

El impacto de las medidas de Argelia sobre la economía española

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

Tema

¿Cuáles serán los previsibles efectos de las medidas de Argelia contra intereses españoles?

Resumen

Argelia es un socio prioritario para España, con una evolución reciente sujeta a incertidumbres en lo político y en lo económico. En este contexto, ha recurrido con frecuencia a medidas de carácter proteccionista, tanto para reducir sus desequilibrios como a modo de instrumento de presión para resolver diferencias políticas. Este análisis resume la situación económica general en Argelia, su historia reciente de proteccionismo comercial, el marco de relaciones económicas bilaterales con España y los previsibles efectos de las medidas de Argelia contra los intereses españoles.

Análisis

Argelia ha mostrado en los últimos años una cierta fragilidad política y económica, y ha recurrido frecuentemente al proteccionismo comercial como herramienta no sólo técnica, sino también de presión. Así, por ejemplo, en los últimos años han sido manifiestos sus incumplimientos del Acuerdo de Asociación con la UE, pero también sus restricciones arbitrarias a la importación u otras medidas contra socios con los que existían tensiones políticas. En este sentido, las medidas de represalia comercial contra España como consecuencia de su giro en relación con el Sáhara han ido escalando desde marzo de 2022 y están afectando gravemente a las relaciones económicas con este socio estratégico. A lo largo de este análisis se resumen el contexto económico general de Argelia, sus tentaciones proteccionistas, el marco general de las relaciones económicas bilaterales con España y las medidas de represalia con sus previsibles efectos.

Contexto: la economía de Argelia

Argelia es un país muy extenso, de casi 2,4 millones de km², pero casi todo desértico, con una población de 43 millones de habitantes muy jóvenes (la mitad tiene menos de 30 años) y concentrados en núcleos urbanos en la costa norte. Su economía ha mostrado en los últimos años una considerable debilidad: su PIB apenas crecía al 0,8% en 2019, antes de sufrir el azote de la pandemia, y el crecimiento en 2021 y el previsto para 2022 se sitúan en el entorno del 3%, no muy elevado para una economía emergente con ingentes recursos naturales (terceras reservas mundiales de gas).

Sus riquezas naturales, sin embargo, no impiden que la renta por habitante sea reducida (inferior a 4.000 dólares) y el desempleo elevado (el 11,5% oficial, pero mucho más elevado entre la población jóvenes y en mujeres). Su dependencia del petróleo y del gas es muy alta (suponen dos tercios de sus ingresos y más del 95% de sus exportaciones), y su economía está poco diversificada, con una considerable economía sumergida, un sistema financiero poco desarrollado, una presencia ubicua del sector público empresarial (al que los bancos están obligados a financiar), escasa iniciativa privada (las pocas pymes se concentran en los sectores de construcción y comercio y distribución) y una legislación muy intervencionista y de aplicación incierta. Ello explica que Argelia reciba muy poca inversión extranjera y se sitúe en puestos bajos en los índices de Transparency International (117 de 180) y el *Doing Business* del Banco Mundial (157 de 190).

Forzada por la inestabilidad política, en los últimos años Argelia ha practicado una política monetaria muy expansiva, acomodaticia de la fiscal, que ha generado una fuerte depreciación del dinar argelino (aunque sin disparar la inflación). La deuda pública, al menos, se ha mantenido razonablemente por debajo del 50% del PIB. Sus elevados déficit públicos y por cuenta corriente, cercanos al 10% del PIB antes de la pandemia, así como sus escasas reservas, explican el elevado proteccionismo en los últimos años, con constantes prohibiciones y restricciones a la importación.

El proteccionismo comercial en Argelia

El uso del proteccionismo comercial es habitual, y se ha exacerbado en los últimos años debido al fuerte incremento del déficit comercial y a la escasez de reservas.

Así, a partir de 2015 las importaciones comenzaron a bloquearse de forma masiva, y en 2016 quedaron sujetas a licencia. En 2018 se decretó la prohibición temporal de importación de 877 posiciones arancelarias (incluyendo teléfonos móviles, electrodomésticos, materias primas y algunos alimentos), prohibición que fue reemplazada en 2019 por un decreto ejecutivo que estableció elevados derechos de aduana provisionales y de salvaguardia (DAPS por sus siglas en francés) adicionales a los ordinarios, con una horquilla entre 30% y el 200% para más de 1.000 posiciones arancelarias.

La Comisión Europea alertó a las autoridades de Argelia de la incompatibilidad de los DAPS con el Acuerdo de Asociación (firmado en 2002 durante la presidencia española y en vigor desde 2005), estimando el daño anual para las exportaciones europeas en unos 1.000 millones de euros. Aunque Argelia se comprometió a revisar trimestralmente sus aranceles, no cumplió, y finalmente en junio de 2020 la UE decidió activar la cláusula de arbitraje del artículo 100 del Acuerdo, iniciando negociaciones técnicas para buscar una solución política sin tener que acudir a un arbitraje cuyo laudo sería de obligado cumplimiento para ambas partes.

Argelia, de hecho, tampoco ha cumplido con el desmantelamiento arancelario del Acuerdo de Asociación (que debería haberse producido el 1 de septiembre de 2020, tres años después de lo inicialmente previsto), y continúa aplicando otras tasas ilegales que afectan a los productos de origen europeo, como una Tasa Interior al Consumo (de

entre el 10% y el 60%, similar a un impuesto de lujo, que afecta a 182 posiciones arancelarias), y una Tasa de Contribución de Solidaridad para el pago de pensiones de jubilación (del 2% para todas las importaciones). Estas medidas se suman a otras restricciones, como la sustitución de pago al contado de importaciones por pago en diferido a nueve meses, la obligatoriedad del uso del *incoterm* FOB o el uso preferente del transporte marítimo argelino (aunque este sólo tiene una cuota de mercado del 5%).

De hecho, las autoridades argelinas llevan tiempo reclamando una revisión completa del tratado que refuerce las reformas económicas y mejore las condiciones de acceso al mercado de las empresas argelinas y sus inversiones en la UE. No parece, por tanto, que consideren el cumplimiento del Acuerdo de Asociación como un problema que requiera rápida solución.

Por otra parte, el proteccionismo comercial en Argelia también se usa de forma habitual como forma de presión política. Francia, por ejemplo, sufrió diversas medidas de retorsión comercial tras unas polémicas declaraciones del presidente Macron en octubre de 2021 que llevaron incluso al cierre del espacio aéreo para los aviones militares franceses.

Es en este contexto, y en medio del deterioro de las relaciones bilaterales con España por el cambio de postura sobre el Sahara, en el que hay que entender las recientes medidas adoptadas por el gobierno argelino en contra de los intereses españoles.

Las relaciones económicas entre España y Argelia

Argelia desempeña para España un papel fundamental en su estrategia energética, gracias al gas que llega a través del gasoducto Medgaz que conecta ambos países. Es uno de los socios prioritarios para la política comercial española y está incluido en la lista de países prioritarios de la estrategia para África del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

España es el tercer mayor cliente de Argelia y su cuarto proveedor y socio comercial. En los últimos años España ha estado exportando a Argelia por valor de entre 2.000 y 3.000 millones de euros e importando por valor de entre 3.000 y 4.500 millones, con un déficit de entre 1.000 y 1.500 millones (véase la Figura 1).

Las exportaciones de España a Argelia están bastante diversificadas, lideradas por maquinaria y aparatos mecánicos (9%), papel, cartón y sus manufacturas (7%), productos siderúrgicos (7%), aparatos y material eléctrico (5%), y plásticos y sus manufacturas (5%). La exportación de automóviles fue muy importante hasta 2019, pero cayó bruscamente desde entonces. Las importaciones, por el contrario, se concentran casi exclusivamente en productos energéticos (92%) y algo de productos químicos inorgánicos (3%), con un papel residual de abonos (2,5%) y de productos de la pesca (0,4%).

Figura 1. Comercio de mercancías España-Argelia, 2019-2021 (€ millones)

| Exportaciones | 2019 | 2020 | 2021 | Promedio 2019-2021 | % 2019-2021 |
|---|----------------|----------------|----------------|---------------------------|--------------------|
| Total | 2.906,5 | 1.916,6 | 1.888,0 | 2.237,0 | 100,0 |
| 84 Máquinas y aparatos mecánicos | 314,0 | 156,1 | 143,8 | 204,6 | 9,1 |
| 48 Papel, cartón; sus manufacturas | 174,4 | 127,9 | 185,3 | 162,5 | 7,3 |
| 72 Fundición, hierro y acero | 240,4 | 159,4 | 87,0 | 162,2 | 7,3 |
| 87 Vehículos automóviles; tractor | 400,5 | 39,5 | 46,6 | 162,2 | 7,3 |
| 85 Aparatos y material eléctricos | 146,3 | 96,8 | 98,6 | 113,9 | 5,1 |
| 39 Materias plásticas y sus manufacturas | 124,5 | 106,2 | 103,1 | 111,3 | 5,0 |
| 15 Grasas, aceites animales o vegetales | 82,5 | 73,6 | 156,0 | 104,0 | 4,7 |
| 27 Combustibles y aceites minerales | 122,7 | 110,0 | 68,2 | 100,3 | 4,5 |
| 32 Tanino; materias colorantes | 92,5 | 101,1 | 104,6 | 99,4 | 4,4 |
| 73 Manufacturas de fundición hierro y acero | 95,9 | 66,1 | 43,2 | 68,4 | 3,1 |
| 69 Productos cerámicos | 70,5 | 63,1 | 52,9 | 62,2 | 2,8 |
| Importaciones | 2019 | 2020 | 2021 | Promedio 2019-2021 | % 2019-2021 |
| Total | 3.851,9 | 2.487,8 | 4.768,1 | 3.702,6 | 100,0 |
| 27 Combustibles y aceites minerales | 3.639,0 | 2.277,3 | 4.339,1 | 3.418,5 | 92,3 |
| 28 Productos químicos inorgánicos | 93,1 | 63,6 | 174,0 | 110,2 | 3,0 |
| 31 Abonos | 46,3 | 83,5 | 146,1 | 92,0 | 2,5 |
| 03 Pescados, crustáceos, moluscos | 11,8 | 10,3 | 20,1 | 14,1 | 0,4 |
| 12 Semillas oleaginosas; plantas industriales | 8,0 | 11,3 | 12,5 | 10,6 | 0,3 |
| 25 Sal, yeso, piedras sin trabajar | 11,8 | 3,8 | 15,8 | 10,4 | 0,3 |
| 17 Azúcares; artículos confitería | 6,8 | 7,5 | 15,4 | 9,9 | 0,3 |
| 70 Vidrio y sus manufacturas | 5,9 | 7,6 | 9,5 | 7,7 | 0,2 |
| 29 Productos químicos orgánicos | 8,8 | 1,5 | 10,9 | 7,1 | 0,2 |
| 08 Frutas y frutos sin conservar | 4,3 | 5,1 | 6,6 | 5,3 | 0,1 |
| 72 Fundición, hierro y acero | 7,0 | 0,0 | 5,7 | 4,3 | 0,1 |

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio de España.

La fuerte competitividad en el mercado del gas en los últimos años ha hecho que Argelia ceda el relevo a EEUU como principal suministrador de gas a España, aunque Argelia sigue representando un 30% del gas importado.

Así pues, España es muy dependiente del gas argelino, pero Argelia, a su vez, depende en gran medida de importaciones de bienes de equipo y –en menor medida– de alimentos de España.

Debido al gran intervencionismo, la inversión extranjera es muy reducida en Argelia, y la de España no es una excepción. Argelia eliminó recientemente la regla 51/49 de exigencia de mayoría de capital argelino, con las excepciones de sectores estratégicos (minería, energía, defensa, transporte, puertos y aeropuertos, y farmacéutico) y del sector distribución; también ha eliminado el derecho de adquisición preferente del Estado en ventas de empresas. Aun así, no ha conseguido interesar al inversor español. Según el registro de inversiones de España, Argelia ocupa el puesto 57 de países en los que España invierte, con un *stock* de 434 millones de euros. Por su parte, el *stock* de inversiones argelinas en España en 2019 ascendía a 342 millones de euros (en gran medida por las inversiones de Medgaz).

Sin embargo, la proximidad del país y la dependencia argelina de tecnología extranjera hace que numerosas empresas españolas busquen negocio en este país. La más conocida es Naturgy, accionista del gasoducto Medgaz que conecta la costa argelina con Almería. La empresa pública de energía, Sonatrach, tiene un 4% del capital de Naturgy.

Otras empresas energéticas españolas son Repsol y Cepsa. Repsol participa en el yacimiento de Reganne y en el de gas de Tin Fouye Tabankort (junto con la francesa Total); Cepsa, por su parte, opera con Sonatrach y Petronas el yacimiento de Bir el M'sana.

Las empresas de construcción e ingeniería han estado siempre muy activas en Argelia. Técnicas Reunidas es adjudicataria de un importante contrato de la refinería de Haoud el-Hamra, si bien su ejecución está aún pendiente. Acciona, por su parte, está a cargo del diseño, construcción y operación a 25 años de la desaladora de Fouka (cercana a Argel). Sacyr gestiona las desaladoras de Skikda y Honaine (en las que participa Abengoa), y Cobra también está presente en este sector, al igual que Aqualia (con dos desaladoras). Indra también está activa en Argelia en contratos de gestión de transporte y tráfico y en la modernización de las administraciones públicas. En otros sectores destaca la empresa agroalimentaria Vicky Foods, con una fábrica localizada cerca de Orán.

Operar en Argelia, sin embargo, no es sencillo ni está exento de problemas. Duro Felguera ha llevado a los tribunales la ejecución de avales del contrato de construcción de una central de ciclo combinado en Djelfa para la SPE. Otras empresas, como Sener o Seat, tuvieron que abandonar. Sener había participado en la construcción del metro de Orán y en diversos aeropuertos, y Seat ensambló durante años en Relizane sus modelos Ibiza y León (producidos en Martorell), pero la crisis de 2019 le llevó a traspasar su negocio a Skoda.

Las medidas de represalia contra España

Tras el anuncio del cambio de posición del gobierno de España en relación con el Sáhara, asumiendo las posiciones de Marruecos, Argelia retiró a su embajador en España el 19 de marzo y ha ido adoptando una serie de medidas económicas de castigo. Dichas medidas no se han producido por la vía regulatoria ordinaria, sino a través de instrucciones o medidas indirectas:

- El 21 de marzo los importadores argelinos de ganado vacuno vivo informaron a sus proveedores españoles del bloqueo de la tramitación de licencias de importación desde España, lo que afecta a unas exportaciones anuales de unas 20.000 toneladas.
- En los días siguientes se comenzaron a detectar problemas crecientes en las importaciones procedentes de España, como paralizaciones en el puerto o dificultades para obtener licencias.
- El 1 de abril el presidente de Sonatrach anunció el mantenimiento de los precios “relativamente correctos” del gas suministrado a sus clientes pese a la fuerte subida experimentada tras la invasión de Ucrania, añadiendo, sin embargo, que no excluía “proceder a un recálculo de precios con nuestro cliente español”. Sonatrach tiene actualmente firmado un contrato a 30 años con Naturgy, que expira en 2032, con cantidades garantizadas pero cuyos precios son renegociados entre las partes cada tres años (la última negociación, iniciada en octubre de 2021, cubre el período de enero del 2022 a diciembre del 2024 y aún no ha concluido).
- El 11 de abril la compañía energética Eni y la argelina Sonatrach firmaron una alianza para aumentar su suministro de exportaciones de gas a Italia en un 40% (9.000 metros cúbicos adicionales) a partir de 2023 y 2024. Aunque en parte este acuerdo se explica por la capacidad excedentaria del gasoducto de Italia, se ha interpretado también como un aviso para España de las prioridades a la hora de asignar las disponibilidades futuras de gas argelino.
- El 8 de junio, tras la comparecencia en el Congreso del presidente español (en la que ratificó el giro anunciado respecto al Sáhara), la Asociación de Bancos y Entidades Financieras (ABEF) de Argelia envió una instrucción a los bancos de su país, anunciando la congelación de las domiciliaciones bancarias de las operaciones de comercio exterior de productos dirigidos o procedentes de España.

Respecto a la medida del 8 de junio, hay que recordar que, conforme a la ley argelina, la domiciliación bancaria es obligatoria para el pago de cualquier operación de importación de bienes y servicios. La factura de importación debe ser domiciliada en un banco (hay en Argelia unos 20 bancos y 10 establecimientos financieros, con unas 1.600 oficinas), con distintos plazos en función del destino de la mercancía. Así, en el caso de bienes destinados al consumo final en Argelia o a su reventa sin transformación –salvo operaciones inferiores a 100.000 dinares, unos 600 euros– la domiciliación se exige al menos 30 días antes de la fecha de embarque en origen; después, el importador argelino debe constituir una provisión del 120% del valor de la operación y recibir un documento emitido por los servicios de la Agencia Nacional de Promoción del Comercio Exterior (Algex) que se adjunta al expediente. Sólo entonces, y previa liquidación de las tasas correspondientes, se puede proceder al despacho en aduana. Este plazo de 30 días no es necesario en el caso de importación de bienes destinados a la producción o

ensamblaje manufacturero ni los destinados a materiales y productos necesarios para la ejecución de obras adjudicadas previa licitación.

Conclusiones

Efectos económicos de las medidas proteccionistas

La escalada de represalias económicas de Argelia va a perjudicar enormemente al comercio con España. Por el momento, las últimas medidas anunciadas, pese a que en teoría se aplican a flujos “de y hacia España”, no afectan a las exportaciones de Argelia a España, ya que teóricamente estas no están sujetas a domiciliación bancaria.

Así pues, las exportaciones de gas argelino (que concentran más del 90% de las importaciones totales) deberían en principio mantenerse sin cambios, a la espera de los resultados de las negociaciones sobre el precio aplicable al período 2022-2024. Cualquier incumplimiento contractual manifiesto en términos de cantidades por parte de Argelia tendría graves repercusiones sobre el prestigio de Argelia como fuente energética fiable europea y sería una decisión arriesgada, pero no hay que descartar un juego con el suministro diferencial hacia Italia. Recordemos, en cualquier caso, que los incumplimientos de Argelia operan por la vía práctica y rara vez tienen plasmación jurídica oficial.

Las exportaciones españolas, sin embargo, sufrirán un gran impacto. La prohibición de domiciliación bancaria impide en la práctica a cualquier importador traer bienes de España. Esto afectará tanto a los exportadores españoles de productos finales o intermedios como a las empresas españolas que están ejecutando allí contratos u operando plantas, ya que a menudo necesitarán acceso a tecnología española importada.

Por otra parte, la falta de concreción jurídica de la última medida (que no deja de ser una instrucción de una asociación bancaria) ha provocado una gran incertidumbre y preocupación en el sector empresarial y en el financiero, y de hecho algunos bancos se están mostrando cautos a la hora de realizar cualquier tipo de operativa bancaria ordinaria con España.

Aunque es innegable, por otra parte, que la medida tendrá un evidente perjuicio para la propia economía argelina, muy dependiente no sólo de alimentos, sino sobre todo de productos intermedios y tecnología y maquinaria española para su propia actividad productiva (particularmente relevante, por ejemplo, en su sector de construcción), la realidad es que el gobierno de Argelia está acostumbrado a asumir costes para su propia economía cuando considera que están en juego intereses nacionales. Las tensiones que se produjeron con Francia (principal socio europeo de Argelia) en otoño pasado son un buen ejemplo.

No conviene, por tanto, confiarse y pensar que no existe el riesgo de una escalada que pudiera incluso afectar a sectores mucho más estratégicos en las relaciones bilaterales.