

España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en globalización, desarrollo y gobernanza

Manuel Gracia Santos | Investigador, Real Instituto Elcano | @mgraciasn 

Iliana Olivie | Investigadora principal y coordinadora del Proyecto Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano | @iolivie 

María Santillán O'Shea | Ayudante de Investigación (Cooperación Internacional y Desarrollo), Real Instituto Elcano | @msantillanoshea 

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

Resumen¹

En 2023 continuará la tendencia, observada desde hace casi 10 años en el Índice Elcano de Presencia Global, que apunta a una menor integración de la economía mundial (una pauta que fue fuerte durante la pandemia y que solo en parte se había revertido antes de la guerra en Ucrania). Esa relativa desglobalización, que es compatible con más comercio dentro de bloques ya existentes o en sectores muy específicos, se alimentará este año de diversos factores: el impacto proteccionista de la ley estadounidense IRA; las sanciones occidentales a Rusia; las restricciones a las exportaciones de alta tecnología a China; y el aumento de aranceles y legislaciones verdes que reducen los intercambios y el movimiento de personas al aumentar los costes de la movilidad. Este panorama supone claroscuros para España: dificulta el turismo, pero, por su situación, puede suponer la relocalización de la actividad económica y la inversión. En todo caso, a España le interesa que el entorno internacional sea estable y dotado de gobernanza multilateral sólida, pero eso no sucederá en el nuevo año, con una OMC cada vez menos relevante y un G20 poco operativo.

Los ODS, ya afectados por el impacto de la pandemia desde 2020, se han visto perjudicados por la invasión rusa. En 2023, la Agenda 2030 vendrá marcada por la evolución de la situación bélica y la capacidad que se demuestre para mitigar sus efectos. Esto implica el desafío de movilizar fondos adicionales para financiar la consecución de los ODS. Por lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, la UE avanzará en el diseño y puesta en marcha del proyecto *Global Gateway*. La presidencia semestral española puede servir para fortalecer el *partenariado con América Latina*, potencial aliado en la agenda de bienes públicos globales (clima, salud global). En cuanto a la cooperación propiamente española, en este año debe culminar el desarrollo

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

del marco normativo para dotar de estabilidad, viabilidad y capacidad de respuesta al sector.

Desglobalización y competición China-EEUU

A lo largo de 2023 continuará la reestructuración de la globalización que ya lleva en marcha varios años y que probablemente desembocará en una menor integración de la economía mundial, mayor proteccionismo, control de inversiones y movimientos de capital, extensión de las sanciones a Rusia, cierta reversión de las cadenas globales de suministro y crecientes problemas en la gobernanza económica global por la rivalidad entre grandes potencias. Esta tendencia, sin embargo, es compatible con el crecimiento del comercio dentro de algunos bloques ya constituidos, sobre todo en Asia, así como en los sectores vinculados a la digitalización y la inteligencia artificial.

También podrían negociarse (o ratificarse) nuevos acuerdos comerciales entre la UE y los países considerados cercanos geopolíticamente ahora que la Unión tiene claro que debe diversificar sus fuentes de suministro, depender menos de China y Rusia y ampliar sus alianzas en América Latina, África y Asia. En este contexto, cabe esperar que continúe un proceso de tenue desglobalización que se verá apoyado por, al menos, tres iniciativas.

En primer lugar, destacan las medidas proteccionistas que introduce la *Inflation Reduction Act* (IRA) estadounidense. Esta ambiciosa legislación, aprobada en agosto de 2022 para acelerar la transición energética y promover la digitalización en EEUU, dedicará 369.000 millones de dólares en 10 años a subsidios e inversiones para la transformación energética y la lucha contra el cambio climático, pero discrimina a los productores no estadounidenses. Aunque se ha creado un grupo de trabajo EEUU-UE para intentar evitar una guerra comercial transatlántica, esto no será fácil. Washington no suele modificar su legislación interna ante reclamaciones externas, aunque sean de aliados.

Segundo, las sanciones occidentales a Rusia, así como las restricciones a las exportaciones de alta tecnología estadounidense a China o las nuevas provisiones para restringir la inversión europea, configuran una tendencia de menor integración económica internacional ante el que la UE se muestra ambivalente. Por una parte, se está imponiendo la lógica del *friendshoring*: trasladar los vínculos y dependencias económicas hacia países con los que haya buenas relaciones políticas. Pero esto supone una reducción de la eficiencia en la producción, que además se acentúa por las presiones en las cadenas globales de suministro que amplifican cualquier *shock* que se produce en la economía mundial.

Y tercero, cada vez es más probable que se impongan aranceles y legislaciones verdes que reduzcan los intercambios comerciales e incluso el movimiento de personas al aumentar los costes de la movilidad, sobre todo aérea. El arancel verde europeo (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CABM) será una realidad en 2023. En el marco de los compromisos de la COP, es posible que se produzcan más medidas restrictivas de los intercambios. Por último, no es probable que la gobernanza económica global mejore en 2023. El antagonismo entre EEUU y China impedirá que avance la reforma

de la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución cada vez menos relevante. Solo se puede esperar que el G20, bajo presidencia india, logre sacar adelante comunicados conjuntos y permita cierta colaboración en la provisión de bienes públicos globales.

Para España este panorama tiene claroscuros. Por una parte, los mayores costes de transporte y movilidad no son una buena noticia en la medida que pueden perjudicar al turismo. Pero su situación relativamente privilegiada desde el punto de vista energético puede suponer una oportunidad de localización de actividad económica e inversión. Asimismo, el desacoplamiento económico de Occidente con China no supone una amenaza tan grave para España como para otros países por los limitados lazos económicos. Por último, se abre la oportunidad de ratificar el acuerdo comercial UE-Mercosur, al que España intentará dar un impulso en la segunda mitad de 2023 durante su presidencia del Consejo. En todo caso, el gobierno, las empresas y los ciudadanos estarían más cómodos con un entorno internacional estable y con una gobernanza de la globalización económica más sólida y predecible. Pero esto no sucederá en 2023.

Presencia global de España

Antes de la pandemia y la invasión de Ucrania, el proceso de globalización ya mostraba signos de debilitamiento y de transformación de su naturaleza respecto a décadas pasadas. Si se mira la suma del valor del **Índice Elcano de Presencia Global** de los 150 países para los que se calcula la cuantificación del proceso de globalización, esta había alcanzado su valor máximo en 2015 y desde entonces se ha registrado reducción o crecimiento nulo en varios años. Desde la crisis de 2008 se venía produciendo una ralentización del crecimiento de la dimensión económica, y en menor medida de la militar, configurando una etapa de la globalización que había estado liderada por el crecimiento de la presencia blanda, sobre todo en lo relacionado con la movilidad de personas (migraciones, turismo, educación y acontecimientos culturales y deportivos). Fue justo en esas variables donde la pandemia añadió un fuerte efecto desglobalizador. En 2020 la reducción del valor agregado del Índice fue la mayor de la serie (2,4% respecto al año anterior) y España el país del mundo que mayor presencia global perdió entre 2020 y 2021, debido a su dependencia del turismo y el alto grado de terciarización de su estructura productiva y exportadora.

Esos resultados fueron, en buena medida, un **reflejo coyuntural de la pandemia** (primero, por los confinamientos y luego por los cuellos de botella en las cadenas de suministro global tras la reactivación de la actividad productiva mundial). Sin embargo, aunque en 2021 se produjo una recuperación general del comercio mundial de bienes y servicios, el contexto de guerra actual vuelve a empujar hacia la desglobalización. La OMC ya anuncia un menor crecimiento en 2022 y particularmente para 2023. El incremento de precios en general, y particularmente en combustibles, supondrá un encarecimiento del transporte que puede llevar a un escenario de contracción del turismo mundial más duradero y también puede incidir de manera negativa en el comercio en general. Por lo que se refiere a la inversión exterior, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señala el impacto negativo de la guerra, la crisis alimentaria y la crisis energética, particularmente en lo referido a inversiones

relacionadas con la instalación de nuevas capacidades productivas (*greenfield*) y el especial impacto en países en desarrollo.

Es posible que, en cambio, los países sí aumenten su presencia global en la dimensión militar debido al incremento de los presupuestos de defensa, también anunciado para el caso de España. Más dudas presenta la tendencia que seguirá la proyección de las dimensiones de presencia blanda y su impacto sobre España. Es cierto que el turismo mundial ha experimentado una notable recuperación a lo largo de 2022. Pero la Organización Mundial del Turismo advierte en su último informe de la dificultad de recuperación de los niveles previos a la pandemia debido al incremento de los precios del transporte y a la inflación general en buena parte de los principales emisores y receptores de turismo. Una tendencia que tendrá también incidencia negativa en los movimientos migratorios y de estudiantes, dado que el aumento de costes, de viaje y de vida en destino, puede desincentivarlos.

Política española de cooperación al desarrollo

La cooperación española debe (re)encontrar su espacio político en un contexto global de crisis múltiples. A la pandemia se han sumado en el último año las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania, lo que incluye un aumento de las tensiones inflacionarias (con el consiguiente riesgo de crisis de deuda), el agravamiento de la crisis alimentaria o la salida masiva de refugiados de Ucrania.

Los últimos datos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran, de nuevo, un aumento del esfuerzo en desarrollo, que sitúa la ayuda de los llamados donantes tradicionales en 178.900 millones de dólares en 2021: un 4,4% más, en términos reales, que el año anterior. Continúa la tendencia al alza de la ayuda al desarrollo, lo que vendría a mostrar, como ya se indicó en la anterior edición de este documento, que, al menos en el plano de la ayuda, el Norte trata de responder a las poli-crisis con un mayor esfuerzo de cooperación multilateral.

Aunque los datos de ayuda para el año 2022 no estén aún disponibles, cabe prever un mantenimiento de esta tendencia. Esto sería así, por una parte, por las señales que se han ido dando en estos meses por parte de los líderes de los principales donantes mundiales incluyendo, por ejemplo, el éxito de la conferencia trienal de reposición del Fondo Mundial de la Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria celebrada en Nueva York en septiembre; y, por otra parte, debido al efecto contable que tendrá en la AOD la acogida de refugiados ucranianos en países que, a su vez, son donantes miembros de la OCDE. Existe una (controvertida) norma contable de la ayuda según la cual los costes de acogida de refugiados realizados durante el primer año de asilo o refugio pueden ser computados como AOD por parte del Estado que los acoge. Previsiblemente, esto aumentará sensiblemente la ayuda al desarrollo de 2022 en países como Alemania, la República Checa y Polonia, que son los principales destinos de los refugiados huidos de la guerra.

España se ha sumado a la tendencia general de aumento de la ayuda. Continúa el suave crecimiento de la cooperación española que comienza en 2017 y que la sitúa en 2021 en 3.542 millones de dólares o 0,25% de la Renta Nacional Bruta (RNB); una cifra bien superior a los 2.680 millones de dólares desembolsados en 2017 (0,19% de la RNB).

En el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 aprobados por el Congreso de los Diputados se incluye una partida para ayuda al desarrollo de 4.419 millones de euros, 0,34% de la RNB, siguiendo los cálculos de la Coordinadora. Suponiendo que llegase a ejecutarse la totalidad de las partidas, la ayuda seguiría situándose lejos del objetivo de 0,5% de la RNB al final de legislatura, objetivo al que se había comprometido el actual gobierno.

Estos presupuestos serán, además, los primeros de la *Ley de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global*. La nueva ley, que reemplaza la de 1998, debería permitir deshacer, al menos en parte, los numerosos obstáculos al crecimiento y la modernización de la cooperación española, incluyendo su capacidad para vincular más efectivamente la ayuda reembolsable con la no reembolsable e integrarse en mayor medida con sus socios europeos. Sin embargo, para poder hacerlo, deberán desarrollarse necesariamente los reglamentos que enmarquen la labor de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la herramienta de cooperación financiera reembolsable a través del Fondo de Desarrollo (FEDES), heredero, en la nueva ley, del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Dados los plazos que ha requerido la elaboración y tramitación de la nueva ley y dadas las citas electorales en 2023, no se debe descartar que esta legislatura termine sin que se haya completado el desarrollo normativo necesario para la reforma.

A nivel europeo, en el nuevo año resultará importante avanzar en el diseño y puesta en marcha del *Global Gateway*, de forma estratégica (con una orientación política reconocible), coordinada y coherente con las nuevas herramientas de la cooperación europea (*Team Europe, Global Europe*) e incluyente del conjunto de sus instituciones (fundamentalmente Banco Europeo de Inversiones y Comisión Europea) y de sus Estados miembros. También será necesario aprovechar la presidencia española del Consejo de la UE para fortalecer el partenariado con América Latina, un potencial aliado en la agenda de bienes públicos globales (clima, salud global).

En cuanto a la cooperación española, en 2023 debe culminar el desarrollo de su marco normativo para dotar de estabilidad, viabilidad y capacidad de respuesta al sector. Será necesario alinear dicho desarrollo institucional con el que se está produciendo en la UE para facilitar una mayor coherencia e integración de la ayuda europea, así como aprovechar la presidencia semestral a ejercer por España para, más allá de impulsar en la UE la agenda latinoamericana, re-pensar la agenda española en el marco europeo, en línea con los objetivos y prioridades de la Unión como donante. Por último, 2023 presenta una oportunidad para afianzar las bases políticas y sociales de la política de cooperación (entre partidos políticos, administraciones, sector privado, ciudadanía) de forma que se reduzca la característica volatilidad en los flujos de ayuda española.

España y el cumplimiento de la Agenda 2030

En la edición del año pasado de este documento se subrayaba el retroceso que los efectos de la pandemia habían supuesto para la consecución de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre todo en materia de salud y bienestar (ODS 3) y educación (ODS 4). También se señalaba que el progreso en 2022 vendría determinado en gran medida por los avances en la inmunización contra el COVID-19. El ritmo acelerado de vacunación en 2022 ha permitido alcanzar casi 13.000 millones de dosis administradas en el mundo, si bien países de todos los continentes, sobre todo africanos, no alcanzarán el objetivo de tener al 70% de la población inmunizada para finales de 2022. En España, estos avances han supuesto una importante rebaja de la tasa de mortalidad por la enfermedad: del 6,4% a mediados de 2021 al 0,5% en mayo de 2022. La tendencia global respecto al ODS 3 es, pues, de modesta mejora, con retos importantes aún por superar.

A nivel global, los indicadores más preocupantes son los relacionados con el ODS 1 (fin de la pobreza) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico), a los que se suma que el progreso observado en 2020 en indicadores medioambientales (ODS 12-15) se vio estancado en 2021 al levantarse las restricciones a los desplazamientos. Más alarmante aún resulta el hecho de que estos datos no reflejen todavía, por no tener mediciones definitivas, el impacto de la guerra en Ucrania. Se espera que afecte negativamente a la seguridad alimentaria en todo el mundo (ODS 2), sobre todo en África (donde el 60% de la población ya vive expuesta al riesgo de inseguridad alimentaria), debido a las interrupciones en las cadenas de suministro, a la inflación y a la subida de precios de alimentos y fertilizantes; así como a la seguridad energética (ODS 7), a lo que los países de la UE pueden ser particularmente susceptibles y cuya gravedad en 2023 dependerá de la medida en que Europa consiga asegurar su autonomía energética.

El conflicto ha provocado ya que casi ocho millones de ucranianos busquen refugio en países europeos, incluida España, donde se registraron más de 150.000. La capacidad de la UE para absorber e integrar a estas personas, así como de controlar la inflación, puede afectar significativamente al ODS 10 (reducción de desigualdades) y 1. La Agenda 2030 en 2023 vendrá marcada, en gran medida, por cómo evolucione la situación en Ucrania y por la capacidad que se demuestre para mitigar sus efectos. Esto último cuenta, además, con el gran desafío de movilizar los fondos adicionales que se necesitan para financiar la consecución de la Agenda teniendo en cuenta la presión financiera y económica derivada de la guerra.

En este contexto, resultará esencial no olvidar el ODS 3 (salud), entre otras cosas por su fuerte interrelación con muchos otros. El cambio climático (ODS 13) y la guerra tienen efectos devastadores en la salud pública global. Se estima que este año el aumento de las temperaturas y sus consecuencias han causado la muerte de más de 4.700 personas solo en España; entre mayo y julio fueron más de cinco veces las contadas en 2021 en los mismos meses. Esto, junto con las oleadas de incendios forestales y su impacto en la calidad del aire, el riesgo de desertificación y sus consecuencias sobre el suministro y la calidad del agua, y los efectos a largo plazo de las múltiples crisis sobre la salud (incluida la salud mental), supone una amenaza seria para la salud pública en España.

Ahora bien, merece la pena también señalar que los datos confirmados más recientes (de 2021) muestran una España que pasa de ocupar la posición 20 a la 16 en el *ranking* global de cumplimiento de los ODS, liderada por una mejoría en el ODS 5 (igualdad de género), 6 (agua) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico), si bien los avances positivos en este último no evitan que siga encontrándose entre los objetivos en peor estado del país (junto con el 2 de hambre cero, el 13 de acción climática y el 15 de vida terrestre). Aún es pronto para determinar el alcance de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 aprobada el año pasado.

De cara al futuro, será necesario promover una mayor coordinación entre todos los actores nacionales para la consecución de los ODS. Al tratarse de una agenda multidisciplinaria en la que unos objetivos están inevitablemente relacionados con otros, es esencial asentar la cooperación entre distintos ministerios dentro del gobierno, pero también entre este y el resto de los actores relevantes: gobiernos autonómicos y locales, sociedad civil, sector privado (a través de alianzas público-privadas) y medios de comunicación (para que se convierta en una agenda compartida por todos), entre otros. Todo ello está en línea con el ODS 17 (partenariados) y contribuiría a hacer de la consecución de los ODS una prioridad compartida resistente a posibles vaivenes políticos asociados al año electoral que entra. La Estrategia aprobada por el gobierno en 2021 ya refleja una cierta tendencia en este sentido, al empezar a sacar la Agenda 2030 del nicho tradicional en el que se encontraba como competencia casi exclusiva de la cooperación internacional de España. Impulsar la importancia de su vertiente doméstica es vital para darle continuidad y afianzarla a nivel nacional.

También será necesario para España contribuir en la reforma del sistema de salud global, participando activamente en los debates que están tomando fuerza sobre fortalecimiento de los sistemas de salud y de la preparación para futuras pandemias. Involucrarse más en esta agenda, tanto a nivel nacional como internacional, puede ayudar a que España esté más preparada frente a amenazas futuras –sanitarias y/o de otra índole– cada vez más impredecibles y globales. La presidencia del Consejo de la UE ofrece una buena ocasión para poner en valor sus fortalezas relacionadas con la Agenda 2030 y de manera especial sus avances en cuestiones de género, dentro de la UE.

En cuanto a la UE, como actor global y primer donante mundial de ayuda oficial al desarrollo, en 2023 tendrá que renovar y reforzar sus alianzas con socios en África, en América Latina y en Asia para promover la sostenibilidad de los esfuerzos alcanzados y por alcanzar en la Agenda 2030. Un foco especial debe ser la seguridad alimentaria, así como asegurar la continuidad de la financiación del desarrollo existente junto con la apuesta por fuentes y mecanismos innovadores de financiación.

Internamente, la UE deberá aprovechar los fondos *Next Generation* para impulsar la transición energética y medidas para conseguir los objetivos relacionados con el clima y la biodiversidad, que son aquellos en los que peor avanza Europa como región. Externamente, ha de continuar con la puesta en marcha del *Global Europe*, el nuevo instrumento europeo para el desarrollo, como vehículo para la consecución de los ODS, y del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (y su Garantía de Acción Exterior) para la movilización de recursos adicionales para ello.