
España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.) – Enero 2023

España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.) – Real Instituto Elcano – Enero 2023



Real Instituto Elcano – Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos

Contenido

Resumen

Presentación

1. Influencia e imagen exterior
2. Europa
3. Vecindad
4. Clima y energía
5. Economía y tecnología
6. Seguridad
7. Globalización, desarrollo y gobernanza
8. Competición EEUU-China
9. América Latina
10. Democracia, derechos y ciudadanía

Conclusiones

Resumen¹

Undécima edición del trabajo colectivo que elabora el Real Instituto Elcano para hacer balance del año recién terminado, identificar las perspectivas que presenta el escenario internacional actual y analizar los desafíos de la acción exterior española en los próximos 12 meses. Como en la edición anterior, el texto está estructurado en torno a 10 ejes de análisis: influencia e imagen exterior de España; Unión Europea; vecindad; seguridad; clima y energía; economía y tecnología; globalización, desarrollo y gobernanza; competición China-Estados Unidos (EEUU), América Latina; y democracia, derechos y ciudadanía.

2022 arrancó como un año centrado en la recuperación económica (con el control de la inflación y el rediseño de las reglas fiscales europeas como retos destacables), pero el ataque de Rusia al poco de iniciarse el año supuso un reajuste de prioridades brusco. Con la decisión de proveer ayuda militar y financiera a Ucrania, las rondas sucesivas de sanciones a la economía rusa y la reconfiguración de las políticas energéticas europeas se configuró una respuesta firme tanto desde la Unión Europea (UE) en su conjunto como de España en particular. Una combinación de firmeza y prudencia por parte de la Administración Biden permitió recomponer el liderazgo internacional estadounidense, debilitado tras la retirada de Afganistán. La cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) celebrada en Madrid confirmó que el atlantismo se ha visto plenamente reforzado en el contexto de la guerra.

El año 2023 estará fundamentalmente condicionado por la continuidad de la guerra y tendrá como gran referente para España el ejercicio de la presidencia del Consejo de la UE durante la segunda mitad del año. Es poco probable que el conflicto termine pronto o que Moscú y Kyiv consigan acordar un alto al fuego para contenerlo. Con el vecindario europeo –tanto el oriental como el meridional– atravesando momentos convulsos y ante el enquistamiento de la rivalidad China-EEUU, la UE necesitará afianzar sus vínculos con socios con los que comparte valores, intereses y una agenda en común. El semestre español será clave para determinar el éxito de estos esfuerzos en América Latina. Debido a su importancia para un gran número de dossiers –tecnológicos, económicos, energéticos y climáticos, de seguridad...–, la presidencia vertebrará además el conjunto de la acción exterior a lo largo del año.

A la gestión de todos estos retos se suma la del calendario electoral que seguramente recrudescerá la crispación política interna, si bien la paradoja es que la polarización de la opinión pública no se traslada a la agenda exterior, donde España mantendrá su tradicional consenso europeísta, así como un amplio apoyo a Ucrania ante la agresión.

¹ Documento coordinado por **Ignacio Molina** y **Jorge Tamames** con la colaboración de **Jessica Almqvist**, **Haizam Amirah Fernández**, **Ugo Armanini**, **Félix Arteaga**, **Ángel Badillo**, **Gonzalo Escribano**, **Mario Esteban**, **Enrique Feás**, **Carlota García Encina**, **Raquel García Llorente**, **Carola García-Calvo**, **Carmen González Enríquez**, **Manuel Gracia**, **Raquel Jorge**, **Lara Lázaro**, **Carlos Malamud**, **Ainhua Marín Egoscózábal**, **José Pablo Martínez**, **Mira Milosevich-Juaristi**, **Rogelio Núñez**, **Iliana Olivé**, **Miguel Otero Iglesias**, **Fernando Reinares**, **María Santillán O'Shea**, **Luis Simón**, **María Solanas**, **Federico Steinberg**, **Ernesto Talvi**, **Ignacio Urbasos** y **Álvaro Vicente**, con presentación a cargo de **José Juan Ruiz** y conclusiones de **Charles Powell**.

Presentación

La serie “España en el mundo” llega a su undécima edición esta vez con 34 coautores, prácticamente la totalidad de los investigadores del Real Instituto Elcano, lo que la convierte en el gran ejercicio de análisis de los temas de la conversación global y desafíos internacionales del nuevo año desde un enfoque español.

El documento de 2023 se estructura en 10 secciones que coinciden con los 10 ejes temáticos en los que, desde hace dos años, se organiza la investigación en el Real Instituto. Si en 2020 este trabajo estuvo condicionado completamente por la irrupción de la pandemia, en esta ocasión el protagonismo en todas y cada una de las secciones lo ocupa la guerra en Ucrania y sus consecuencias. La invasión rusa ha alterado el orden de prioridades de la agenda exterior (española y europea).

La incertidumbre radical que sigue dominando el contexto global nos ha llevado a incluir en cada una de nuestras secciones tres escenarios posibles: el optimista, el pesimista y lo que los investigadores de Elcano consideramos que será el escenario central.

Los ocho escenarios centrales que creemos caracterizaran 2023 son los siguientes:

1. La guerra se prolongará y la unidad euroatlántica se mantendrá, si bien el futuro de Crimea puede convertirse en posible punto de fricción entre aliados (más pragmáticos o maximalistas) si las fuerzas ucranianas avanzan y Rusia modifica su postura de negociación para buscar un alto el fuego.
2. La presidencia de la UE en el segundo semestre vertebrará el conjunto de la acción exterior española a lo largo del año. Aunque últimamente España ha desarrollado cierta firmeza y protagonismo en el plano europeo, su presidencia rotatoria del Consejo resultará singularmente compleja porque coincidirá no solo con el contexto bélico sino también con una situación política interna volátil y polarizada, que acentuará su crispación por la cercanía electoral.
3. El riesgo de desestabilización del Magreb también preocupará a la diplomacia española, necesitada además de demostrar que hay un nuevo momento de entendimiento con Marruecos y de reconducir sus relaciones con Argelia, en el contexto de la crisis energética global y la escalada de tensión Rabat-Argel.
4. La coyuntura económica será precaria pero no necesariamente sombría, con la inflación empezando a encauzarse y un diseño de reglas fiscales europeas poco atrevido pero orientado en la buena dirección. Las perspectivas para 2023 no son alentadoras, pero sí menos catastrofistas que hace medio año.
5. En el gran juego de la geopolítica global continúa el enquistamiento del choque China-EEUU y la consecuente pauta de relativa desglobalización y crisis de las instancias, ya de por sí frágiles, de gobernanza multilateral.

6. Este escenario internacional atravesado por esa lógica de confrontación requerirá de Europa tanto una mayor coordinación interna como un acercamiento a nuevos socios en distintas regiones (África Subsahariana, América Latina o incluso el Indo-Pacífico). Aquí, de nuevo, la presidencia española resultará determinante.
7. La constatación de que seguridad y energía son bienes públicos que la UE no está siendo capaz de proveer de manera adecuada (sin que se atisbe un consenso comparable al que llevó a entender la salud, en el contexto de la pandemia, como un bien público europeo). No obstante, no es descartable avances en el proceso de integración en esos dos aspectos y en otros como el migratorio o las reglas fiscales.
8. La necesidad creciente de afianzar los recursos y proyectos que garanticen el cumplimiento de los objetivos energéticos y climáticos (que en 2023 no siempre estarán alineados). Los ya crónicos fenómenos climáticos extremos, con especial énfasis en el verano y la sequía, pondrán a España de nuevo a prueba.

El tránsito hacia un nuevo año también es una buena ocasión para reflexionar sobre la situación del Real Instituto Elcano, una institución que ha entrado en su tercera década de existencia y que a lo largo de 2021 y 2022 se ha visto sometida a un intenso proceso de reformas e iniciativas.

Los cambios de gobernanza posibilitados por la reforma estatutaria acometida, la renovación del Patronato, la creación de un Colegio de Eméritos y de un Consejo de Asesores y un amplísimo relevo en el Consejo Científico, ahora paritario más internacional y diverso se han combinado con una plataforma tecnológica que engloba los activos digitales del Instituto (web, blog y especiales), la reconfiguración completa de los ejes de investigación, la aprobación de una Estrategia de Igualdad de Hombres y Mujeres, y nuevas apuestas de capital humano extremadamente cualificado.

En estos últimos dos años, el Real Instituto Elcano ha incorporado 12 nuevos patronos, de los que nueve son corporativos –Cepsa, Ayuntamiento de Madrid, Endesa, Prosegur, Oesía, Escribano, Solaria, Banco de España e Insud Pharma– y tres nominativos: Josep Borrell, Ángeles Moreno y Miguel Arias Cañete. Por otro lado, se han reclasificado como socios protectores o colaboradores a 10 empresas que han mantenido o iniciado su relación con el Instituto.

El reforzamiento de nuestro capital humano nos ha permitido una intensa actividad en forma de reuniones de los 14 Grupos de Trabajo y actos públicos –ya casi todos presenciales, aunque en algunos casos también híbridos– que cada vez trascienden más Madrid o nuestra oficina de Bruselas. En 2022 hemos organizado actos en La Haya, Londres, Zagreb y en Sevilla, Córdoba, Cádiz, Santander, Valencia, Barcelona, Yuste, La Toja y otras muchas ciudades de España. Nuestra ambición es que, en 2023, al menos un tercio de nuestras actividades se realicen fuera de Madrid.

Entre las actividades realizadas hay dos que merecen ser ponderadas especialmente: por un lado, el *Public Forum* que desarrollamos coincidiendo con la cumbre de la OTAN que tuvo lugar en Madrid en junio de 2022 y, por otro, un curso de verano celebrado al mes siguiente en el Palacio de la Magdalena de Santander, coorganizado junto a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), donde 48 ponentes (expertos, políticos, diplomáticos, periodistas y representantes de empresas) de una docena de países analizaron la guerra en Ucrania desde casi todas las perspectivas posibles.

También se han publicado decenas de trabajos de investigación en distintos formatos. No obstante, entre las publicaciones más destacadas de 2022 debe mencionarse el libro *España y Portugal en la globalización*, elaborado para conmemorar desde una perspectiva actual los 500 años de la primera circunnavegación que protagonizaron Elcano y Magallanes (un proyecto binacional en el que ha colaborado el Centro de Estudios Internacionales del Instituto Universitario de Lisboa, la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE) y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España).

La colaboración intensa con las mejores redes de *think tanks* y con centros de investigación de excelencia marca, de hecho, nuestra labor. Y el impacto en prensa extranjera no deja de crecer: casi la mitad de las cerca de 5.000 menciones en prensa se produjo en medios de unos 90 países.

El Real Instituto Elcano es hoy una institución con una gobernanza reforzada, tecnológicamente moderna, con una agenda bien definida, un excelente capital humano y, sobre todo, con mucha voluntad de seguir contribuyendo con ideas y propuestas basadas en los datos, la ciencia y el debate a la discusión pública de los grandes temas que constituyen las grandes controversias globales que configuran el marco de libertades y de prosperidad de nuestro país y de nuestro entorno económico, cultural y político.

También nos hemos reforzado, gracias a nuestros Patronos, socios y proyectos –un capítulo cada vez más importante en nuestros presupuestos– financieramente y, por primera vez en nuestra historia, en 2023 esperamos tener unos ingresos superiores a los cinco millones de euros. Lo que seguirá siendo menos de la mitad de los presupuestos que tienen los *think tanks* internacionales con los que competimos.

La necesidad de seguir creciendo para consolidarnos como el *think tank* español que produce conocimiento global desde una perspectiva española, europea y latinoamericana nos ha llevado a plantear para 2023 un Plan de Actuación reforzado que aspira a aportar valor a los debates que suscitará la presidencia española del Consejo de la UE durante el segundo semestre del año. Además, lanzaremos un Programa de Salud Global que tratará de seguir analizando con independencia y datos los grandes retos que un bien público global tan determinante como la salud plantea a los ciudadanos del mundo.

Algunos de los temas que vamos a profundizar serán la evolución de los acontecimientos en Ucrania y sus consecuencias, la conceptualización y operacionalización de la idea de autonomía estratégica abierta y las perspectivas de la relación entre la UE y América Latina. Además, continuaremos nuestra participación en varios proyectos competitivos europeos de excelencia científica que atraviesan distintos ejes de investigación, como RAN-Policy Support y EUTEX (sobre prevención de la radicalización violenta y desradicalización), IBERIFIER (sobre desinformación), RECONNECT China (sobre la relación UE-China) y otros sobre la gobernanza del clima y geopolítica de la energía, y los retos de la ayuda oficial al desarrollo.

Nuestro objetivo último sigue siendo avanzar y reforzarnos para ofrecer inteligencia global en clave europea, española y latinoamericana. En la reunión del Patronato del mes de junio, tuve la oportunidad de manifestar ante S.M. el Rey, su presidente de honor: “Nuestro compromiso sigue siendo el de consolidarnos como un espacio que, frente a la posverdad y la polarización, ofrezca análisis independiente y diálogo. Que, frente al determinismo y al pesimismo, aporte propuestas y optimismo. Porque así es como entendemos nuestra misión fundacional: ser un centro que contribuya con análisis rigurosos basados en la ciencia y en los datos, a fin de crear espacios de debate y consenso que generen soluciones a nuestros problemas”.

Recuperar para el debate abierto el conocimiento informado es una forma de contribuir a la defensa de la democracia, de la convivencia y las libertades. En el fondo ese es el papel de quienes con lealtad y optimismo trabajamos en el mundo de ideas. Quienes trabajamos en el Real Instituto Elcano vamos a dar todo porque nuestros esfuerzos, trabajos e ideas no se aparten de ese rumbo.

José Juan Ruiz
Presidente del Real Instituto Elcano

1 Influencia e imagen exterior

1.1. Política exterior e influencia de España

Tal y como se pronosticó en la edición anterior de este documento, la pandemia dejó de dominar el escenario internacional y europeo en 2022². El éxito de la campaña de vacunación y la ausencia de variantes del COVID-19 más letales permitieron a España y demás países occidentales concentrar su atención en el gran acontecimiento disruptivo del año –la invasión de Ucrania y sus consecuencias–, que seguirá marcando los desarrollos en 2023. En todo momento España se ha alineado de modo inequívoco con el resto de los socios euroatlánticos y, aunque la ayuda desembolsada no haya sido cuantitativamente muy relevante, la actuación diplomática ha sido proactiva (en contraste con la conducta más bien pasiva e incluso apaciguadora adoptada frente al Kremlin en 2014, cuando la anexión de Crimea, y en 2008, durante la intervención rusa en Georgia). Ni el gobierno, ni las fuerzas de oposición, ni la ciudadanía en general ponen en duda la necesidad de condenar al agresor, apoyar a Ucrania y, por ahora, asumir el efecto económico negativo del conflicto. A pesar de las reticencias del socio menor de la coalición, se ha entregado armamento al Ejército ucraniano y se ha reforzado el despliegue militar en los países bálticos y el mar Negro.

Ese perfil alto se reforzó por la celebración en Madrid el pasado junio de una exitosa cumbre de la OTAN que sirvió para reivindicar el papel de España en la arquitectura de seguridad a ojos de toda Europa y de EEUU. Es verdad que ningún país de la alianza atlántica ha mostrado apenas discrepancias en esta cuestión (salvo Turquía y Hungría que, por ejemplo, siguen sin ratificar la adhesión de Finlandia y Suecia acordada en Madrid), pero el gobierno español podría haber optado por un apoyo matizado, dada la distancia geográfica y la falta de conflictividad previa con Moscú. No ha sido el caso y no se espera que en 2023 se altere esa firmeza. Sin embargo, es obvio que la guerra conlleva un escenario de incertidumbre y adversidad –más allá del sufrimiento en el campo de batalla y entre la población civil ucraniana– que deberá afrontarse por España y los demás países aliados: riesgo de escalada bélica incluyendo la apelación rusa a la amenaza nuclear, refugiados a los que atender, problemas económicos (suministro de gas, inflación, baja capacidad fiscal para apoyar a las empresas afectadas) y, en fin, el temor de que aparezca cierto cansancio entre los aliados.

Es posible que en el nuevo año se consoliden las voces –ya apuntadas tímidamente desde Berlín, París y Washington– que plantean explorar un diálogo con Moscú donde, junto a una retirada del territorio ocupado en 2022 y garantías futuras de seguridad para Ucrania, se tengan en cuenta parte de las preocupaciones rusas. Si se produce ese escenario de posibles negociaciones, España tendrá que implicarse en el debate y no limitarse a hacer de espectador entre el predecible pragmatismo de los países más occidentales y la inflexibilidad de Polonia o los países bálticos. Debe hacerlo con una postura propia bien articulada que, teniendo en cuenta las sensibilidades de quien ha sido tan injustamente agredido y el

2 Ignacio Molina y Jorge Tamames (2022), “España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos”, Real Instituto Elcano, 13/01/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-de-influencia-e-imagen-exterior/>

objetivo de mantener la unidad, sepa conjugar principios innegociables (como el rechazo al uso de la fuerza y la defensa de la soberanía de Ucrania) con una visión no maximalista. Eso supone incorporar previsiones realistas sobre ulteriores avances militares ucranianos, las dificultades de pretender recuperar Crimea, los riesgos de una desestabilización total de Rusia para la seguridad occidental y el peligro de hartazgo si la situación se eterniza.

Se produzca o no ese escenario de diálogo, va en el interés de España mostrarse como aliado comprometido, no solo por una cuestión de defensa de la paz y otros valores, sino porque eso también le permite más autoridad en debates europeos necesariamente conectados al desarrollo de la guerra que afectan a sus intereses. Entre estos destacan los cambios en la regulación del mercado energético, la reforma de las reglas fiscales y la participación nacional en las iniciativas de autonomía estratégica –incluyendo el ámbito alimentario, climático, de salud y tecnológico-industrial– que el gobierno quiere que sean elemento central en el desarrollo de la presidencia del Consejo de la UE.

El desempeño de esa responsabilidad durante la segunda mitad del año ayudará a mantener a lo largo de 2023 el protagonismo de España en la UE y más allá. En julio se prevé celebrar, en Bruselas, pero ya durante el ejercicio de la presidencia española, una cumbre de los 27 jefes de Estado y de gobierno con sus 33 pares de América Latina y el Caribe. En octubre está agendado que Granada acoja una nueva cumbre de la Comunidad Política Europea (CPE), que acompañará a un Consejo Europeo informal. También se ha propuesto la celebración de una cumbre más con los países del Mediterráneo que, unida a las anteriores, supondría convocar durante el semestre a casi la mitad de los líderes mundiales. Asimismo, está previsto celebrar reuniones ministeriales informales de las distintas configuraciones del Consejo en varias ciudades españolas, así como el lanzamiento de un novedoso gran foro internacional de reflexión sobre la acción de Europa en el mundo.

Esa agenda tan cargada viene acompañada de un presupuesto expansivo en materia de acción exterior, que tendrá fuerte impacto en el ámbito de la seguridad y, de manera más modesta, en el de la cooperación. Las partidas del Ministerio de Defensa son las que más crecen: por encima del 25%, hasta superar los 12.000 millones. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación aumenta un 15% y se provisionan aparte 81 millones para la presidencia semestral. Sube también el gasto previsto para la administración y la acción cultural exterior, gracias al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que financiará la digitalización consular, así como la transformación de la enseñanza y difusión de la cultura y la lengua española en el exterior. Igualmente, se incrementa la dotación destinada a la coordinación interna, aunque el valor que aportan las presidencias rotatorias de la UE en los procesos gubernamentales internos no es tanto disponer de más dinero, sino aprovechar la ocasión para poner al día prioridades temáticas y regionales, así como actualizar el procedimiento de toma de decisiones.

La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 no solo tiene relevancia en el plano económico sino también el valor político que supone que el gobierno pueda agotar la legislatura que arrancó a finales de 2019. A pesar de la fragilidad política que caracterizaba a una inédita coalición en minoría (que incluye a la izquierda radical y

necesita al independentismo para superar a la oposición) y de los extraordinarios desafíos externos surgidos en este tiempo (pandemia y agresión a Ucrania), el gobierno ha sido capaz de sobrevivir cuatro años e incluso proyectar influencia exterior. El relativo éxito en la implementación de reformas en el ámbito verde y digital con cargo a los fondos *Next Generation EU* (NGEU), el activismo de Pedro Sánchez en la UE y la escena internacional, y la defensa de planteamientos atlantistas y proeuropeos en un contexto de guerra han permitido que España recupere cierto papel de potencia media.

Las elecciones, previstas para diciembre de 2023 se desarrollarán en un clima de gran crispación por asuntos domésticos. Pero el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) confrontarán poco sobre política exterior y europea. No se espera que esos ámbitos resulten relevantes para dilucidar el voto ni, por tanto, es esperable que se produzcan grandes giros de timón posteriores, sea cual sea el gobierno que se conforme. El presidente y el líder de la oposición no están tan alejados al concebir el papel a desempeñar por el país en la UE y en el mundo (desde luego, mucho menos que sus homólogos en el Reino Unido, Francia, Italia y Polonia); lo que también ayuda a dotar de previsibilidad y más ascendente a España en el exterior. La opinión pública acompaña ese consenso difuso en la materia dándose la paradoja que, a pesar del auge de los extremos ideológicos, ha sido ahora cuando al tradicional europeísmo de la ciudadanía se ha sumado la superación definitiva de la vieja controversia sobre las bondades de pertenecer a la OTAN.³

No todo ha sido estabilidad ni acuerdo de fondo. Sánchez ha tenido tres ministros de Exteriores en cuatro años, que abordaron de modo bien distinto la conceptualización estratégica y la gestión de la diplomacia. También existen varios aspectos concretos de discrepancia política. Aunque al principio de la legislatura parecía que América Latina protagonizaría los choques, por el giro a la izquierda en la región y la presencia de Unidas Podemos en el Ejecutivo, a lo largo de 2022 se ha confirmado que las relaciones con el inmediato sur son las más complejas y divisivas. En el nuevo año es muy posible que resulte controvertida la negociación con Londres acerca de Gibraltar, en el contexto del diálogo entre la UE y el Reino Unido. Pero será, sobre todo, la relación con Marruecos en sus distintas dimensiones la que seguirá enfrentando al PSOE con la oposición y hasta con su socio de coalición. El gobierno tendrá que esforzarse para demostrar que el polémico cambio en la postura tradicional española sobre el contencioso del Sáhara Occidental ha merecido la pena. La mala relación con Argelia –en un momento en que resulta importante la provisión de gas– y las dudas sobre la normalización de la cooperación con Rabat no ayudan a comprender la decisión tomada.

1.2. Imagen internacional de España

La guerra en Ucrania ha supuesto un punto de inflexión en la evolución de los elementos que configuran el prestigio y la imagen de los países. En un enfrentamiento de esta gravedad, las opiniones sobre los demás países están en primer lugar marcadas por la posición en

³ Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez (2022), "Barómetro del Real Instituto Elcano. Edición especial: Guerra en Ucrania y Cumbre de la OTAN", 23/06/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/barometro-especial-guerra-en-ucrania-y-cumbre-otan/>

el conflicto: aumenta la valoración de los aliados y disminuye la de los países del bando contrario. En esta ocasión, Rusia, responsable de la guerra, ha visto cómo su prestigio – que era ya bajo entre los países de la UE y las demás democracias liberales del mundo desarrollado– ha descendido aún más en su valoración. Pero, a su vez, puede suponerse que la valoración desde Rusia de otros países ha caído cuando estos han pasado a ser aliados de Ucrania en la guerra. Es el caso de España, que recibía puntuaciones muy altas en Rusia antes de la invasión. En el otro lado, EEUU, que solía ocupar una posición baja de prestigio entre los ciudadanos de los países del G7 (excluyendo las opiniones de los propios estadounidenses), en concreto la 34ª en 2021, ha dado un salto de gigante en su reputación en ese grupo a raíz de su posición de liderazgo en la guerra, hasta ocupar la posición 24ª en 2022, según los datos del *RepCore Nations 2022*, recogidos en los países del G7 y varios otros entre marzo y abril de 2022 (es decir, después de la invasión de Ucrania).

La misma fuente muestra que el prestigio español ha resultado ligeramente beneficiado en esta tormenta de cambios. Ha pasado de la posición 14ª a la 13ª (de entre las 60 primeras economías del mundo), por encima del Reino Unido, Francia y Alemania. Otra fuente, el *Nations Brands 2022*, que mide aspectos relativos al prestigio económico y, sobre todo, comercial, muestra una ligera mejoría del valor de la marca española, que se sitúa en la posición número 12 (sobre 100 países), gracias sobre todo a uno de los componentes del análisis, la posición de cada país en lo que respecta al índice de poder blando (*Global Soft Power Index*). Este índice se elabora a partir de encuestas realizadas en 100 países, con un cuestionario que valora aspectos como la familiaridad con las marcas del país evaluado, la percepción externa sobre su influencia internacional, la opinión sobre su reputación, su gestión del COVID-19, su gobernanza económica, su nivel tecnológico, su actuación internacional, la calidad de sus medios de comunicación, su cultura y los valores de sus ciudadanos. En esta ocasión los datos de la encuesta se recogieron a finales de 2021, por lo que no incorporan el efecto de la invasión de Ucrania.

Ambos resultados muestran una muy buena posición del prestigio de España, una situación desde la que no es fácil lograr avances notables. Sin embargo, si se desciende a los detalles, España sigue teniendo espacio de mejora en algunos aspectos en los que su reputación es inferior a la media de la auto-evaluación de los países del G7: su capacidad tecnológica, la calidad de sus marcas y empresas, y el entorno económico, es decir, los mismos elementos en los que, año tras año, se constata una debilidad de la reputación española. España enfrenta también un prestigio débil en regiones y países específicos (Marruecos, Argelia, África Subsahariana, China), bien por la falta de información y contactos (en EEUU, por ejemplo, la mitad de la población no sabe nada, literalmente, sobre España), bien por la experiencia de sus inmigrantes en nuestro país, por la existencia de conflictos bilaterales o por la suma de todo ello.

La desaparición de “España Global” en 2021 puso fin a un intento institucional de coordinar y reforzar los esfuerzos de diferentes ministerios, instituciones y organizaciones privadas para mejorar el prestigio español en todos los terrenos, entre ellos, en lugar privilegiado, el de los productos y servicios españoles, y por tanto de sus marcas y empresas. Esta desaparición deja un hueco que debería cubrirse porque son necesarias iniciativas de coordinación público-privada dedicadas a promover el prestigio de la tecnología, los productos, los servicios y la

cultura españoles, y a fomentar el conocimiento sobre España en grandes áreas regionales específicas. Esta necesidad puede ser más acuciante ante la perspectiva de un año 2023 marcado por la crisis económica internacional, en el que la competencia por la presencia en mercados internacionales y por la atracción de inversiones, turistas y profesionales puede endurecerse.

1.3. Cultura y poder suave

2022 ha sido el año de la recuperación postpandemia. También para la cultura, que tan duramente había sufrido el cierre de los espacios públicos y las limitaciones a la movilidad, mientras aceleraba y consolidaba los procesos de distribución y difusión de los contenidos culturales globales en las redes digitales. La crisis ha puesto de relieve una vez más la importancia de la cultura, a la que la recién celebrada Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible (MONDIACULT 2022, celebrada 40 años después del histórico congreso de México) declara por primera vez como bien público mundial, mientras vuelve a pedir su inclusión como objetivo específico en la agenda de desarrollo post-2030.

Parte de esta recuperación post-COVID se está canalizando a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los proyectos estratégicos conocidos como PERTE, que han echado a andar en los últimos meses, como el España *hub* Audiovisual de Europa (*Spain AVS Hub*) que en 2023 tendrá su último año de financiación. También destaca la iniciativa más ambiciosa en materia de promoción de la lengua y la cultura de las últimas décadas: el PERTE Nueva Economía de la Lengua, con un presupuesto de 1.100 millones de millones de euros de inversión pública, pero con el objetivo de movilizar otros 1.000 millones de inversión privada a través de la Alianza para la Nueva Economía de la Lengua. Los cinco ejes de este ambicioso proyecto (Conocimiento en español y lenguas cooficiales, Inteligencia Artificial en español, Ciencia en español, Aprendizaje en español e Industrias Culturales) abordan temas clave como la digitalización de la red exterior, la construcción de *corpus* léxicos, el impulso a la diversidad lingüística en la ciencia y la interacción con las tecnologías de procesamiento natural del idioma y la Inteligencia Artificial. Además, el PERTE pondrá en marcha, por primera vez, un Observatorio Global del Español –liderado por el Instituto Cervantes y con sede en La Rioja– que contribuirá a sistematizar indicadores y seguir el curso de las grandes tendencias sociodemográficas y demolingüísticas que sirven de base a las políticas públicas de acción cultural exterior y que han tenido este año, por primera vez, un nodo de coordinación interinstitucional en la nueva Dirección General del Español en el Mundo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En el plano exterior, la “resaca” de la Expo de Dubái y la Feria de Fráncfort (saldadas ambas, pero especialmente la última, con un rotundo éxito) no deja mucho tiempo para el descanso. En las primeras semanas del año, España será país invitado de honor en la Feria Internacional del Libro de Calcuta 2023, la más concurrida de todas las que se celebran en el mundo y puerta de entrada a uno de los espacios geográficos en los que más dificultades encuentra la industria cultural española. A 50 años del fallecimiento de Pablo Picasso, los gobiernos de España y Francia han colaborado en un programa de más de 40 exposiciones, dos congresos y actos que, aunque centrados en los dos países, se extenderán a Suiza,

Alemania, Mónaco, Rumanía y EEUU (en el Metropolitan y el Guggenheim de Nueva York, entre otros museos). El centenario del fallecimiento de Joaquín Sorolla (1863-1923) se celebrará con la Comunidad Valenciana como epicentro, pero se proyectará a Italia y EEUU, con la participación de la *Hispanic Society* y el *National Arts Club* de Nueva York. Acción Cultural Española (AC/E) tendrá ocasión de celebrar y evaluar los 10 primeros años del valioso Programa para la Internacionalización de la Cultura Española (PICE), cuyas acciones en Movilidad, Visitantes y Residencias han aumentado la proyección de los profesionales culturales y creativos. Pero buena parte de sus recursos se concentrarán en la preparación del próximo gran compromiso internacional de España: la Exposición Internacional que se celebrará en Osaka (Japón) entre abril y octubre de 2025.

Parte importante de la agenda cultural del año basculará en torno a la quinta presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023, cuya parte cultural están coordinando de manera conjunta los distintos ministerios, la presidencia del gobierno, AC/E y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en sus distintas responsabilidades. La AECID tiene para este año el importante compromiso de la reapertura del Centro Cultural de España en La Habana a 20 años de su cierre, la posible reubicación del de Buenos Aires y la apertura del de Bogotá, pero también la revisión de la histórica Estrategia de Cultura y Desarrollo de 2007. Y ello en el año en el que previsiblemente las Cortes terminarán la tramitación de la ley de Cooperación que sustituirá a la de 1998 y que profundiza en la acción cultural exterior vinculada al “diálogo, la cooperación cultural y la acción cultural para el desarrollo sostenible” (hablando de “promoción de la cultura española en el exterior” donde antes se hablaba de “relaciones culturales y científicas”, al menos en el texto salido del Congreso en diciembre). También el Instituto Cervantes afronta un año con dos aperturas largamente esperadas: las de Los Ángeles (en principio en los últimos días de 2022) y Seúl (que podría estar listo a finales de año⁴), mientras se avanza, gracias al PERTE, en la transformación de sus servicios en línea de formación y certificación, y siguen explorándose regiones como África y Asia en las que el Instituto Cervantes tiene una presencia limitada.

4 Ángel Badillo (2021), “El español en Corea del Sur: ¿hacia un nuevo escenario?”, Real Instituto Elcano, 29/3/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/el-espanol-en-corea-del-sur-hacia-un-nuevo-escenario/>

2 Europa

2.1. Progresos y desafíos en el proceso de integración

2022 se presentaba como el año en el que superar los efectos de la pandemia, pero la invasión rusa de Ucrania y su impacto han protagonizado la agenda, revitalizando objetivos más o menos aparcados como la necesidad de alcanzar la independencia energética, incrementar las capacidades de defensa y avanzar en materia de asilo. Es cierto que la UE ha conseguido reducir el suministro del gas ruso, respondido de forma solidaria a la llegada de refugiados ucranianos y dado pasos relevantes en seguridad y defensa, pero el año termina con el Pacto Europeo de Migración y Asilo estancado mientras en otros ámbitos, como la descarbonización, se corre el riesgo de que la emergencia energética relegue las prioridades contenidas en el Pacto Verde Europeo.

La guerra, por otro lado, ha alterado la arquitectura general de relación entre la UE y el resto del continente. Eso se ha reflejado, en primer lugar, en la confirmación de Rusia como rival estratégico. Las sucesivas rondas de sanciones europeas a Rusia –nueve a finales del 2022– han sido muestra de una contundencia que no podía darse por descontada cuando se inició la agresión en febrero, pues el espectro de las posturas entre los 27 iba desde el apoyo incondicional de Polonia y los países bálticos a Kyiv hasta la contemporización con el Kremlin por parte de Hungría. El gran reto de cara al nuevo año es mantener la unidad y coherencia, que serán puestas a prueba por la crisis energética, la inflación y otros precios a pagar por confrontar con el agresor en este conflicto.

Un segundo efecto ha sido el apoyo cerrado a Ucrania, hasta reconsiderar su estatus de mero país vecino para pasar a ser candidato a miembro (un horizonte también ofrecido a Moldavia y ampliable a Georgia). Esa decisión vino acompañada por el relanzamiento retórico de las relaciones hacia los Balcanes Occidentales, aunque está por ver que avancen significativamente las negociaciones de adhesión; desde luego, no se esperan novedades relevantes antes de que termine la actual legislatura europea. De hecho, alimentada a medias por la certeza de que la ampliación será lenta y por el escaso entusiasmo entre algunos de los Estados miembros actuales para acelerarla, se produjo otra gran novedad: la CPE propuesta por el presidente francés, Emmanuel Macron, que tuvo su cumbre inaugural en Praga el pasado octubre⁵. Aunque la idea fue acogida en un primer momento con tibieza, el sentir generalizado es que puede ser funcional, también para insertar en la cooperación política continental a potencias regionales alejadas de Bruselas, como el Reino Unido y Turquía. En el nuevo año la CPE volverá a reunirse en la capital moldava, Chisinau, y en España.

En 2022 también se habló de profundización, al haber finalizado la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un ejercicio participativo de reflexión y debate que se ha plasmado en un extenso documento de recomendaciones. La combinación entre el resultado de ese

⁵ Jorge Tamames y Raquel García (2022), “La Comunidad Política Europea: ¿imprescindible, redundante, o las dos cosas al mismo tiempo?”, *ARI* 71/2022, Real Instituto Elcano, 11/11/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-comunidad-politica-europea-imprescindible-redundante-o-las-dos-cosas-al-mismo-tiempo/>

proceso, el impacto de la guerra y de la pandemia y la conciencia de limitaciones en el actual entramado institucional y decisorio de la UE han animado a diferentes voces, incluida la de la Comisión, a reformar los Tratados para transferir nuevas competencias nacionales y ampliar el voto por mayoría cualificada en cuestiones hoy sujetas a unanimidad.

Si bien hay varios Estados miembros –incluyendo Alemania, Francia y España– abiertos a esa reforma para avanzar en la integración, las perspectivas para que se progrese a lo largo de 2023 son limitadas. Sigue habiendo un amplio número de capitales nacionales reacias al cambio, que se ha incrementado o agudizado en los últimos meses tras los resultados electorales en Hungría, Suecia e Italia. En Berlín y París se han renovado gobiernos proeuropeos en el último año, pero ni la sintonía entre ellos se encuentra en su mejor momento ni su liderazgo obtiene el reconocimiento de antaño, sobre todo entre los Estados del este, debido a la posición más pragmática hacia Rusia defendida por Emmanuel Macron y Olaf Scholz. La aproximación de Alemania hacia China también alimenta este malestar y deja además patente la falta de una posición común europea para definir el papel de la UE en el mundo.

Más allá de los grandes debates a largo plazo sobre profundización y ampliación, 2023 supone la entrada en el tramo final del actual ciclo institucional europeo, donde se comprobará hasta qué punto se alcanzan los objetivos concretos planteados por la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, al inicio de su mandato y los que se sumaron luego, a raíz de la pandemia. Destaca el deseo de llegar a un acuerdo sobre la reforma de las reglas fiscales antes de que acabe 2023, ya que en 2024 se desactivaría la cláusula general de escape. Asimismo, de acuerdo con el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, diciembre del 2023 es la fecha límite en la que los fondos NGEU estarán disponibles para los Estados miembros. En el nuevo año también habrá que ver si avanzan propuestas ya conocidas como la Ley Europea de *Chips* y otras novedades anunciadas en el último discurso sobre el estado de la Unión, como la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales.

A nivel nacional, 2023 traerá elecciones en varios Estados miembros, siendo *a priori* las más relevantes las que se celebrarán en Grecia (julio), Polonia (noviembre) y España (diciembre). En algunos de esos casos (así como en Chipre, Estonia, Finlandia y Luxemburgo, que son los otros países donde se votará) las candidaturas euroescépticas se presentan fuertes, pero no se esperan cambios en los equilibrios políticos actuales.

2.2. Ante la quinta presidencia europea

La política europea de España estará claramente dominada a lo largo del 2023 por el ejercicio de la presidencia del Consejo en el segundo semestre del año. Una responsabilidad rotatoria ya asumida en 1989, 1995, 2002 y 2010. Fue precisamente durante esa última ocasión cuando la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a final de 2009 conllevó una serie de novedades –presidencia estable del Consejo Europeo o Alto Representante dirigiendo el Consejo en su configuración de Asuntos Exteriores– que se tradujeron en menor brillo y margen de maniobra para el Estado que la ejerce⁶. Sin embargo, la presidencia semestral

6 Ignacio Molina (2009), “El presidente del Gobierno español ante la Presidencia semestral de la Unión Europea”, *ARI* 172/2009, Real Instituto Elcano, 18/12/2009, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-presidente-del-gobierno-espanol-ante-la-presidencia-semestral-de-la-union-europea-ari/>

sigue suponiendo: (i) ciertas funciones representativas, que son sobre todo notorias si incluyen consejos europeos informales y cumbres con terceros como anfitrión; (ii) fijar el orden del día en nueve de las 10 configuraciones del Consejo, lo que permite influir en la agenda primando ciertos temas o posponiendo otros; (iii) buscar consensos en las reuniones ministeriales y en sus órganos preparatorios como el Comité de Representantes Permanentes y los grupos de trabajo; y (iv) dirigir las negociaciones interinstitucionales con Comisión y Parlamento.

Además, tal vez influido por el hecho de haberle correspondido hace poco a Alemania (2020) y a Francia (2022), la gestión de la pandemia y de la invasión rusa de Ucrania han venido a revitalizar el desempeño de las presidencias rotatorias⁷. En el caso de la española, llegará en un momento clave por las diversas consecuencias de la guerra –que hace que gestionar la unidad de los 27 resulte más difícil e importante que normalmente– y porque será el último semestre completo de trabajo antes de que finalice el actual ciclo institucional europeo, de modo que se deberán cerrar numerosos expedientes legislativos pendientes. Por otro lado, cabe recordar que la presidencia española sucederá a la sueca, un país tradicionalmente reacio a europeizar competencias nacionales y que acaba de formar gobierno sustentado en el apoyo de la derecha radical y euroescéptica. Eso aumenta las posibilidades de que España herede dosieres legislativos y grandes debates abiertos, como puede ser el pacto migratorio y la reforma de las reglas fiscales.

Aunque se espera que las presidencias sean sobre todo intermediarias neutrales (*honest broker*) que moderan las negociaciones, los Estados miembros suelen aprovechar para tratar de empujar sus prioridades en Bruselas y ganar visibilidad en los medios. A veces las expectativas que se generan son excesivas y, de hecho, cuando España ocupó la mencionada presidencia de 2010 lo hizo en el contexto de una coyuntura económica europea y propia tan adversa que la experiencia resultó más bien amarga. No obstante, incluso aquel semestre demostró que se contaba con la experiencia y la capacidad administrativa para hacer frente al nuevo diseño institucional post-Lisboa. En 2023, a pesar del clima interno de polarización y del escenario electoral, se llega en mejores condiciones que entonces para lograr un resultado provechoso.

La expectativa desde la UE es positiva considerando el tamaño, la ambición europeísta del país y su capacidad para generar alianzas. No se esperan grandes avances en cuestiones a largo plazo (reforma de los Tratados, ampliación) por las discrepancias entre los Estados miembros y por la cercanía de nuevas elecciones al Parlamento Europeo, pero sí hay esperanza de que España ayude a progresos concretos y sirva para reforzar la mejorable sintonía en el motor franco-alemán. Además, las iniciativas que España impulse tendrán incidencia en el siguiente ciclo legislativo que se inaugurará por la muy euroescéptica Hungría, tras el semestre belga de transición (estos tres Estados conforman un Trío de presidencias que en teoría deben armonizar sus respectivas agendas).

7 Raquel García Llorente (2022), “The EU’s 2019-24 political cycle: mid-term assessment”, *ARI* 54/2022, Real Instituto Elcano, 22/7/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eus-2019-24-political-cycle-mid-term-assessment-and-outlook/>

Se ha creado ya una Oficina de Coordinación y un Comité Organizador que dirige el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, con presencia de todos los ministerios. El programa no se presentará hasta junio, pero hay ya un primer esbozo de prioridades donde destaca la importancia de mantener la unidad en relación con Ucrania, gestionar los retos energéticos, dar respuesta a las presiones inflacionistas y aumentar inversiones públicas para las transiciones verde y digital. Todos esos objetivos son susceptibles de ser englobados bajo el concepto de “autonomía estratégica abierta”, que la UE viene elaborando desde hace algún tiempo, con importantes contribuciones españolas, y que es el tema elegido para el Consejo Europeo informal a celebrar en octubre en Granada. En el apartado exterior, el semestre se presenta muy ambicioso y también se pretende aprovechar la ocasión para primar prioridades geográficas españolas, de modo que no todo el foco se dirija al este. Así, junto a una cumbre de la CPE que se celebrará aprovechando la reunión de los 27 líderes en Granada, está ya anunciada otra cumbre con América Latina en Bruselas y se pretende programar otra más con la Vecindad Sur.

También habrá reuniones ministeriales informales en distintas ciudades, repartidas por las 17 comunidades autónomas, mientras que la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE tendrá que organizar y liderar trabajos de cooperación interparlamentaria. Se trasciende así el estricto eje gubernamental Madrid-Bruselas y, de hecho, la panoplia típica de actividades de toda presidencia implica proyectos paralelos que movilizan a la sociedad civil y al mundo investigador, lo que supone una ocasión excelente para reflexionar sobre los grandes desafíos de la política europea de España.

No obstante, el año también incluye una serie de riesgos para el deseo español de acrecentar su influencia en Bruselas. Entre ellos, la celebración de sucesivas elecciones (autonómicas y municipales en mayo, generales seguramente en diciembre) que pueden erosionar el aún dominante consenso interno sobre el proceso de integración. Resultan especialmente preocupantes los problemas de politización de la justicia y judicialización de la política agravados en los últimos tiempos (a propósito de los bloqueos en las renovaciones del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional) y que afectan a la autoridad de España en temas de Estado de derecho. Por último, la presidencia va a coincidir con un momento crucial en la implementación de los planes de recuperación, pues para finales del 2023 los recursos asignados deberían estar comprometidos. España, como segundo mayor beneficiario del Instrumento Europeo de Recuperación, tiene la responsabilidad de demostrar su capacidad para absorber y administrar de manera eficaz los fondos que le corresponden.

2.3. Política Común de Seguridad y Defensa

La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la creciente relevancia política –e incluso centralidad– de los temas relacionados con la seguridad y la defensa. Un claro ejemplo es el aumento en el gasto militar. Por otro lado, el retorno de una guerra de alta intensidad al suelo europeo y el espectro de una confrontación con una gran potencia (además nuclear) ha revertido en una creciente asociación de las cuestiones de seguridad con la defensa territorial y la disuasión. Esto supone un cambio importante ya que, durante las últimas tres décadas, los debates sobre seguridad y defensa en España y en la UE han girado en torno a

operaciones de gestión de crisis en el exterior, generalmente asociadas con el mantenimiento de la paz, la estabilización y la lucha contra el terrorismo en lugares como Afganistán, Irak, África y los Balcanes.

¿Cómo afectarán estos cambios al papel de la propia UE en el ámbito de la seguridad y la defensa, y a la posición de España? En primer lugar, se ha abierto un debate sobre la necesidad de dar mayor prioridad a la defensa en las políticas públicas europeas y elevarla al rango de prioridad estratégica para la UE, junto a la descarbonización y la digitalización. Esto podría abrir la puerta a un aumento de las partidas de seguridad y defensa en el presupuesto comunitario, su entrada en los fondos NGEU o iniciativas que les sigan, y la aplicación de excepciones en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en un momento de renegociación de las reglas fiscales europeas. Adoptar pasos en cualquiera de estas direcciones iría en el interés de España, ya que podría contribuir a recuperar parte del terreno perdido tras años de escasa atención a la inversión en defensa, y ofrecer oportunidades para dinamizar el sector tecnológico-industrial de la defensa española, todavía relativamente competitiva en un contexto europeo.

En lo que se refiere al ámbito político-estratégico de la política de defensa europea, cabría resaltar dos puntos. Por un lado, la UE seguirá reconociendo la primacía de la OTAN en el ámbito de la disuasión y la defensa territorial, así como la voluntad de la Alianza Atlántica de dar prioridad al refuerzo de la disuasión en Europa del este en detrimento de otras tareas y ámbitos geográficos, como la proyección de estabilidad en el Vecindario Sur, la seguridad marítima, la lucha contra el terrorismo y la gestión de crisis en el exterior. Esto probablemente resalte el potencial y el valor añadido de la UE en esos otros medios funcionales y geográficos, entre los que cabe destacar la estabilidad en ámbitos geográficos prioritarios para España (el Mediterráneo occidental, el norte de África, el Sahel y la fachada atlántica del continente africano, sobre todo el tramo entre el golfo de Guinea y la península Ibérica).

La división de tareas ofrecería importantes oportunidades para España a la hora de alinear las prioridades estratégicas de la UE en seguridad y defensa con las suyas propias, más si cabe teniendo en cuenta que España ejerce un mayor grado de influencia sobre la política de defensa de la UE que en la OTAN. España podrá utilizar su presidencia del Consejo de la UE en 2023 para promover una visión de la política de defensa europea que resalte sus prioridades funcionales y geográficas: seguridad marítima y desarrollo de capacidades aeronavales, fomento de misiones de seguridad marítima en el tramo Mediterráneo-golfo de Guinea, desarrollo de capacidades de seguridad y defensa de países socios en el norte de África, el Sahel y el golfo de Guinea, y desarrollo de capacidades de intervención rápida y estabilización ante posibles contingencias en el Vecindario Sur. Asimismo, la presidencia del Consejo ofrece una oportunidad a España para aprovechar el creciente interés de la UE en el Indo-Pacífico para reforzar su proyección en esta zona, de enorme interés estratégico y comercial, y en la que España tiene escasa presencia. También ofrecerá una oportunidad para reforzar la relación entre la UE y la OTAN, garantizando su complementariedad.

Por otro lado, si bien se reconocerá la primacía de la OTAN en cuestiones de disuasión y defensa territorial, la propia UE deberá dedicar mayor atención y esfuerzo a estos ámbitos.

Esto es una cuestión de necesidad estratégica y política: no tomarse en serio la disuasión frente a grandes potencias en un momento en el que se ha convertido en el principal problema de la seguridad europea y en la primera prioridad para muchos de los Estados miembros de la UE –sobre todo en Europa del este y central– condenaría la política de seguridad y defensa europea a la irrelevancia. España debe entender que su influencia en la UE (incluso más allá de la política exterior, de seguridad y defensa) pasa por su solidaridad y contribución a este debate. Debe mostrar su apoyo al incipiente proceso de reorientación en la política de seguridad y defensa de la UE hacia cuestiones relacionadas con la disuasión y la defensa territorial, lo cual representa un argumento adicional para reforzar la cooperación UE-OTAN. Asimismo, España ha de aprovechar este proceso para promocionar el desarrollo de aquellas capacidades que aporten valor específico desde el punto de vista militar e industrial, como la defensa antimisiles (cabe destacar aquí la necesidad de sistemas de defensa antimisiles tácticos, útiles en un contexto de proliferación en el norte de África), la disuasión en el ámbito naval y aéreo, y la ciberdefensa.

2.4. La relación UE-Reino Unido y las negociaciones sobre Gibraltar

Las relaciones del Reino Unido con la UE en 2022 no han conseguido librarse de la pesada losa del *Brexit*, que sigue marcando la agenda bilateral. Aunque el Acuerdo de Comercio y Cooperación –regulador del “*Brexit* económico”– que entró en vigor en enero del 2021 supuso un importante retroceso en términos de integración económica con Europa, con importantes fricciones comerciales y restricciones en servicios y circulación de personas, sus efectos se están notando fundamentalmente a nivel nacional en el Reino Unido. Las barreras aduaneras se van acentuando poco a poco (especialmente en productos agroalimentarios, muy importantes para España), pero el gobierno británico ha sido bastante pragmático y ha aplazado hasta en cuatro ocasiones diversos aspectos de los controles sanitarios y fitosanitarios o de los relativos al etiquetado (dentro de un calendario de despliegue en varias fases), facilitando la adaptación progresiva de los exportadores europeos.

Lo que sigue alterando la relación con la UE es el previo Acuerdo de Retirada –marco del “*Brexit* político”–, en vigor desde febrero del 2020, en lo relativo a las dificultades de implementación del Protocolo de Irlanda e Irlanda del Norte, que obliga a establecer controles aduaneros entre el Reino Unido e Irlanda del Norte, lo que provoca la férrea oposición de los unionistas. La propuesta de la Comisión de octubre del 2021 para simplificar los requisitos aduaneros con Irlanda del Norte sigue pareciendo insuficiente al gobierno británico, que insiste en una renegociación completa del Protocolo para eliminar la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE (algo inaceptable para la Comisión).

Por suerte, las frecuentes amenazas británicas de invocar el artículo 16 del Protocolo y suspender su aplicación no han llegado a materializarse, en parte gracias a la presión del gobierno de EEUU, que ha advertido reiteradamente que no tolerará el cuestionamiento del Acuerdo de Viernes Santo ni arriesgar la paz en Irlanda. La salida de Liz Truss ha rebajado un poco la tensión y el teórico mayor pragmatismo de Rishi Sunak podría hacer más probable una solución negociada.

Parte de dicho pragmatismo viene forzado por la complicada situación económica del Reino Unido (la economía desarrollada del G20 que menos crecerá en 2023), que a su vez se explica en parte por una serie de malas decisiones de política fiscal –que desembocaron en una grave crisis monetaria y financiera en septiembre del 2022– y en parte por la fuerte incertidumbre política y legislativa desde el referéndum del 2016 (según el Banco de Inglaterra, el factor, junto con la pandemia, que más ha deteriorado la inversión empresarial en los últimos años). Poco a poco los efectos económicos del *Brexit* se van pudiendo separar de los de la pandemia y se manifiestan ahora en todo su esplendor, tanto en términos de ralentización del comercio (curiosamente, más el de bienes que el de servicios) como de rigideces en el mercado de trabajo.

Las tensiones del Reino Unido con la UE tienen implicaciones para España en diversos aspectos, entre ellos las negociaciones del acuerdo sobre Gibraltar, territorio no sujeto al marco general del Acuerdo de Comercio y Cooperación con el Reino Unido sino a otro específico. En diciembre del 2020 los gobiernos español y británico alcanzaron un entendimiento bilateral sobre cuya base la Comisión preparó un mandato de negociación presentado en julio del 2021 y finalmente aprobado en octubre, momento en el que comenzaron las negociaciones entre Comisión y gobierno británico para definir la relación definitiva UE-Gibraltar.

Tras una rápida negociación de las cuestiones más técnicas (casi el 90% de los 300 artículos), el acuerdo sigue estancado por dos motivos, fundamentalmente políticos. El primero tiene que ver con el control de las fronteras: pese a que España siempre ha sido pragmática y no ha entrado en cuestiones de soberanía y jurisdicción, sino en medidas prácticas de eliminación de controles físicos de mercancías y personas entre España y Gibraltar (garantizando la integridad del mercado único y la del espacio Schengen), el mandato negociador para la Comisión rebajó sustancialmente el papel “intermediador” de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en los controles de movimiento de personas respecto al entendimiento bilateral, lo que molestó al gobierno británico, que no quiere que España tenga la competencia exclusiva. El segundo motivo, nunca oficialmente reconocido, tiene que ver con las reticencias de la propia Comisión a firmar un acuerdo sobre Gibraltar en medio de las amenazas de revocación del Protocolo de Irlanda e Irlanda del Norte, ya que solo tiene sentido firmar acuerdos que se vayan a cumplir.

La falta de avances sobre Gibraltar (indirectamente vinculada a la implementación del Protocolo de Irlanda e Irlanda del Norte) podría llevar a la Comisión a exigir a España los controles habituales de pasajeros y de mercancías en cualquier frontera exterior de la UE, amenazando la normalidad de los casi 10.000 españoles que trabajan en la colonia británica. España, socio clave del Reino Unido en muchos sectores de comercio (como agroalimentario, automóvil, transporte aéreo, turismo y servicios empresariales) y de inversión, quiere cerrar el asunto cuanto antes y evitar que las tensiones entre la Comisión y el gobierno británico perjudiquen sus intereses económicos y, por ello, es partidaria de soluciones prácticas con diversos niveles competenciales. España tiene una relación demasiado estrecha con el Reino Unido y necesita un comercio fluido, una inversión estable y una relación de cooperación con Gibraltar en materia no solo comercial y de circulación de personas, sino también medioambiental (como se demostró en el verano del 2022 cuando el buque OS35 encalló frente a las costas de Gibraltar), fiscal y, en última instancia, política.

3 Vecindad

3.1. Magreb y Oriente Medio

Como anticipaba la edición anterior de este documento⁸, 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 dossiers.

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

⁸ Haizam Amirah Fernández, Ainhoa Marín, Mira Milosevich-Juaristi e Ilke Toygür (2021), “España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en la vecindad”, Real Instituto Elcano, 23/12/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-en-la-vecindad/>

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 energía⁹. 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 Organización de las Naciones Unidas (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

9 Enrique Feás (2022), “El impacto de las medidas de Argelia sobre la economía española”, *ARI 42/2022*, Real Instituto Elcano, 16/7/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-impacto-de-las-medidas-de-argelia-sobre-la-economia-espanola/>

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 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.

3.2. 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 imperial¹⁰. 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 Zaporíia– 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

10 Mira Milosevich-Juaristi (2022), “Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo”, *ARI* 3/2022, Real Instituto Elcano, 25/1/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/rusia-y-el-orden-de-seguridad-europeo-del-descontento-pasivo-al-revisionismo-activo/>

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 casos¹¹. 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 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 soberano¹². 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

11 Mira Milosevich-Juaristi (2022), “La guerra en Ucrania y los conflictos recientes en el espacio post soviético”, *ARI* 61/2022, Real Instituto Elcano, 17/10/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-guerra-en-ucrania-y-los-conflictos-recientes-en-el-espacio-post-sovietico/>

12 Miguel Otero Iglesias (2022), “¿Puede resistir las sanciones la economía rusa?”, *ARI* 27/2022, Real Instituto Elcano, 31/3/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/puede-resistir-las-sanciones-la-economia-rusa/>

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.

3.3. 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, inestabilidad 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 del 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 riesgos¹³. 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.

13 Ainhoa Marín (2022) “África: mercado en auge y dinámicas de desarrollo. Las empresas canarias como caso de estudio”, Real Instituto Elcano, 7/3/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/africa-mercado-en-auge-y-dinamicas-de-desarrollo/>

4 Seguridad

4.1. Perspectivas española y europea de seguridad y defensa

España ha sido durante 2022 protagonista en materia de seguridad internacional debido al éxito de la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, en un contexto claramente dominado por la guerra en Ucrania (que no se anticipó en la anterior edición de este documento)¹⁴. En cambio, el Concepto Estratégico aprobado en Madrid sí coincide sustancialmente con lo pronosticado aquí hace un año, incluyendo la necesidad de adecuar la disuasión y las capacidades de defensa para poder aplicar los contenidos de dicho Concepto. Además, se han sincronizado los planteamientos estratégicos de la OTAN y la UE, en parte gracias a la reacción frente a la invasión rusa de Ucrania, que amortiguó la reivindicación de una mayor autonomía estratégica europea.

Tanto la importancia renovada de la función de defensa colectiva dentro de la OTAN como de la autonomía estratégica de la UE plantean un reto para la cultura estratégica española, obligándola a asumir un mayor nivel de ambición presupuestario y operativo. De no haberse producido la invasión de febrero, la política española de defensa y seguridad se hubiera tenido que enfrentar a la necesidad de justificar el incremento de recursos que exigiría la actualización de las estrategias atlántica (Concepto Estratégico de la OTAN) y europea (Brújula Estratégica de la UE). La invasión acabó de arrollar el tabú del incremento de gastos en defensa y el gobierno español se comprometió a subir sus presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB en 2029.

España se esforzó durante la elaboración del Concepto Estratégico para que este recogiera los problemas críticos que plantean los riesgos del Mediterráneo, el norte de África y el Sahel para su seguridad y defensa¹⁵. La OTAN reconoció su existencia, pero no de una forma específica para el flanco sur, sino englobados en el inventario general de riesgos de los 360°. Aunque los documentos estratégicos aprobados en 2022 resaltan la importancia de la gestión de crisis en la seguridad internacional, no se han abierto nuevas misiones y operaciones –salvo las anunciadas para Ucrania– lo que confirma el retraimiento occidental general tras las retiradas de EEUU de Afganistán y de Francia en Malí. Un retraimiento que, paradójicamente, se produce a la vez que aumentan los escenarios de confrontación geopolítica, sobre todo con China y Rusia.

La que no fue una “guerra” en Ucrania en 2014, a pesar de que Rusia utilizó contra el denominado “occidente colectivo” todo su arsenal de instrumentos híbridos de agresión,

14 Félix Arteaga, Carola García-Calvo, Fernando Reinares, Luis Simón y Álvaro Vicente (2021), “España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en seguridad”, Real Instituto Elcano, 22/12/2021, http://129.35.96.157/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/artea-garcia-reinares-simon-vice-tespana-2022-perspectivas-y-desafios-en-seguridad

15 Félix Arteaga y Luis Simón (2022), “El Concepto Estratégico de Madrid: una (auto)evaluación de los resultados”, *ARI* 51/2022, Real Instituto Elcano, 7/7/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-concepto-estrategico-de-madrid-una-autoevaluacion-de-los-resultados/>

ha pasado a ser, en 2022, “la” guerra. La constatación de que existe una guerra en Europa, de que los países occidentales han tomado partido por Ucrania y apoyado militar, económica y políticamente frente a la indiferencia –o animadversión– del Sur Global va a centrar la dinámica de (in)seguridad internacional de los próximos años.

La dinámica de confrontación se va a focalizar en dos frentes distintos: uno, de alta intensidad y corto plazo, derivado de mantener la disuasión militar frente al revisionismo ruso; y otro, de intensidad creciente y mayor plazo, la competición geopolítica con China. El primero representa, para potencias como EEUU, Australia, Japón y Corea del Sur, una distracción respecto al segundo, que está en el centro de gravedad de su situación estratégica. Para los países europeos, más preocupados por lo que ocurre en el continente que por lo que pueda ocurrir con China, participar en la competición geopolítica les parece una distracción para la que no está preparada su cultura estratégica, más favorable al apaciguamiento que a la contención.

El primer frente, el ruso, parecía plantear en sus comienzos una amenaza más inminente debido a la dimensión del poder militar ruso. Pero visto lo visto en Ucrania, no parece que la Federación Rusa pueda amenazar con ese poder militar las fronteras aliadas, salvo una escalada nuclear que no se puede subestimar porque Rusia ha amenazado con recurrir a ella si ve en riesgo su seguridad¹⁶. El Concepto Estratégico de la OTAN ha puesto en marcha medidas de refuerzo y resiliencia para aumentar más su capacidad de disuasión frente a la Federación Rusa. Por el contrario, la Brújula Estratégica de la UE no ha podido emular al documento aliado porque no se ocupa de la defensa colectiva de sus miembros, aunque el refuerzo de sus capacidades militares ayuda a ella (la solicitud de ingreso de Suecia y Finlandia en la OTAN ejemplifica esta diferencia).

Tanto la OTAN como la UE comparten la dualidad de frentes señalada, ya sea porque sus Estados miembros comparten una visión de riesgo sistémica parecida (*like-minded*) o porque se ven obligados a secundar a quienes la comparten. La guerra en 2023 continuará desarrollándose en el marco de un conflicto híbrido continuo en el tiempo sin derivar necesariamente en un enfrentamiento armado, pero sin descartarlo, al menos con la misma convicción con la que se descartaba una invasión total de Ucrania por parte de Rusia a principios de 2022. Una guerra menos tangible y letal que la que se retransmitirá desde Ucrania en 2023, pero que afecta tanto a la seguridad y la prosperidad de las sociedades como los derivados del propio conflicto.

Si 2022 se ha caracterizado por un apoyo sin fisura a la resistencia ucraniana, puede que ese apoyo se debilite en 2023 a medida que aumente el coste económico y social de la guerra. La acumulación de desgaste y costes entre quienes apoyan a Ucrania acentuará una dinámica, ya visible en 2022, favorable a iniciar la búsqueda de alguna interrupción o salida de la guerra. Por el contrario, las partes enfrentadas no considerarán interrumpir el conflicto porque esperan ganarlo siguiendo el momento actual (Ucrania) o buscando un mejor momento en el futuro (Rusia).

16 Félix Arteaga (2022), “Lecciones aprendidas sobre la (in)capacidad de las fuerzas armadas rusas en Ucrania”, *ARI* 36/2022, Real Instituto Elcano, 12/5/ 2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/lecciones-aprendidas-sobre-la-incapacidad-de-las-fuerzas-armadas-rusas-en-ucrania/>

4.2. Política española de seguridad y defensa

Durante 2023, la política española de seguridad y defensa vendrá marcada por el desarrollo de los compromisos alcanzados en la UE y en la OTAN. En el caso de la UE, la guerra en Ucrania ha permitido llevar el enfoque geopolítico de la Comisión y su “lenguaje de poder” hasta cotas insospechadas en los años anteriores, pero su nivel de ambición se verá limitado en 2023 por el cierre de la legislatura que corresponde, precisamente, a la presidencia española del Consejo de la UE. La Comisión quiere incentivar las compras conjuntas y los programas cooperativos con instrumentos financieros y fiscales, así como generar sinergias entre los sectores de defensa, civil y espacio, pero su viabilidad depende de la voluntad de los Estados miembros.

Los cambios en la política española para 2023 se derivan de los compromisos adquiridos con la OTAN, que obligan a duplicar el presupuesto de defensa hasta 2029, comenzando por un aumento del 25,8% en 2023 (de 9.791 millones de euros en 2022 a 12.317 millones en 2023). Incrementos con los que los aliados esperan que España aumente su capacidad de disuasión y resiliencia. La duplicación del objetivo de gasto (del 1,1% actual del PIB al 2%) alivia problemas crónicos como la insuficiencia presupuestaria pero no resuelve otros como la inestabilidad, la eficacia o la legitimación de las decisiones de gasto que tendrán que acometerse en 2023.

Empezando por la inestabilidad, no es tan importante contar con presupuestos como tener la seguridad que el compromiso de gasto fijado se mantendrá dentro de unos límites razonables de estabilidad hasta el cumplimiento de sus objetivos. Sin un programa plurianual de inversiones será posible gastar más pero no será posible acometer la transformación de la economía de defensa que precisa España. La guerra en Ucrania en 2022, al igual que la pandemia en los años anteriores, ha mostrado la fragilidad de las cadenas de suministro actuales y la necesidad de contar con capacidades y reservas estratégicas. En 2023 se deberían programar las inversiones previstas, al menos hasta 2029, para asegurar el refuerzo y adaptación de la base tecnológica e industrial de la defensa nacional.

Siguiendo por la eficacia, España deberá comenzar en 2023 a transformar su industria de defensa para poder garantizar su autonomía estratégica en conflictos de alta intensidad como los registrados en Ucrania. La misma dificultad encontrada para suministrar ayuda militar a las fuerzas ucranianas podría repetirse para satisfacer necesidades propias, por lo que es de esperar que se adopten decisiones para adaptar la economía de defensa al contexto estratégico actual, robustecer las cadenas logísticas, aumentar la seguridad del suministro y establecer las reservas estratégicas que se anunciaron en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 y que la Comisión Europea reclama vista la experiencia de Ucrania. Por la misma razón es necesario que España acentúe la protección de sus activos estratégicos industriales y tecnológicos asociados con la defensa y la seguridad frente a los competidores que cuentan con ayudas estatales que desvirtúan las reglas de la competencia, sean de terceros como China o incluso de países europeos como Alemania y Francia.

De cara a la legitimación, el incremento del gasto no puede asociarse exclusivamente al desarrollo de las capacidades militares sino al más amplio de reforzar la industria y la tecnología nacional para competir en todos los ámbitos y no solo en el de defensa. Se

debe primar la inversión en investigación, desarrollo e innovación de la base industrial y tecnológica española; una carencia que afecta a su competitividad a medio y largo plazo. Por otro lado, la cofinanciación de los programas europeos debe potenciar la integración de las industrias españolas en las cadenas europeas de valor. En consecuencia, sería conveniente avanzar durante 2023 en la actualización de la Estrategia Industrial de la Defensa de 2015, aunque el cierre de la legislatura y la presidencia europea no ayuden al respecto.

4.3. Terrorismo global y radicalización yihadista

En 2022 se cumplieron cinco años desde los atentados en Barcelona y Cambrils.¹⁷ Pero la amenaza de un terrorismo yihadista aún más complejo y diversificado persiste en España, como en otros países occidentales (en algunos de los cuales coexiste con la amenaza terrorista del supremacismo de extrema derecha). Las fuentes de la amenaza yihadista proceden tanto de al-Qaeda como de Estado Islámico (EI), incluyendo a sus ramas territoriales y entidades filiales. No solo son las organizaciones de referencia para quienes dentro de España se radicalizan en las actitudes y creencias del salafismo yihadista, sino que, en el marco de la pugna por la hegemonía del yihadismo global que mantienen, siguen ambicionando ejecutar algún atentado espectacular en países occidentales.

Los focos de esta amenaza del terrorismo yihadista son exógenos y endógenos. A la luz de las operaciones policiales desarrolladas en 2022, entre los exógenos continúan destacando el escenario de conflicto que configuran Siria e Irak, al igual que Marruecos. Pero vuelve a adquirir relevancia Pakistán y, con el retorno de los talibanes al poder, también Afganistán. A diferencia de lo que ocurre en otros países de Europa Occidental donde las diásporas de población musulmana originarias del este de África o del Sahel son significativas, estos dos últimos focos tienen una menor incidencia, al menos directa, en el caso de España, aunque su potencial es susceptible de aumentar. Además, se han constatado las interconexiones entre yihadistas residentes en España y otros establecidos en Francia, Bélgica e Italia. El foco endógeno tiene sus principales demarcaciones en Cataluña, Ceuta, Melilla, la Comunidad de Madrid y provincias del Levante español correspondientes tanto a la Comunidad Valenciana como a la región de Murcia.

Las expresiones posibles de la amenaza del terrorismo yihadista para España en la actualidad son varias. Por una parte, la asociada con los combatientes terroristas extranjeros que, en su retorno a través del norte de África o la ruta de los Balcanes, pueden llevar a cabo atentados en conexión con las organizaciones a las que permanezcan leales, por sí mismos o tras haber movilizado a otros individuos con similar finalidad. A este respecto, en noviembre de 2022 el gobierno español anunció la repatriación de tres mujeres de nacionalidad española vinculadas con EI, junto a los 13 menores a su cargo, que todavía permanecían en los

17 Carola García-Calvo y Fernando Reinales (2022), "Atentados en Barcelona y Cambrils: (I) formación de la célula de Ripoll, radicalización de sus miembros y preparación de unos actos de terrorismo a gran escala", *Documento de trabajo 3/2022*, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/atentados-en-barcelona-y-cambrils-parte1-formacion-de-la-celula-de-ripoll-radicalizacion-de-sus-miembros-y-preparacion-de-unos-actos-de-terrorismo-a-gran-escala/>; Fernando Reinales y Carola García-Calvo (2022), "Atentados en Barcelona y Cambrils: (II) célula de Ripoll, enlace con el aparato de seguridad exterior de Estado Islámico y combatientes terroristas extranjeros", *Documento de trabajo 4/2022*, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/atentados-en-barcelona-y-cambrils-ii-celula-de-ripoll-enlace-con-el-aparato-de-seguridad-exterior-de-estado-islamico-y-combatientes-terroristas-extranjeros/>

campos del noroeste de Siria (una cuarta mujer de nacionalidad española que permanecía igualmente recluida en el campo de Al Hol, al noreste de Siria, así como sus tres hijos menores, se encuentran en paradero desconocido desde que consiguieron fugarse de dicho recinto a principios de 2020). A su retorno, las tres mujeres han de comparecer ante la Audiencia Nacional dada la Orden Internacional de Detención en vigor contra ellas. Las tres se desplazaron a Siria en 2014 y vivieron bajo mandato de EI, hallándose en la localidad de Baguz, el último reducto territorial del califato, cuando la organización yihadista lo perdió en 2019.

Pero los terroristas extranjeros retornados son solo una parte del rango de actores que en la actualidad constituyen la realidad del yihadismo dentro de España. No cabe descartar que de nuevo se produzca la articulación de células o redes integradas a organizaciones yihadistas con base en regiones inestables del mundo islámico o enlazadas con ellas a través de facilitadores que operan tanto en zonas de conflicto como desde algunos países de la UE. Tampoco es descartable la formación de células independientes inspiradas por esas entidades del yihadismo global, pero sin vínculos directos con ellas ni tampoco a través de intermediarios. A ello se añaden los llamados actores solitarios o individuos radicalizados, a menudo afectados por problemas de salud mental, que intentan atentar por su propia cuenta, instigados únicamente por la propaganda emitida por EI y al-Qaeda, o en general por los contenidos *online* que difunden los fines y los medios propios del yihadismo global.

La reproducción del yihadismo global en España continúa a través de los procesos de radicalización que tienen lugar en el seno de las comunidades musulmanas, especialmente entre adolescentes y jóvenes de segunda generación, nacidos o crecidos en España, pero descendientes de inmigrantes procedentes de países islámicos. Estos y otros muchachos con caracterizaciones diferentes pueden encontrarse expuestos, en su entorno cercano o a través de Internet desde el exterior, a la influencia de agentes de radicalización. Las personas desplazadas como yihadistas a zonas de conflicto son especialmente propensas a convertirse en figuras de referencia como agentes de radicalización y reclutamiento, al igual que activistas de orientación islamista en general e imanes salafistas en particular. A lo largo de 2022 se ha constatado que los agentes de radicalización yihadista, actuando dentro del territorio español o desde fuera del mismo, siguen teniendo en los menores un objetivo prioritario de sus estrategias de movilización.

España, al igual que otros países europeos, sigue afrontando importantes retos en el ámbito penitenciario. La gestión del fenómeno yihadista en las prisiones presenta múltiples desafíos, que incluyen la prevención de la radicalización violenta entre internos comunes, la detección del riesgo de reincidencia entre condenados por delitos de terrorismo y su efectiva reintegración social tras el cumplimiento de penas privativas de libertad. La estrategia que ha seguido el sistema penitenciario español en los últimos años se sitúa en línea con las prioridades de la agenda europea, con el diseño de una nueva herramienta de evaluación del riesgo y la revisión de un programa terapéutico que favorezca el desistimiento de la violencia. Además, España ha impulsado en 2022, en el órgano de asesoramiento de la Comisión Europea en prevención del extremismo violento –*RAN Policy Support*–, el debate acerca de las mejores prácticas existentes en los ámbitos penitenciario y local para asegurar la formación de sus profesionales, así como una transición adecuada entre la prisión y

la libertad que den consistencia y continuidad entre el trabajo realizado en los centros penitenciarios y fuera de ellos.

Ante la persistente amenaza del terrorismo yihadista, el gobierno central debe mantener la calidad del trabajo que desarrollan tanto las unidades de información del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil como el Centro Nacional de Inteligencia, al igual que corresponde a los gobiernos autonómicos de Cataluña y el País Vasco hacer lo mismo en relación con los correspondientes servicios antiterroristas de Mossos d'Esquadra y Ertzaintza, respectivamente. Las numerosas operaciones contra el terrorismo yihadista desarrolladas a lo largo de 2022 han puesto de manifiesto la importancia que adquiere, por un lado, una adecuada coordinación entre esas agencias y, por otro, una efectiva cooperación internacional, particularmente en el ámbito de la UE –incluida la aportación de Europol–, y con los vecinos del sur en el espacio del Mediterráneo occidental: Argelia y especialmente –dado el predominio de individuos de origen marroquí entre los yihadistas activos dentro del territorio español– Marruecos.

España tiene en 2023 dos compromisos de relevancia para la agenda antiterrorista. Por un lado, debe presentarse la nueva Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR), una vez transcurridos cuatro años desde su última revisión en 2019. La nueva Estrategia deberá reflejar una serie de aspectos que han ganado una particular singularidad en los últimos tiempos, como el fortalecimiento del entorno *online* con propósitos de radicalización, reclutamiento y capacitación de yihadistas o la específica movilización de menores. El nuevo documento también deberá desarrollar respuestas a retos más acuciantes, como la reintegración en sus respectivas circunscripciones locales de los condenados por actividades yihadistas que sean excarcelados una vez cumplidas sus penas. Todo ello, adoptando una perspectiva de género. Asimismo, la Estrategia tiene que contemplar en su dimensión preventiva el reto que suponen los movimientos extremistas no violentos para la convivencia y la cohesión social, en particular en lo que se refiere al salafismo.

Algunos de estos asuntos pueden adquirir un especial protagonismo con el segundo compromiso importante para la agenda antiterrorista española en 2023: la presidencia del Consejo de la UE. España debe aprovechar esta circunstancia para impulsar algunos de los temas que resultan prioritarios en su acción contra el terrorismo, donde las víctimas tienen un papel central, además de favorecer el debate sobre asuntos de interés general para el conjunto de los Estados miembros, como el escenario de seguridad en los Balcanes y el Sahel.

5 Clima y energía

5.1. 2022: el año de la verdad de la política energética y climática

En la edición previa de este documento se conjeturaba que la seguridad de suministro energético de España estaría garantizada, pero no así la seguridad económica.¹⁸ Esta se vería comprometida por las tensiones de precios en los mercados de gas que previsiblemente se agravarían en caso de seguir deteriorándose la situación de seguridad en Ucrania. La invasión rusa se consumó el 24 de febrero sin que la UE estuviera plenamente preparada para gestionarla desde el punto de vista de la política energética, desatándose una tormenta perfecta. 2022 pronto sacudió los fundamentos energéticos europeos: en pocos meses perdió a su principal suministrador energético y se puso en duda el modelo de mercado eléctrico que había llevado décadas desarrollar, amenazando además su senda de descarbonización. Se convirtió así en el año de la verdad de la política energética y climática europea y de sus Estados miembros, obligados a un desacoplamiento energético casi inmediato de Rusia; a acelerar renovables, interconexiones y tecnologías sostenibles para aumentar la autonomía estratégica; y a mantener el liderazgo en ambición climática a largo plazo.

Como también se apuntaba para 2022, tras la COP26 de Glasgow el régimen climático internacional disponía del libro de Reglas del Acuerdo de París y entraría en su fase de aplicación a nivel nacional. La UE se disponía a negociar el paquete Objetivo 55 (*Fit for 55*) para implementar el Pacto Verde Europeo y caminar así hacia la neutralidad climática a mediados de siglo. En 2022 estaba previsto que España desarrollase varios elementos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y comenzara la revisión del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), entre otros. Sin embargo, la interacción de las crisis energética, alimentaria, de inflación, de deuda, la invasión rusa de Ucrania, el empeoramiento de las perspectivas económicas y las tensiones geopolíticas entre los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero (China y EEUU) redujeron el capital político dedicado a la acción climática.

La excesiva dependencia energética de la UE y muchos Estados miembros con respecto a Rusia pronto se reveló como un error estratégico acumulado durante años con difícil solución a corto plazo. El segundo error expuesto por la crisis fue la ausencia de interconexiones eléctricas y de gas entre la península Ibérica y el resto de Europa, con las que España pudiera aportar a la seguridad energética europea.¹⁹ La crisis de precios del gas, iniciada a mediados de 2021 con la renuencia de Rusia a rellenar los almacenamientos europeos, se agravó tras su invasión de Ucrania y ha seguido fragilizando la economía europea y española.

18 Gonzalo Escribano y Lara Lázaro (2021), "España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos en energía", Real Instituto Elcano, 28/12/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-en-clima-y-energia/>

19 Gonzalo Escribano (2022), "Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia", *ARI* 23/2022, Real Instituto Elcano, 24/03/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/diez-contribuciones-de-espana-a-una-seguridad-energetica-europea-autonoma-de-rusia/>

Las respuestas europeas de política energética han tendido a ir por detrás de los acontecimientos. Cuando apenas se empezaban a negociar medidas de ahorro, solidaridad y almacenamiento, la bajada del flujo en verano hacia Alemania por el Nord Stream 1 precipitó las medidas de emergencia de ahorro de gas y reconstitución de sus almacenamientos de cara al invierno. Poco después Nord Stream 1 y 2 quedaban dañados por actos de sabotaje cuyo origen no pudo ser probado, escalando el empleo de la energía como arma de presión política hasta amenazar la seguridad de las infraestructuras. La respuesta exterior de *REPowerEU* consistió en que los Estados miembros asegurasen los suministros de sus socios tradicionales y explorasen vías diplomáticas para comprometer otros nuevos. El papel de EEUU fue crucial para superar el invierno, tanto por el fuerte aumento de sus exportaciones de gas natural licuado (GNL) hacia Europa como por su ayuda para que otros países liberasen cargamentos ya contratados.

Tras la invasión rusa de Ucrania, los principales elementos que se debatirían en la COP27 no tenían visos de avanzar de manera sustantiva, a pesar de las advertencias de la ciencia. En la COP27 se logró, tras una ardua pelea, mantener en la decisión ómnibus la referencia al objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C a finales de siglo con respecto a la era preindustrial, tal y como recogiera un año antes el Pacto Climático de Glasgow. En cuanto a la adaptación, quizá los progresos más notables fueron el compromiso de disponer de un informe sobre el progreso hacia el objetivo de duplicar la financiación para la adaptación en 2023, así como el de explorar un marco de adaptación que se podría acordar en 2023 dentro del programa de trabajo sobre el Objetivo Global de Adaptación. España, con la vicepresidenta y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera, al frente, volvió a ejercer las labores de facilitación en materia de adaptación.²⁰

Los resultados de la COP27 en cuanto a la financiación han sido insuficientes, aunque la propuesta para la reforma de las instituciones financieras internacionales, la iniciativa de Bridgetown y el futuro trabajo sobre la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos son esperanzadores. En 2022, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estimaba que durante 2020 la financiación climática internacional ascendió a 83.300 millones de dólares, frente a los 100.000 millones de dólares comprometidos. Reconociendo que la financiación climática global es menos de un tercio de la necesaria para cumplir los objetivos de descarbonización, se inició en Egipto un diálogo para la alineación de los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al cambio climático.

En cuanto a las pérdidas, los daños y su financiación (que es una reivindicación de los países más vulnerables desde hace 30 años), la COP27 supuso un claro e inesperado avance en materia de justicia climática. Se acordó el establecimiento de un fondo para responder a las pérdidas y daños dentro de un “mosaico” de iniciativas para responder a aquellos impactos a los que no será posible adaptarse, una victoria política para los países más vulnerables. En la COP27 también se sentaron las bases para la operacionalización de la Red de Santiago de Pérdidas y Daños para prestar apoyo técnico a los países. Como ejemplo de

20 Lara Lázaro (2022), “Gobernanza climática tras la COP27 de Sharm-el-Sheikh”, *ARI 87/2022*, Real Instituto Elcano, 27/12/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/gobernanza-climatica-tras-la-cop27-de-sharm-el-sheikh/>

enfoques cooperativos, el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh destaca el papel de los partenariados para una transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships*, JETPs) que se lanzaron en la COP26 con Sudáfrica.

En la COP27 también se presentaron compromisos fuera del ámbito de las negociaciones formales. Destacan los desarrollos en el marco del *Breakthrough Agenda*; se lanzó además la iniciativa sobre bosques y clima (*Forest and Climate Leaders Partnership*) y se avanzó en los compromisos de *Race to Zero* y *Race to Resilience*. Como cada año desde 2017, se presentaron los avances de la Agenda de la Acción Climática Global en el anuario del Partenariado de Marrakech, que engloba las más de 30.000 acciones de los actores que no son Parte del Acuerdo de París. Por último, y para evitar el blanqueo (*greenwashing*) de los compromisos de los actores que no son Parte del Acuerdo de París, se presentó el informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre los Compromisos de Emisiones Netas Nulas en el que se detallan recomendaciones para estandarizar y dotar de credibilidad a los compromisos de neutralidad climática.

5.2. La política española en clima y energía durante 2022

En 2022 avanzaron los trabajos técnicos para la actualización del PNIEC que establece los objetivos de descarbonización 2021-2030. Una actualización que se espera aumente la ambición en reducción de emisiones, renovables y eficiencia energética, entre otros. 2022 supuso avances en materia de democracia deliberativa, al aprobar y presentar la Asamblea Ciudadana para el Clima al gobierno sus propuestas para una España más segura y justa frente al cambio climático. Además, se presentó el proyecto de Real Decreto por el que se articula el Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética para evaluar la acción climática de España y proponer medidas de política climática.

España ha mostrado gran robustez frente a la crisis energética de 2022 gracias a sus regasificadoras, su mallada red eléctrica y una creciente penetración de renovables. El aumento de precios del gas, electricidad y combustibles han sido parcialmente mitigados con medidas regulatorias innovadoras, como la excepción ibérica, cuya aprobación exigió todo el capital político del gobierno español en Bruselas; y no tan innovadoras, como la bonificación a los carburantes. Pese a la sequía y la indisponibilidad nuclear francesa, España ha podido contribuir a la seguridad de suministro europeo dentro del límite que sus escasas interconexiones imponen, exportando electricidad (parcialmente subsidiada) y gas a Francia muy por encima de la media histórica. 2022 también ha estado marcado por el comienzo de las exportaciones de gas natural a Marruecos a través del gasoducto Magreb Europa, históricamente utilizado en sentido inverso para importar gas natural desde Argelia.

La crisis energética ha tenido una incidencia negativa en los sectores electro-intensivos y los grandes consumidores de gas: metalurgia, fertilizantes, cerámica y sector papelerero, con cierres temporales de líneas de producción, pero sin alcanzar los niveles de otros países europeos. Los altos precios energéticos también han acelerado el autoconsumo solar en hogares y empresas, una de las cuentas pendientes de la transición española. La ampliación de la distancia de autoconsumo colectivo a dos kilómetros, equiparando a España con su

vecindario europeo, puede haber hecho de 2022 el año del despliegue definitivo de las comunidades energéticas.

De cara a 2023, las perspectivas siguen siendo inciertas. Del lado de los riesgos de precios, se espera el cese total de las importaciones europeas de gas ruso y se prevén tensiones adicionales en los mercados de gas por el repunte de la demanda asiática (a su vez contingente a la evolución en China). No obstante, la reducción de la demanda en algunos países, un invierno tardío y la destrucción de demanda industrial ha permitido llenar los almacenamientos. Las medidas europeas han ayudado a mitigar los riesgos de suministro, aunque la falta de concertación tensionará los precios. Las medidas nacionales, como la excepción ibérica o el paquete de gasto alemán, han contenido la subida de precios y/o su impacto económico. Con los almacenamientos europeos de gas repletos de cara al invierno, hay un cierto conformismo y consenso acerca de que parece difícil que 2023 pueda ser más disruptivo para Europa que 2022 en lo referente a choques geopolíticos y debates de política energética.

Respecto a la política climática, la COP28 tratará de cerrar las diversas brechas de ambición climática derivadas de los avances insuficientes hasta 2022. Un elemento fundamental será operacionalizar el fondo de pérdidas y daños acordado en la COP27. Finalmente, se prevé que España mantenga una presencia relevante en el debate europeo de política energética, tanto en la promoción de una agenda verde como de reforma del diseño de mercado. Esa presencia se verá reforzada en el plano internacional con iniciativas relacionadas con América Latina durante la presidencia española del Consejo de la UE. En el plano nacional, el año estará marcado por la actualización del PNIEC y la creación del comité de expertos sobre cambio climático, entre otros.

5.3. Perspectivas y desafíos para 2023: desacoplarse de Rusia conciliando seguridad energética y ambición climática

Para 2023, los Estados miembros de la UE con capacidad de GNL seguirán reorientando sus suministros. Se prevé que el mercado se mantenga tensionado y con los futuros del gas altos hasta entrado 2024. En 2023 se verá el recorrido de la plataforma conjunta de compra de gas de la Comisión Europea, que se espera estrenar en los próximos meses con contratos menores y poco problemáticos para su posterior escalamiento. Un caso especialmente delicado para España es el papel de Argelia como alternativa siquiera parcial a Rusia. A corto plazo urge evitar que el deterioro de la relación política hispano-argelina se transmita al sector energético, para lo cual resulta clave preservar a corto plazo el carácter estratégico de la relación energética bilateral, recuperando una cooperación energética renovada y ampliada lo antes posible. Aunque parece difícil que la relación bilateral se reencauce plenamente en 2023, durante todo el año resultará fundamental emitir las señales y construir las bases necesarias para ello.

En paralelo a la diversificación y gestión de la interdependencia gasista, en 2023 la UE deberá acometer la aplicación del plan *REPowerEU* con la aceleración del despliegue de proyectos eólicos y solares en marcha, impulsando el autoconsumo y las bombas de calor, así como la eficiencia energética y el hidrógeno descarbonizado. Para ello se han incrementado

los fondos dedicados al Plan de Recuperación y Resiliencia en 20.000 millones de euros adicionales provenientes de la venta de derechos de emisión, además de incrementar los recursos para nuevas interconexiones eléctricas y gasistas, con mención especial para la península Ibérica y los países bálticos.

Si la crisis se agrava en los primeros meses de invierno de 2023, se deberán aplicar nuevas medidas extraordinarias para impulsar la sobriedad energética en calefacción, transporte e industria. Aquellos Estados miembros más expuestos a la desconexión energética con Rusia podrían llegar al racionamiento industrial e incluso residencial en el peor escenario. Estos países podrían verse obligados a incrementar temporalmente la generación con carbón, incluso fuelóleo, en detrimento de los objetivos de descarbonización. Alemania o Bélgica ya han revisado sus programas de cierre nuclear, posponiendo el cierre de centrales, respuesta que podría extenderse en tiempo y alcance geográfico e influir en la aceptabilidad de la nuclear en Europa. Por el contrario, un accidente en la central de Zaporíya inducido por el hostigamiento ruso sería catastrófico para la seguridad humana y ecológica, además de un gran revés para las sendas de descarbonización nuclear en Europa.

A estos elementos geopolíticos se suma el debate sobre el diseño del mercado eléctrico europeo. La presidenta Ursula von der Leyen, presionada por unos gobiernos nacionales preocupados por los costes de la crisis energética, ha urgido a los equipos técnicos de la Comisión que adelanten sus propuestas de reforma del mercado eléctrico al primer trimestre del año, lo que reproducirá el debate entre aquellos gobiernos temerosos de apartarse del modelo marginalista vigente y los impulsores de su reforma al considerar que no está adaptado ni a la actual situación de crisis del gas ni a los imperativos de la transición energética (por ejemplo, Alemania y España, respectivamente). Para la política energética quizás las únicas tres certezas para 2023 sean que la crisis de precios está lejos de remitir, que la probabilidad de una crisis de suministro en los países más dependientes de Rusia se mantiene y que durante el año se tomarán muchas medidas extraordinarias de política energética a nivel europeo y nacional para afrontar ambas crisis.

En cuanto a la agenda climática global, uno de los principales hitos en la COP28 de 2023 en Dubái será concluir la primera evaluación global del avance hacia los objetivos climáticos (*Global Stocktake, GST*), un ejercicio de rendición de cuentas cuyos objetivos incluyen también aumentar la ambición y acelerar la acción climática. Algunos de los retos pendientes para la COP28 comprenden el aumento de la ambición por parte de los mayores emisores en una nueva ronda de presentación de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC); el desarrollo del marco para especificar el Objetivo Global de Adaptación; el aumento de la financiación climática internacional para llegar a los 100.000 millones anuales de dólares comprometidos; los debates sobre el artículo 2.1.c del Acuerdo de París para la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos; la mejora en el acceso a la financiación; y el diálogo para el establecimiento de un objetivo de financiación climática internacional post 2025. Destacan las recomendaciones del comité de transición para el establecimiento del fondo para pérdidas y daños, que hay que encajar en la arquitectura de la financiación climática internacional.

En cuanto a la frustrada llamada a la ampliación de la reducción de los combustibles fósiles en la decisión ómnibus de la COP27, al menos dos elementos serán importantes en 2023. Por un lado, la presidencia del G20 de 2023 (India) podría tratar de apoyar la inclusión de una referencia a la reducción de todos los combustibles fósiles en el comunicado del G20, influyendo así en los resultados de la COP28. Por otro, Emiratos Árabes Unidos, con las séptimas reservas de gas y petróleo del mundo y un 30% de su actividad económica dependiente de los combustibles fósiles, puede ser menos proclive a su inclusión en la decisión ómnibus de la COP28.

En la UE, entre finales de 2022 y 2023 concluirán previsiblemente las negociaciones del paquete de implementación *Fit for 55*. Se espera que su conclusión resulte en un aumento del objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, potencialmente más allá del 57% anunciado en la COP27. Por tanto, la UE podría llegar a la COP28 con compromisos de acción climática (recogidos en su NDC) más ambiciosos.

5.4. Un 2023 de presencia europea para España

Una de las prioridades de la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será impulsar la agenda verde, que incluye el paquete *Fit for 55*, así como la biodiversidad y la movilidad sostenible. La presidencia española prestará especial atención a América Latina y a la vecindad sur, ofreciendo una oportunidad para poner en valor, ampliar a otras geografías y dotar de mayor peso institucional a iniciativas de cooperación técnica en materia de cambio climático, meteorología y agua, como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), la Conferencia de Directores de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos (Cimhet) y la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (Codia).

En lo relativo a la gobernanza climática en España, 2023 supondrá la continuación de la implementación del Marco Estratégico de Energía y Clima. Se actualizará el PNIEC y se pondrán en marcha o avanzarán distintos elementos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, iniciándose la revisión de los objetivos de descarbonización de la ley. Además, se establecerá el Comité de Personas Expertas sobre Cambio Climático y Transición Energética. Algunos de los elementos de un comité efectivo suponen dotarlo de independencia institucional y financiera, así como capacidad de evaluación, seguimiento y propositiva. Dependiendo de su gobernanza, medios e independencia, el comité podría ayudar a alinear las decisiones de política climática con el mejor conocimiento científico, con independencia de los vaivenes políticos.

La presencia española en los debates de política energética europea se mantendrá en 2023. Las primeras demandas de reforma del gobierno español en septiembre de 2021 ante la crisis de precios fueron rechazadas categóricamente tanto por los países frugales como por la Comisión con el argumento de que la crisis era temporal y remitiría tras el invierno. Pero la invasión rusa de Ucrania disparó los precios del gas y el debate sobre diseño eléctrico ha evolucionado hacia posturas más cercanas a la española. Como mínimo, ha ampliado el espacio de la política energética europea, introduciendo el debate sobre la adecuación del actual modelo de mercado eléctrico a la crisis energética y, a largo plazo, a la transición. Lo

previsible es que esa reforma vea la luz en 2023, y que implique algún tipo de intervención de mercado siquiera temporal, aunque es difícil conjeturar qué modelo se impondrá entre los propuestos.

En todo caso, las contribuciones de España al debate seguirán siendo relevantes, como lo será su aportación a la seguridad energética de Europa con el mantenimiento previsto de exportaciones de gas y electricidad a Francia. 2023 también será clave para el futuro del mercado del hidrógeno en la UE y España. Además de establecerse los criterios para definir el hidrógeno descarbonizado y renovable, continuarán los debates sobre el modelo del mercado europeo y su interacción con el resto del mundo, dividido entre la propuesta de Berlín de fomentar las importaciones frente a la autosuficiencia nacional y europea preferida por París. A España, situada a la vanguardia de los proyectos de hidrógeno en Europa, le interesan reglas claras y equilibradas que incluyan criterios de sostenibilidad y gobernanza, con preferencia por un mercado europeo del hidrógeno conectado y competitivo.

6 Economía y tecnología

6.1. Perspectivas de crecimiento y efectos de la lucha contra la inflación

En la pasada edición de este documento se preveía que, en un contexto de recuperación postpandemia y gradual acoplamiento de oferta y demanda a nivel mundial, el crecimiento de la economía española se aceleraría por encima del 6% siempre y cuando no se materializara ninguna de las principales amenazas latentes: un resurgimiento de la pandemia, nuevas disrupciones en las cadenas de distribución, descontrol de la inflación, graves fallos en la implementación de los programas de estímulo y un agravamiento de los problemas de abastecimiento de gas a Europa.²¹

Afortunadamente, no surgieron nuevas cepas de COVID-19 resistentes a las vacunas, por lo que la interacción social continuó con su proceso de normalización, tal y como reflejan los más de 46 millones de turistas extranjeros que visitaron España durante el segundo y tercer trimestre del año: solo un 12% menos que en el mismo periodo del año récord que supuso 2019. La transferencia de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia también siguió el curso previsto con un desembolso que ya ha alcanzado los 31.000 millones de euros (España lidera la implementación en la UE).

Sin embargo, las disrupciones en el abastecimiento de gas, ya percibidas en 2021 a causa del incremento de la demanda china y de las reservas estratégicas rusas, se agravaron abruptamente tras la invasión rusa de Ucrania. Entre febrero y junio el precio del gas casi se triplicó, disparando los costes energéticos y por extensión la inflación: a mitad de año el IPC interanual superaba el 10% y la inflación subyacente el 6%, cifras no vistas en España en los últimos 30 años. Ante semejante escenario inflacionista, extensible a toda la UE, resultaba inevitable una intervención contundente del Banco Central Europeo (BCE), que tras seis años con el tipo de interés congelado al 0%, y siguiendo la estela de la Reserva Federal estadounidense, en poco más de tres meses lo incrementó en 200 puntos básicos. Tal circunstancia supuso un importante freno añadido a la actividad económica de unas empresas y hogares todavía en fase de recuperación tras los estragos de la pandemia, limitándose el crecimiento del PIB español al entorno del 4,5% en 2022.

Aunque la extrema volatilidad en la que se encuentran inmersos los precios y la situación geopolítica dificultan sobremanera cualquier pronóstico, en sus previsiones de octubre el Fondo Monetario Internacional (FMI) vaticinó una desaceleración económica global, que para España implicaría también un crecimiento menor del previsto en un contexto de alta (pero descendente) inflación y buen comportamiento del mercado de trabajo. Se trata de un escenario de estancamiento en el que la inercia positiva de 2022 y los fondos europeos ayudarían a no caer en recesión, pero que después de cuatro años todavía hará difícil que el país recupere plenamente la actividad económica prepandémica. En todo caso, conviene

21 Raquel Jorge Ricart, José Pablo Martínez, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg (2021) "España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos ecológicos y tecnológicos", Real Instituto Elcano, 21/12/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-economicos-y-tecnologicos/>

señalar que la economía mundial, europea y española se está mostrando más resiliente de lo previsto, por lo que no es descartable que al final la economía en 2023 se comporte algo mejor de lo previsto.

Relajar las presiones inflacionistas no será una tarea sencilla. A una guerra en Ucrania que no tiene visos de terminar a corto plazo –pero que ya es compatible con una bajada significativa del precio de los hidrocarburos y ciertos alimentos básicos– se le suman un reajuste de las cadenas de suministro que no acaba de finalizar por un exceso de demanda que sigue recalentando algunas economías importantes (especialmente la estadounidense) y por las disrupciones provocadas por la política de “COVID-cero” en China (que parece estar llegando a su fin ante las protestas), así como por la transformación de estructuras productivas vinculada a la lucha contra el cambio climático, todo ello en un contexto de desglobalización paulatina pero firme. Cabe prever que el BCE y el resto de los bancos centrales no cejarán en dicho empeño mediante un mayor incremento de los tipos de interés, lo que supondrá un freno a la actividad económica. Así, se encarecerán los préstamos de muchas empresas que llevan retrasando inversiones pendientes desde la pandemia, pero también acarreará problemas de financiación en numerosas entidades y países que, tras años acostumbrados a un entorno de extrema liquidez, ahora tendrán que hacer frente al nuevo escenario cargando con un elevado nivel de endeudamiento público, que en el caso de España supera el 115% del PIB.

Más allá del riesgo en el ámbito monetario, deben señalarse igualmente otras amenazas que acechan el curso de la economía mundial y, por extensión, española. A algunas de carácter económico –como pudieran ser los desequilibrios financieros de China derivados de su sector inmobiliario, la política fiscal del nuevo gobierno italiano de derecha, las tensiones comerciales transatlánticas derivadas del nuevo proteccionismo norteamericano o las erráticas medidas del Reino Unido para hacer frente a un *Brexit* que ya ha consumido cuatro primeros ministros– se le suman otras más geopolíticas, como la deriva de las protestas en Irán, la sempiterna tensión militar entre China y Taiwán y, por encima de todas, la evolución de la guerra en Ucrania.²² Aunque, como se señalaba anteriormente, no se vislumbra un final en los próximos meses, la espiral en la que podría sumirse el continente europeo en caso de ataque a un miembro de la OTAN o de uso de armamento nuclear es inimaginable.

A diferencia de la crisis económica derivada de la pandemia, en la que existía un consenso generalizado en aplicar políticas monetarias y fiscales ultraexpansivas para ganar la “guerra” contra el COVID-19, la naturaleza de la crisis actual dificulta mucho más al diseño de políticas efectivas y aumenta la probabilidad de cometer errores que puedan penalizar los mercados. Ante la rampante inflación no cabe otra opción por parte del BCE que aplicar una política monetaria lo suficientemente restrictiva como para frenar la pérdida de poder adquisitivo que están sufriendo los hogares, pero no tanto como para estrangular la actividad económica. Sobre todo porque en el caso europeo, a diferencia del estadounidense, la inflación viene más por el lado de la oferta (energética) que la demanda.

22 Max Bergman y Federico Steinberg (2022), “How to Avoid a Transatlantic Trade War over Climate”, Center for Strategic and International Studies, 15/12/2022, <https://www.csis.org/analysis/how-avoid-transatlantic-trade-war-over-climate>

En España, la política fiscal deberá seguir siendo lo suficientemente expansiva como para continuar apoyando los colectivos más desfavorecidos, pero no tanto como para que las medidas excepcionales de gasto se vuelvan estructurales y engorden déficits que puedan llegar a inquietar a los mercados de deuda. La política fiscal tiene que ser, por lo tanto, muy quirúrgica. Lograr ambos equilibrios no será fácil, pero de ello dependerá la marcha de la economía de España, cuya administración debería concentrar buena parte de sus esfuerzos en explotar el potencial transformador de la transición verde y digital propiciada por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

6.2. Reforma de las reglas fiscales y desarrollo del Next Generation EU

La crisis del COVID-19 dio pie a la activación de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2021 y 2022 para poder hacer frente a las necesidades sanitarias y económicas de la crisis, y la guerra en Ucrania obligó a prorrogarla hasta enero de 2024. Para entonces, las reglas fiscales –imprescindibles en una unión monetaria incompleta– no pueden ser las mismas que las actuales, ya que las existentes no sólo han funcionado mal, sino que serían inaplicables en un escenario de elevada deuda y altas necesidades de inversión en transición energética, digital o en defensa. Hace falta un nuevo marco más sencillo y efectivo, que habrá de aprobarse en los próximos meses. Por eso la Comisión presentó el 9 de noviembre una propuesta para la reforma de las reglas fiscales, que será uno de los debates europeos más relevantes y complejos del 2023.²³

La Comisión mantiene las reglas del 3% y 60% como referencias de nivel de déficit y deuda a largo plazo (su inclusión en los tratados dificulta su eliminación o modificación), pero al menos suprime la regla de reducción de deuda en un 1/20 anual, asumiendo que cada país necesita un ritmo adaptado a sus circunstancias. Por ese motivo, propone que la senda de ajuste se discuta bilateralmente entre la Comisión, que así gana poder, y los Estados miembros, siguiendo el modelo de los fondos NGEU, y se plasme en planes cuatrienales validados por el Consejo y acompañados de reformas estructurales (si estas y las inversiones públicas son ambiciosas, además, el ajuste puede alargarse hasta siete años).

Por otro lado, la variable de control del déficit estructural es sustituida por una regla de gasto primario neto (excluyendo medidas discrecionales y fondos europeos, intereses de la deuda y gasto cíclico en desempleo), más sencilla, aunque no exenta de problemas. Se ha descartado la posibilidad de crear una capacidad fiscal europea central o eximir de cómputo las inversiones verdes o digitales nacionales (“regla de oro”). La medición de la sostenibilidad de la deuda se seguirá basando en un marco econométrico, pero con metodología más transparente y acordada con los Estados miembros.

En cuanto al cumplimiento de las reglas, la Comisión propone una reducción del importe de las multas, pero con aplicación más estricta, la posibilidad de congelación de fondos europeos o la condicionalidad macroeconómica, así como sanciones reputacionales, como la comparecencia de ministros ante el Parlamento Europeo en caso de incumplimiento.

23 Enrique Feás (2022), “Reglas fiscales para tiempos de incertidumbre”, *ARI 72/2022*, Real Instituto Elcano, 11/11/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/reglas-fiscales-para-tiempos-de-incertidumbre/>

Finalmente, se propone un mayor protagonismo de las instituciones fiscales independientes nacionales para evaluar los programas de reducción de deuda (aunque con recomendaciones no vinculantes) y medidas de transparencia, como hacer público los análisis de sostenibilidad de la deuda, las trayectorias de ajuste o el saldo primario estructural al final del periodo.

La valoración de la propuesta de la Comisión es positiva para España, en la medida en la que supone una modificación sustancial del marco actual y una visión mucho más pragmática. Sin embargo, en un marco geopolítico como el actual, donde las alianzas cada vez son más frágiles y las amenazas cada vez más serias, no hay que hablar solo de transición verde, sino también de otros bienes públicos europeos, como la defensa, la autonomía estratégica y la competitividad tecnológica, y no está claro que la propuesta de la Comisión permita una adecuada provisión de estos solo con financiación nacional. Se sigue insistiendo en separar el debate sobre las reglas fiscales de los desafíos socioeconómicos y geopolíticos que enfrenta la Unión y eso, en los tiempos actuales, puede ser un error estratégico.

No parece que la negociación de la propuesta de la Comisión vaya a ser fácil en el seno del Consejo. Los “frugales”, que consideran que la Comisión es demasiado relajada a la hora de disciplinar a los Estados miembros, no son muy partidarios de las negociaciones bilaterales para definir las sendas de ajuste y Alemania ya ha manifestado su oposición. A otros países como Francia, por el contrario, les preocupa la aplicación aparentemente más automática del procedimiento de déficit excesivo. Otros, incluido Italia y España, temen que la evaluación de la sostenibilidad siga dependiendo de complejas mediciones de qué es “estructural”, ya que ni siquiera permite una evaluación coincidente de la situación de partida.

La negociación de las reglas fiscales va a estar muy vinculada a cómo se usen los fondos NGEU. España, que ha sido uno de los países más rápidos a la hora de plantear sus Planes de Recuperación y Resiliencia y de recibir fondos, está teniendo problemas para alcanzar una velocidad de crucero en el gasto ejecutado, no tanto en términos formales como de alcance efectivo para empresas y ciudadanos. Aunque posponer la petición de la parte de los créditos NGEU fue un acierto, dada la evolución de los costes de financiación, la aprobación de la adenda probablemente exija un replanteamiento de la definición de los hitos, ya que algunos países son muy críticos con la forma en que la Comisión valida el cumplimiento efectivo de los mismos. Cabe plantearse también la posibilidad de pedir una extensión temporal de la ejecución de los fondos más allá de 2026, un debate que ya ha llegado a Bruselas. En este sentido, la cooperación con otro de los grandes beneficiarios de los fondos, Italia, tampoco será fácil en el contexto de su nuevo gobierno.

Será importante comprobar también en qué medida las reformas estructurales se han llevado a cabo también en el resto de los países, no solo en los mayores receptores. Del éxito en la reforma de las reglas fiscales y en la ejecución de los fondos NGEU depende en gran medida la posibilidad de seguir avanzando en la dirección de una política fiscal europea más integrada, que cada vez es más una cuestión de supervivencia para el futuro de la UE.

6.3. Escenarios para la política tecnológica

Si 2020 y 2021 fueron años de transformación –de adaptación y creación–, 2022 lo ha sido de consolidación de buena parte de los proyectos que se habían puesto en marcha con anterioridad. También lo ha sido de expansión en algunos casos, como el posicionamiento de España en la gobernanza tecnológica global, aunque a intensidad variable, lo que merita una llamada de atención.

La proyección internacional de España en el ámbito tecnológico se puede entender a través de varias iniciativas y estrategias. Una de ellas, la Agenda Digital España 2025, que luego se actualizó con la del escenario 2026, articula 10 grandes líneas de trabajo, de las que en perspectiva internacional destacan el objetivo de situar a España como el polo de infraestructuras digitales de interconexión transfronterizas de referencia del sur de Europa, así como el *hub* del sector audiovisual; la internacionalización del sector de la ciberseguridad, altamente maduro pero con poca visibilidad hacia el exterior; el apoyo a la expansión de las empresas españolas en el extranjero; y la atracción de inversiones extranjeras y talento.

Si estas iniciativas aún tienen que materializarse, una de las que sí ha calado ya es la Carta de Derechos Digitales, con la redacción de la primera Declaración de Principios y Derechos Digitales lanzada por la Comisión Europea durante 2022. Si bien ninguno es de carácter obligatorio y requiere de nuevos contenidos, es importante apuntar que esta iniciativa española ha sido capaz de permear en un escenario como la gobernanza tecnológica global, terreno lento y de tensa competición entre países.

En lo que se refiere al posicionamiento en foros internacionales, España acogió la Cumbre de la OTAN (en la que la tecnología ha adquirido un papel prominente en tanto que eje transversal, así como principio de base del documento), ha coordinado la Cumbre Interministerial de la OCDE sobre Economía Digital y ha renovado su puesto en el Consejo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, agencia de las Naciones Unidas que se ha convertido en uno de los epicentros de la rivalidad tecnológica global.

En 2023, la presidencia española del Consejo de la UE será el núcleo de trabajo en materia tecnológica pues la transformación digital es uno de los ejes que articularán el semestre. De los 10 objetivos anunciados en un primer avance del programa por parte del ministro de Asuntos Exteriores, dos de ellos están relacionados con la digitalización: el desarrollo del mercado interior con una autonomía estratégica e innovación más sólidas y el impulso de la Agenda Digital Europea. En la práctica, la presidencia supervisará el cierre de varios expedientes legislativos (identidad digital europea o *eIDAS*), el avance de otros (propuesta de Reglamento Europeo de Datos), y asumirá algunos que podrían retrasarse durante la presidencia anterior sueca, como la propuesta de reglamento de Inteligencia Artificial, que puede despertar sensibilidades distintas, a veces opuestas, entre Estados miembros.

En 2023 se espera también que España siga ascendiendo puestos entre los Estados miembros con mayor madurez digital, habiendo pasado del 11º en 2020, al 9º en 2021 y al 7º en 2022. Este avance le aportará mayor vigor dentro del grupo D9+, que reúne a los Estados miembros de la Unión más maduros digitalmente. Ahora bien, este espacio de diálogo no tiene todavía un papel propositivo ni una institucionalización que le permita llevar a cabo

acciones conjuntas entre los países para fomentar la autonomía estratégica europea en el ámbito tecnológico; algo que España podría fomentar durante su presidencia y que sirva de factor empuje para más adelante.

Si España destaca en conectividad y servicios públicos digitales, uno de sus grandes retos es mejorar en capital humano e integración de la tecnología digital en pymes, donde todavía se queda atrás. Los efectos esperados de la recientemente aprobada Ley de *startups* deberían empezar a materializarse en 2023, con el fomento de una mayor atracción y retención de talento extranjero, el posicionamiento como *hub* de *startups* de alta especialización y una mayor prevalencia de emprendimiento digital con inversiones extranjeras. Ahora bien, esta iniciativa no deberá dejar de lado la necesidad de fomentar también la innovación ya que, de acuerdo con el *European Innovation Scoreboard 2022*, España se está quedando atrás como un “innovador moderado”, siendo el 16º de un total de 27 Estados miembros, y con un desempeño lento y cada vez más alejado de la media de la UE, un asunto que se deberá seguir trabajando.

La proyección de España en el mundo no es solo de dentro hacia fuera, sino también al revés. La aprobación de varios proyectos estratégicos PERTE vinculados al portafolio digital, como son el aeroespacial, el de microelectrónica y semiconductores, y el de nueva economía de la lengua, así como la canalización de fondos público-privados para su ejecución, son ventanas de oportunidad para fomentar la llegada de inversión extranjera directa, la instalación de empresas extranjeras de vanguardia y proyección global que cumplan con los criterios requeridos y la inserción de pymes españolas en cadenas de valor globales. El éxito de este proceso dependerá de la ejecución de los fondos, la reconfiguración de los mecanismos de colaboración público-privada (como la Compra Pública Innovadora) y la necesidad de realizar más reformas que inversiones, que es el caso contrario al panorama actual del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La posición de España no depende solo de medidas legislativas ni de la política industrial en el país y la UE. También depende de incorporar una tercera capa: una política exterior tecnológica, ya desarrollada en cada vez más países europeos, pero todavía inexistente en el caso español. Si bien en 2023 se va a aprobar la Alianza Digital UE-LATAM como un paraguas de iniciativas para la relación con América Latina, se necesita ir más allá profundizando en áreas de cooperación por verticales tecnológicas y una mayor institucionalización de las relaciones tanto bilaterales como subregionales.

Es importante que España sepa aprovechar –proyectando una narrativa fuerte– su potencial como punto de entrada de otros continentes hacia la UE en cableado submarino y centros de datos. Ya ocurre con varias iniciativas, como el anuncio de instalación del cable submarino más largo del mundo, que conectará África y Asia con Europa a través de Barcelona, o con la elección de la misma ciudad para instalar el centro tecnológico GIGA, promovido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). Pero se necesita que estas iniciativas se engloben bajo una misma estrategia. Las conclusiones del Consejo de la UE sobre un primer marco de diplomacia digital europea de julio de 2022 pueden ser fuente de inspiración tanto para establecer nuevas medidas temáticas como trabajar en pro de una mayor coordinación interministerial.

También resultará importante unirse a iniciativas internacionales con una voz más prominente. un ejemplo es la Aceleradora de Innovación en Defensa de la OTAN, DIANA, que busca reunir a personal de defensa, *startups*, investigación científica y empresas tecnológicas para crear proyectos de tecnologías profundas: desde tecnologías cuánticas a nuevos materiales, biotecnología y espacio, entre otros. España participa en DIANA, aunque tímidamente, limitándose a cuestiones de seguridad marítima y no tanto a otras tecnologías emergentes y disruptivas. Sería deseable que formara parte de la misma centrándose en un mayor número de tecnologías profundas, ya que estas aportarán una visión de largo plazo en la toma de decisiones.

Así, es estratégico y urgente emplazar todas estas iniciativas bajo un mismo paraguas de política exterior tecnológica, a compartir de manera equitativa entre ministerios. Todo ello permitirá a España influir con una voz única durante la presidencia española del Consejo de la UE.

7 Globalización, desarrollo y gobernanza

7.1. 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.

7.2. 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.²⁴ 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

24 Iliana Olivé y Manuel Gracia Santos (2022), "Informe Elcano de Presencia Global 2022", Real Instituto Elcano, 20/7/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/informe-elcano-de-presencia-global-2022/>

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.

7.3. 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 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.²⁵

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.

25 Enrique Feás, Manuel Gracia Santos, Iliana Oliu, Andrés Ortega, María Santillán O'Shea y Federico Steinberg (2021), "España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos en globalización, desarrollo, y gobernanza", Real Instituto Elcano, 23/12/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-en-globalizacion-desarrollo-y-gobernanza/>

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 remplace 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 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.

7.4. 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 mejora 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 NGEU 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.²⁶

26 Daniele Fattibene, Iliana Olivé y María Santillán O'Shea (2022), "La UE como actor global de desarrollo", European Think Tanks Group y Real Instituto Elcano, 5/8/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-ue-como-actor-global-de-desarrollo/>

8 Competición EEUU-China

8.1. Relaciones China-EEUU en plena guerra en Ucrania

Como se pronosticó en la edición del año pasado, no era previsible que las relaciones entre China y EEUU mejorasen en 2022.²⁷ Ninguno de sus dos presidentes podía permitirse proyectar internamente una imagen de debilidad en un año políticamente tan significativo para ellos: ya fuera por la celebración del 20º Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) o las elecciones de mitad de mandato en EEUU. También se acertó aquí al identificar el estrecho de Taiwán como el punto potencialmente más conflictivo, pues ambas potencias están intentando modificar a su favor el *statu quo* en la zona. Esto quedó claramente patente con la crisis detonada por la visita de Nancy Pelosi a la isla en agosto, a la que siguieron, por parte de China, unas maniobras militares sin precedentes y la publicación de un nuevo libro blanco sobre Taiwán con una interpretación menos ventajosa para la isla del principio “Un país, dos sistemas”.

Asimismo, se anticipó que Xi Jinping renovarían su mandato al frente del PCCh y que el ciclo de elecciones en Alemania y Francia no conllevaría un giro significativo en el posicionamiento de la UE hacia la rivalidad estratégica entre EEUU y China. En la misma línea, se ha cumplido la prevista intensificación de la coordinación entre EEUU y sus aliados europeos hacia China, siendo el Concepto Estratégico de la OTAN –aprobado en la cumbre de Madrid– el ejemplo más evidente de ello.

También se publicó la esperada Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del presidente Biden, aunque se demoró hasta octubre por el estallido de la guerra en Ucrania y la mayor atención en la amenaza que supone Rusia. Sin embargo, la Estrategia refleja que los hechos en Ucrania no han alterado la decisión de EEUU de priorizar la competición con China, algo que también está presente en la Estrategia de Defensa Nacional del Pentágono, publicada pocos días después.²⁸ Según la ESN, China es el único competidor al que se le presume la capacidad (y también la intención) de dominar su región (el Indo-Pacífico) y de modificar el llamado orden liberal internacional. La ESN, de todos modos, hace referencia a la necesidad de no mirar al mundo exclusivamente a través del prisma de la competición estratégica, resaltando la importancia de retos de índole transnacional (como el desafío climático, la lucha contra las pandemias, la seguridad alimentaria, el terrorismo y la no proliferación) y la necesidad de cooperar con China, aunque también se dice que es difícil encontrar espacios de cooperación en un entorno crecientemente competitivo. Por su parte, el Senado aprobó en julio la ley de *Chips* y Ciencia, que prevé invertir 54.000 millones de dólares en la fabricación e investigación de semiconductores en EEUU y que, según sus partidarios,

27 Mario Esteban y Carlota García Encina (2021), “España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos en la relación EEUU-China”, Real Instituto Elcano, 21/12/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-en-la-competicion-eeuu-china/>

28 Luis Simón y Carlota García Encina (2022), “La nueva estrategia de seguridad nacional de EEUU”, *ARI* 69/2022, Real Instituto Elcano, 08/11/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-eeuu/>

ayudará a reducir la dependencia de China e impulsar la competitividad estadounidense en este sector estratégico.

En cuanto a los desarrollos más relevantes que no se identificaron hace un año con la suficiente claridad, destacan dos. El primero es el estrechamiento de la asociación estratégica entre Pekín y Moscú, plasmado en el comunicado conjunto que publicaron a inicios de febrero, y que ha sido particularmente trascendente tras la invasión rusa de Ucrania. El segundo es la inclusión inequívoca de elementos de contención en la estrategia estadounidense hacia China, como ilustran las restricciones a las exportaciones de semiconductores a este país anunciadas en octubre y las explicaciones públicas de las mismas. De cara a 2023, tres son los elementos que probablemente serán los más influyentes en la evolución de las relaciones bilaterales entre EEUU y China: el estrecho de Taiwán, la guerra en Ucrania y la evolución de las restricciones estadounidenses sobre China.

La reunión bilateral entre Biden y Xi en el G20 evidenció que el estrecho de Taiwán sigue siendo el primer punto caliente de la relación bilateral. Si EEUU continúa diluyendo su política de “Una sola China” y China aumentando su presión militar sobre Taiwán será probable asistir a una nueva crisis en la zona, especialmente si el Partido Democrático Progresista elige un candidato de marcado perfil independentista para las próximas elecciones presidenciales. En cualquier caso, dado que Xi ha reforzado y revalidado su control al frente del régimen y Biden superado con relativo éxito las elecciones de mitad de mandato, puede que ambos líderes decidan emplear parte de ese capital político renovado en buscar un compromiso que estabilice la zona.

El desarrollo de la actitud china ante la guerra en Ucrania tendrá un impacto directo en sus relaciones con EEUU, si a lo largo de 2023 se vuelve más afín o más contraria a la posición estadounidense. La labor de la diplomacia china podría ser particularmente significativa una vez asuma la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en noviembre. En un escenario optimista, la colaboración entre ambos países resultaría clave para poner fin a la agresión rusa contra Ucrania, lo que conllevaría una distensión entre Pekín y Washington. Sin embargo, un más improbable escenario en el que China vulnerase las sanciones estadounidenses contra Rusia o aumentara su apoyo material a este país tendría el efecto contrario.

En tercer lugar, la Administración Biden tratará a lo largo de este año de impulsar la Estrategia Indo-Pacífica que promueve el llamado marco económico Indo-Pacífico. El resultado de las elecciones de medio mandato en EEUU, con una Cámara de Representantes de mayoría republicana y un Senado que se mantiene demócrata, también podría afectar al tono, si no a la sustancia del enfoque del presidente Biden hacia China. Hay un fuerte consenso entre republicanos y demócratas en el Congreso sobre la necesidad de aprobar legislación para proteger las ventajas tecnológicas estadounidenses y mejorar la defensa estadounidense con respecto a China. Si el consenso se mantiene, como todo parece indicar, se seguirá adelante con el proyecto de ley bipartita *Taiwan Policy Act*, que busca una reestructuración completa de la política estadounidense hacia la isla e incluye la denominación de Taipéi como “aliado principal no-OTAN”, lo que abriría nuevas oportunidades para el apoyo de EEUU a la isla.

Los republicanos se han mostrado especialmente interesados en ser más duros a la hora de garantizar que varios tipos de tecnología estadounidense no acaben en manos chinas y en tratar de cortar los flujos de capital estadounidense a las empresas chinas que puedan tener vínculos con el gobierno chino. Se espera, por tanto, que una Cámara de Representantes controlada por los republicanos presione a la Casa Blanca para que adopte una postura más dura frente a Pekín. Se podría incluso esperar el viaje de una delegación de la Cámara de Representantes a Taiwán, encabezada por quien podría ser su presidente, el republicano Kevin McCarthy, decisión que tensaría la relación aún más que el viaje de Pelosi. Los republicanos, además, ya han indicado que dentro de la Cámara Baja crearán un comité para averiguar el origen del COVID-19, examinar las acusaciones de robo de propiedad intelectual de empresas estadounidenses e investigar si China está dominando industrias clave en EEUU. Todo apunta, por tanto, que la dirección será la misma pero quizás con una mayor tensión en la relación.

Hay dos hitos diplomáticos en 2023 que obligarán a las autoridades españolas a prestar particular atención a la evolución de las relaciones sino-estadounidenses. En primer lugar, la celebración el 9 de marzo del 50º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales entre España y la República Popular China. En este sentido, podría explorarse la posibilidad de organizar alguna visita de Estado, que sería coherente con la que realizó Olaf Scholz en noviembre de 2022 y las anunciadas visitas de Emmanuel Macron y Giorgia Meloni a China en 2023. El segundo acontecimiento será la presidencia española de turno de la UE en el segundo semestre de 2023. Aunque en principio no tendrá a China como uno de los puntos centrales de su agenda, esta posición obligará a España a estar al tanto de cualquier contingencia significativa entre China y EEUU que pudiera requerir un posicionamiento europeo. En este sentido, posiblemente el asunto más relevante será la evolución de las posiciones de la Casa Blanca y Zhongnanhai ante la guerra en Ucrania. Nótese que la mayor parte de la conversación mantenida entre Pedro Sánchez y Xi Jinping el pasado noviembre en Bali versó precisamente sobre este tema.

8.2. Relación bilateral y de la UE con EEUU

Tras un año de altibajos diplomáticos, la guerra de Rusia contra Ucrania provocó una unidad transatlántica sin precedentes recientes. Washington lideró una respuesta internacional contundente apoyándose en sus aliados, sobre todo los europeos, lo que supuso una dinámica unificadora bajo el liderazgo de Biden. El nivel de consenso transatlántico sobre la necesidad de apoyar a Ucrania, con ayuda militar, financiera y humanitaria fue algo poco común, siendo la magnitud del apoyo financiero y militar de EEUU extraordinaria en comparación con otros países.

La respuesta estadounidense a la guerra en Ucrania revitalizó en Europa las voces atlantistas, como mostró la cumbre de la OTAN en Madrid. Dicha unidad pareció compensar las tensiones sobre energía y políticas económicas que también han surgido entre ambos lados. Algunos responsables políticos estadounidenses parecieron alarmados por la posibilidad de que la crisis energética presionase a los gobiernos de la UE para moderar sus planteamientos hacia Rusia y debilitar las sanciones europeas. Por ello, en marzo de 2022, Washington y la Comisión se comprometieron a apoyar la seguridad energética de Europa y reducir su

dependencia respecto a Rusia, planeando envíos adicionales de gas natural licuado de EEUU hasta 2030.

En la nueva ESN se destaca el papel de los aliados europeos en el ámbito tecnológico como aspecto esencial de la competición estratégica. China es identificada como el principal competidor y el Consejo de Comercio y Tecnología entre EEUU y la UE se consolida como un elemento central de la política exterior y tecnológica estadounidense. No obstante, la invasión rusa de Ucrania llevó al Consejo a priorizar qué exportaciones tecnológicas bloquear, cómo reforzar las defensas de ciberseguridad y qué hacer con las campañas de desinformación en línea de Rusia, en vez de desafiar a China.

Con todo, los problemas domésticos de Biden, como las decisiones del Tribunal Supremo sobre el derecho al aborto y asuntos controvertidos como la posesión de armas de fuego, enturbiaron la imagen del país como líder democrático. Las elecciones de medio mandato, a pesar de que anticipaban una contundente victoria del Partido Republicano, resultaron en un espaldarazo al Demócrata –que mantiene el Senado y cede la Cámara de Representantes por la mínima– y ayudaron a la imagen exterior de EEUU.

La relación bilateral con España también se vio reforzada en 2022. EEUU agradeció la rápida respuesta y el esfuerzo de España en su apoyo militar y humanitario a Ucrania desde el comienzo de la guerra, así como la organización de la cumbre de Madrid, donde se aprobó el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. En los márgenes del encuentro, se firmó una nueva Declaración Conjunta –la última fue en 2001– aunque sin más concreciones que las relativas a la defensa. La declaración se propone intensificar la cooperación en seguridad, incluyendo la lucha antiterrorista, el narcotráfico y la trata de personas, así como la ciberseguridad y el ciberespacio. También busca promover una migración segura, ordenada y regular, tanto en América Latina como en el Norte de África, la lucha contra el cambio climático en el marco del Acuerdo de París y la mejora de la seguridad energética y el suministro de minerales críticos. Asimismo, se pretende una mayor cooperación en el ámbito comercial, la fiscalidad empresarial y el terreno digital, científico y tecnológico.

En defensa, se confirmó el reforzamiento de la presencia militar en la base naval de Rota para reforzar la seguridad colectiva de la Alianza, presumiblemente con dos nuevos destructores. El presidente Sánchez aprovechó la ocasión para agradecer el suministro de gas a España en un momento de tensión en los mercados energéticos debido a la guerra. Biden y Sánchez también coincidieron en la importancia de promover una agenda positiva para América Latina, región con la que, en su mayoría, ambos países comparten una comunidad de valores. De hecho, en mayo se celebró la primera reunión del grupo de trabajo EEUU-España sobre Centroamérica como clara muestra de voluntad de colaborar en asuntos globales y dentro de un nuevo impulso que parece que emerge para buscar sinergias con América Latina.

España y EEUU también fortalecieron durante 2022 la colaboración en materia de educación, con la firma de un memorando de entendimiento. También destaca la incorporación de España en la iniciativa Ransomware impulsada por EEUU y el anuncio del desarrollo común de una nueva herramienta de capacitación para combatir el secuestro de datos.

No se esperan grandes cambios en la política exterior de EEUU para 2023, a pesar de que el Congreso estará dividido. Con los republicanos haciéndose por la mínima con la Cámara de Representantes, hay dudas sobre el futuro del frente unido presentado por Occidente ante la agresión rusa a Ucrania. Todo apunta a que habrá una mayor supervisión por parte de la Cámara de Representantes a medida que la guerra avance, con el potencial de que se intente vincular la ayuda a Ucrania a concesiones en política interna y que se presione a los aliados europeos para que dediquen más recursos a ayudar a Kyiv.

Los sondeos muestran que un creciente número de estadounidenses, tanto en la izquierda como la derecha, creen que la ayuda a Ucrania es excesiva. Pero también existen preocupaciones estadounidenses sobre cómo mantener a los líderes europeos alineados con su estrategia. Los europeos deberán hacer frente a la creciente presión de Washington para aumentar su apoyo militar y financiero a Ucrania; los estadounidenses, por su parte, ven con preocupación las protestas en algunas ciudades europeas por el aumento de la inflación y el elevado coste de la calefacción.

Teniendo en cuenta las declaraciones de los representantes republicanos de mayor rango, que seguramente presidirán varios comités parlamentarios, es previsible que la Cámara de Representantes empuje hacia un mayor control de exportaciones de China y más seguridad en las cadenas de suministro. La reciente Ley de *Chips* y Ciencia, que pretende impulsar el sector de los semiconductores en EEUU, solo ha sido un primer paso. Todo apunta a una mayor presión sobre los aliados transatlánticos para que se alineen con Washington en estos dos ámbitos. El Consejo de Comercio y Tecnología será por tanto crucial en 2023. También la seguridad energética, donde un grupo de trabajo EEUU-UE se encargará de poner en práctica varios objetivos relacionados con la transición de los combustibles fósiles a las energías limpias.

Las fricciones entre EEUU y la UE persistirán en otras cuestiones. Algunos funcionarios y empresas estadounidenses expresan su preocupación por la posibilidad de que las nuevas normas de competencia y comercio digital europeas discriminen a las grandes tecnológicas. La UE advierte que los nuevos créditos fiscales estadounidenses para la compra de vehículos eléctricos podrían discriminar a los fabricantes de la UE e infringir las normas comerciales de la OMC. Los funcionarios estadounidenses han expresado su disconformidad con algunas iniciativas de la UE en materia de clima y medio ambiente, incluido el mecanismo de ajuste fronterizo del carbono propuesto por Bruselas y los cambios previstos en las políticas alimentarias y agrícolas de la UE.

La relación bilateral España-EEUU se fortalecerá de cara a la presidencia española del Consejo de la UE. España buscará promover una mayor cooperación política, con consultas regulares entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Departamento de Estado, así como entre los dos gobiernos. La profundización del vínculo transatlántico sería uno de los objetivos de dicha presidencia, al igual que el foco en América Latina. En este ámbito se esperan avances concretos de cooperación EEUU-España. A lo largo del 2023 se espera además precisar los términos para ampliar las capacidades defensivas de Rota, tras las negociaciones previstas sobre el envío de dos destructores adicionales.

Las grandes empresas españolas tienen puesta la vista en la implementación de dos iniciativas legislativas en EEUU: la ley de infraestructuras de noviembre del 2021 y la IRA. Ambas han suscitado el interés de empresas españolas con presencia al otro lado del Atlántico: tanto de las grandes compañías de infraestructuras como de las energéticas, ya que la IRA hace hincapié en las renovables y en la transición energética. Sin embargo, también hay preocupación por las subvenciones de dicha ley, porque pueden ir contra las reglas del comercio internacional.

En definitiva, la presidencia española de la UE deberá reforzar la relación UE-EEUU y la bilateral. El interés por América Latina puede empezar a materializarse en los ámbitos como el tecnológico y digital, de seguridad interior, de migraciones y gobernanza democrática. La Administración Biden buscará fortalecer no solo su relación con la UE –sobre todo de cara a la competición con China– sino también las relaciones bilaterales con las capitales europeas. España tiene una gran oportunidad. Ucrania, transición energética y América Latina pueden ser los puntos de partida.

8.3. Relación bilateral y de la UE con China y la región Asia-Pacífico

Como se anticipó en la edición anterior de este documento, la UE y España han seguido profundizando sus vínculos con Asia-Pacífico en 2022 debido al creciente peso relativo de esta región dentro de la comunidad internacional. Esto ha sido particularmente patente con los países en vías de desarrollo y con aquellos con los que se comparten valores y alineamiento geoestratégicos. Con los primeros ha tenido un gran protagonismo la cooperación europea enmarcada dentro de su estrategia para el Indo-Pacífico –véase el Foro Ministerial para la Cooperación en el Indo-Pacífico de febrero de 2022– y de la iniciativa *Global Gateway*, que se ha promovido particularmente entre los países del Sudeste Asiático y Asia central. En relación con los segundos, la necesidad de cooperar en materia de seguridad y defensa se ha hecho todavía más evidente tras el estrechamiento de la asociación estratégica entre China y Rusia y la invasión rusa de Ucrania. El avance más notable en este sector se ha dado dentro de la OTAN, con la participación de sus cuatro socios de Asia-Pacífico por primera vez en una de sus cumbres.

La evolución del contexto político interno de China en 2022 ha deteriorado aún más su imagen dentro de la UE, situando los derechos humanos en el centro de la agenda bilateral y haciendo imposible la mejora de la relación. Es más: el acercamiento chino a Rusia, su posición ante la guerra en Ucrania y las dinámicas en el estrecho de Taiwán –con aumento de la presencia militar china y expansión de las relaciones de la UE con Taipéi– han tensionado más las relaciones sino-europeas.

Por su parte, Corea del Norte ha seguido desarrollando su programa nuclear en 2022, lo que mantiene a Pyongyang como foco activo de tensión regional y dificulta cualquier mejora significativa de sus vínculos con la UE y sus Estados miembros. Es de esperar que estas dinámicas continúen en 2023, sin cambios estratégicos mayores, aprovechando el actual contexto en el que China y Rusia son claramente reticentes a aprobar sanciones adicionales contra el régimen norcoreano.

En China, a raíz del 20º Congreso Nacional del PCCh, es probable la nominación Li Qiang como primer ministro, lo que permitirá a Xi Jinping tener un control todavía más directo de la política económica. Asimismo, tras su nombramiento como miembro del Politburó, Wang Yi, actual ministro de Asuntos Exteriores, podría sustituir a Yang Jiechi como principal figura diplomática dentro del Partido tras Xi. Su promoción a un cargo más alto supondrá la designación de un nuevo ministro de Exteriores. A nivel de acción política, probablemente la cuestión más significativa sea la difícil transición de una estrategia de “COVID-cero” a otra basada en la convivencia con el virus. Además, será significativo ver cómo reacciona Pekín una vez se conozca el candidato electoral del Partido Democrático Progresista, gran favorito a las próximas elecciones presidenciales taiwanesas previstas para principios de 2024, y a las que no podrá presentarse la actual presidenta. Si presentara un candidato de marcado perfil independentista, esto podría generar una respuesta coercitiva por parte de Pekín.

En política exterior, se celebrará el décimo aniversario de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), y posiblemente un tercer Foro de la misma, aunque probablemente pierda protagonismo como estrategia insignia de la diplomacia china a favor de la Iniciativa para el Desarrollo Global (GDI) y la Iniciativa de Seguridad Global (GSI).²⁹ La GSI es relativamente innovadora, al institucionalizar la cooperación internacional en el ámbito de seguridad. Su marco geográfico muy posiblemente se restringirá a la vecindad china y a regímenes afines. En el contexto de competición estratégica, la rivalidad tecnológica con EEUU se está intensificando, con sanciones estadounidenses extendidas. No obstante, China debería incrementar sus capacidades autónomas de producción de semiconductores en tecnologías no punteras y podría ganar cuotas de mercado en este segmento a lo largo del año próximo.

Corea del Sur y Japón también persiguen estrategias plurianuales de inversión y desarrollo en tecnologías estratégicas en el ámbito digital o en sectores vinculados a la transición climática, cuya implementación empezara en 2023. Ambos países también deberían adoptar presupuestos de defensa récords frente al incremento en modernización de las capacidades militares chinas y las tensiones fomentadas por Corea del Norte. Este entorno estratégico, y la coyuntura política, los ha llevado a reanudar un diálogo de alto nivel en margen de cumbres internacionales, como la de la OTAN en Madrid, la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre y la Cumbre de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) en Phnom Penh en noviembre. Este diálogo debería mantenerse en 2023, con un encuentro trilateral con EEUU previsto en el primer trimestre.

Las elecciones significativas a nivel nacional o subestatal que se celebrarán en la región incluyen seis de los 10 países de la ASEAN, Pakistán y la India. La posible elección de un candidato populista autoritario en Indonesia, de obstrucción electoral en Tailandia, o de sucesión dinástica en Camboya (a lo que se añade el caso particular de Birmania) plantean un mantenimiento o fomento de tendencias iliberales e incluso de un retroceso democrático.

Es previsible que en 2023 Asia-Pacífico tenga poco protagonismo en Europa, a menos que estalle una crisis regional de cierta intensidad, como podría producirse en la península

29 Mario Esteban (2022), “La política exterior de Xi Jinping tras el 20º Congreso: ¿Podrá mantener Xi su hoja de ruta?”, *ARI* 64/2022, Real Instituto Elcano, 21/10/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-politica-exterior-de-xi-jinping-tras-el-20o-congreso-podra-mantener-xi-su-hoja-de-ruta/>

coreana. No obstante, la cumbre UE-ASEAN en diciembre de 2022, así como el plan 2023-2027 para la implementación del acuerdo estratégico UE-ASEAN generarán cierta dinámica política. Asimismo, aunque se prevé que la futura presidencia española del Consejo de la UE tenga otras preferencias, la reanudación de visitas de alto nivel a la región tras el parón del COVID-19, incluirá encuentros bilaterales de Pedro Sánchez con líderes de la India, Indonesia y Singapur en el marco del G20 y su futuro viaje a la India. Es posible que se le sume una visita a China, en marco del 50º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular, siguiendo el ejemplo de otros líderes europeos. A nivel institucional, el liderazgo de países asiáticos en foros multilaterales, con la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por parte de Japón (enero) y China (noviembre), y la presidencia del G20 por parte de la India, contribuirán a la aproximación europea hacia Asia-Pacífico. En particular, se espera una revisión de la estrategia de la UE hacia China a la luz de la nueva estrategia alemana hacia este país, que verá la luz en primavera de 2023, y la revisión de la estrategia de Berlín hacia el Indo-Pacífico.

Sería deseable que España aprovechara, en la medida de sus posibilidades estas dinámicas para incrementar su presencia en esta región y promover inversiones productivas. Algunos sectores especialmente atractivos serán los vinculados a las transiciones digital y verde, seguridad y defensa.

9 América Latina

9.1. Contexto regional

El año 2023 va a comenzar de un modo intenso para la relación entre España y América Latina, que seguirá marcada por los prolongados efectos de la pandemia y por la agresión rusa a Ucrania. El 1 de enero fue la toma de posesión de Luiz Inácio Lula da Silva, a la que asistió el rey Felipe VI, tal como viene haciendo en otras situaciones semejantes. El triunfo de Lula, que le permitirá ejercer un tercer mandato, supuso un paso más en la secuencia de elecciones latinoamericanas ganadas por la oposición, lo que algunos interpretan como un giro a la izquierda o una “ola rosa”. Esto no evitó, una semana después, la violenta respuesta de un bolsonarismo que habrá que ver cómo se articula en tanto oposición.

En el nuevo año se comprobará la validez de semejante tendencia. A lo largo de los 12 meses habrá elecciones presidenciales en Argentina, Guatemala y Paraguay. También se elegirá al gobernador del estado de México, hasta ahora un tradicional feudo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin olvidar el renovado proceso constituyente que debería tener lugar en Chile, una verdadera prueba de fuego para el gobierno del presidente Gabriel Boric, que concluye 2022 con una importante caída en su popularidad.

En Argentina, el gobierno kirchnerista/peronista afronta el final de su mandato en condiciones complicadas, agravadas por la condena por corrupción contra la vicepresidenta Cristina Fernández. Si la oposición del centro-derecha y el radicalismo se mantiene unida, tiene serias posibilidades de recuperar el poder, sin olvidar las opciones del libertario –populista de extrema derecha– Javier Milei. En Paraguay, el hegemónico Partido Colorado afronta los comicios dividido y con sanciones por corrupción de EEUU a algunos de sus principales dirigentes. Pero, si logra evitar la ruptura entre los seguidores del presidente Mario Abdo Benítez y los del expresidente Horacio Cartes, sus opciones de imponerse a Efraín Alegre, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y posible candidato de la Concertación (centro izquierda) son elevadas. En Guatemala, las dos candidatas que de momento tienen mayores opciones son la conservadora Zury Ríos, hija del exdictador Efraín Ríos Montt, y la populista (de centro-izquierda) Sandra Torres, exmujer del expresidente Álvaro Colom.

En estos tres casos, la probabilidad de triunfo de algún candidato “progresista” es mucho más remota que las victorias que se vaticinaban, por ejemplo, en 2022 en Colombia y Brasil. Si a esto se agrega un buen desempeño de la derecha chilena a la hora de constituir la nueva Asamblea Constitucional, la idea del “giro a la izquierda” sería puesta en cuestión. Por su parte, el resultado del estado de México daría importantes referencias acerca de las opciones de Morena, el partido del presidente Andrés Manuel López Obrador, de cara a las elecciones presidenciales de 2024, en las cuales no puede aspirar a la reelección.

En 2023 también se verá si Perú, una vez resuelto el problema de la continuidad de Pedro Castillo, se encamina o no hacia una nueva crisis institucional bajo la presidencia de Dina Boluarte; si en Bolivia se reconduce la pugna entre el gobierno nacional y el gobierno

departamental de Santa Cruz, motor económico del país. Sobre la región sobrevolarán otros riesgos: los efectos de la crisis haitiana sobre la República Dominicana, la viabilidad de Nayib Bukele en El Salvador y de Xiomara Castro en Honduras, y la difícil convivencia en Costa Rica entre el presidente Rodrigo Chaves y la Asamblea Nacional.

Los resultados electorales, con independencia de la identidad de los ganadores, incidirán en la correlación de fuerzas intrarregional y también en el diseño de las alianzas que podrían tejerse tanto dentro de América Latina como fuera de ella. Por eso habrá que ver cómo la presencia de tantos gobiernos de izquierda condiciona o no la política regional, una cuestión no tan sencilla como algunos medios de comunicación intentan transmitir.

Todo ello genera interés para buena parte de los actores extrarregionales y más en la coyuntura marcada por la postpandemia y las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania. La invasión vulneró la soberanía territorial de un país libre y reconocido internacionalmente, algo que los gobiernos y las sociedades latinoamericanas recalcan constantemente. Pero, más allá de la votación en los organismos internacionales, las respuestas regionales, salvo algunas excepciones y la postura de aquellos países alineados abiertamente con Moscú, fueron de escaso o nulo compromiso con la UE y EEUU. De hecho, ningún país latinoamericano se sumó a las sanciones contra Rusia.³⁰

En el plano económico, el crecimiento seguirá siendo sumamente limitado: de acuerdo con los pronósticos se espera que la región crezca un 2% en 2023, después de hacerlo en un 3,5% en 2022. La reconfiguración de las cadenas globales de valor y de abastecimiento, con el fenómeno paralelo del *nearshoring* o *friendshoring*, puede suponer algunas buenas noticias, aunque de momento sin efectos duraderos. De acuerdo con este diagnóstico general, los cuatro mayores desafíos económicos que enfrentará la región son: 1) prevenir crisis de deuda soberana ante el deterioro económico global; 2) quebrar la dinámica inflacionaria; 3) impulsar el crecimiento tras una década de estancamiento y 4) gestionar la puja distributiva.

El primer desafío es la aceleración inflacionaria en EEUU y buena parte de mundo, que (combinada con el endurecimiento de la política monetaria, la subida de los tipos de interés, las turbulencias financieras y las presiones recesivas) hacen pensar en diversos procesos de reestructuración de la deuda externa, algunas veces acompañados de *defaults*, en los países emergentes y, en particular, en América Latina. Pero a diferencia de lo ocurrido en la década los años 80, la región está hoy en una posición más sólida, lo que le permite capear mejor el temporal.³¹ La principal diferencia no es el nivel de endeudamiento externo (algo más frágil que a principios de la década de los 80) ni la liquidez internacional, sino que el déficit de cuenta corriente (que mide la dependencia del financiamiento externo) es cuatro veces menor que 40 años atrás. Esto reduce la probabilidad de que las economías regionales

30 Carlos Malamud y Rogelio Núñez Castellano (2022), "América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna", *ARI* 26/2022, Real Instituto Elcano, 30/03/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-invasion-de-ucrania-su-incidencia-en-la-economia-la-geopolitica-y-la-politica-interna/>

31 Ernesto Talvi (2022), "¿Está América Latina preparada para otro "Momento Volcker"?", *ARI* 69/2022, Real Instituto Elcano, 10/11/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/esta-america-latina-preparada-para-otro-momento-volcker/>

tengan que procesar ajustes externos y cambiarios traumáticos ante la dificultad de acceso al financiamiento externo. De este modo, los problemas de deuda externa, como los que ya enfrentan algunos países (Argentina, Ecuador, Costa Rica y El Salvador) serán selectivos, pero no necesariamente generalizados.

En segundo lugar, la inflación es hoy una preocupación central de la economía mundial. La formidable expansión de los agregados monetarios en EEUU a raíz de la pandemia y la demora en retirarlos tuvieron un impacto negativo en América Latina. El aumento de la inflación estadounidense se tradujo en una mayor inflación importada y la expectativa de una política monetaria más restrictiva provocó depreciaciones generalizadas. Los tempranos aumentos de los tipos de interés decretados por algunos bancos centrales (Brasil) tuvieron éxito en que el proceso inflacionario no se disparara. Asumiendo un escenario sin interrupciones repentinas de los flujos de capital, en los próximos meses la inflación puede comenzar a bajar más rápidamente, aunque en Argentina y Venezuela continuará siendo muy alta. En este contexto, es previsible que los bancos centrales mantengan políticas restrictivas hasta que la inflación disminuya de un modo consistente.

En lo que respecta al crecimiento, tras el súper ciclo de las materias primas (2004-2013), el PIB per cápita regional se estancó entre 2014 y 2019, en un contexto global más favorable que el actual. La pandemia y la invasión rusa empeoraron las cosas y se espera que solo en 2023 se consiga recuperar el PIB per cápita de 2019. De ahí la necesidad de introducir un debate clave, que se intensificará en los próximos años: ¿cómo crecer de manera sostenida y sostenible? La combinación de bajo crecimiento y elevadas tasas de interés y endeudamiento no deja margen para la acción pública (a diferencia de lo ocurrido durante el súper ciclo, con ingresos fiscales abundantes). En este contexto, el estancamiento del PIB per cápita planteará una “puja distributiva”, con su correlato en la intensificación de demandas sociales en las clases medias emergentes.

En ausencia de un crecimiento vigoroso (no previsto para los próximos años), la puja distributiva estará inevitablemente presente durante un cierto tiempo, lo que demandará medidas políticas y económicas eficaces para limitar sus efectos. La forma en que se procesen las demandas sociales, sin comprometer la estabilidad ni los incentivos a la inversión, la innovación y el crecimiento marcarán, sin lugar a duda, el destino de América Latina. Desde esta perspectiva, la renegociación de los contratos sociales sería un importante paso adelante.

Al margen de los problemas económicos, la región debe afrontar otras cuestiones que son fuente de conflictividad en las distintas sociedades nacionales, como las migraciones irregulares, la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico, un fenómeno agravado por la expansión continental de los carteles de la droga mexicanos y brasileños. Todas estas cuestiones impulsan la expulsión de población en algunos países, cuyo destino es EEUU, la UE (España) y, en algunos casos, los propios países de la región (entre ellos Chile, Colombia, Costa Rica y República Dominicana). Tampoco se puede olvidar la polarización política, la presencia de experiencias populistas de distinto signo y la proliferación de regímenes iliberales (algunos, como los de Cuba, Nicaragua y Venezuela, de un claro signo autoritario). Por eso no sería descartable, en algunos casos, el retorno de la protesta social, incluso con

brotes violentos, como se observa tanto en la Patagonia chilena como en la argentina. La fragmentación existente en América Latina, que impide a la región hablar con una sola voz, dificulta coordinar políticas que permitan impulsar soluciones consensuadas para los problemas más urgentes.

9.2. Relaciones con España y la UE

A la vista de los cambios económicos y políticos que ocurren en algunos países de América Latina, el interés de muchos de sus ciudadanos y empresas por España se ha incrementado en los últimos años. Por un lado, con un sostenido aumento de la inmigración, que afecta tanto a grupos pertenecientes a las clases medias emergentes como a sectores de mayores recursos. Por el otro, con una mayor presencia de inversiones latinoamericanas en España, que afectan no solo al sector inmobiliario, sino también al resto de la inversión productiva.

Teniendo en cuenta que buena parte de la imagen de España en América Latina es producto de las imágenes y valoraciones que proyectan los inmigrantes en sus sociedades de origen, la administración española (en sus niveles nacional, autonómico y municipal) debería dar respuestas positivas para facilitar las condiciones de vida de estos grupos. Dada la buena receptividad que tiene la migración latinoamericana en todo el espectro político nacional, sería un objetivo que no provocaría grandes recelos.

En sentido inverso, la situación económica latinoamericana condiciona algunas decisiones empresariales sobre la oportunidad y el monto de las inversiones en determinados países. El desenlace de algunos proyectos de reformas económicas más o menos profundas (reformas tributarias y del sistema de pensiones, por ejemplo) añaden ciertas dosis de incertidumbre sobre el futuro. Lo que está ocurriendo en Chile y Colombia, así como lo que podría pasar en Brasil, son un ejemplo de lo que aquí se apunta. De todos modos, las empresas españolas presentes en esos países, muchas de ellas con un profundo conocimiento de su realidad, no están viviendo con excesivo temor los cambios políticos que se están produciendo.

En líneas generales, las relaciones bilaterales de España con el conjunto de la región son relativamente satisfactorias, más allá de ciertas fricciones en algunos casos concretos. También hay oportunidades que se abren y que habrá que estar atentos para saberlas aprovechar. Entre las mayores dificultades sobresale la relación con México, que seguirá siendo una constante fuente de conflicto. Dadas las dificultades que parece estar encontrando el presidente López Obrador para llevar adelante su tan deseada reforma del sistema electoral y la creciente proximidad de las elecciones de 2024, se persiste en la tendencia de movilizar a los sectores más leales atizando el componente antiespañol del nacionalismo mexicano. En este sentido, destacan unas recientes declaraciones del presidente que afirmaba que España ha dado “continuidad” al franquismo “sin Franco” y que, pese a los cambios de los últimos años, la presencia del franquismo no ayuda a los valores democráticos. Los repetidos ataques contra España y su ausencia de tres grandes cumbres internacionales en noviembre de 2022 (COP27, G20 y APEC), así como de otras similares en los últimos cuatro años, sientan un mal precedente de cara a la Cumbre Iberoamericana (en marzo) y en la UE–CELAC (en julio)

En Colombia, el proceso de “paz total” iniciado por el presidente Petro podría ser una buena oportunidad para que España vuelva a evidenciar su compromiso con la región, pese a la existencia de fuertes condicionantes, como la resistencia venezolana, para desempeñar un papel protagonista³². En Nicaragua, mientras se prolongue la política represiva y dictatorial del matrimonio Ortega-Murillo, será muy difícil recuperar el diálogo bilateral, hoy bastante maltrecho, especialmente tras la expulsión de la embajadora de la UE en octubre de 2022.

Cuba, por su complicada situación económica y migratoria, así como las opciones de que se produzca un estallido social de imprevisibles repercusiones políticas, es un caso especial. La diplomacia española deberá seguir con atención lo que allí ocurre, tanto por sus repercusiones sobre el conjunto del continente, como por la manera en que podría afectar la relación bilateral. Algo similar ocurre con relación a Venezuela, especialmente tras el inicio de un incipiente acercamiento con EEUU y la posibilidad de que se reanuden las negociaciones con la oposición en la Ciudad de México.

La relación de España, y también de la UE, con América Latina está condicionada por la fragmentación que atraviesa la región y la forma en que ésta incide en la formulación de la política exterior de sus diversos países, impidiéndoles alcanzar los más mínimos consensos en temas relevantes, tanto de la propia agenda regional como de la internacional. En la coyuntura marcada por la invasión rusa de Ucrania, España y la UE necesitan potenciar la relación con América Latina, reformulando en buena medida las alianzas previamente existentes. Sin embargo, en el pasado los esfuerzos hechos para potenciar el vínculo birregional han demostrado tener límites.

Hoy América Latina tiene un renovado interés para la UE, tanto porque la mayoría de las democracias existentes en la región suponen un importante dique de contención frente a los regímenes autoritarios e iliberales que proliferan en el mundo, como por la gran disponibilidad de materias primas y recursos naturales para hacer frente a la actual coyuntura y a su papel clave en los retos globales del futuro inmediato (cambio climático y transformación digital). Así, por ejemplo, la región posee abundantes recursos hidrológicos, el 86% de las reservas mundiales de litio y grandes yacimientos de minerales estratégicos (cobre, cadmio, etc.), así como un gran potencial para generar energías renovables, incluyendo el hidrógeno verde.

Para poder romper el *impasse* (e incluso el desinterés de muchos Estados miembros de la Unión) es preciso que en Madrid y Bruselas se definan las líneas centrales de una estrategia más asertiva hacia América Latina. Para potenciar la relación y neutralizar, en cierta medida, la presencia e influencia de otros actores extrarregionales, como China, Rusia e Irán, es necesario que la UE invierta mucho capital político y físico en la región en los próximos años. La presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será una buena oportunidad para impulsar la relación entre la UE y América Latina, como ya ocurrió en 1989, 1995, 2002 y 2010. En esta ocasión, se podrán reforzar las demandas existentes en la actual coyuntura. Ahora bien, uno de los mayores empeños de la presidencia pasa por tratar de evitar que todos los esfuerzos y trabajo depositado en un semestre no se agote

32 Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2022), “Elecciones en Colombia: de la polarización y fragmentación electoral al reto de gobernabilidad para Gustavo Petro”, *ARI 50/2022*, Real Instituto Elcano, 7/7/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-en-colombia-de-la-polarizacion-y-fragmentacion-electoral-al-reto-de-gobernabilidad-para-gustavo-petro/>

en tan corto período de tiempo, sino que vaya más allá, construyendo logros duraderos y sostenibles a medio y largo plazo.

La proyección latinoamericana de España se asienta, por un lado, en los lineamientos de su política exterior y, por el otro, en el marco de la acción exterior europea definido por el Servicio Europeo de Acción Exterior. Una acertada combinación de ambos factores permitirá reforzar la presencia e influencia españolas en la región. Como se ha mencionado anteriormente, 2023 presenciará dos encuentros importantes: la XXVIII Cumbre Iberoamericana, en República Dominicana en marzo; y la Cumbre UE-CELAC, en julio en Bruselas. Hay cuatro líneas de acción básicas que permitirían redefinir la relación birregional: 1) impulsar una articulación política más permanente, 2) avanzar en los acuerdos comerciales aún pendientes de ratificación (UE-Mercosur) o de renovación (UE-Chile y UE-México), 3) incrementar el flujo de las inversiones y 4) repensar la estrategia de cooperación en un contexto postpandemia.

Como señaló el secretario general Iberoamericano, Andrés Allamand: “Considerando que España estará a la cabeza de la UE, y que el alto comisionado sea un español, los astros están alineados de manera tal que podamos tener un relanzamiento de las relaciones entre Latinoamérica y Europa”. En este sentido, el lema de la Cumbre, “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible”, señala algunos de los lineamientos clave para sostener la relación, partiendo de una clara definición del Pacto Verde y de la transformación digital. Desde esta perspectiva, la agenda de la Cumbre incluye avanzar en la definición de una Carta Iberoamericana de Derechos Digitales y de una Carta Ambiental Iberoamericana y contribuir a la formación de una “Arquitectura Financiera Internacional”.

Con la Cumbre UE-CELAC, que se celebrará tras siete años de parálisis (en 2015 se reunió la última), Bruselas aspira a convertir América Latina en uno de los ejes prioritarios de su proyección internacional, especialmente relevante en el nuevo contexto geopolítico que comenzó a definirse tras la invasión de Ucrania. Esto ocurre tras el largo eclipse en la relación debido a problemas internos de la UE (crisis de 2008 y *Brexit*), las renovadas prioridades geopolíticas europeas y la apuesta latinoamericana por otros actores internacionales, como China.

Para que la UE recupere protagonismo en América Latina, con una estrategia eficaz ante el avance de China, se debe rediseñar el vínculo, logrando que vaya más allá de los intercambios comerciales, con otros componentes políticos, económicos, sociales y de seguridad, que trasciendan la retórica tradicional de las buenas intenciones y de los valores compartidos.

Para ello, tanto la UE como los países de América Latina deberían clarificar su papel internacional. Por el lado de América Latina ésta debe generar un consenso mínimo entre la mayor parte de los países que la componen, para convertirse en un interlocutor fiable. A su vez, para recuperar influencia y presencia en la región, la UE debe diseñar una agenda atractiva para América Latina, especialmente ante la creciente presencia china. Se trata de no replicar el vínculo asimétrico entre los países latinoamericanos y China (y previamente con EEUU), basado en la dependencia económica y comercial y, eventualmente, política. La relación reformulada debería ser mucho más horizontal, teniendo presente los valiosos aportes latinoamericanos para dar respuesta a los problemas globales y también para

dinamizar la relación birregional. Vistas las grandes dificultades existentes en América Latina para reforzar la arquitectura institucional de su integración y el estado de fragmentación existente, la UE debería ser capaz de combinar su apuesta por potenciar la relación birregional (a través de la CELAC) con un mayor despliegue en lo que respecta a las relaciones bilaterales, comenzando por promover las alianzas estratégicas existentes con México y Brasil.

10 Democracia, derechos y ciudadanía

10.1. Calidad democrática y Estado de derecho

La situación mundial y europea en lo relativo al fomento de la democracia y el respeto a los derechos está marcada en el tránsito de 2022 a 2023 por el impacto de la guerra en Ucrania y los claroscuros que ha supuesto. Es, ante todo, una agresión contra un Estado soberano (la violación más execrable del Derecho Internacional) desencadenando crímenes de guerra y violaciones flagrantes de derechos humanos. En el lado positivo, ha ayudado a movilizar la defensa de un país que quiere ser democrático frente al ataque de un régimen autoritario y ha revitalizado la reivindicación del orden internacional liberal en los debates nacionales internos, en la UE y en los foros globales. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha condenado por amplia mayoría, aunque con la abstención de China, India y otros países relevantes del sur global, la invasión rusa dos veces, en marzo y octubre. España y el resto de los países europeos impulsaron sendas resoluciones, afirmándose como defensores de valores fundamentales (paz, autodeterminación, integridad territorial, derecho humanitario) y mostrando generosidad para la asistencia a los refugiados.

Otras consecuencias más indirectas de la guerra también pueden incluirse en el catálogo de efectos negativos, como los interrogantes por doble rasero (frente a conflictos ignorados en otras zonas del mundo) y el riesgo de retrocesos en la exigencia de cumplimiento de los altos estándares de respeto a la democracia y a la división de poderes exigibles, al menos, a los Estados miembros de la UE. En los procedimientos seguidos contra los casos recalcitrantes de violaciones del Estado de derecho en Polonia y Hungría, la Comisión ha adoptado una postura más laxa con Varsovia, influida por el papel geoestratégico de un país que está en primera línea del conflicto y recibe a muchos refugiados ucranianos. Y puede que, incluso, deba ceder frente a Budapest. La congelación de fondos y otras acciones contra el gobierno de Viktor Orbán (cuyo régimen ha sido declarado autocracia electoral por el Parlamento Europeo) están en riesgo por la necesidad de contar con la unanimidad para aprobar nuevas sanciones a Rusia y más ayuda a Ucrania.

Por desgracia, la recurrencia de los ataques al Estado de derecho en Polonia y Hungría no son la única mala noticia para la calidad democrática. La anterior edición de este documento señalaba que “el auge de la polarización sociopolítica afecta ya a casi todas las democracias occidentales”.³³ El año ha dejado constancia de ello. Las elecciones de medio mandato en EEUU, donde fueron electos 178 republicanos que niegan los resultados electorales de 2020; la negativa de Jair Bolsonaro a reconocer oficialmente su derrota electoral en Brasil; los avances de derecha radical en las elecciones francesas, suecas e italianas; y hasta una conspiración golpista en Alemania son muestras de que el panorama no se limita a registrar defectos en países puntuales o un alza más o menos coyuntural de la crispación social y

33 Jessica Almqvist, Carmen González Enríquez, Ignacio Molina, María Solanas y Jorge Tamames (2021), “España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en democracia, derechos y ciudadanía”, Real Instituto Elcano, 29/12/2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2022-perspectivas-y-desafios-en-democracia-derechos-y-ciudadania/>

política, sino que existe una tendencia robusta y generalizada de amenaza a la salud de las democracias consolidadas.

España no escapa a ese fenómeno e incluso se ha convertido en caso paradigmático de estudio de la llamada polarización afectiva, con niveles de confianza en las instituciones que quedan muy por debajo de los países de su entorno. La fuerte confrontación está alimentada, sobre la base previa de años de crisis económica y territorial, por el auge de partidos en los extremos y por contenidos sensacionalistas cada vez más frecuentes en los medios de comunicación o las redes sociales. La tensión política no solo se manifiesta en una relación bronca entre gobierno y oposición, sino que también estructura la competición dentro de cada uno de los bloques ideológicos. El PP, a pesar de un cambio de liderazgo en 2022 que buscaba orientarse al centro político, sigue condicionado por el temor a perder votos por su derecha. Paralelamente, se multiplican las diferencias en el seno de la coalición gobernante y dentro del propio espacio a la izquierda del PSOE porque así se puede marcar perfil propio. No obstante, los elementos polarizantes se concentran en consignas identitarias, guerras culturales y discursos divisivos sobre las supuestamente pobres credenciales democráticas del adversario, sin que apenas se discuta en la esfera pública sobre discrepancias de fondo acerca de los grandes desafíos de España y las políticas para abordarlos.

El consenso todavía dominante sobre política exterior y europea, que contrasta con las graves divisiones existentes en otros países acerca de su posición internacional, es un buen exponente de esa distancia paradójica entre radicalismo retórico y realidad mucho más moderada. Así, por ejemplo, puede mencionarse el contenido marcadamente europeísta del Informe de las Cortes Generales relativo a la Conferencia sobre el futuro de Europa, que fue aprobado en noviembre de 2022 por todos los grupos parlamentarios, con la única excepción de Vox. También destaca, frente a la controversia que ha suscitado la cuestión en otros países europeos, el respaldo contundente a Ucrania, expresado en el aplauso casi unánime del Congreso de los Diputados al discurso pronunciado en abril por el presidente Volodímir Zelenski en el Congreso. Un apoyo que se extiende a la opinión pública, tal y como muestran las encuestas realizadas, entre otros, por el Real Instituto Elcano. La percepción exterior de la situación en España también resulta marcadamente más favorable que lo que se trasluce de la tensión con la que convive la ciudadanía.

De todos modos, no abundan los motivos para la complacencia. El clima político en 2023 quedará dominado por la celebración de distintas elecciones, incluyendo las generales, que están programadas para final de año. Las consideraciones electorales se interpondrán a cualquier intento de alcanzar consensos entre PSOE y PP. Prueba de ello es el sostenido fracaso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial, que amenaza con agravarse en el nuevo año, ampliándose el choque al Tribunal Constitucional. Este conflicto institucional ya le ha costado a España advertencias de la Comisión Europea, así como un descenso en la valoración de la calidad de su sistema político, que según el *Economist Intelligence Unit* (en su informe de 2021, publicado en marzo de 2022) pasó de democracia plena a democracia con defectos.

El calendario también condicionará el desempeño de la actuación diplomática española con el riesgo de que esta se politice y erosione los mencionados consensos en materia europea

e internacional. La presidencia del Consejo de la UE se desarrollará en la segunda mitad del año y, por tanto, comenzará tras las elecciones municipales y autonómicas, para terminar poco después de celebrarse las generales. A la espera de que se concrete el programa para el semestre, no es arriesgado anticipar que parte de la agenda desplegada, al margen de su contenido, será criticada por electoralista. En el ámbito más amplio de la política exterior, dominará igualmente el deseo por marcar distancias de cara a las urnas, de modo que es de esperar confrontación en aspectos divisivos como, por ejemplo, Sáhara Occidental (considerando, además, que el giro llevado a cabo en 2022 respecto a este contencioso se realizó sin contar con el consenso que sería deseable para decisiones de esta trascendencia).

En lo referente a la cuestión catalana, que desde hace años va perdiendo presencia internacional, se espera para 2023 distintas decisiones de los tribunales europeos en Estrasburgo y Luxemburgo. Dependiendo del sentido de esos pronunciamientos, se puede llegar al fin de la inmunidad europarlamentaria de Carles Puigdemont que desembocaría en su detención y juicio, pero también en un conflicto con el Poder Judicial belga si vuelve a rechazar las euroórdenes o incluso en desautorizaciones de distinto alcance a la actuación del Tribunal Supremo desde 2017. En todo caso, el independentismo termina el año desmovilizado y dividido, quedando además el sector unilateralista en minoría, lo que reduce la preocupación de la diplomacia española. Esa pauta debería contribuir a rebajar las tensiones territoriales, que explican buena parte de la polarización en los últimos años, pero eso no se producirá en el corto plazo. Al contrario, la controvertida reforma de la sedición y otros delitos en el Código Penal (que la oposición considera un intercambio de favores indigno, mientras que el PSOE defiende que puede servir para facilitar la entrega a España de los huidos) acentuará aún más la confrontación política.

10.2. España y los Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, que cumplirá 75 años en 2023, está en entredicho. La agresión rusa en Ucrania, que está causando un enorme sufrimiento de la población ucraniana y ha supuesto la retirada rusa del Convenio Europeo de Derechos Humanos, marca un fuerte retroceso en este sentido. En palabras del nuevo alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk: “necesitamos recuperar la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, y hemos de encontrar también una nueva energía que consiga motivar a los jóvenes de todo el mundo”. Por ello, el Día de los Derechos Humanos 2022 (10 de diciembre) se dedicó a abordar ese reto mediante la educación, promoción, movilización y empoderamiento de los grupos más vulnerables y la sociedad civil. Más allá, se espera que los gobiernos con un claro compromiso con los derechos humanos, como España, asuman su responsabilidad a través de una promoción continuada de los mismos, tanto en su orden interno como en su acción exterior.

La Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 hace hincapié en la universalidad de los derechos humanos, comprometiéndose a condenar y combatir sus vulneraciones con independencia de dónde se produzcan. Asimismo, manifiesta la indivisibilidad de estos derechos cuando prioriza tanto los de carácter civil y político como los de carácter económico y social. Las prioridades españolas son la “defensa de las libertades, la abolición de la pena de muerte, el combate contra todo tipo de discriminación y el avance de los derechos humanos al agua

potable y al saneamiento”, haciendo especial énfasis en la implicación del sector privado y las empresas en su defensa y promoción. Otra iniciativa destacable durante 2022 ha sido la presentación de la candidatura al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el periodo 2025-2027. En septiembre, España presentó una declaración de intervención ante la Corte Internacional de Justicia en el caso sobre Alegaciones de genocidio bajo la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (Ucrania c. Rusia).

El compromiso español hacia la protección universal de los derechos humanos se manifiesta también en los esfuerzos por dar cumplimiento a las decisiones o sentencias condenatorias de su conducta emitidas por los órganos internacionales especializados en derechos humanos, incluyendo aquellas que resultan políticamente sensibles. Para ilustrar, en línea con las recomendaciones del Comité de la ONU sobre desapariciones forzadas de 2021, España ha adoptado la Ley sobre la Memoria Democrática a favor de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura. Se espera que España siga con la misma actitud a la hora de cumplir las sentencias o decisiones internacionales condenatorias que han sido emitidas durante 2022 y las que puedan venir en 2023.

En el último año España ha sido sometida a múltiples exámenes internacionales que han producido condenas. La mayoría de estos casos concierne al derecho a la vida privada que corresponde a una obligación estatal de proteger. En la sentencia en el caso de M.D. y otros c. España (28 de junio), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que España había vulnerado el derecho a la vida privada de un grupo de jueces que habían firmado un manifiesto sobre el “derecho a decidir” del pueblo catalán, por el incumplimiento del deber de investigar la filtración de datos sobre estos jueces a la prensa. En el caso Reyes Jiménez c. España (8 de marzo), que concernía a un niño expuesto a una intervención quirúrgica con consecuencias muy graves sobre su salud sin que sus padres hubieran dado su consentimiento libre e informado, el mismo Tribunal determinó que España había vulnerado el derecho a la vida privada. Un dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (14 de julio) declaró que una mujer que había sido sometida a inducción prematura del parto y cesárea sin su consentimiento había sido víctima de violencia obstétrica.

Otros exámenes que han producido decisiones internacionales condenatorias conciernen a vulneraciones de otros derechos fundamentales. En primer lugar, un dictamen del Comité de Derechos Humanos (12 de julio) concluye que España vulneró los derechos políticos de cuatro exmiembros del gobierno y del Parlamento de Cataluña al suspenderlos de sus funciones tras el referéndum independentista de 2017, antes de existir una condena de su conducta. En el caso Atristain Gorosabel c. España (18 de enero), El Tribunal Europeo declaró que España vulneró el derecho a un proceso judicial equitativo cuando se utilizó la confesión inicial de un sospechoso de terrorismo mantenido en detención incomunicada y al que se le negó, sin razones individuales, asistencia letrada. Otro caso destacable que fue examinado por el mismo Tribunal concernía una decisión de un tribunal español de conceder la custodia de una niña de siete años a su padre, a pesar de las acusaciones de abusos sexuales que pesaban sobre él. El Tribunal consideró que esta decisión vulneró el derecho a la familia (Veres c. España, sentencia del 8 de noviembre).

10.3. Migraciones y fronteras

El principal acontecimiento producido durante 2022 en el terreno de las migraciones internacionales ha sido uno completamente inesperado: la invasión de Ucrania por las tropas rusas y la salida de varios millones de refugiados ucranianos hacia la UE. Este flujo, compuesto básicamente por mujeres y menores de edad, ha sido recibido en los Estados de la Unión, por parte de la sociedad y de las instituciones, con los brazos abiertos, en una respuesta positiva que se ha visto institucionalizada a través de la activación de la Directiva de Protección Temporal, aprobada en 2001 pero nunca antes empleada.

Alrededor de 180.000 refugiados ucranianos llegaron a España, sobre todo en los primeros meses tras la guerra.³⁴ Parte de ellos han retornado a Ucrania o se han trasladado a otros países de la UE. Las cifras más recientes disponibles en el Instituto Nacional de Estadística (septiembre de 2022) señalan un total de 240.000 ucranianos empadronados en el país, de los cuales 143.000 se han acogido al estatus de protección temporal de la Directiva (la mayor parte del resto residía ya en el país con anterioridad a la guerra). España es, en el contexto europeo, un destino de tamaño medio, semejante a Italia o el Reino Unido, con cifras parecidas de refugiados ucranianos, pero lejos de la República Checa, con medio millón, Alemania, con más de un millón, y de Polonia, con millón y medio.

Los problemas suscitados por este acogimiento son semejantes en toda Europa. A partir de una primera reacción de extraordinaria movilización de la sociedad, con miles de iniciativas de particulares para recoger a refugiados ucranianos y un gran esfuerzo de gestión y provisión de alojamientos y ayudas por parte de las instituciones, se ha pasado a otra fase en la que prima la preocupación por el desafío de la integración a largo plazo (trabajo, vivienda, educación) y se comienza a detectar cierto cansancio de las poblaciones locales, mientras que la perspectiva temporal de la duración de este refugio se alarga. En España, siempre destacada en este terreno, la población sigue mostrando un apoyo muy masivo a la acogida de los refugiados ucranianos, mucho más alta que a la acogida de otros refugiados y más alta también que la de países vecinos.

La activación de la Directiva de Protección Temporal, aprobada por unanimidad de los Estados miembros de la UE, no ha supuesto un cambio sustancial de posiciones respecto a los refugiados o peticionarios de asilo procedentes de otras zonas del mundo. En consecuencia, la reforma del sistema de asilo europeo, una tarea pendiente desde 2015 y una prioridad para España, sigue bloqueada. El Consejo Europeo de junio de 2022, bajo la presidencia de turno francesa, consiguió avances en aspectos parciales (el procedimiento de *screening* en frontera de los que llegan de forma irregular, la base de datos de EURODAC) pero no en el que preocupa más a España y los demás países del sur europeo: el reparto entre los Estados europeos de los llegados por mar de forma automática y no dependiente de la voluntad de los Estados en cada momento. El Consejo aprobó la puesta en marcha de un mecanismo de reparto voluntario que, hasta ahora, en la práctica no ha funcionado, ya que sólo ha conseguido el reparto efectivo de unos cientos de inmigrantes, frente a las 8.000 plazas ofertadas por varios Estados.

34 Carmen González Enríquez (2022), "La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres", Real Instituto Elcano, 04/04/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>

Por otra parte, el triunfo electoral del partido Hermanos de Italia, la formación de un nuevo gobierno de coalición de estos con la Liga y Forza Italia, y el retorno de este gobierno a las políticas migratorias restrictivas de la época en que Matteo Salvini era ministro de Interior (2018-19) han alejado a Madrid de Roma en la defensa común de sus intereses ante la política migratoria europea. España se ha distanciado del grupo Med5 (España, Italia, Grecia, Chipre y Malta), muy influido por Italia, que en el pasado ha coordinado las posiciones de los Estados del sur sujetos a una presión migratoria semejante. A su vez, el enfrentamiento entre Italia y Francia por la acogida de inmigrantes rescatados en el mar ha llevado a Francia a retirarse del esquema de reparto voluntario. Todo ello augura mayores dificultades para avanzar en este tema dentro de la UE. Otro factor que contribuye a la mayor incertidumbre es el aumento sustancial de llegadas irregulares a través de la frontera oriental de la UE, la de los Balcanes, que se ha convertido ya en la ruta de mayor número de entradas irregulares y desplaza la atención política hacia los Estados del este y centro más afectados. La creciente importancia de esa ruta ha causado la negativa de varios Estados europeos a la inclusión de Rumanía y Bulgaria en el espacio Schengen de libre circulación de personas que, sin embargo, sí se ampliará en el nuevo año a Croacia.

Durante 2022 la presión en España de esa inmigración irregular ha descendido respecto al año anterior, con un total de 27.000 llegadas por vía marítima o terrestre hasta noviembre, frente a las 34.000 del año anterior. Como en 2021, esto implica una presión sustancialmente menor que la que afecta a la ruta del Mediterráneo central (Italia y Malta), con 90.000 entradas en el mismo periodo. La importancia para España de la cooperación con Marruecos en el terreno migratorio ha vuelto a subrayarse como trasfondo del gesto político del gobierno español respecto a la solución del conflicto enquistado en el Sáhara Occidental. A su vez, los sucesos de Melilla del 24 de junio, cuando un gran grupo de inmigrantes, en su mayoría sudaneses, intentaron saltar las vallas desde suelo marroquí, con el resultado de varias decenas de muertos, muestran la dificultad de compatibilizar el control efectivo de fronteras, en casos de fuerte presión migratoria, con el respeto al espíritu y la letra de las normas nacionales e internacionales.

Por su parte, como se preveía, las solicitudes de asilo (sin incluir a los ucranianos) han aumentado en el 2022 tras la progresiva vuelta a la normalidad en la movilidad internacional: en los nueve primeros meses del 2022, 86.000 personas habían pedido asilo en España, lo que coloca a nuestro país, en números absolutos, en el tercero con más solicitudes en la UE, sólo por debajo de Alemania y Francia. Esa cifra todavía queda por debajo de la situación prepandemia (118.000 peticiones se presentaron en 2019), pero, como en años anteriores, plantea importantes dificultades de acogida en un sistema que estaba ya muy tensionado y que este año ha tenido que dedicar fondos, atención y gestión a los refugiados ucranianos.

La inmigración total recibida por España (de la que sólo una pequeña parte entra en el país de forma irregular) ha recuperado en 2022 el impulso que venía experimentado desde 2017, que se vio interrumpido por la pandemia y las consecuentes restricciones a la movilidad. En el primer semestre de 2022 el saldo migratorio positivo fue de 258.000 personas (mayor que el referido al mismo periodo de 2019: 209.000 personas), un saldo que suele duplicarse cuando se dispone de los datos sobre el conjunto del año. Es decir, excluyendo el periodo más afectado por la pandemia, el país lleva cuatro años desde 2017

recibiendo, como saldo neto, más de 200.000 inmigrantes anuales y más de 400.000 en 2019 y 2022. Como resultado, la población nacida en el extranjero supone ya el 16% de la población española, un porcentaje que se eleva al 27% para la población de entre 25 y 39 años. Estos porcentajes sitúan a España por encima de Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido en cuanto al peso demográfico de la población inmigrante (definida por la División de Población de las Naciones Unidas como aquella nacida en un país diferente a ese en el que habita). En conjunto, todo el crecimiento experimentado por la población española en 2022 (182.000 habitantes más durante la primera mitad del año) se debe a la llegada de inmigrantes, que compensa un crecimiento vegetativo negativo (se produjeron más muertes que nacimientos).

Mientras tanto, siguen existiendo importantes desajustes entre la demanda de profesionales en determinados sectores y la oferta de trabajadores disponibles (en las condiciones laborales y de salario actuales), especialmente en el caso de la construcción, a la vez que España mantiene una tasa de paro muy alta en términos comparados. En estas circunstancias, las propuestas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de reformar las normas migratorias para facilitar la entrada laboral de inmigrantes a los sectores deficitarios y de ampliar el Catálogo de Puestos de Dificil Cobertura para contratar en el exterior a trabajadores especializados en la construcción, se han encontrado con el desacuerdo de otros ministerios y con la oposición de los sindicatos. Estos abogan por mejorar las condiciones de trabajo y salariales en esos sectores para hacerlos atractivos a los autóctonos y a los inmigrantes ya residentes en España que cuentan con permiso de trabajo.

10.4. Igualdad de género en la acción exterior española

Los progresos en materia de igualdad de género, en términos globales, no son lineales y en muchos países del mundo la situación de los derechos y libertades de las mujeres experimenta retrocesos. Según datos del Banco Mundial, las mujeres acceden a sólo tres cuartas partes de los derechos legales reconocidos a los hombres (y a la mitad en Oriente Medio y Norte de África). Sólo en 21 países, todos ellos integrantes de la OCDE, existe paridad jurídica entre hombres y mujeres. La violencia contra mujeres y niñas sigue afectando a una de cada tres mujeres, una cifra que prácticamente no ha variado durante la última década, según datos de ONU Mujeres. La guerra en Ucrania también tiene efectos mundiales desde una perspectiva de género. Debido al aumento de los precios y la escasez de alimentos en determinados contextos, se están profundizando las desigualdades ya existentes, aumentando el abandono escolar y el matrimonio infantil, la explotación sexual y el tráfico de personas y la brecha de género en materia de inseguridad alimentaria.

En Irán o Afganistán se mantiene desde hace meses el activismo de las mujeres reclamando sus derechos y libertades básicos. En EEUU, el Tribunal Supremo declaró inconstitucional la norma que no permitía a los estados legislar contra la interrupción voluntaria del embarazo (lo que ha resultado en prohibiciones del aborto en varios estados, así como en leyes que lo garantizan en otros). Mientras el nuevo gobierno sueco surgido de las elecciones de septiembre anunciaba el abandono de la política exterior feminista (aunque subrayando que la igualdad de género seguirá siendo una cuestión central de su política exterior), en los últimos meses varios países han adoptado políticas exteriores feministas: Alemania, los

Países Bajos, Chile y Colombia. Se prevé que otros, como Liberia o Argentina lo harán en el futuro.

A lo largo de 2022, España mantuvo su voluntad de moldear la agenda de igualdad de género en las organizaciones internacionales de las que forma parte, como en la OTAN, coincidiendo con la Cumbre de Madrid. Si bien el nuevo Concepto Estratégico incluyó una referencia a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, el tema no encontró cabida en la agenda oficial de la Cumbre, por lo que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación impulsó, en sus márgenes, un evento con participación de ponentes internacionales de alto nivel y organizaciones de la sociedad civil. El Informe de seguimiento y evaluación del II Plan Nacional de Acción 2017-2023 sobre Mujeres, Paz y Seguridad recibió un fuerte impulso en el segundo semestre del año, entrando en su fase final, lo que hace esperar su próxima presentación en el Congreso de los Diputados. En el marco de su intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado mes de septiembre, el presidente del gobierno anunció una aportación de 100 millones de euros durante los próximos tres años para apoyar a organizaciones que promueven la igualdad de género (incluida ONU Mujeres) y, en particular, a aquellas que trabajan en derechos de salud sexual y reproductiva.

La puesta en marcha de la política exterior feminista por parte del gobierno incluyó en 2022 medidas concretas hacia dentro (impulso a medidas de corresponsabilidad, lucha contra la discriminación y formación sobre igualdad de género); y hacia fuera (inclusión de la igualdad de género en la agenda con ocasión de todos los viajes y visitas oficiales; diálogos por parte de las jefaturas de Misión con organizaciones locales de mujeres; aplicación, en todas las Embajadas, de un Protocolo contra la violencia de género y para la protección de las mujeres en el exterior; nuevas herramientas para evaluar los impactos de género que cada acción o acuerdo internacional puedan tener; o el incremento del número de embajadoras del 22% en 2018 al 25% en 2022). El nombramiento de una embajadora en Misión Especial para la Política Exterior Feminista, encargada de acompañar e impulsar su desarrollo, ha contribuido a mantener la coordinación, así como la visión global sobre dicha política. No obstante, la política exterior feminista sigue adoleciendo de falta de recursos humanos y financieros para impulsar su implementación y desplegar todo su potencial, lo que representa un coste de oportunidad en un momento de alto potencial para el reconocimiento al perfil y liderazgo de España.

A principios de 2023 cabe esperar que se presente el Plan de Acción de la Política Exterior Feminista (PEF), que debería incluir medidas concretas para su fortalecimiento en el conjunto de la Acción Exterior y, por tanto, en la tarea de proyección internacional que realizan otros Ministerios, además del de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, así como para impulsar la propia conformación de una política exterior que sitúa la igualdad de género en el centro de la combinación de valores e intereses. Adicionalmente, se presentará en el Congreso un informe de evaluación sobre los avances y resultados de la PEF, y se creará el Grupo Asesor de alto nivel que identifique prioridades futuras y vías de actuación.

En 2023 la Coalición que co-lidera España en el Foro Generación Igualdad prestará especial atención a la economía de los cuidados, asunto que ha ido tomando relevancia en los

últimos años. Como se ha señalado en anteriores análisis, la identificación de la igualdad de género como un bien público global que hay que contribuir a proveer requiere que España continúe haciendo propuestas que combatan la desigualdad estructural en cuestiones clave como los derechos y libertades de las mujeres, la lucha contra la violencia de género – incluida la violencia sexual en los conflictos –, el papel de agencia de las mujeres en materia de paz y seguridad, el comercio internacional o la lucha contra el cambio climático. En 2023 comenzará la elaboración del III Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad 2024-2029, en cuyo proceso se deberían incorporar, de una manera activa y no meramente consultiva, las organizaciones de la sociedad civil.

La presidencia española de la UE en el segundo semestre de 2023 constituye una oportunidad para subrayar el liderazgo de España en la materia y para elevar el compromiso de la UE con la igualdad de género. El ministro de Asuntos Exteriores ha señalado que la presidencia debe ser relevante para la política exterior feminista. Se desea impulsar avances en igualdad salarial, promoviendo una mayor transparencia y la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad. La lucha contra la violencia de género será también prioritaria. En el ámbito de la acción exterior de la UE, y con el apoyo de los Estados miembros más comprometidos (Alemania, Finlandia, los Países Bajos, Francia y Luxemburgo), España podría hacer una aportación diferencial incorporando la perspectiva de género en el análisis sobre la eventual resolución del conflicto en Ucrania y la reconstrucción, una mirada que sigue estando ausente.

Conclusiones

En la anterior edición de este mismo trabajo, escrito hace ahora 12 meses, se usó aquí una metáfora histórica que aludía a la larga duración de la Primera Guerra Mundial para advertir sobre los espejismos que puede causar el lógico deseo humano de que las tragedias sean cortas. Aunque el optimismo siempre está presente en esta sección final, señalábamos entonces que los diferentes impactos negativos del COVID-19 podían prolongarse, sin imaginar que esa preocupación todavía dominante por la recuperación pospandemia sería reemplazada a las pocas semanas por una nueva guerra que no tenía nada de metafórica. Es verdad que apuntamos de modo expreso a la tensión entre una Rusia agresiva y su vecino como amenaza para 2022 pero, bien entrados ya en el siglo XXI, nos resultaba muy poco verosímil que un Estado soberano europeo fuese invadido por razones tan abiertamente imperialistas. Y, sin embargo, desde el pasado 24 de febrero convivimos con ese enorme desafío a nuestros valores e intereses más fundamentales. Si hace ya casi tres años que anhelamos el regreso a la normalidad previa a la irrupción del coronavirus, parece evidente que falta todavía bastante tiempo para lograrlo.

Las conclusiones de este año parten de la anterior reflexión para subrayar no solo la centralidad absoluta que debe ocupar el condenable ataque militar a Ucrania en cualquier análisis sobre el momento internacional actual y sobre la política exterior a desarrollar por España, sino también para volver a recordar lo difícil que resulta hacer prospectiva y la necesidad de tener en cuenta desarrollos alternativos que pueden, además, cambiar rápidamente. La prospectiva es un ejercicio intelectual que no consiste en adivinar el futuro ni tampoco en desear sin más un mejor porvenir. Se trata, por el contrario, de definir la previsión más esperable de los acontecimientos a partir de una información completa y realista, pero sin descartar otras combinaciones de las variables que lleven a una evolución distinta. A veces, el resultado final será peor que el escenario base, pero también puede suceder lo contrario, sobre todo si los decisores tienen en cuenta las prescripciones de los expertos (hacerlas es también una tarea propia de los *think tanks*, tal como se ha demostrado a lo largo de este trabajo). Por tanto, resulta interesante terminar este texto sobre lo que nos espera en 2023 con una triple previsión –la más probable, una variante negativa y otra positiva– que ha realizado nuestro equipo de investigación en las distintas dimensiones temáticas y geográficas.

Por lo que se refiere al propio devenir de los acontecimientos en Ucrania, el escenario base que manejamos en el Real Instituto Elcano es que continuará una prolongada guerra de desgaste sin cambios significativos: las posiciones de ambas partes en el sur y el este se estancan, las repercusiones económicas siguen creciendo y haciendo mella en el apoyo público europeo; pero los gobiernos continúan con su apoyo a Kyiv, como parte de un conflicto más amplio entre Rusia y Occidente que puede no obstante ir paralelo a un debate creciente sobre la posibilidad de negociar algún *modus vivendi* de coexistencia más o menos pacífica. La alternativa negativa apunta a que Rusia sea capaz de revertir la contraofensiva ucraniana hasta consolidar sus posiciones en el mar Negro y producir la asfixia económica del país atacado. Los aliados podrían entonces comenzar a dividirse sobre si seguir o no con

su apoyo, a la vez que EEUU rebaja su interés y se centra cada vez más en China, elevándose así hasta el extremo el riesgo de que Ucrania acabe vencida y convertida en Estado fallido a merced de Moscú. La variante optimista, aun siéndolo, no llega a contemplar la derrota total rusa y el cambio en su política exterior, pero no es descabellado que los dos contendientes establezcan canales para un proceso de diálogo que desemboque en la recuperación por Ucrania de la mayor parte de su territorio ocupado y en una Rusia desgastada que sólo pueda congelar el conflicto en torno a Crimea e incluso sea forzada a conceder garantías futuras de seguridad. Ese desenlace no alteraría la convicción ahora dominante en Europa, España incluida, sobre la necesidad de fortalecer la disuasión, lo que requiere un aumento del gasto militar y una revitalización de la base industrial de la defensa.

En el ámbito europeo lo más previsible es que se consolide el entendimiento continental que se ha ido gestando en 2022 con el lanzamiento de la CPE y cierto giro hacia el pragmatismo por parte de Londres en su relación con los 27. Dentro de la UE será aún más nítido ese momento de unidad, con mayor sintonía en la relación París-Berlín, lo que permitirá a la presidencia española del Consejo culminar procesos legislativos y lograr ciertos compromisos en acción exterior o en gobernanza económica a partir de la propuesta de la Comisión sobre reglas fiscales. Por su parte, el escenario negativo se traduciría en un auge del euroescepticismo como resultado de un menor bienestar o de reveses y discrepancias en Ucrania. Como parte de ese deterioro del clima podría asistirse a un enfrentamiento abierto con el Reino Unido, a una nueva victoria electoral del nacionalismo en Polonia, al desgaste social de los gobiernos francés y alemán, a la oposición de los miembros septentrionales de la Eurozona a ajustar el control del déficit público y al empeoramiento del ya de por sí polarizado ambiente político doméstico, lo que frustraría los planes españoles para un semestre brillante. El desarrollo positivo, en cambio, incluiría avances ambiciosos en el proceso de integración gracias a la combinación de un buen desempeño económico general y consensos políticos, con el acercamiento a Bruselas de Roma y Varsovia. Eso permitiría anunciar durante la presidencia española grandes acuerdos en materia migratoria, la reforma de las reglas fiscales, el desbloqueo del contencioso con el Reino Unido (que incluya un acuerdo sobre Gibraltar) e incluso el lanzamiento de una reforma de los Tratados que elimine la unanimidad en política exterior.

En el espacio de la vecindad meridional, el escenario base no altera la pauta de malas relaciones intra-magrebíes, aunque sin escalar especialmente en el enfrentamiento. España no logra abandonar el juego de “suma cero” entre Marruecos y Argelia y, al tratarse de un año electoral, ambos países tratan de extraer concesiones del gobierno, lo que genera varios momentos de tensión. La continuidad de la guerra en Ucrania pone más presiones económicas y sociales sobre el conjunto de los países árabes, experimentando varios de ellos una nueva ola de movilizaciones contra sus regímenes. La UE se centrará en la gestión de los flujos migratorios irregulares en el Mediterráneo central. En África Subsahariana las perturbaciones internas y externas socavan las perspectivas de recuperación, pero en general la región es capaz de sortear las turbulencias y continuar creciendo, pues la inflación retrocede y los precios de las exportaciones se mantienen altos. El escenario pesimista podría incluir una carrera armamentística entre Argelia y Marruecos que desemboque incluso en riesgo de enfrentamiento armado y procesos desestabilizadores en todo el Mediterráneo occidental, con nueva crisis migratoria que recrudezca el nacionalismo combativo a ambas orillas del

Mediterráneo y desborde a varios dirigentes europeos. En el conjunto del mundo árabe y de toda África, los precios de los alimentos y fertilizantes podrían seguir manteniéndose altos, agravando los conflictos y la inestabilidad política. La carga de los pagos de deuda, el conflicto armado y la inseguridad alimentaria podrían desestabilizar la región. Por lo que hace al escenario optimista, se puede pensar en la reapertura de los canales de comunicación entre Marruecos y Argelia. El enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental logra reunir a las partes en una mesa de negociación. España sería además capaz de recuperar sus relaciones con Argelia, sin provocar una reacción negativa de Marruecos. La presidencia española de la UE pone las bases para grandes proyectos estructurantes en el Mediterráneo a partir de la idea española de una “Comunidad Mediterránea del Agua y la Energía”.

En América Latina lo más previsible es la continuidad de la situación vigente: bajo crecimiento, inflación persistente, polarización política, predominio de los castigos a los gobiernos en las elecciones y mantenimiento de la desafección con la democracia. Las relaciones con la UE adquirirán cierto momento por la celebración de la cumbre durante el semestre de presidencia española, pero sin que se altere fundamentalmente la actual dinámica de escaso interés europeo hacia la región. El escenario negativo apuntaría a un claro deterioro de la situación económica con protestas sociales en un ambiente similar al de fines de 2019. Los desbordes sociales podrían tener repercusiones políticas en varios países, un clima de mayor inestabilidad con crisis institucionales (como las vividas en Perú y, más recientemente, en Brasil) y avance de las alternativas iliberales. Por fin, la alternativa optimista podría incluir un importante avance de los procesos reformistas en la región (Chile, Colombia, Brasil), una mejora económica por la contención de la inflación, la moderación de la conflictividad social y el reencauzamiento de las protestas, y la alternancia política sin sobresaltos.

Por lo que hace a las grandes tendencias económicas mundiales, la previsión más probable es una desaceleración, aunque con la inflación moderándose gradualmente, de forma que la recesión sea leve y no alcance a España. EEUU y China seguirán también con crecimiento débil mientras la UE, a pesar de los fondos de recuperación y de lograr evitar tensiones en los mercados de deuda, pierde competitividad por los elevados precios de la energía. La alternativa negativa se traduciría en una recesión global: la inflación sigue disparada, la guerra continúa, las subidas de tipos de interés generan crisis financieras en la eurozona y países emergentes, EEUU y la UE inician una guerra comercial que mina la cooperación transatlántica y la crisis inmobiliaria en China se convierte en crisis bancaria y económica. El escenario optimista incluiría, por el contrario, un acuerdo de paz en Ucrania, lo que genera reducción de la incertidumbre, un descenso rápido de la inflación y una aceleración del crecimiento en EEUU, China y Europa. Eso ayudaría también a suavizar las tensiones comerciales entre bloques, a relanzar la cooperación económica multilateral (con acuerdos internacionales para, por ejemplo, regular la gobernanza de los gigantes digitales) y a un fortalecimiento sustantivo de la unión económica y monetaria.

En los asuntos globales, el escenario base contempla que los efectos de la guerra se hagan notar coyunturalmente en la consecución de los ODS, dados los altos precios de alimentos y fertilizantes, ciertos retrocesos de acción climática ante la necesidad de garantizar el suministro energético y un balance ambivalente en materia de derechos y libertades de las

mujeres. En materia de salud sí habrá progresos en la mejor preparación frente a futuras pandemias, pero sin lograr una coordinación eficiente ni priorizar resultados duraderos sobre el corto plazo. La presidencia española de la UE contribuye a proyectar el perfil de España como país comprometido con la provisión de bienes públicos globales, aunque los resultados concretos son modestos. La perspectiva pesimista apunta a que el conflicto en Ucrania y un giro ideológico reaccionario pueden incrementar los niveles mundiales de pobreza, reducir significativamente los recursos destinados a la salud global, debilitar los esfuerzos para la transición energética y profundizar las desigualdades de género. Por último, la variante optimista supone avances en el tratado de pandemias y una finalización de la guerra que permita reducir precios de los alimentos con el consiguiente efecto positivo sobre la pobreza. También se volvería a políticas más decididas de mitigación del cambio climático y a acelerar las medidas para promover la igualdad de género, con liderazgo de España en estas dos cuestiones.

En cooperación internacional el escenario base es que continuará el diseño y puesta en marcha de las nuevas herramientas de la ayuda europea, con ciertas dificultades por la divergencia de intereses y visiones, que permiten mejorar la capacidad de interlocución de la UE con el Sur Global. En España se espera la aprobación de la Ley de Cooperación, aunque se mantiene la brecha entre ayuda presupuestada, que va creciendo tímidamente, y la realmente ejecutada. El escenario optimista implicaría la puesta en marcha de *Global Gateway* por la UE, lo que permitiría consolidarla como socio clave del Sur Global, mientras en España se produce una reforma completa de la cooperación que permite acercar la ejecución de la ayuda al presupuesto en 2023 al tiempo que se acelera la senda de aumento del gasto para 2024. La alternativa pesimista es que la UE no avanza en la formulación de *Global Gateway* ni de partenariados integrales de modo que su capacidad de interlocución con socios clave sigue por debajo de la que tienen Rusia o China. En España, las citas electorales absorben los esfuerzos del Gobierno y no varía apenas el funcionamiento de la cooperación española, produciéndose una baja ejecución de la ayuda presupuestada para este año y un descenso para el siguiente.

Charles Powell
Director del Real Instituto Elcano

*Coordinado por **Ignacio Molina** y **Jorge Tamames** con la colaboración de **Jessica Almqvist**, **Haizam Amirah Fernández**, **Ugo Armanini**, **Félix Arteaga**, **Ángel Badillo**, **Gonzalo Escribano**, **Mario Esteban**, **Enrique Feás**, **Carlota García Encina**, **Raquel García Llorente**, **Carola García-Calvo**, **Carmen González Enríquez**, **Manuel Gracia**, **Raquel Jorge**, **Lara Lázaro**, **Carlos Malamud**, **Ainhoa Marín Egoscózábal**, **José Pablo Martínez**, **Mira Milosevich-Juaristi**, **Rogelio Núñez**, **Iliana Olivie**, **Miguel Otero Iglesias**, **Fernando Reinales**, **María Santillán O'Shea**, **Luis Simón**, **María Solanas**, **Federico Steinberg**, **Ernesto Talvi**, **Ignacio Urbasos** y **Álvaro Vicente**, con presentación a cargo de **José Juan Ruiz** y conclusiones de **Charles Powell**.*

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



AIRBUS

BBVA



endesa



INDITEX



MADRID

MUTUAMADRILEÑA

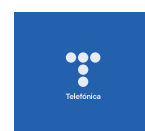


PROSEGUR

renfe



tecnal:a
MEMBER OF BASQUE RESEARCH
& TECHNOLOGY ALLIANCE



Socios protectores



Socios colaboradores



Deloitte



exolum

Google





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

