multilateralismo, que se ha de reinventar en parte para adaptarse a un mundo con más actores y con distintos valores y enfoques políticos, y una agenda global cada vez más necesitada del reconocimiento y gestión de bienes públicos o comunes globales, una temática que va a ir a más.

Tras Italia en 2021, el G20 en 2022 se desarrollará bajo la presidencia de Indonesia, seguida, en 2023, de India. Va a tener una mayor orientación hacia el Sur Global, cuyos intereses apuntan a un mundo que ya no está dominado por el Norte. España puede ser un buen interlocutor para este Sur Global y defender así su propia presencia en el G20, ante presiones para ampliarlo y reducir la presencia europea. Es una ocasión para que España apoye, desde el G20 y la ONU –el foro global por excelencia– que la Asamblea

² Andrés Ortega (2021), “El impacto del COVID-19: la digitalización como bien común”, DT 1/2021, Real Instituto Elcano, 12/1/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt1-2021-ortega-el-impacto-del-covid-19-digitalizacion-como-bien-comun.

General, en la que está mejor representado el Sur Global, gane peso sobre un Consejo de Seguridad paralizado. También para que se preste más atención a regiones como el Sahel y América Latina.

4. España y el debate sobre el proteccionismo

Dadas sus derivadas –como la contracción de la producción mundial o las amplias restricciones al movimiento de personas–, la pandemia ha tenido un fuerte efecto desglobalizador. Los valores agregados mundiales de los indicadores del Índice Elcano de Presencia Global cayeron en torno al 9% entre 2019 y 2020 (ver cuadro). Si bien es cierto que parte de esta variación se explica con fenómenos previos y distintos a la pandemia, también lo es que algunos de estos comportamientos sí son causa directa de la misma (por ejemplo, la contracción de los flujos turísticos internacionales en 73%). Queda también por ver cuáles de estos efectos serán coyunturales y cuáles pueden moldear estructuralmente la (des)globalización.

Comportamiento de las variables del Índice Elcano de Presencia Global en 2019 y 2020 (tasa de variación respecto del año anterior, en %, resto de valores en valor índice).³

	Variación (%)	Valor 2019	Previsión 2020
Energía	-33,5	356,80	-119,42
Bienes primarios	2,2	560,40	12,59
Manufacturas	-4,3	1.808,50	-77,63
Servicios	-20,0	1.852,70	-369,72
Inversiones	-12,3	3.697,80	-454,92
Tropas	-10,4	1.033,60	-107,49
Equipamiento militar	-0,6	1.768,20	-10,61
Migraciones	2,6	281,40	7,32
Turismo	-73,0	287,60	-209,95
Deportes	-1,4	156,80	-2,20
Cultura	-19,7	588,70	-115,97
Información	-5,0	311,22	-15,6
Tecnología	0,8	755,80	5,67
Ciencia	27,2	471,80	128,20
Educación	0,7	362,50	2,54
Cooperación al desarrollo	5,4	417,50	22,55
Económica	-12,7	8.276,20	-1009,10
Militar	-4,3	2.801,8	-118,10
Blanda	-4,9	3.633,32	-177,41
Global	-8,9	14.711,32	-1304,62

Fuente: elaboración propia.

La globalización económica, ya renqueante antes del estallido de la pandemia, se vio fuertemente afectada por una crisis sanitaria. Y quizá, aunque en mucha menor medida, por una vuelta a la política industrial (re-etiquetada como autonomía estratégica) y la reconfiguración de las cadenas globales de producción. El resultado fue una caída abrupta del comercio y de las inversiones internacionales. Si en 2020 se desploman las exportaciones mundiales de servicios (concentradas en el transporte de personas y mercancías, ambos congelados con la pandemia) y las de energía (en un contexto de caída de la producción y bajos precios, que rápidamente repuntarían en 2021), el comercio de bienes primarios se mostró resiliente y el de manufacturas acusó menores caídas agregadas (por el desigual comportamiento por rubros como los productos farmacéuticos frente a la industria automotriz).

En el plano de defensa, la pandemia supuso un repliegue importante de tropas desplegadas en bases extranjeras y misiones internacionales. Pero el aumento significativo de los presupuestos de defensa de los países miembros de la OTAN y el fin paulatino de las restricciones a los movimientos de personas hace prever una cierta vuelta a la globalización militar en 2022.

A diferencia de lo que ocurrió con la Gran Recesión, la globalización “blanda” –que lideró el crecimiento de los intercambios internacionales en los años 2010– se contrajo con la Gran Reclusión. Si la pandemia supuso un estímulo para la actividad y colaboración científica internacional y para la cooperación internacional al desarrollo, el turismo se desplomó y descendieron significativamente los acontecimientos culturales y deportivos transnacionales. Esto último incluye los Juegos Olímpicos, que se pospusieron de 2020 a 2021, lo que indica también una vuelta a la normalidad pre-pandémica de estas áreas de las relaciones internacionales. Sumadas a un estímulo posiblemente más estructural de la actividad científica y tecnológica y de la ayuda al desarrollo, todo ello permite pronosticar un mayor dinamismo de la dimensión blanda a corto plazo, consolidándose la tendencia de años previos.

En este contexto, el panorama del comercio internacional es contradictorio. Por un lado, la OMC prevé una importante aceleración del comercio mundial: 8% en 2021 y 4% en 2022, tras una caída del 5,3% en 2020, inferior a la prevista. Se están negociando diversos acuerdos que permitirían liberalizar el comercio, sobre todo en Asia. Por otro lado, mientras la crisis de la OMC está lejos de resolverse, las amenazas a los intercambios mundiales parecen multiplicarse. Se ha producido una fuerte disrupción en las cadenas globales de suministro, resultado de una reactivación desigual de la actividad tras meses de parón por la pandemia. Aunque lo lógico es que la oferta termine adaptándose a la demanda a lo largo de 2022, la escasez de productos o insumos específicos y el hecho de que el 70% del comercio mundial pase por cadenas de valor vuelve el ajuste mucho más lento de lo previsto. Además, la revisión de la seguridad y resiliencia de estas cadenas genera una reconsideración global del concepto de

³ Iliana Olivé y Manuel García (2021), “Así impactó la pandemia en la globalización”, ARI nº 94/2021, Real Instituto Elcano, 12/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2021-olive-gracia-asi-impacto-la-pandemia-en-la-globalizacion.

dependencia estratégica, que podría traducirse en una relativa relocalización y reducción del comercio y los flujos de inversión.

Al mismo tiempo, existe una tendencia cada vez más extendida entre países desarrollados a usar la política comercial como instrumento para lograr objetivos no comerciales, como la lucha contra el cambio climático o la defensa de los derechos humanos. Ejemplos de esto en la UE son la decisión de establecer un mecanismo de ajuste de carbono en frontera (para evitar la deslocalización derivada de la descarbonización interna) o el anuncio de la presidenta de la Comisión de restringir las importaciones de bienes producidos con mano de obra que trabaja en condiciones de explotación. No hay que descartar que estas medidas desencadenen respuestas proteccionistas por parte de otros países.

Finalmente, la vuelta de la Administración Biden a la diplomacia de guante blanco no se ha traducido en un regreso al multilateralismo en el ámbito comercial, como demuestra el hecho de que el órgano de apelación del mecanismo de resolución de diferencias de la OMC siga bloqueado. Cada vez parece más lejano un acuerdo para reformar esta institución, algo imprescindible para compatibilizar el capitalismo chino con el occidental. Tampoco parece que las tensiones entre China y EEUU –especialmente tras el incumplimiento chino de sus compromisos de importaciones de bienes estadounidenses– vayan a aminorarse.

Para España –un país que está cómodo en un marco multilateral de apertura comercial, predecible y estable–, este escenario es perjudicial. Un reflejo de ello es la dificultad para ratificar el Acuerdo UE-MERCOSUR.⁴ Aunque la mayoría de los aranceles estadounidenses sobre productos españoles (los vinculados al conflicto Airbus-Boeing y los unilaterales sobre el aluminio y el acero) han desaparecido, y la exposición de España a los mercados estadounidense y chino es menor que la de otros socios europeos, la excesiva dependencia española del comercio con Europa podría perjudicarle en caso de una desaceleración anticipada inducida por las tensiones energéticas, o por un deterioro de las relaciones de la UE con el Reino Unido tras el *Brexit*. Tampoco ayuda el hecho de que el turismo mundial tardará aún en recuperarse.

⁴ Enrique Feás (2021), “La estrategia de política comercial de la UE y sus implicaciones para España”, ARI nº 79/2021, Real Instituto Elcano, 23/IX/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari79-2021-feas-la-estrategia-politica-comercial-de-ue-y-sus-implicaciones-para-espana.