ARI 85/2022
22 de diciembre de 2022

España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en la vecindad

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

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @MiraMilosevich1

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

Resumen[1]

La política exterior de España durante 2022 ha estado protagonizada por dos desarrollos producidos en ambos lados del vecindario –la guerra en Ucrania al este y el cambio de posición sobre el Sáhara Occidental al sur– que seguirán teniendo fuertes repercusiones en el nuevo año. El gran reto de la diplomacia española en el Magreb, más allá de concretar el verdadero alcance de la prometida mejora de relaciones con Marruecos y de aminorar el brusco deterioro de la cooperación con Argelia, es contribuir a que sus dos vecinos meridionales puedan salir de la espiral de rivalidad creciente que tan perjudicial resulta para la región. En el escenario más amplio que se extiende hasta Oriente Medio, España tendrá la oportunidad de la presidencia semestral europea para recordar a la UE la importancia de atender al Mediterráneo sur y a sus grandes problemas.

La acción exterior en Europa oriental continuará marcada por la agresión rusa y sus múltiples consecuencias que trascienden la región. Pese a los éxitos de las contraofensivas de Ucrania, no se vislumbra una derrota rusa ni el colapso del régimen de Putin por lo que, salvo un alto el fuego precario, hay más probabilidad de prolongación de la guerra que de un acuerdo de paz entre Moscú y Kyiv. España mantendrá su apoyo a Ucrania en el contexto de una unidad euroatlántica que por ahora es robusta. Finalmente, por lo que se refiere a África Subsahariana, 2023 arranca con una elevada inestabilidad social y política, aunque también con avances en cooperación económica e infraestructuras energéticas. España seguirá intensificando las todavía débiles relaciones diplomático-económicas con los países africanos, con voluntad de ir más allá del enfoque habitual centrado sobre el interés migratorio y la seguridad.

[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.

Magreb y Oriente Medio

Como anticipaba la anterior edición de este documento, España se ha encontrado en 2022 con un vecindario sur más complejo, donde se han superpuesto nuevas dificultades provocadas por la pandemia y la invasión rusa de Ucrania a la miríada de problemas antiguos –económicos, sociales, geopolíticos– sin resolver. El autoritarismo se ha visto robustecido en la región y las posiciones de varios regímenes se han vuelto más duras y combativas. Esa dinámica aleja aún más la ilusión de construir un área de paz, estabilidad y prosperidad compartida en torno al Mediterráneo, que era el objetivo que acordaron los países euro mediterráneos en la Declaración de Barcelona hace casi tres décadas.

El Magreb se ha convertido en el escenario de una creciente rivalidad entre Marruecos y Argelia, que ha salpicado de lleno a España. Tanto Rabat como Argel han percibido que el gobierno de Pedro Sánchez dio un giro a la posición tradicional española de "neutralidad activa" en el conflicto del Sáhara Occidental. La carta enviada por el presidente del gobierno al rey de Marruecos en marzo de 2022 –revelada por el Palacio Real marroquí– decía que "España considera que la propuesta marroquí de autonomía presentada en 2007 como la base más seria, creíble y realista para la resolución de este diferendo". La misiva daba a entender que España abandonaba su posición oficial y pasaba de no tener una solución preferida para resolver el conflicto (los anteriores gobiernos afirmaban que apoyarían la salida al conflicto que acordaran las partes) a tener la misma que plantea Marruecos (un escasamente definido régimen de autonomía para el territorio), pero que rechazan tanto el Frente Polisario como su principal apoyo, Argelia. Esa percepción es también la que dijeron tener casi todos los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, mostrando una amplia desaprobación hacia el giro dado.

Lo ocurrido en marzo de 2022 ha tenido unas profundas repercusiones para las relaciones hispano-magrebíes. Las relaciones entre España y Marruecos han empezado a normalizarse, superando en apariencia una fase de crisis que se había acentuado a partir de 2018. En abril se firmó una declaración conjunta en Rabat para una "nueva etapa del partenariado" entre ambos países, lo que ha dado lugar a una intensificación de los contactos oficiales. La Reunión de Alto Nivel, que no se pudo celebrar en 2022 por problemas de agenda, se ha anunciado para principios de 2023. Los resultados de ese encuentro ayudarán a aclarar si puede esperarse de verdad un salto cualitativo en las bases de la relación hispano-marroquí para un amplio abanico de dosieres.

La otra cara de la moneda fueron las reacciones del Frente Polisario, que ha suspendido los contactos con el gobierno español, y de Argelia, primero retirando a su embajador de Madrid y después suspendiendo el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, y poniendo grandes trabas al comercio exterior con España fuera del sector de la energía. La Comisión Europea ha considerado esto último como una posible violación del Acuerdo de Asociación entre la UE y Argelia. Sin embargo, eso no ha impedido que durante 2022 se hayan multiplicado los contactos y visitas a Argelia de dirigentes de países europeos, principalmente Italia y Francia, quienes buscan garantizar su seguridad energética y aprovechar las oportunidades económicas que

ofrece Argel, además de contar con su apoyo en la lucha contra la inestabilidad en la vecina y conflictiva región del Sahel.

La competición argelino-marroquí por la hegemonía regional, acentuada desde que en 2020 Marruecos recibió el respaldo de EEUU e Israel en sus reclamaciones sobre el Sáhara Occidental, recuerda a los peores momentos vividos entre ambos países cuando libraron una guerra en 1963. Eso ocurre en medio de una carrera armamentística. Para 2023, Argelia ha aprobado un gran incremento del presupuesto de defensa (de 9.700 millones de dólares a 22.700 millones de dólares, lo que representa un incremento anual de más del 130%). A su vez, Marruecos destina cerca del 4,7% de su PIB al sector de la defensa, mientras estrecha vínculos militares y de inteligencia con Israel. Esas tendencias ponen al vecindario sur de España en una situación de creciente inestabilidad y mayor riesgo de que se emplee la fuerza, bien sea como resultado de un accidente o de un cálculo premeditado.

España necesita salir de la lógica de juego de suma cero en la que están instalados sus dos vecinos magrebíes más próximos y buscar un nuevo equilibrio en sus relaciones con ellos. Cualquier posicionamiento se debe ajustar a las disposiciones de la ONU y al derecho internacional, puesto que eso es lo que garantiza que se respete un orden internacional basado en normas. Eso se pondrá a prueba a lo largo de 2023, cuando el Tribunal de Justicia de la UE emita su sentencia de casación sobre los acuerdos comerciales y de pesca entre la UE y Marruecos, en lo referente a su alcance territorial y su aplicación a los recursos del Sáhara Occidental.

El reto para España no es fácil debido a las presiones que suele ejercer Marruecos, pero es necesario que haya claridad y consensos en esa política de Estado. Las decisiones del gobierno serán más efectivas cuanto más respaldo político y social reciban dentro de España y cuanta más coordinación busquen en el ámbito europeo e internacional.

En cuanto al contexto regional más amplio en el sur y este del Mediterráneo, los retos socioeconómicos crecen a un ritmo muy superior al de las soluciones que se requieren. Las sucesivas disrupciones vividas en el último decenio (conflictos regionales, oleadas de refugiados, la pandemia, la invasión rusa de Ucrania, la inseguridad alimentaria, la inflación y perspectivas de recesión mundial, etc.) están aumentando las presiones sobre numerosos países árabes. Esto ocurre, además, sin que se hayan abordado muchos de los retos preexistentes en áreas como el desempleo, la innovación, la competitividad, el desarrollo del sector privado y, sobre todo, el buen gobierno y el establecimiento de instituciones modernas y transparentes. Todo lo anterior ha llevado a crecientes –y alarmantes– niveles de endeudamiento. Líbano, país que sufre un colapso multidimensional, ya se declaró en suspensión de pagos en 2020, mientras que Túnez y Egipto están en zona de riesgo de colapso económico.

Durante 2023, España tendrá la oportunidad de influir en la agenda mediterránea de la UE considerando su presidencia del Consejo a lo largo del segundo semestre. A pesar de que las miradas de Europa están puestas en sus fronteras orientales por motivos más que justificados, España debe recordar a sus socios –tanto de la UE como de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)– que el vecindario sur requiere atención, recursos y voluntad política para salir de los atolladeros que les impiden tener

mayores niveles de desarrollo humano. Frente al riesgo de ver más inestabilidad y Estados fallidos en torno al Mediterráneo, sería muy deseable anticiparse con propuestas de proyectos regionales estructurantes que aporten soluciones a problemas compartidos y ayuden a generar confianza. Una posible iniciativa sería la de proponer una "Comunidad Mediterránea del Agua y la Energía", siguiendo la lógica de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero que fomentó la paz y la prosperidad en Europa.

Rusia y la vecindad oriental de la UE

La ilegal e injustificada agresión rusa a Ucrania –denominada "operación militar especial" por el Kremlin– el 24 de febrero de 2022 ha sido un punto de inflexión en las relaciones de Rusia con Ucrania, con los demás países de la vecindad oriental, y con Occidente. El resto del mundo ha reaccionado con mucha menor intensidad a la guerra, aunque no por eso esta ha dejado de desplegar sus efectos como nuevo vector en la reconfiguración global del orden internacional, que se suma a los efectos de la pandemia y a la creciente rivalidad geopolítica entre EEUU y China.

Cuando se pone el foco en Ucrania, la invasión rusa se revela como la encarnación de la política revisionista y revanchista de una potencia que ha perdido el imperio, pero no la mentalidad imperial. A pesar de que el Kremlin ha definido sus objetivos como "desmilitarización y desnazificación" de Ucrania, su principal objetivo político es alejar a Ucrania de Occidente, impedir su entrada en la OTAN y convertirla en un Estado fallido para poder retener control en él. Desde el comienzo de la guerra, Rusia ha cambiado varias veces su estrategia. Debido a la eficaz defensa de los ucranianos, Moscú ha tenido que renunciar su ambición original de derrocar el gobierno legítimo de Ucrania y conquistar Kyiv, centrándose en el sureste del país. En septiembre de 2022, tras un profundo revés militar en la región de Járkov, Rusia proclamó una "movilización general parcial" para reclutar 300.000 soldados, reconociendo por primera vez que estaba en guerra. El 3 de octubre, la Duma ratificó, con el voto unánime, la anexión de cuatro territorios –Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporiyia– a la Federación Rusa, después de que sus poblaciones celebrasen referéndums de adhesión fraudulentos.

Ucrania es uno de los seis países que conforman la Asociación Oriental de la UE; región que ha quedado por completo afectada con la guerra. Bielorrusia, que desde 1994 está presidida por el dictador Aleksander Lukashenko, apoya a Putin: ha modificado su Constitución para permitir el despliegue de armamento nuclear ruso en su territorio y está facilitando un creciente control político y económico por parte de su vecino. Pero Rusia está perdiendo la credibilidad e influencia en todos los otros casos. Moldavia, con un conflicto congelado en el territorio de Transnistria (que cuenta con la presencia de alrededor de 7.000 soldados rusos) y que comparte la frontera con Ucrania, es el país más desestabilizado por el conflicto. Armenia y Azerbaiyán renovaron hostilidades en el conflicto de Nagorno-Karabaj (que se reactivó a final de 2020 cuando el gobierno de Bakú recuperó gran parte del territorio bajo control armenio desde hace 30 años) sin que Moscú haya podido afirmarse como garante efectivo de los diversos altos el fuego. Georgia, por fin, es –junto con Kazajistán– uno de los países que ha recibido más refugiados rusos que huían del reclutamiento.

La guerra ha supuesto también la ruptura de las relaciones económicas y energéticas entre Rusia y Occidente. Europa ha tenido que lidiar con una nueva crisis de refugiados, problemas de suministro energético e incrementos bruscos de precios, pero las sanciones económicas, políticas, diplomáticas y financieras impuestas por Bruselas (y Washington) a Moscú son probablemente las más duras en la historia moderna hacia un país, como castigo por la agresión de un país soberano. Otra consecuencia ha sido el fortalecimiento de la relación transatlántica y la OTAN, incluyendo la decisión tomada en Madrid de incorporar como nuevos miembros a los vecinos escandinavos de Rusia: Finlandia y Suecia. La noción de una UE geopolítica también ha ganado peso y, además, Ucrania y Moldavia han pasado de vecinos a países candidatos a la adhesión, lo que refleja que la UE está dispuesta a competir con Rusia por la influencia en los países que forman parte de su vecindad oriental.

A pesar de la solidificación del bloque occidental en su respuesta conjunta en apoyo a Ucrania, la guerra ha puesto de relieve que China, la India, los países de África Subsahariana, el Magreb y Oriente Medio, así como el resto del "Sur Global", ven este conflicto como una guerra europea. No se han sumado a las sanciones impuestas a Rusia por razones de diferente índole (dependencia energética, de suministro de equipamiento militar, de cereales y/o fertilizantes rusos).

En 2023 la guerra en Ucrania seguirá desestabilizando la región y las relaciones entre Rusia y Occidente. También promoverá un mayor acercamiento de Pekín y Moscú, que abogan por un orden internacional "post occidental", sin la "hegemonía" norteamericana. La bifurcación del orden internacional causado por la rivalidad entre China y EEUU continuará profundizándose, lo que será el segundo factor más importante detrás del acercamiento entre Rusia y China.

En el campo de batalla, a pesar de los éxitos de las contraofensivas ucranianas y las grandes pérdidas materiales y humanas rusas, Ucrania no tiene capacidad de derrotar completamente a una potencia nuclear. Por lo tanto, y dado que es inaceptable para Kyiv firmar una paz a cambio de los territorios que Moscú ha anexionado, la guerra se prolongará, dentro del conflicto más amplio entre Rusia y Occidente. Es poco probable que estalle una nueva guerra en la que los aliados euroatlánticos confronten directa o indirectamente contra Rusia, pero la rivalidad continuará afectando a diferentes regiones del mundo: sobre todo los Balcanes, África y América Latina.

No parece que en 2023 se vaya tampoco a romper el "equilibrio de la debilidad" entre Rusia y Occidente. Rusia seguirá esperando que se desvanezca la unidad occidental en su apoyo a Ucrania o que el Congreso de EEUU conceda menos ayuda financiera y militar. Los aliados, por su parte, seguirán esperando el colapso económico de Rusia –que la obligaría a detener su invasión– o un cambio del régimen en Moscú. Ninguno de esos escenarios es probable, pero, a falta de un acuerdo duradero de paz, sí es más posible algún alto el fuego que serviría para detener la guerra, aun sin solucionar el profundo conflicto político de fondo entre los dos países y sin restablecer la cooperación económica y energética entre Occidente y Rusia.

El apoyo occidental a Ucrania no se basa en una identidad completa de intereses, pero sí en la necesidad de impedir la victoria de una Rusia agresora y revisionista que erosionaría de manera profunda el orden internacional liberal. España, como miembro de la OTAN y la UE, seguirá demostrando su solidaridad como aliado a través de la ayuda humanitaria y militar, incluyendo la vigilancia del espacio aéreo de los países bálticos. En 2023 se debe continuar en esa pauta de solidaridad y, desde la presidencia semestral de la UE, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas en todos los países de la Asociación Oriental, ya que nada garantiza mejor la resistencia frente al proceso de *reimperialización* ruso que una democracia sólida.

África Subsahariana

África Subsahariana se encuentra inmersa en uno de los entornos económicos más complicados de los últimos años, marcado por la lenta recuperación de la pandemia, el aumento de los precios de los alimentos que propicia la guerra en Ucrania y los crecientes niveles de deuda pública. El crecimiento en términos de PIB se ha desacelerado notablemente en el año 2022, pasando de un 4,7% en 2021 a un 3,6%. Aunque hay grandes diferencias entre países, la media de tasas de inflación aumentó en 2022 hasta casi el 9% –duplicando los valores previos a la pandemia– y la deuda pública media en la región ha aumentado hasta un 60% del PIB, situándose en niveles de hace 20 años. Este contexto económico, acompañado de un empeoramiento de la seguridad alimentaria, supone un riesgo de inestabilidad social y política en un importante número de países africanos.

En el plano político, los retrocesos democráticos han superado un año más a los éxitos del continente. En el Sahel y algunas zonas del cuerno de África, la población enfrenta situaciones de creciente inseguridad, instabilidad y conflictos armados. Tras los golpes militares de 2021 en Chad, Sudán, Guinea y Malí, se han producido en 2022 nuevos golpes militares: dos en Burkina Faso (enero y septiembre) y un intento fallido en Guinea Bissau. Como nota positiva, el gobierno federal de Etiopía y el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPFL) firmaron el 2 de noviembre un histórico acuerdo de alto el fuego. Aunque el acuerdo es complejo de implantar, supone un histórico avance tras dos años de guerra devastadora.

A pesar del contexto de frágil recuperación económica y de deterioro democrático en 2022, los países africanos han seguido impulsando la implantación del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). En octubre se inició un proyecto piloto *Guided Trade Initiative* (GTI), con ocho países africanos, que pone a prueba a nivel operativo, institucional y jurídico el nuevo entorno de comercio liberalizado. En junio se puso en marcha la nueva plataforma de pagos interbancarios en África (*Pan-African Payment and Settlement System*, PAPSS), formada por ocho bancos centrales y 28 bancos comerciales.

2022 ha traído también avances en producción y conducciones energéticas, incluyendo la construcción del oleoducto más largo de África, que exportará petróleo desde Níger –a través de Benín– hacia los mercados internacionales. Tanzania y Kenia han acordado construir un gasoducto entre ambos países. Mozambique –uno de los países más pobres del mundo– ha realizado su primer envío de gas licuado con destino a

Europa, desde uno de los mayores yacimientos africanos de gas en alta mar. La Gran Presa del Renacimiento de Etiopía comenzó su producción eléctrica y, cuando se termine su proceso de llenado en el 2027, se convertirá en la mayor planta de producción hidroeléctrica de África y una de las mayores del mundo. También destaca en el plano de las infraestructuras claves que Nigeria haya inaugurado, en plena subida de los precios de los fertilizantes, la tercera mayor planta de producción de fertilizantes del mundo, que permitirá el abastecimiento nacional y la exportación a otros países africanos y resto del mundo.

2023 se presenta como un año complejo para la región. Perturbaciones internas y externas socavan las perspectivas de recuperación nacionales, pero los pronósticos apuntan a que, en general, los países serán capaces de sortear las turbulencias y continuar creciendo. Es probable que retroceda la inflación y que los precios de las exportaciones –tanto energéticas como de materias primas no combustibles– se mantengan altos. Siguiendo la coordinación que marca la Unión Africana, los países productores de energía seguirán desplegando sus abundantes recursos naturales para hacer frente a la demanda a lo largo de 2023. La transición hacia energías verdes está siendo impulsada por la agenda continental y los fondos internacionales, con crecimientos registrados sobre todo en el ámbito hidroeléctrico, si bien la generación de renovables es todavía reducida (en torno al 10% del total en el continente). Los principales elementos de riesgo económico en el nuevo año vendrán de la carga de los pagos de la deuda, la inestabilidad generada por los procesos políticos y los conflictos y el agravamiento del problema de la inseguridad alimentaria.

Durante 2023 se celebrarán elecciones presidenciales en Nigeria, Sudán, Liberia, Gabón y Sudán de Sur, entre otros, mientras que en Chad se han retrasado a 2024 con gran contestación popular y disturbios. Es probable que en 2023 continúen los fenómenos meteorológicos extremos, como la sequía prolongada, inundaciones y otros *shocks* naturales recurrentes. Agravada por el alza de los precios de los alimentos, las perturbaciones de las cadenas de suministro globales y los conflictos, la inseguridad alimentaria es ya un problema grave en el cuerno de África (Somalia, Etiopía), Sudán del Sur y Kenia. También podría empeorar en el Sahel y otras zonas de especial preocupación, como Nigeria, República Democrática del Congo, Sudán. Malawi, Madagascar y Zimbabue.

Las relaciones con Europa estarán marcadas por los resultados de la VI Cumbre entre la Unión Africana y la UE que se celebró en 2022 –tras dos años de retraso por la pandemia– en un contexto inusual, donde mandaban las prioridades sanitarias y financieras de los países africanos. La declaración conjunta, "*A Joint Vision for 2030*", incluyó una fuerte apuesta europea de apoyo al acceso a las vacunas y nuevos compromisos financieros pero pocas novedades en temas más habituales –y fundamentales– para Europa en sus relaciones con África, como la cooperación en paz y seguridad, migraciones y movilidad.

España enfrenta en 2023 un importante reto para su estrategia exterior hacia África Subsahariana. Con las visitas presidenciales a Kenia y Sudáfrica en 2022 y la de Angola en 2021 se avanzó en un novedoso camino para estrechar las relaciones diplomático-económicas con África. Este acercamiento hacia países africanos está fuera de la órbita

habitual de interés migratorio y de seguridad para España. Las visitas lanzan, además, un mensaje de coherencia con el III Plan África aprobado en 2019 y su documento de acción Foco África 2023, que consideran de interés prioritario estos países, en tanto que referentes regionales y polos de crecimiento. Aunque en comparativa europea todavía son escasos los esfuerzos de diplomacia económica española en África al sur del Sáhara, es un mensaje político que legitima la declaración de interés genuino en el continente africano como un continente de oportunidades y no sólo de riesgos. El reto consistirá en acompañar el gesto con acciones relevantes y prestar mayor atención a los países de África Subsahariana durante la presidencia española de la UE, en coherencia con la consideración de España y África como vecinos próximos y socios estratégicos.