
España en el mundo durante 2015: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) - Real Instituto Elcano - Febrero 2015

España en el mundo durante 2015: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) - Real Instituto Elcano - Febrero 2015



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

© 2015 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 durante 2015: perspectivas y desafíos¹

Resumen

Este trabajo colectivo del Real Instituto Elcano pretende hacer un análisis prospectivo de la política exterior española para 2015 y cierto balance de lo ocurrido en 2014. Tras la primera sección, que expone una panorámica general de cara a un año que estará marcado por la celebración de elecciones generales, se presentan otros tres apartados. El primero se refiere a la seguridad y las responsabilidades internacionales de España en el momento, muy turbulento a nivel mundial, en que se asume un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el país estará en el punto de mira en la gestión de asuntos globales (crisis y conflictos o lucha contra el terrorismo; pero también derechos humanos, cambio climático y cooperación al desarrollo). El segundo aborda las cuestiones relativas a la economía y los recursos, donde conviven las buenas sensaciones de la incipiente recuperación interna y de un *policy mix* más equilibrado en la UE con la inquietud que causa una proyección exterior lastrada por factores propios (tras años de dura austeridad) y ajenos (el bajo crecimiento europeo y los riesgos geopolíticos). Finalmente, se hace un repaso a lo que puede esperarse de las relaciones exteriores de España en los distintos espacios geográficos donde desarrolla su acción exterior. El documento se cierra con unas breves conclusiones.

Contenidos

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2015?

1. ¿Cambio de ciclo?: la política exterior ante un 2015 de balance y grandes decisiones
2. Asumir responsabilidades en un mundo convulso: la seguridad y la gestión de los asuntos globales
3. España ante una nueva etapa de la gobernanza europea en un marco económico internacional incierto
4. La presencia e influencia de España en sus distintos espacios de actuación durante 2015

Conclusiones

¹ Documento de Trabajo coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Diana Barrantes, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Iliana Olivé, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinales, Alicia Sorroza y Federico Steinberg**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2015?

Por tercer año consecutivo, el Real Instituto Elcano (RIE) presenta su visión sobre lo que el futuro inmediato puede deparar a la acción exterior y la internacionalización de España. Un estudio simultáneamente prospectivo y de balance, realizado por todo el equipo investigador del Instituto, lo que refuerza el enfoque de trabajo colectivo e interdisciplinar que cada vez caracteriza más la actividad del RIE: trabajar en el espacio intermedio entre la academia, la administración y el mundo empresarial, mediando la distancia existente entre la teoría y la práctica. Creo que es el lugar que ocupan todos los *think tanks*,² al fin y al cabo otra más de las "fábricas del conocimiento", que en nuestro caso se plasma ya en la propia estructura institucional de nuestro patronato: ministerios, empresas y académicos.

Institucionalmente, 2014 también ha sido un año muy importante para el RIE. Se han incorporado a nuestro patronato dos ex presidentes del gobierno, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, así como el anterior secretario general de la SEGIB, Enrique Iglesias. Pero sobre todo, se ha producido la renovación en la jefatura del Estado, que afecta a nuestro Presidente de Honor, todavía Príncipe de Asturias cuando se celebró nuestro patronato del 18 de junio del 2014, que pasó a ser Rey de España al cabo de 24 horas, y que, como tal, presidió de nuevo nuestro patronato del 18 de diciembre del 2014, justo seis meses después. Sólo seis meses durante los que Felipe VI, según todos los sondeos, ha logrado afianzar la institución que tan dignamente encarna.

Pues bien, el ejercicio que ahora reiteramos supone un paso más en el intento de analizar el lugar que España ocupa y puede ocupar como país en el mundo. Hace unos años, conscientes de que nos habíamos consolidado ya como *think tank* español de referencia en asuntos internacionales, decidimos realizar un esfuerzo mayor por seguir de cerca nuestra propia política exterior, nuestra acción exterior y nuestra presencia exterior. Queríamos hacerlo sin dejar de prestar atención a los grandes temas globales (seguridad, economía, desarrollo, energía, migraciones e integración europea) y a los fenómenos regionales más relevantes (sobre todo en Europa, América Latina y los espacios mediterráneo y atlántico); pero sin reparo a la hora de adoptar un punto de vista propiamente español y prescriptivo, que es lo que debe ser nuestra seña de identidad y (si somos capaces de tener éxito en el empeño) nuestro principal valor añadido. Una perspectiva que obliga a considerar de forma conjunta los desafíos exteriores e internos que hoy tiene España. Como nos gusta repetir en el Instituto, hoy el futuro de España está, en buena medida, fuera de España.

Durante este año se ha aplicado un Plan de Actuación nítidamente orientado a repensar la posición internacional y europea de España tras siete años de profunda crisis económica, política e incluso social, y de enormes transformaciones en nuestro entorno. Hemos entrado indiscutiblemente en un mundo post-europeo, aunque no post-occidental, y en el que la voz de Europa, nuestra voz, no acaba de oírse clara.

² La Real Academia de la Lengua no acepta el término *think tank*. Es de uso común y no tiene fácil traducción, de modo que quizá debiera incluirlo. Lo seguiremos usando a sabiendas de cometer una (pequeña) falta.

Es obligado empezar este breve repaso a las tareas realizadas durante 2014 destacando los dos trabajos que han merecido, nada menos, que ser incluidos en la lista de los tres informes/investigaciones más importantes publicados en 2013-2014 por los *think tanks* de todo el mundo. Me refiero al estudio *How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe*, editado conjuntamente con Chatham House (Reino Unido) y la Agenzia di Ricerche e Legislazione (Italia), que ha quedado en segundo lugar. Y en tercer lugar el informe *Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World*, escrito en cooperación con el Istituto Affari Internazionali de Italia, el Institute of International Affairs de Polonia y el Swedish Institute of International Affairs. Un reconocimiento que nos ha sorprendido agradablemente, y que no puedo dejar de mencionar.

En segundo lugar, es obligado destacar la importante investigación sobre la renovación estratégica de la política exterior española, que dio lugar a un Informe Elcano y a una extensa colección de análisis de acompañamiento que aún sigue viva. Un trabajo que hemos realizado de forma autónoma pero en diálogo con cerca de 200 expertos, decisores públicos y representantes de la sociedad civil, y en estrecho contacto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, embarcado en el proceso posterior de elaborar la primera Estrategia de Acción Exterior.

Pero no se agota aquí nuestro trabajo en 2014. Recientemente se ha publicado otro Informe (España, mirando al Sur) que contiene un estudio omnicomprendivo de los enormes retos en nuestras relaciones con la gran región que se extiende desde los países del sur del Mediterráneo hasta el Sahel y más al sur, un espacio lleno de riesgos para España, pero también de oportunidades, y en el que deberíamos fijar más nuestra mirada. África tiene un potente futuro demográfico y, con seguridad, un potente futuro económico y político. Y España es el único país europeo con fronteras en África.

En el terreno más propiamente económico, destacan tres trabajos importantes: el ya mencionado *How to Fix the Euro*; otro sobre la seguridad de las inversiones en el exterior; y el último sobre los riesgos y oportunidades para la economía española, recuperando y mejorando un útil Índice ya elaborado en el pasado. También se ha iniciado, con el Informe dedicado a Brasil, una serie sobre las relaciones de España con nuestros principales socios extracomunitarios. Y, por fin, se han mantenido y revigorizado dos de nuestros programas estrella vinculados al estudio de España en el mundo: el Observatorio de la Imagen Exterior (OIE), que ha presentado nuevos productos, y el Índice de Presencia Global, que sigue colocando a nuestro país como el decimoprimer Estado con mayor proyección internacional en términos absolutos.

Durante 2015, en el marco ilusionante, largamente madurado y bien meditado de una doble estrategia, por una parte de crecimiento de capacidades del RIE (el llamado Plan CRECE, aprobado por el Patronato del pasado diciembre) y, de otra, de participación en programas de investigación competitivos, la agenda para el análisis de la acción exterior española se presenta muy completa. Además de continuar o culminar alguno de los proyectos antes mencionados, nos embarcaremos en una ambiciosa investigación sobre la política europea de

España, tratando de medir nuestra capacidad de influir en Bruselas. A continuación destaca la mayor atención que prestaremos al papel a desempeñar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la gobernanza multilateral y la responsabilidad que asumirá España en asuntos globales (derechos humanos, gestión de conflictos, ciberseguridad, igualdad de género y terrorismo). En tercer lugar, distintos investigadores trabajarán sobre lecciones aprendidas y nuevas oportunidades para un país que vislumbra la recuperación económica (crisis bancaria, nueva política industrial, interconexiones energéticas, replanteamiento de la política de cooperación y puente para la relación empresarial, cultural y científica entre América Latina y Europa). Finalmente, se iniciarán o finalizarán nuevos informes sobre relaciones bilaterales claves (con Marruecos, México y Argelia). Y, por supuesto, se realizarán las distintas oleadas de los barómetros BRIE y BIE, que toman el pulso a lo que la ciudadanía española opina de los grandes temas internacionales y a la imagen de España en el exterior.

Eso es lo que podemos esperar del RIE sobre España durante 2015. Pero, sin duda, la cuestión que suscita más curiosidad en este comienzo de año es lo que se puede esperar de la acción exterior de España y su lugar en el mundo en el nuevo año. Esta es la pregunta que las siguientes páginas tratan de responder, y que yo animo a leer desde la credibilidad que otorga haber realizado ya en el pasado este ejercicio, y haber superado con éxito la prueba del paso del tiempo. Tras años de graves dificultades, que no desaparecerán rápidamente, parece que se instala en España cierto clima de expectativas algo mejores (más económicas que políticas), pero en un complejísimo contexto nacional de elecciones múltiples. Y en un contexto internacional de inmensas transformaciones, muchas (las más) positivas, en forma de desarrollo, y de esperanzas concretas (en Irán, Túnez o Cuba), pero también de conflictos (destacando Ucrania y el eterno Oriente Medio, que se mueve hacia el oeste por la orilla sur del Mediterráneo), e inquietantes retos multilaterales (pandemias, cambio climático, radicalización, pobreza y desigualdad). Retos que afectan muy especialmente al proyecto europeo, asaltado desde dentro por neo-populismo y neo-nacionalismos y la amenaza del Grexit, y desde fuera a través de sus dos fronteras geográficas: la del Este, abierta desde los Balcanes y pasando por Ucrania al Mar Negro y el Cáucaso; y la frontera del Sur, abierta desde Libia a Siria, pero con una amenaza yihadista que circula libremente por el Sahel desde Mauritania a Sudan y más allá.

El año que viene esperamos volver a hacer este análisis de cara a 2016, y confiamos que el balance de este año, que incluye aquí como grandes hitos políticos unas elecciones generales y el arranque de una nueva etapa europea más equilibrada, haya sido positivo para España, la UE y el mundo. El fundador del primer *think tank* de relaciones internacionales, hablo de Arnold Toynbee y de Chatham House, gustaba de recordar una cita de Hegel: los períodos felices de la humanidad carecen de historia, ya que en ellos no pasa nada especial. Puede que tuviera razón, y por ello nuestro Miguel de Unamuno aconsejaba refugiarse en la intrahistoria, en la profundidad de lo intemporal. Pues bien, es evidente que vivimos tiempos históricos, pero ojala sean interesantes, y que Hegel se equivoque, una vez más.

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

1 ¿Cambio de ciclo?: la política exterior ante un 2015 de balance y grandes decisiones

Por primera vez desde el comienzo de la crisis, España ha entrado en un nuevo año sin que el pesimismo sea la nota dominante; con datos objetivos y relativamente buenas sensaciones que abonan la esperanza difusa de que el futuro inmediato será mejor para la situación interna del país y para su posición en el mundo. En el plano económico, 2014 se cierra con un crecimiento del 1,4% y con perspectivas de rondar el 2,5% durante los próximos meses. En el terreno político, arranca un año electoral de resultado abierto en el que distintos partidos, y sus respectivos electorados, concurren con posibilidades de triunfo y, por tanto, con la expectativa de encarar un nuevo ciclo menos ingrato que el iniciado en 2008. Por fin, en el ámbito más propio de la acción exterior, España se proyectará con más fuerza en los asuntos globales y europeos gracias al efecto combinado de la mencionada recuperación y de un mayor protagonismo diplomático, cuyo principal exponente será su asiento no permanente en el Consejo de Seguridad Naciones Unidas durante 2015-2016.

Este panorama esperanzador se enfrenta, no obstante, a dos importantes peros. En primer lugar, el complicado escenario social y político que deja la doble recesión sufrida por los españoles en sólo siete años. La altísima tasa de desempleo (que apenas ha bajado del 26% al 23% de la población activa), la pérdida de renta y el crecimiento de la desigualdad son aún sus notas características. Y esa mala situación alimenta, junto a otros elementos como los escándalos de corrupción y las tensiones territoriales, la erosión de la legitimidad del sistema institucional que se ha ido conformando en los últimos 40 años. En segundo lugar, y en contraste con el pasado más reciente en el que el ambiente internacional tendía en general a ser más positivo que el interno, la reciente mejoría española se enfrenta ahora a una coyuntura exterior preocupante tanto en el ámbito económico (donde es de destacar el estancamiento de la Eurozona y nuevas amenazas a la estabilidad del euro con origen en Grecia) como en el de la seguridad (con graves situaciones de conflicto en Ucrania, Oriente Medio y norte de África y con visibles amenazas terroristas).

Teniendo en cuenta esos ingredientes internos, europeos y globales, en este trabajo se pretende hacer un repaso a las perspectivas y desafíos que se presentan a España durante el nuevo año por lo que respecta a su lugar en el mundo y a la actuación que se puede esperar tanto en los grandes temas de la agenda exterior como en los diversos ámbitos geográficos donde se refleja.

La cita con las urnas, prevista para finales de año, hace inevitable comenzar el análisis de la posición y la acción exterior española conectando la prospectiva anual con el balance de la Legislatura. No se trata de un ejercicio sencillo, como tampoco lo ha sido el cuatrienio. De hecho, lo que más destaca en el haber es que, pese a las enormes dificultades presupuestarias e incluso de ánimo colectivo que se han sufrido en este tiempo, el Gobierno ha sido capaz de desarrollar una política exterior y europea que puede presentar resultados. Las prioridades establecidas en diciembre de 2011 están lógicamente sujetas a crítica, y enseguida se cuestionarán aquí algunas de ellas, pero lo cierto es que se han cumplido en

lo fundamental: (a) la estabilización de España dentro de la Eurozona y cierto protagonismo en el debate sobre la futura UE; (b) el impulso de la mejora del prestigio de la marca-país para acompañar la apuesta por la proyección empresarial vía exportaciones y obra pública en el extranjero; (c) la aprobación de un hasta ahora inédito régimen jurídico para la acción y el servicio exterior; (d) el desarrollo de una también novedosa reflexión estratégica en los grandes ámbitos de la seguridad y la acción exterior; y (e) el ya mencionado éxito en el Consejo de Seguridad.

Es verdad, y eso está en la parte negativa del balance, que eso se ha hecho a la vez que se reducía la proyección exterior en ámbitos tan importantes como la cooperación al desarrollo, la promoción del talento (cultura, ciencia, innovación) y las misiones militares.³ Pero no puede ignorarse que ese repliegue fue deliberadamente aceptado por el Gobierno como parte de la política económica de austeridad abrazada durante este tiempo. Es decir, más allá de la enorme restricción de gasto asumida en su momento, no abundan los errores que sólo puedan ser atribuidos a decisiones políticas equivocadas o a determinadas implementaciones defectuosas y que, como resultado de las mismas, hayan producido un deterioro en la posición internacional y europea del país. Obviamente, como ocurre en el tenis, la determinación de lo que son o no faltas forzadas resulta a veces subjetiva. Así, es posible que, con independencia de la situación de crisis, el Gobierno sea criticado por su falta de sensibilidad hacia algunas de las políticas públicas más afectadas por los recortes (en particular, por lo que se refiere al ámbito de la cooperación) o por su excesivo énfasis en la diplomacia económica frente a la promoción de valores y bienes públicos globales. En otro orden de cosas, también podía lamentarse que el logro de haber aprobado una nueva legislación general y un documento estratégico sobre la acción exterior (en este último caso, con una larga tramitación en la que colaboraron agentes sociales y políticos a la que el Real Instituto Elcano contribuyó con un informe preparatorio)⁴ haya quedado en cierto modo frustrado porque, tratándose de un ámbito de Estado, en ninguno de los dos casos se ha alcanzado el consenso: ni en las Cortes Generales ni en las comunidades autónomas no gobernadas por el Partido Popular (PP).

De todas formas, sí debe ser subrayado que tanto el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, como el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, han evitado en este tiempo el desencuentro con el principal partido de la oposición, quien por otro lado ha acompañado en esa actitud. De hecho, y a diferencia de la tendencia dominante en el período 2002-2010, las grandes apuestas de política exterior o europea e incluso las cuestiones potencialmente más divisivas (Cuba, conflicto árabe-israelí, relación con EEUU, misiones en el exterior, lucha contra el terrorismo internacional y vecindad con Marruecos) se han gestionado explícita o implícitamente con el acuerdo entre PP y PSOE.

³ No obstante, el Índice Elcano de Presencia Global, que mide el posicionamiento exterior efectivo de 70 países en 16 ámbitos, señala una mínima erosión y sigue situando a España en el 11º puesto mundial en términos absolutos combinando los datos de proyección económica (que en general han mejorado en los últimos años) con los de despliegue militar y presencia blanda (que se han estancado o, como es el caso de la ayuda al desarrollo, reducido de manera nítida). La edición de 2014 está disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/98fbc00043bdda188ed6bef8d447ad6c/Presencia_Global_2014.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=98fbc00043bdda188ed6bef8d447ad6c.

⁴ Ignacio Molina (coord.) (2014), Hacia una renovación estratégica de la política exterior española, Informe Elcano nº 15, Real Instituto Elcano, Madrid, http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2.

Un consenso en política internacional que, sin embargo, no se extiende a otros partidos como la emergente formación de izquierda populista y eurocrítica *Podemos* –que en estos momentos incluso encabeza algunos sondeos de intención de voto– ni al nacionalismo catalán embarcado en un intento de internacionalizar el llamado proceso soberanista. En la medida en que a finales de 2015 se celebrarán elecciones generales, algunos resultados podrían suponer que el año acabase convirtiéndose en una auténtica coyuntura crítica para la inserción de España en el escenario europeo y mundial. No obstante, lo más probable es que no se produzca ese giro radical, de forma que la política exterior que se desarrolle tras las elecciones podrá experimentar modificaciones parciales (y una mayor complejidad en la futura toma de decisiones si se plantea en un escenario político muy plural), pero sin que se altere el paradigma general que comparten los dos grandes partidos actuales.

Por lo que se refiere a Cataluña, que también celebrará elecciones autonómicas en septiembre, no parece que el complejo momento político vinculado al empuje del secesionismo vaya a afectar demasiado la agenda diplomática española o no, al menos, con mayor intensidad que en 2013-2014. Es verdad que el gobierno de la Generalitat ha intensificado su actuación internacional para promocionar, junto a los ámbitos habituales de fomento económico o cultural, la causa soberanista. En este sentido debe entenderse la reciente aprobación de una ley catalana de acción exterior, la próxima apertura de nuevas delegaciones en Roma y Viena (como parte de un controvertido plan de ampliación de la red que prevé transitar desde las cinco actualmente existentes hasta una cincuentena), o la red denominación simbólica de la sede en Bruselas como *Representació Permanent davant la Unió Europea*. Pero aunque en el horizonte de otoño se anuncia incluso una declaración unilateral de independencia que debería contar con complicidad mundial (y, más que nada, europea) para tener algún viso de efectividad, lo cierto es que ni la cambiante situación política catalana ni, sobre todo, el ambiente en el exterior abonan mínimamente un escenario de internacionalización. De hecho, teniendo en cuenta la situación en Ucrania y una vez celebrado el referéndum en Escocia, que impedía ser más beligerante en la defensa de la integridad territorial de los Estados miembros, es posible que el gobierno de España consiga arrancar un rechazo más nítido al independentismo por parte de la UE, que hasta la fecha ha preferido tratar la cuestión como asunto interno. En cualquier caso el contencioso seguirá afectando negativamente a la proyección de España, sobre todo si aumenta la conflictividad, sin que sea previsible una mejora a corto plazo de forma que se seguirá desaprovechando la potencialidad de presentarse ante el mundo como un país que es capaz de hacer virtud de la pluralidad.

Por lo demás, y con independencia de las importantes novedades que puedan producirse a finales de otoño cuando se celebren las elecciones generales, el año en sí mismo será más bien de transición; es decir, la política exterior española estará en general marcada por la continuidad o la culminación de los elementos desarrollados desde 2012. Así, por lo que respecta a la dimensión procedimental, pronto se completará el intenso paquete de iniciativas normativas en un ámbito que hasta ahora se había caracterizado por la escasísima actividad legislativa. Desde el año pasado están ya en vigor la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y el nuevo Reglamento de la Carrera Diplomática. Ahora se ultima una nueva Ley de

Inmunitades para proteger a los países extranjeros y sus bienes en España (que busca evitar conflictos diplomáticos por actuaciones judiciales siguiendo una línea parecida a la de la reforma –en sentido restrictivo– de la jurisdicción universal también realizada el año pasado). Además, e indirectamente vinculadas a la acción exterior, se presentan otras dos iniciativas parlamentarias de gran relieve político donde *a priori* existe un entendimiento entre PP y PSOE: el desarrollo de un pacto contra el terrorismo yihadista y la tramitación del proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional.

También durante este año, y una vez aprobada la Estrategia de Acción Exterior desde el 26 de diciembre de 2014,⁵ se debería elaborar el primer Informe Anual para dar cuenta de la ejecución de la misma. Pero más importante que ese despliegue de la implementación ordinaria será determinar hasta qué punto el ejercicio general de la Estrategia, cuyo documento final sólo fue apoyado por el PP, tendrá continuidad tras las elecciones. Incluso si no hubiera cambio de partido en el poder, no parece aventurado pensar que el nuevo gobierno pueda actualizar su contenido de cara a una nueva legislatura. Sin embargo, sí resulta deseable consolidar este novedoso enfoque de planificación y evaluación sistemáticas en la política exterior con independencia de las adaptaciones que, en su caso, se pudieran introducir, tal y como ocurrió con la Estrategia de Seguridad dirigida en 2011 por Javier Solana, que fue revisada sólo dos años después.

Por otro lado, y aunque es difícil que en 2015 se avance en las reformas organizativas y de funcionamiento que se sugieren en el documento aprobado (fortaleciendo un enfoque más colectivo a través del Consejo de Política Exterior y del liderazgo del presidente del Gobierno, o aumentando la efectividad y los recursos del servicio exterior), sí es cierto que al menos debería prepararse con calma la reorganización administrativa que sigue a cualquier formación de nuevo gobierno. La última vez no se maduró suficientemente y hoy existen ámbitos donde es imperativo reforzar la estructura administrativa y la integración interdepartamental, por ejemplo, en la coordinación de los asuntos europeos y en la gestión de los temas multilaterales (aunque en este último caso, se acaba de crear una nueva Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos que aminorará el problema, al menos mientras España esté en el Consejo de Seguridad). Además de esos problemas de fragmentación, que se pueden aminorar sin excesivo coste económico, habrá que ver si la mejora paulatina de la situación presupuestaria permite acometer la anunciada apuesta por la Diplomacia Digital y recuperar recursos para los distintos instrumentos tradicionales de la acción exterior que, como se ha dicho, han sufrido recortes que en algunos casos se remontan a cinco años atrás.

⁵ Gobierno de España (2014), Estrategia de Acción Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf.

Otro ámbito transversal en el que el fin de Legislatura debería servir para hacer balance y consolidar nuevas actuaciones futuras es el de la gestión de la imagen del país: el Proyecto Marca España.⁶ Aunque esta iniciativa se ha consolidado en términos institucionales o de aceptación entre la opinión pública, presenta aún dos debilidades sustanciales: sus escasos recursos y el no haber sido asumido por las demás fuerzas políticas, lo que plantea un interrogante sobre su supervivencia en el caso de un cambio de mayorías parlamentarias. Para asegurar la sostenibilidad del proyecto sería necesario modificar la composición del Consejo de Marca España, un órgano informal en el que ahora sólo están representados organismos públicos o con financiación en parte pública –como el propio Real Instituto Elcano–, y hacerlo más plural. Las principales organizaciones empresariales y, sobre todo, las dirigidas a la imagen y el prestigio, como el Foro de Marcas Renombradas o DIRCOM (Asociación de Directivos de Comunicación), los principales sindicatos y los partidos políticos con mayor presencia parlamentaria deberían participar en el Consejo para ampliar la base social y política del proyecto.

Los datos de imagen, que son el objeto sobre el que pretende incidir el proyecto de Marca, han comenzado en cualquier caso a mejorar. Es verdad que la reputación española ha descendido entre 2009 y 2014 desde la posición 10ª a la 16ª entre las principales 34 economías del mundo (de acuerdo al *Country Rep. Trak*), pero la valoración absoluta está ya remontando: en una escala de 0 a 100 pasó de 67 puntos en 2010 hasta 62 a comienzos de 2013, el punto más bajo, y en 2014 ha subido a 64. Los resultados económicos y la fiabilidad de las instituciones nacionales son los elementos decisivos que afectan a la fluctuación del prestigio de los países, por lo que esta leve mejoría de la imagen española va en paralelo a la salida de la zona de riesgo financiero. Pero hay también un gran conjunto de elementos no relacionados directamente con los resultados y la gestión económicos del momento que configuran una imagen del país bastante estable, que ha sido siempre muy positiva, situada entre los cinco ó 15 primeros puestos mundiales, según los distintos atributos que se comparen, y que no se ha visto afectada por la crisis (la imagen del país en terrenos como la cultura, el estilo de vida, la naturaleza de sus gentes, sus atractivos turísticos, su oferta de ocio y su nivel educativo y tecnológico). En cambio, la crisis ha tenido un efecto muy negativo en la imagen que los propios españoles tienen de su país (que se sitúa muy por debajo de la imagen que se tiene de España en el exterior), y que ha descendido 30 puntos en la escala de 0 a 100, desde los 83 puntos que los españoles se concedían a sí mismos en 2007 (un notable alto, por encima de todos los demás países) al aprobado raspado, de 53 puntos, en 2014. Esta pérdida de autoestima y confianza en el propio país se convierte así en el principal problema del prestigio español.

⁶ Un proyecto que ha resultado muy característico de la acción exterior española de este cuatrienio, incluso para el imaginario colectivo, aunque cuenta con precedentes en el espacio y el tiempo. Varios países europeos, como Francia y Alemania, han puesto en marcha hace poco iniciativas para mejorar su imagen, atraer inversión y turismo, facilitar sus exportaciones o inversiones exteriores y, en conjunto, lograr una mejor posición internacional. En España, se debatió ya en 2002 y 2006 el lanzamiento de una política activa en este sentido aunque es verdad que fue sólo en 2012 cuando se creó la figura del alto comisionado del Gobierno para la Marca España. Ese año, por cierto, resultó ser el más delicado para el prestigio del país, con la aparente inminencia de un rescate “a la griega” que contrastaba con la idea de “milagro español” reflejada en la prensa internacional hasta el comienzo de la crisis.

Una vez realizada la presentación del panorama político general y de las cuestiones institucionales y transversales, en las páginas siguientes se realiza con más detalle, por temas y por regiones, un análisis prospectivo de la posición y de las actuaciones de España en el mundo durante 2015, así como cierto balance de lo ocurrido en el anterior. En primer lugar, debido a la importancia que tiene durante este año la antes mencionada elevada inestabilidad internacional, se abordan las cuestiones relativas a la gestión de crisis y de riesgos (en el terreno diplomático, militar, de lucha contra el terrorismo, garantía del suministro energético y control de los flujos irregulares de inmigrantes). En el mismo apartado, y por la estrecha conexión existente entre seguridad y responsabilidad global que se evidencia en el programa que España desea desarrollar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se examina el panorama que presenta el año en el terreno de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, la lucha contra el cambio climático y la promoción de los derechos humanos por parte española.

A continuación, este trabajo analiza la dimensión económica y de los recursos, prestando especial atención a la situación de la Eurozona (donde conviven las buenas y malas noticias en el momento que arranca la Comisión Juncker), a la gobernanza financiera y comercial internacional, y al bajo precio del petróleo. Siguiendo con los recursos, en este caso humanos, se aborda también la creciente emigración de los jóvenes españoles y, también en el terreno de las persistentes dificultades interiores, la compleja situación que impide proyectar mejor al mundo la cultura, la educación superior y la ciencia españolas. Finalmente, se hace un repaso de las relaciones exteriores de España en los distintos espacios geográficos, con especial atención a las convulsiones en el Este de Europa y Oriente Medio, la evolución de la comunidad iberoamericana y de la política hacia América Latina (donde destaca la situación de Cuba), y las relaciones con EEUU (en plena negociación del tratado comercial transatlántico). Se cierra el repaso con el intento de impulsar vínculos con África Subsahariana y Asia-Pacífico en el momento de ese ligeramente renacido protagonismo español a escala global.

Nos adentramos pues en un año importante aunque, a la vez, de transición, en el que parece que España experimentará un cambio de ciclo económico y, a final de año, de ciclo político. La intensidad de este último dependerá del balance (en la esfera interna pero también acerca de la posición europea e internacional del país) que hagan los españoles cuando se enfrenten a la gran decisión que es siempre el voto.

2 Asumir responsabilidades en un mundo convulso: la seguridad y la gestión de los asuntos globales

(2.1) España en el Consejo de Seguridad: gestión de conflictos y derechos humanos

El gran logro diplomático español de 2014 fue la elección, tras reñida votación frente a la candidatura turca, para un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el bienio 2015-2016. Se trata de un éxito internacional que, como se decía en la edición anterior de este mismo documento, no estaba garantizado, y que tiene sobre todo la virtud de confirmar la posición de España como potencia media. Esta es la quinta vez que el país resulta elegido para el Consejo de Seguridad y, cuando termine 2016, habrán sido 10 los años de participación. Un número razonable, más o menos equiparable al peso y presencia internacional objetiva que se posee; esto es, en el puesto 14 desde la fundación de Naciones Unidas o, si se contabiliza sólo desde los años 80, en el decimoprimer. Pero esa satisfacción, basada sobre todo en motivos de prestigio e influencia, no puede llevar a que la elección se convierta en un fin en sí mismo. Ahora resulta obligatorio desarrollar un programa sustantivo, lo que supone aprovecharse de un instrumento muy poderoso, pero también asumir riesgos en la gestión de las crisis, los conflictos y otros asuntos multilaterales que se deciden en ese foro. La última experiencia, en 2003-2004, no fue especialmente positiva en este sentido.

En su candidatura inicial y en el programa aprobado tras la elección,⁷ España presenta unas líneas y principios generales de actuación que ahora deberá aplicar a cada situación concreta. La actuación se complica cuando existen posiciones polarizadas, una situación que España se va a encontrar en relación con los conflictos armados de Siria y Ucrania, donde son conocidas las diferencias que mantienen los miembros occidentales del Consejo de Seguridad con la Federación Rusa y, en menor medida, China. El apoyo de estas dos potencias al régimen de Bashar al-Asad impide adoptar sanciones o medidas humanitarias que faciliten una salida diplomática y alivien el sufrimiento de la población atrapada en la guerra civil. El Consejo volverá a revivir momentos de tensión cada vez que se produzca un nuevo salto cualitativo en la guerra siria, y España tendrá que tomar partido en medio de los mismos, aunque también podrá intentar desempeñar cierto papel en la dimensión humanitaria (como hasta 2014 han hecho Australia y Luxemburgo).

La misma pauta de confrontación, y de espacio para cierta labor facilitadora, es esperable en el conflicto de Ucrania. Si Rusia aplica en 2015 el mismo patrón de comportamiento que en 2014, es previsible que aproveche todas las oportunidades existentes –o que las cree– para mantener la tensión y evitar la desescalada. Finalmente, la cuestión palestina podría emerger en la agenda si se siguen acumulando los potenciales reconocimientos a un Estado palestino. Además, a diferencia de los conflictos de Siria y Ucrania, en esta cuestión España no podrá acudir al relativo respaldo que otorga una cierta postura europea común, por lo que se enfrentará al dilema de apoyar un sentir mayoritario a nivel internacional y entre la opinión pública española, o considerar las presiones previsibles de EEUU y de Israel.

⁷ Gobierno de España (2015), Programa. España 2015-2016, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Documents/PROGRAMA-ESPANA_2015-2016.pdf.

Junto a otras posibles crisis inesperadas (pero en absoluto descartables en otros escenarios de Oriente Medio, el resto de conflictos congelados del espacio post-soviético, el Sahel y Asia Central y Oriental) a las que habrá que reaccionar, la agenda más previsible para 2015 anuncia que España también participará en otras decisiones complejas. Una cuestión especialmente controvertida, sobre todo por su posible repercusión interna y en las relaciones con Marruecos, se producirá en abril de 2015 cuando el Consejo de Seguridad se reúna para renovar el mandato de la misión de Naciones Unidas en el Sáhara Occidental y escuchar el Informe del secretario general sobre los escasos progresos –y la poca cooperación marroquí– de la misión. También será complicada la gestión de las negociaciones sobre el programa nuclear de Irán. El acuerdo interino firmado en Ginebra en noviembre de 2013 entre este país y los P5+1 (los miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) se ha prorrogado hasta mediados de año y, por tanto, ha de verse en 2015 si habrá una solución diplomática o si, por el contrario, el proceso se trunca, se imponen nuevas sanciones y escala el conflicto.

Menos complicadas parecen las revisiones de los mandatos de otras misiones en Afganistán y Líbano. En Irak, la actuación del Consejo de Seguridad se orientará a prevenir la llegada de fondos y combatientes extranjeros al Daesh (ISIS-ISIL-EI), de acuerdo con las resoluciones 2170 y 2178 de 2014, y prorrogar el mandato de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas, como hizo la Resolución 2169 en julio de 2014, sin dar cobertura a la intervención militar en Irak –y, mucho menos, en Siria– debido a las diferencias existentes en el seno del Consejo de Seguridad. Además de todo lo anterior, España asumirá las presidencias de tres comités del Consejo de Seguridad relativos a la no proliferación de armas de destrucción masiva, sanciones a Corea del Norte y a Irán. En los tres casos, será necesario demostrar competencia técnica y habilidad diplomática.

Pero el Consejo de Seguridad también tiene una agenda más transversal en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la diplomacia preventiva y la mediación, el fomento del Derecho Internacional y de las cortes penales, el respeto de los derechos humanos, la lucha contra las pandemias (el ébola), la promoción de la igualdad de género y la cooperación al desarrollo. En estos ámbitos, teniendo en cuenta tanto los fuertes recortes producidos recientemente y la reivindicación que se hizo durante el proceso de elección de actuaciones anteriores (misiones de paz, donaciones al sistema ONU e impulso del derecho al agua), sería muy deseable aprovechar el bienio para asociar definitivamente en la acción diplomática española la reputación internacional con su contribución responsable a los asuntos globales.

Finalmente, cabe destacar que en esa labor a desarrollar hasta diciembre de 2016 habrá que realizar una tarea de concertación con el resto de la UE en aplicación del artículo 34 del Tratado de la Unión, y de contacto con todo el continente americano. Pero el desempeño del cargo puede hacerse, dentro de ese indiscutible marco occidental, sin renunciar a una acción con perfil propio e iniciativas proactivas, teniendo en cuenta además el compromiso de consultar con aquellos países africanos y mediterráneos que han respaldado de forma mayoritaria la candidatura. En esa buena consideración que tiene la mayor parte de la comunidad internacional hacia España radica precisamente su valor añadido.

(2.2) Seguridad y defensa

Al ampliar el foco del análisis desde la agenda del Consejo de Seguridad al panorama general de la seguridad y defensa en 2015, es preciso comenzar por una autoevaluación de la previsión hecha el año pasado en este mismo ejercicio. Se anunciaba entonces un escenario de distensión con Irán que, efectivamente, ha ido a más durante el año, aunque se ha visto impulsado por un fenómeno ajeno a las previsiones como ha sido la irrupción de Daesh (ahora autodenominado Estado Islámico o EI) en Irak y Siria. Del mismo modo, también ha ido a más la tensión anunciada con la Federación Rusa a propósito de Ucrania, aunque hasta un punto que era impensable antes de que ocurrieran los sucesos del Maidán, la anexión de Crimea y el conflicto armado en el este de Ucrania. Lo ocurrido en Ucrania ha afectado también a algunas otras previsiones como la actualización de la OTAN en la Cumbre de Gales, ya que ha dado un protagonismo en su agenda a la defensa colectiva y las iniciativas para reasegurar militarmente a los aliados que no estaba previsto. Tampoco lo estaba que España volviera a participar en una coalición internacional en Irak 10 años después de abandonar la última, una participación contra la lógica de las previsiones, que apuntaban a una reorientación del despliegue militar español hacia el Sur. Finalmente, la mayor parte de las asignaturas pendientes para 2014 siguen estándolo para 2015. A pesar de que se ha estado trabajando en su desarrollo, todavía no se ha aprobado la Ley Orgánica de Seguridad Nacional ni los Planes de actuación de las estrategias de Ciberseguridad y Seguridad Marítima. Se conoce ahora la estructura futura de la Fuerza Conjunta pero todavía no se ha traducido en cambios orgánicos y estructurales. Por último, aunque se ha afrontado el reto industrial de Defensa y se ha interrumpido la reducción continua de los presupuestos –los de 2015 presentan un incremento simbólico–, quedan pendientes para 2015 otros retos industriales y presupuestarios. En resumen, se puede afirmar que las asignaturas de seguridad y defensa han progresado en la dirección de las previsiones, pero no lo suficiente como para alcanzar los objetivos fijadas en ellas.

De cara a 2015, y comenzando por los retos internacionales, hay que destacar la lucha contra el EI que parece aglutinar la atención de los Estados Mayores de los países de la coalición internacional. Hasta ahora, las intervenciones aéreas y la asistencia militar sólo han conseguido frenar el avance yihadista hacia las regiones kurdas y chiíes de Irak, pero se ha consolidado en Siria. España ha desplegado una batería de misiles antiaéreos Patriot (seis lanzadores y 130 militares) en Turquía, dentro de una rotación establecida por la OTAN para proteger el territorio y la población de incursiones procedentes de Siria. Dentro de la coalición internacional, España también contribuirá con 300 soldados a la formación de tropas iraquíes en Irak, si bien todavía no se han definido ni el estatuto de las fuerzas ni los detalles de su contribución. Independientemente de lo que se acuerde finalmente con el Gobierno de Irak y con la Coalición, la fluidez de este tipo de intervenciones plantea el reto de que la actuación real depende más de la evolución de la situación sobre el terreno que de lo previsto inicialmente. Además, y fuera de las operaciones en Mesopotamia, la participación española en contra de los yihadistas repercutirá en la batalla propagandística que éstos sostienen contra todos los que le hacen frente. Una batalla que amenaza con pasar de las narrativas al enfrentamiento militar abierto en Libia y a socavar el proceso de transición en Túnez en 2015.

Más al sur, España seguirán apoyando las misiones militares de entrenamiento de la UE (EUTM) en Mali y Somalia, la de seguridad marítima en el Océano Índico (EU Navfor), la de construcción de capacidades (EUCAP Nestor) en el Cuerno de África y la fuerza de protección (EUFOR RCA) en la República Centroafricana. A las anteriores hay que añadir la contribución a las operaciones civiles de la UE (EUCAP Sahel en Níger y Mali). Son misiones que se realizan en un contexto más previsible que el que se está conformando en Líbano y Afganistán en los últimos meses. En el primer caso, por el desbordamiento del conflicto sirio al interior del territorio libanés y la agudización de las refriegas entre Israel y Hezbolá, y, en el segundo, por la incertidumbre de la situación militar una vez que las tropas estadounidenses y de la coalición internacional cesen en sus tareas de combate. España participará en la nueva misión *Resolute Support* de la OTAN en Afganistán hasta el 31 diciembre de 2015, aunque las condiciones de participación dependerán de la situación operativa sobre el terreno.

En lo que al vecindario oriental de la UE se refiere, la Federación Rusa sigue realizando acciones militares imprevistas como sobrevuelos, maniobras, despliegues y apoyo a la insurgencia armada en el este de Ucrania, que no favorecen la desescalada de la tensión existente y dan argumentos a los partidarios de recurrir a la escalada militar. El debate entre quienes apoyan una acción militar más disuasoria y robusta frente a Rusia y los partidarios de preservar un cauce de diálogo para canalizar los intereses de seguridad comunes (la postura del Gobierno español) seguirá estando presente en 2015. A pesar de esta actitud, España participa en la misión de policía aérea de la OTAN en el Báltico mediante el envío de cuatro cazabombarderos Eurofighter a Estonia. Por si fuera necesario, también ha ofrecido sumar a la defensa de la región un avión Boeing 707 de guerra electrónica, dos fragatas y un batallón mecanizado.

Como reto externo más estructural, cabe mencionar la creciente dificultad para sostener el extraordinario esfuerzo que las Fuerzas Armadas españolas han realizado estos últimos años en favor de la seguridad internacional. Los recursos son cada vez más limitados, ya que esa solidaridad española se sufraga con cargo a créditos extraordinarios del presupuesto nacional, y porque las Fuerzas Armadas tienen que reducir sus niveles generales de alistamiento para asegurar que se doten las unidades que participan en misiones internacionales. El desajuste entre compromisos y recursos podría ser incluso mayor cuando a España le corresponda contribuir a las iniciativas de la OTAN en respuesta al conflicto de Ucrania: la unidad Conjunta de Muy Alta Disponibilidad y el Plan de Alistamiento.

En alguna medida, la capacidad de actuación exterior de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de Seguridad depende en gran medida de las actuaciones internas. En 2014 se publicó el primer Informe de Seguridad Nacional, que recoge las contribuciones de los distintos organismos implicados en el desarrollo de los 12 ámbitos de riesgo contemplados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. El Informe es más una memoria de actividades realizadas que una evaluación de las mismas, ya que no se dispondrá de una política de Seguridad Nacional hasta que no estén definidas las competencias legislativas, orgánicas y presupuestarias del Sistema. Una definición que podría darse en 2015, si bien el calendario electoral lo dificulta.

Trasladando el foco más explícitamente a los retos interiores, debe mencionarse el complejo futuro de la industria de defensa. En 2014 se tomaron decisiones organizativas para centralizar la planificación y gestión de la política industrial del Ministerio de Defensa, pero faltan por conocer los detalles sobre cómo se desarrollará la coordinación con otros ministerios y con las diversas empresas implicadas. De acuerdo con la información abierta disponible, el Ministerio pretende estimular la concentración industrial mediante nuevos pedidos e inversiones tecnológicas. Sin embargo, su financiación precisará la aprobación parlamentaria correspondiente, en un ambiente de austeridad económica en el que, además, varios grupos parlamentarios han recurrido ante el Tribunal Constitucional que se autoricen créditos presupuestarios por vías indirectas. Por otro lado, dada la naturaleza de las plataformas que se desean adquirir (fragatas, aviones cisterna, submarinos, vehículos terrestres y aviones no tripulados), las contrataciones parecen más orientadas a sostener la base industrial de la defensa que a dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades de futuro que necesitan, en ámbitos como la defensa antimisiles y la ciberdefensa, y el de la inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento (ISTAR).

Además, en 2015 el Ministerio de Defensa deberá aprobar el listado de las capacidades industriales que considera estratégicas (que ya está elaborado y se encuentra en fase de consulta con el sector), para orientar las decisiones estratégicas de su base industrial y tecnológica. La colaboración entre éste y el Ministerio es esencial para profundizar en el proceso de transformación que afecta al sector industrial europeo desde 2013, y también para evitar que se progrese más en el componente industrial de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE que en sus dimensiones de capacidades y político. España viene defendiendo a nivel europeo la necesidad de avanzar equilibradamente en los tres componentes para evitar que las grandes industrias europeas acaben por monopolizar el mercado y las políticas de defensa. Durante 2015, las autoridades españolas deberán hacer todo lo posible para que la Hoja de Ruta de la Comisión aprobada en el Consejo Europeo de junio de 2014 avance de forma equilibrada y, si prospera el deseo de la alta representante de elaborar una nueva Estrategia Europea de Seguridad, se debería procurar participar en su diseño para asegurarse de que sus prioridades de seguridad y defensa en el Sur no se vean postergadas por las del Este, como resultado de la crisis con Rusia y el conflicto de Ucrania.

(2.3) España ante el terrorismo internacional y los fenómenos de radicalización

A lo largo de 2014 España ha seguido afectada, aún más que en el año precedente, por la movilización yihadista relacionada con los conflictos desencadenados en Siria e Irak desde finales de 2011. Movilización que también se observa en numerosos países del mundo islámico, al igual que en el seno de las colectividades musulmanas dentro de las sociedades occidentales. Se trata de un fenómeno de magnitud y extensión no conocidas desde los orígenes del actual yihadismo global, cuya dinámica está incidiendo directamente en la caracterización del mismo en nuestro país. Lógicamente, también está teniendo impacto sobre la configuración de los principales focos y fuentes de la amenaza terrorista tanto internos como externos (se trate de actores individuales o colectivos) que, desde una perspectiva española, reclamarán especial atención durante 2015.

España no registra, ni en términos absolutos ni relativos, la intensidad que dicha movilización tiene en otros países europeos occidentales donde la población musulmana

está preferentemente compuesta por segundas generaciones que son descendientes de inmigrantes. A pesar de ello, nuestro país ha adquirido relevancia por dos circunstancias principales: una primera relativa al entorno geoestratégico en que se inserta nuestro país, en el que confluyen los escenarios europeo y norteafricano; y una segunda que atañe a la evolución reciente del fenómeno yihadista dentro de nuestras fronteras.

Por una parte, es en el ámbito del Mediterráneo Occidental donde han alcanzado cifras particularmente inquietantes los procesos de radicalización y reclutamiento de jóvenes musulmanes a organizaciones terroristas como el EI, que se configura a partir de junio de 2014 como nueva matriz del yihadismo global tras la ruptura de al-Qaeda con el entonces llamado Estado Islámico de Irak y Levante (ISIL, por sus siglas en inglés), activo tanto en Siria como en Irak, y la rama de al-Qaeda que opera en el primero de estos dos países, el Frente al-Nusra (FN).

La suma de los que se han trasladado a Siria e Irak desde Francia, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia equivaldría aproximadamente a cerca de 6.000 individuos (sin contar los partidos desde España e Italia) de los aproximadamente 20.000 extranjeros implicados en la actual insurgencia yihadista en Siria e Irak. Tanto el posible retorno de una parte de estos yihadistas como la articulación, en los países del Mediterráneo Occidental, de simpatizantes de las organizaciones en las que se encuadraron o de otras afines a la mismas, proyecta sobre los países del Magreb y, por tanto, de la Europa meridional también, la amenaza del EI, que se añade a la que ya representaba al-Qaeda.

En dichos países europeos, incluida España, la amenaza asociada a esa influencia puede ser delimitada en un rango de posibilidades que van desde la actuación por su propia cuenta de yihadistas individuales independientes, hasta la comisión de atentados de mayor envergadura preparados y ejecutados por miembros de organizaciones terroristas, pasando por incidentes llevados a cabo por individuos con algún otro tipo de vinculación a esas entidades, en este último caso probablemente retornados de Oriente Medio. A este respecto, expresiones diferentes de la actual amenaza del terrorismo yihadista han sido los atentados perpetrados en mayo de 2014 en Bruselas y en enero de 2015 en París.

Otro escenario en el que se sitúan focos y fuentes de amenaza para España se encuentra en la orilla sur del Mediterráneo. En buena medida, ese foco, que ya existía, tiene como orígenes conocidos a al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) desde 2007 y a al-Morabitún desde 2013. Pero en ese mismo foco norteafricano, que se extiende del Magreb a la franja del Sahel e incluso más allá, han aparecido y se están consolidando nuevas organizaciones yihadistas que también son fuente de amenaza terrorista para el conjunto de la región, la frontera sur de la UE y España en particular.

La rivalidad que desde mediados de 2013 enfrenta a la matriz de al-Qaeda con el entonces ISIL, desde junio de 2014 autodenominado EI, está teniendo consecuencias directas sobre el yihadismo en el Magreb. Tras la proclamación de un califato y la designación de un califa en la persona de su líder, el EI ha provocado escisiones en AQMI, como por ejemplo los llamados Soldados del Califato, que se dieron a conocer en Argelia en septiembre de 2014. Asimismo, el EI ha establecido una colonia en Libia y tiene vínculos con dos organizaciones yihadistas formadas en los últimos años, Ansar al-Sharia en Libia (ASL) y Ansar al-Sharia

en Túnez (AST). Sin embargo, las conexiones que éstas a su vez mantienen con AQMI convierten al Magreb en el escenario donde puede resolverse, en perjuicio de la estabilidad de la región e incrementando la amenaza terrorista para Europa Occidental, la actual división en el yihadismo global.

Por otra parte, la movilización yihadista relacionada con Siria e Irak ha propiciado una transformación sin precedentes en el terrorismo yihadista también dentro de España. Entre 1996 y 2012, tal y como ha puesto de manifiesto una investigación reciente del Real Instituto Elcano, sólo el 16,6% del total de individuos condenados o muertos en nuestro país por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista eran de nacionalidad española.⁸ Más aún, en un 11,5% de estos casos, se trataba de individuos nacidos en el extranjero y naturalizados, mientras que sólo un 5,1% había nacido en España. Por el contrario, españoles son el 70% de los detenidos en España desde 2013, precisamente como resultado de las distintas operaciones policiales llevadas a cabo contra redes de radicalización, reclutamiento y envío de yihadistas hacia Siria e Irak. De éstos, ocho de cada 10 son ahora españoles de nacimiento.

Estamos asistiendo, en suma, a la españolización de la actividad yihadista dentro de nuestras fronteras, hasta hace muy poco propia de extranjeros residentes en España. Por otra parte, los datos revelan que ha sido en el contexto de la movilización yihadista relacionada con Siria e Irak que ha eclosionado el terrorismo yihadista endógeno (o *homegrown*). En realidad, ocurre que esa movilización yihadista, asociada principalmente con el EI pero también con el FN, está afectando especialmente a segundas generaciones descendientes de inmigrantes procedentes de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas. En todo caso, el segmento social de las segundas generaciones es todavía considerablemente menor en nuestro país que en otros países europeos receptores de inmigración procedente del mundo islámico. La excepción es Ceuta y Melilla, donde existen segundas generaciones consolidadas. No en vano todos los detenidos en los dos últimos años que eran originarios de España habían nacido precisamente en estas dos ciudades autónomas, y es a partir de ahí que se ha producido la eclosión del yihadismo español.

Este cambio obliga a implementar con celeridad el Plan Nacional, en el marco de la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización en vigor, destinado a prevenir la radicalización violenta y el reclutamiento terrorista, aprobado recientemente en Consejo de Ministros, en aquellos lugares donde se producen dichos procesos o donde existe potencial. Una iniciativa que deberá sumarse a innovaciones en el tratamiento jurídico del terrorismo que se acomoden a las singularidades que la actual movilización yihadista está poniendo de manifiesto, a la necesaria actualización de los cuerpos policiales y los servicios de inteligencia en sus actuaciones respecto al mismo, a los avances que sea necesario introducir en materia de cooperación antiterrorista con los países situados en y alrededor del Mediterráneo Occidental en el contexto de la Estrategia contra el Terrorismo de la UE (una política europea que a lo largo del año puede, por cierto, vincularse a debates sobre posibles

⁸ Carola García-Calvo y Fernando Reinares (2014), "Pautas de implicación entre condenados por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista o muertos en acto de terrorismo suicida en España (1996-2013)", Documento de Trabajo nº 15/2014, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9eb6d480463cfadabea8fe1c56628e08/DT152014-GarciaCalvo-Reinares-Pautas-implicacion-condenados-terrorismo-yihadista-muertos-terrorismo-suicida-Espana-1996-2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9eb6d480463cfadabea8fe1c56628e08.

reformas del espacio Schengen). Además, se requieren más esfuerzos para fomentar una sociedad más resiliente ante las ideologías, los actores y los posibles incidentes relacionados con el terrorismo yihadista.

(2.4) La inmigración irregular

Durante 2014 se produjo un repunte en la llegada de inmigrantes irregulares a España, especialmente a través de Ceuta y Melilla, que continúa la tendencia iniciada en 2013, cuando el número de entradas irregulares aumentó un 49%. A falta de cifras oficiales publicadas que cubran todo el año, los datos fragmentarios que recoge Frontex relativos a los dos primeros trimestres, o los que pueden deducirse de las noticias publicadas por la prensa, muestran un aumento sustancial tanto de los episodios de "asalto" a las vallas como de los intentos de llegada por mar en las ciudades autónomas y Andalucía. Hasta octubre de 2014, 17.000 personas habían intentado saltar las vallas, según datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Seguridad. En Melilla, en el primer semestre del año habían entrado, por vía terrestre o marítima, unas 3.500 personas, 900 más que en todo el año 2013.

Este aumento parece ser el resultado de dos factores: la salida de refugiados desde Siria y otras zonas de conflicto en el Cuerno de África, el Sahel y Oriente Próximo, y la mayor debilidad de la ayuda española a los países de origen o paso en África occidental. Desde Siria, huyendo de la guerra, han salido 3,3 millones de personas que en el 90% de los casos han encontrado refugio en los países limítrofes, especialmente en Jordania, Líbano y Turquía, mientras que la UE se comprometió a acoger a 50.000, un cupo en el que España ha participado con una muy escasa oferta de 130 personas. Los datos de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) indican que en 2014 se batió el récord mundial en el número de refugiados y desplazados dentro de su país desde el final de la Segunda Guerra Mundial, 51 millones de personas, la mitad de ellos procedentes de Siria, Somalia y Afganistán. Parte de los que son rechazados en su intento de entrar irregularmente en Ceuta y Melilla, y parte de los que han logrado entrar, son sirios que solicitan el estatus de refugiado. En cualquier caso, en este contexto de inestabilidad, el aumento de la presión migratoria irregular en torno a Ceuta y Melilla es casi insignificante cuando se compara con el producido en Italia, que ha recibido unos 150.000 migrantes irregulares por vía marítima en 2014.

A partir de 2006, la ayuda al desarrollo española había sido clave para crear una red de confianza, de cooperación policial y de aceptación de las readmisiones en África occidental, pero esta red se ha debilitado a raíz de los recortes presupuestarios que ha sufrido la misma, de un 70% desde 2008, según algunas estimaciones. A esto se añade la supresión en la última edición del Plan África (para 2013-2016) de todo lo relacionado con las migraciones, privando así a la política exterior española de un importante instrumento en este terreno.

Por otra parte, el año 2014 puso de manifiesto una vez más la extrema dependencia española (y del espacio de Schengen en su conjunto) de la buena voluntad marroquí en su cooperación en el control migratorio. Los sucesos del 12 y 13 de agosto de 2014, cuando llegaron a las costas gaditanas 1.429 irregulares en pateras tras el incidente del 7 de agosto en que la Guardia Civil solicitó la documentación al Rey Mohamed VI cuando

pilotaba una moto acuática cerca de Ceuta, mostraron hasta qué punto esa cooperación es a la vez imprescindible y vulnerable. Por otra parte, pese a la ratificación en 2012 del acuerdo de readmisión firmado con Marruecos en 1992, Rabat sigue sin readmitir a los inmigrantes subsaharianos una vez que han llegado a territorio español peninsular o insular. Paradójicamente, en el caso de Ceuta y Melilla y los islotes y peñones cercanos, la negativa marroquí a considerar estos territorios como españoles facilita su cooperación en el control de la inmigración irregular en torno a ellos, especialmente en el espacio entre las dos vallas que rodean Ceuta y Melilla y en la llamada Isla de Tierra, accesible andando desde Nador.

En 2014 se constataron también las dificultades del Gobierno español para hacer comprender su situación y su actuación en este terreno ante quienes abordan la inmigración, desde la UE, con una perspectiva más centrada en los derechos humanos que en los aspectos económicos y de seguridad. En particular, Cecilia Malmström, comisaria para Asuntos de Interior hasta finales del 2014, se mostró muy crítica con la actuación española a raíz de la muerte de 15 inmigrantes ahogados en Ceuta en febrero de ese año tras los disparos con pelotas de goma de la Guardia Civil, y por el tratamiento a los que intentan saltar las vallas. En el seno de la sociedad española también se han escuchado numerosas voces de protesta y se han presentado denuncias judiciales por estos hechos y por las llamadas “devoluciones en caliente”, que se efectúan sin proceder a identificar previamente a los inmigrantes y darles la oportunidad de solicitar asilo.

El Gobierno español ha incluido una enmienda a su proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, en trámite parlamentario al inicio de 2015, destinada a legalizar esas devoluciones por la vía de declarar como no español el espacio situado entre ambas vallas fronterizas. Por otro lado, los nombramientos realizados al frente de la Comisaría de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía de la UE podrían anunciar un cambio de enfoque desde Bruselas, como sugiere el hecho de que la migración se haya incorporado al nombre de dicha cartera.

(2.5) Cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria

El reducido presupuesto y bajo perfil de la política de cooperación internacional para el desarrollo a lo largo de toda la legislatura, unido al hecho de que nos encontramos en un año electoral nos lleva a pensar que no cabe esperar cambios de calado en esta política pública a lo largo de los próximos meses.

En lo que al presupuesto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se refiere, éste parece haberse estabilizado en el nivel de los dos últimos años. Según datos de la OCDE, en 2013 la ayuda española se situó en 2.200 millones de dólares, ó el 0,16% del PNB. Se trata de cifras similares a las que se han ejecutado en el año 2014 y parecidas a las presupuestadas para 2015 (en la actualidad se prevé que en la ayuda española ronde los 1.800 millones de euros o el 0,17% de la renta nacional). Como es sabido, la opinión pública reaccionó con cierta indiferencia a unos recortes que alcanzaron el 70% entre 2008 y 2012, seguramente porque coincidieron con una reducción en partidas de gasto social interno como la salud y la educación. Sí se produjeron, no obstante, fuertes críticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo; críticas que fueron perdiendo fuerza a medida que se consolidó el presupuesto de ayuda en los niveles de entre el 0,16% y el 0,18% de la renta nacional.

Por otro lado, durante 2014 se confirmó el bajo perfil de la política de cooperación internacional para el desarrollo en el conjunto de la acción exterior española, que previsiblemente se mantendrá a lo largo de 2015. Como se señalaba aquí hace un año, las iniciativas de la Ley de Acción Exterior y de la subsiguiente Estrategia cuatrienal que debería seguirla ofrecieron una oportunidad única para asignar un papel relevante y transversal a la política de cooperación y al objetivo de desarrollo en el conjunto de la acción exterior del Estado español. Concluido este ejercicio, podría decirse que la cooperación española –quizá más centrada en mantener un nicho presupuestario y político que en establecer sinergias con otros ámbitos de la política exterior– no ha aprovechado dicha oportunidad. Y ello debido a que, si bien la ya vigente Ley de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado otorga un papel destacado a los objetivos tradicionales de la cooperación internacional para el desarrollo, las herramientas para la consecución de los mismos están más orientados al cumplimiento de otros fines también incluidos en la ley, como puede ser la promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

Por otro lado, la Estrategia de Acción Exterior aprobada en diciembre de 2014 tampoco recoge de forma articulada el papel que puede desempeñar la cooperación internacional para el desarrollo en el conjunto de la proyección exterior de España. Es cierto que el documento señala distintos objetivos de la política exterior que se pueden nutrir con la cooperación al desarrollo, como, por ejemplo, la seguridad. Sin embargo, ni se articula en medidas o herramientas concretas el modo en el que la cooperación podría contribuir a la consecución de estos objetivos, ni tampoco se explora la forma en la que otras políticas de la acción exterior podrían orientarse a la consecución de los objetivos de desarrollo. Por otra parte, el tratamiento que se hace de la cooperación española no va más allá que lo que ya planteaba el Plan Director de la Cooperación Española vigente para el período 2013-2016.

Este perfil bajo de la cooperación al desarrollo en la nueva Ley y en la Estrategia posterior choca, además, con la importancia que ha tenido esta política pública en la campaña de España para ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad. Y esto nos lleva al primero de los retos de la cooperación española para el 2015, que será el de definir y articular los objetivos de desarrollo en la agenda de España para dicho Consejo.

En general, puede decirse que la cooperación española sigue trabajando con un enfoque más reactivo que propositivo, aunque cabe destacar que la cooperación española ha llevado a cabo un proceso de reflexión acerca de la posición a defender por España ante la nueva agenda post-2015, que seguirá a la agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La propuesta definitiva ha recibido críticas por ser muy comprehensiva pero poco estratégica. No obstante, es importante recalcar que el posicionamiento español en hitos de la agenda global de desarrollo ha sido, históricamente, sensiblemente menos proactivo de lo que lo ha sido en esta ocasión. En todo caso, la defensa del contenido de la posición española en la configuración definitiva de la agenda post-2015 constituye el segundo gran reto de la cooperación española para el año.

En relación con lo anterior, 2015 también será el año en el que se empiece a definir la agenda de financiación global del desarrollo, con lo que a la cooperación española se le plantea un tercer reto en la medida en la que tendrá que diseñar una posición estratégica también en este ámbito.

Por lo demás, algunos retos que ya se señalaban hace un año se mantienen y renuevan para 2015. Uno de ellos es interno –sigue pendiente una reforma en profundidad de la arquitectura institucional de la cooperación española– y dos son externos. Tras el énfasis puesto en diagnosticar los errores del pasado en la política multilateral, sigue pendiente la definición estratégica de las políticas multilateral y europea de la cooperación española, sobre todo ahora que las contribuciones obligatorias de España a organismos supranacionales –notablemente la Comisión Europea– alcanzan ya la mitad de la ayuda.

De forma quizá demasiado discreta, la cooperación española sí ha renovado su política de cooperación con América Latina, pasando de un enfoque tradicional de la cooperación a otro más horizontal y, por lo tanto, más acorde con el actual estatus global de España y de los países de la región. Se han reconfigurado las relaciones con los países que dejan de ser prioritarios en el actual plan director (como Brasil y México), se han potenciado las iniciativas de cooperación triangular (que ya suman 51 iniciativas en la región desde 2008), y se ha hecho valer nuestra experiencia en la región de forma que en la actualidad España canaliza un importante volumen de fondos de otros donantes socios de la UE mediante proyectos de cooperación delegada. Respecto de esto último, hay nueve operaciones de cooperación delegada firmadas, siete de las cuales implican fondos de la Comisión Europea; las otras dos son el resultado de acuerdos con la cooperación luxemburguesa y con la belga. El reto en este punto quizá esté en insistir más en la comunicación de esta renovación de la cooperación con la región latinoamericana.

Por último, en el capítulo humanitario, y estando vigente un reto para la salud global como el ébola, se podría hacer balance y perspectivas similar al del conjunto de la cooperación al desarrollo. Cuando la crisis del ébola cruzó las fronteras españolas en otoño de 2014, España reaccionó con la aprobación de una partida extraordinaria de 7 millones de euros. Sin embargo, el presupuesto de ayuda humanitaria para 2015 (18 millones de euros en total) no se recupera de unos recortes acumulados del 80% y se mantiene en el nivel de una ONG mediana. Por otra parte, España tampoco se ha implicado en colaboraciones no dinerarias con actores más potentes en el ámbito humanitario, a pesar de las solicitudes que ha recibido para ceder capacidades logísticas y hospitalarias próximas a África. En conjunto, nada hace prever un liderazgo o un papel más activo de España en la crisis del ébola en particular, o en las crisis humanitarias en general, a pesar de las implicaciones que puedan tener para la seguridad global.

(2.6) Seguridad energética y cambio climático

El aspecto más relevante en lo relativo a la seguridad energética durante 2015 consiste en el bajo precio del petróleo auspiciado por Arabia Saudí y que supone, además de una oportunidad de política económica que se examinará en otra sección de este documento, una importante novedad en el plano geopolítico vinculado al actual conflicto de Ucrania.

La creciente rivalidad entre Rusia y la UE podría atenuarse si la caída de los precios del petróleo se mantiene, ya que el aventurerismo de Putin contaría con menos recursos y tendría mayores costes económicos (aunque es verdad que la volatilidad de la situación puede desbordarse en muchas otras direcciones). En cualquier caso, desde el lado europeo deben acometerse durante 2015 medidas que muestren a Rusia que la diversificación del aprovisionamiento europeo de gas es creíble. No se trata de eliminar las importaciones rusas, pero sí de mantener la presión en el campo de la política de competencia para evitar el abuso de poder de mercado por parte de Gazprom. Por ejemplo, manteniendo la aplicación del acervo comunitario al South Stream (cuyo objeto es evitar el tránsito por Ucrania para cortar el suministro mejor, es decir, sin afectar a los consumidores de la UE). Además, la combinación de la pérdida de atractivo del proyecto euroasiático ruso, las sanciones y la bajada de precios (que podrían también reproducirse en el mercado del gas a iniciativa de Qatar u otros países árabes) complican aún más la situación política del Kremlin y la económica de Gazprom, y su capacidad para financiar y desarrollar nuevos proyectos, como los acordados o planteados, en mayor o menor grado, con China y la India.

En el ámbito de la garantía del suministro, hay otros focos de atención durante 2015. Ya se han mencionado las incertidumbres en Irak y Libia. En la primera se espera que la contención del EI mantenga la producción inalterada y, además, el reciente acuerdo entre el Gobierno regional kurdo y el central para exportar el petróleo controlado por el primero bajo la supervisión del segundo, a cambio del 17% del presupuesto nacional, puede facilitar la estabilización del país, o al menos la de su industria petrolera. De Libia se esperan las pautas ya habituales en los últimos años: fuerte volatilidad en la producción en función de los vaivenes de la situación interna, por lo que no se pueden descartar interrupciones más significativas que las de los últimos meses. Una eventual partición *de facto* del país que se plasme en una indefinición de a quién pertenece el petróleo libio podría tener un impacto más profundo y duradero. Desde la perspectiva energética, Libia está inmersa en un clásico conflicto por recursos, en este caso una disputa por las rentas de los hidrocarburos. Mientras no se apliquen mecanismos de reparto y gestión de esas rentas aceptables para los diferentes actores, y eso puede llevar años, el conflicto continuará y con él la falta de fiabilidad de Libia como suministrador y, más aun, como receptor de nuevas inversiones para desarrollar sus ingentes recursos.

Finalmente, 2015 puede consolidar el nuevo patrón español de interdependencia en hidrocarburos. En 2010 el principal suministrador español de petróleo era Irán, con más del 14% de las importaciones, mientras que Libia suponía más del 12% de las mismas; el embargo a Irán y la situación de caos que atraviesa Libia prácticamente han hecho desaparecer ambos flujos. En cambio, Nigeria, que representaba en aquella fecha el 10% de las importaciones españolas de crudo, supone ahora el 17%. En el último año casi el 30% de las importaciones españolas procedieron del África Subsahariana. Si a eso se suma la aparición de Colombia y Brasil en la cartera española de importaciones de crudo, y el aumento de las importaciones de México, resulta evidente el desplazamiento del patrón geográfico hacia la cuenca atlántica, que ya representa el 60% de las importaciones españolas de crudo. En el caso del gas, la suma de Argelia y Nigeria ya representa más del 60% de las importaciones

españolas, y la de Trinidad y Tobago más Perú, un 10%. Estos cambios hacen más compleja la gestión política y empresarial de ese patrón de interdependencia por parte española: a modo ilustrativo, todavía hay que seguir las negociaciones nucleares con Irán y trabajar en la interlocución con Libia, pero también atender a los riesgos de desestabilización yihadista en un Norte de África ampliado, que abarca el Sahel y llega hasta el Golfo de Guinea (con particular atención a Nigeria, que encara elecciones en 2015 y sigue golpeada por la actividad de Boko Haram, si bien hasta ahora alejada de las zonas petroleras). A todo eso hay que sumar el interés español por la reforma energética mexicana, que afronta en 2015 el reto de abrir sus mercados eléctricos y gasistas y revertir el declive de su industria petrolera, y la consideración de otras oportunidades interesantes, como las que ofrece Angola.

Por lo que se refiere a la lucha contra el cambio climático, los resultados de 2014 fueron positivos, aunque insuficientes y algo decepcionantes. Las expectativas eran altas por el acuerdo bilateral entre China y EEUU pero los compromisos efectivos en forma de reducciones y financiación climática resultan modestos. De hecho, los objetivos alcanzados por norteamericanos y chinos, muy inferiores a los de la UE, son claramente insuficientes para prevenir el calentamiento a medio y largo plazo, y tampoco sirvieron a corto para alcanzar grandes resultados en la conferencia de Lima, celebrada en diciembre de 2014, preparatoria de la cumbre climática de París en 2015. Pese a todo, Lima permite vislumbrar un acuerdo en París, aunque será difícil alcanzar reducciones obligatorias de emisiones. Otro punto de fricción es la responsabilidad de los países industrializados y sus reticencias a un aumento sustancial de la financiación para la adaptación en los países en desarrollo. Naciones Unidas ya ha avisado de que las promesas de reducción de emisiones para la cumbre de París del próximo diciembre no bastan para alcanzar el objetivo de reducir la temperatura en 2°C. Pese al esfuerzo de la UE, China se opuso a que los gobiernos presenten planes detallados de reducción de emisiones y a su monitorización. Cada vez parece más claro que el cariz político del actual sistema de negociaciones climáticas lo hace ingobernable y lo limita a la mera agregación de contribuciones negociadas, siempre insuficientes y poco detalladas. Es deseable que en París se alcance un acuerdo más comprensivo y ambicioso que el que se proyectó en Lima, pero sea cual sea su resultado el día después deberá empezar a trabajarse en una nueva configuración de la gobernanza climática, más institucionalizada, técnica y estable, y menos politizada, esporádica y fragmentada. España debe contribuir a ello tanto a nivel individual como en el seno de la UE.

A nivel propiamente europeo, a lo largo de 2015 deberá detallarse el Paquete Energía y Clima 2030, acordado el año pasado. Aunque ha sido criticado por su falta de ambición en casi todos sus objetivos, lo ha sido más por el desajuste implícito en que los objetivos 2020 se hayan mostrado factibles y los de la Hoja de Ruta 2050 se perciban demasiado exigentes. Por ejemplo, del 20% de reducción de emisiones en 2020 se ha pasado al 40% en 2030 (80%-90% en 2050), y del 20% al 27% de energías renovables y eficiencia energética (aunque como objetivos europeos no vinculantes a nivel nacional). Además, la UE se ha mostrado dispuesta a elevar sus objetivos si la próxima cumbre sobre el clima de París se saldase con compromisos equiparables por parte de otros grandes emisores.

3 España ante una nueva etapa de la gobernanza europea en un marco económico internacional incierto

(3.1) ¿Hacia una gobernanza europea más equilibrada?

Tal y como estaba programado, y coincidiendo con la renovación del Parlamento Europeo, en 2014 se produjo el relevo institucional de todos los altos responsables de la UE: nuevo presidente del Consejo Europeo (Donald Tusk), nueva alta representante de Asuntos Exteriores (Federica Mogherini) y, sobre todo, nueva Comisión, presidida por Jean-Claude Juncker. La novedosa forma de designación de este último, apoyado sobre una gran coalición en el Parlamento Europeo que abarca desde el centro-derecha al centro-izquierda, está en la base de dos desarrollos positivos de cara a la nueva etapa de cinco años que se abre en la UE hasta 2019: en primer lugar, desde el punto de vista político, se ha creado el importante precedente de que los resultados electorales resulten decisivos en la investidura del presidente de la Comisión. A pesar de las fuertes resistencias británicas a reducir la discrecionalidad de los jefes de Gobierno en esta decisión, el Consejo Europeo acabó endosando al *spitzenkandidat* de los partidos que habían logrado más votos (los agrupados en torno al Partido Popular Europeo), de forma que de cara al futuro se empodera indirectamente a todos los ciudadanos de la Unión para influir sobre la Comisión. En segundo lugar, esa forma de designación, por la que el presidente del ejecutivo europeo depende más de los votantes y una coalición de partidos que de los Estados miembros, ha permitido –junto a la evolución política producida en Alemania, Francia e Italia con respecto a 2009– iniciar este quinquenio con un *policy mix* económico más equilibrado, que aúne los objetivos de estabilidad (consolidación fiscal y ajustes estructurales) con los de crecimiento y solidaridad (estímulos, cierta flexibilidad en los objetivos de déficit y avances en la irreversibilidad del euro).

Este giro relativamente positivo en la gobernanza europea no puede, sin embargo, hacer olvidar el enorme alcance de los desafíos económicos (estancamiento, pérdida de productividad y declive demográfico) y políticos (auge de discursos nacionalistas, deslegitimación de las instituciones comunes y fractura entre diversas mayorías sociales en los países acreedores y deudores) que afronta la UE. El ruido desatado con el triunfo de Syriza en las elecciones griegas de enero de este año, y los primeros pasos de la coalición formada entre esa fuerza de izquierda radical y la derecha euroescéptica, muestran hasta qué punto el euro sigue siendo vulnerable. Y aunque también es posible hacer una lectura positiva del momento actual del proceso de integración –que se plasma en la europeización creciente de las opiniones públicas o en el hecho de que las fuerzas europeístas siguen controlando las instituciones frente a los cada vez más robustos partidos eurófobos– lo cierto es que el panorama de desafección ciudadana, peligro de japonización de la economía y preponderancia de los intereses nacionales resulta muy preocupante. Sobre todo en un momento en el que los parroquialismos resultan especialmente inoportunos pues el modelo de libertades y bienestar europeo ha de enfrentarse a la globalización económica y a un mundo muchas veces hostil a los valores de la UE, tal y como demuestran los atentados de enero en París y la crisis de Ucrania.

Desde el punto de vista español, el discurso europeísta del PP y el PSOE no parece peligrar. Por lo que respecta al primero, la reciente Estrategia de Acción Exterior asume una narrativa muy ambiciosa que vislumbra incluso unos Estados Unidos de Europa. El segundo comparte esa apuesta federalizante aunque con toques más críticos al ciclo de la austeridad, que se traducen, por ejemplo, en no acompañar al resto de partidos socialdemócratas europeos en la elección de Juncker; gestos seguramente muy influidos por el fulgurante ascenso entre el electorado de izquierda del populismo eurocrítico de Podemos.

En todo caso, 2015 no supondrá la resolución de ninguno de esos grandes desafíos y la agenda propia de la construcción europea estará marcada durante el año, salvo grandes sorpresas o cisnes negros, por vaivenes relativamente previsibles de la coyuntura económica y la digestión de los resultados electorales griegos, finlandeses, británicos, polacos y españoles. En ese sentido, la primera parte del año vendrá marcada en gran medida por la difícil relación entre el nuevo gobierno de Atenas y la UE, en una negociación donde se debe dilucidar si se opta por una línea de compromiso a cambio de profundas reformas en Grecia o de abierto enfrentamiento con repercusiones imprevisibles. Por lo demás, la posible repercusión sobre la UE de un gobierno más euroescéptico en Londres o de una situación menos gobernable en España no se haría sentir de lleno hasta 2016.

Desde el punto de vista político-institucional de la propia integración, será un año de arranque y apenas puede citarse la posibilidad ya mencionada de que se empiece a redactar una nueva Estrategia Europea de Seguridad que tal vez afecte a todo el ámbito de la acción exterior de la UE.⁹ Para España, no obstante, puede haber una novedad de cierto interés si Luis de Guindos sustituye al neerlandés Dijsselbloem al frente del Eurogrupo –cargo que de momento seguirá siendo a tiempo parcial– en verano de 2015. Pero aparte de eso, y a la espera de posibles transformaciones de calado político para el año siguiente, la actualidad europea durante éste vendrá marcada sobre todo por la evolución de la aún renqueante economía.

La situación económica se caracteriza por una patente falta de demanda agregada en toda la zona euro (con la relativa excepción de España, Grecia e Irlanda). Esa atonía ha sido reconocida por el Banco Central Europeo (BCE), que en 2014 tomó las riendas de la supervisión bancaria sin sobresaltos, aunque sin ser capaz tampoco de animar el crédito. Ahora, con la amenaza de deflación presente en Europa, Bruselas y Fráncfort pretenden estimular el crecimiento con un plan de acción a tres bandas: reformas estructurales, políticas fiscales algo más expansivas y medidas monetarias audaces. En enero de 2015 el gobernador del BCE, Mario Draghi, comenzó un programa de expansión cuantitativa (*quantitative easing*) en bonos soberanos, pese a la oposición de Alemania. Un movimiento arriesgado que puede tener escasa efectividad habida cuenta de que los tipos de interés están ya en mínimos históricos y de que en la zona euro la provisión de crédito se hace a través del sistema bancario y no el mercado de capitales. Aun así, la jugada ha sido providencial a corto plazo para calmar la situación en el momento de las elecciones griegas

⁹ Recuérdese que el Real Instituto Elcano colideró la elaboración del documento "Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World", publicado en mayo de 2013. Los otros tres *think tanks* implicados fueron el Swedish Institute of International Affairs, el Istituto Affari Internazionali de Italia y el PISM polaco, además de más de 20 institutos asociados al proceso. Véase www.euglobalstrategy.eu/.

y, a medio plazo, puede ser efectiva para aumentar las expectativas de inflación y provocar una depreciación del euro que estimule las exportaciones y frene la caída de precios.

Los efectos positivos de una política monetaria más expansiva se verían reforzados si el plan de inversiones de 315.000 millones de euros propuesto por el presidente de la Comisión Europea, Juncker, se materializase de manera efectiva y si los gobiernos de los países de la zona euro aprovecharan este impulso para acometer las reformas estructurales necesarias para aumentar el potencial de crecimiento. En este sentido, es importante que en 2015 siga la dinámica iniciada en 2014, según la cual la Comisión Europea ofrece mayor flexibilidad en el cumplimiento de las metas de reducción del déficit fiscal a cambio de resultados concretos en las reformas estructurales a nivel nacional, todo ello combinado con inversiones en grandes proyectos de infraestructuras paneuropeas en áreas como la energía o la economía digital. En cuanto a la gobernanza del euro, el nuevo presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, ha prometido avanzar en la creación de una verdadera unión económica y monetaria sobre la base de la hoja de ruta coordinada por su predecesor, Herman Van Rompuy, que planteaba avances en los campos bancario, fiscal, económico y político.¹⁰ Sin embargo, lo previsible es que los avances sean muy lentos a lo largo de 2015, salvo que una fuerte inestabilidad provocada por la situación de Grecia obligue a una reacción. En todo caso, dados los cortafuegos que la zona euro ha construido durante la crisis, es poco probable que estos eventos pudieran generar un contagio significativo que elevara las primas de riesgo de forma significativa.

Por último, en el otro gran tema de la agenda económica europea, el Acuerdo de Comercio e Inversiones con EEUU (TTIP), tampoco se esperan grandes avances. Aunque la idea original era concluir las negociaciones en 2015, éstas se están revelando más complejas que lo que se anticipaba en un principio, por lo que lo más probable es que la firma del acuerdo se retrase al 2016 ó se anuncie un compromiso de mínimos que, en todo caso, no tendrá impacto económico en el corto plazo.

(3.2) España y la economía internacional

La economía española está plenamente inserta en la globalización, por lo que también se debe atender a la evolución general de la economía mundial. El año 2015 se presenta con una doble cara para España: un marco relativamente favorable a nivel interno, y un contexto europeo e internacional difícil de navegar. Las ganancias de competitividad-precio logradas en los últimos años gracias a la devaluación interna, la bajada de los precios del petróleo y la presumible depreciación del euro deberían seguir apoyando las exportaciones. Además, un clima de negocios más positivo, la percepción exterior de que España es un buen destino para la inversión porque el país ha hecho los deberes (una imagen que las autoridades alemanas se encargan de reforzar en todos los foros internacionales) y cierto alivio en las políticas de austeridad como es propio en un año de elecciones, deberían estimular la demanda interna. Lo previsible es que la suma de todo ello lleve a un crecimiento moderado en torno al 2,5% del PIB que permita seguir reduciendo el desempleo.

¹⁰ Véase, en ese sentido, el documento elaborado por Stephen Pickford, Federico Steinberg y Miguel Otero-Iglesias (2014), *How to Fix the Euro. Strengthening Economic Governance in Europe*, Chatham House, Real Instituto Elcano y AREL, Londres, http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/home/chatham/public_html/sites/default/files/20140300FixTheEuroPickfordSteinbergIglesias.pdf.

Sin embargo, a nivel internacional el viento sigue estando de cara por el estancamiento europeo y la desaceleración de los mercados emergentes, que ha llevado al Fondo Monetario Internacional a reducir sus previsiones de crecimiento para los próximos años. De hecho, España es el único de los grandes países de la zona euro que está creciendo con cierto ímpetu, lo que demuestra cuán mal está la situación en las poco dinámicas Italia, Francia e incluso Alemania, que está notando las sanciones sobre Rusia y la desaceleración de los países emergentes. Por su parte, EEUU y el Reino Unido sí han crecido con fuerza (lo que les ha permitido acabar con sus políticas monetarias de expansión cuantitativa), aunque se mantienen las dudas sobre la robustez de esa recuperación y, sobre todo, la posibilidad de que ello baste para animar la demanda global.

Además, hay que estar atentos a varios nubarrones en el horizonte, como puede ser una posible crisis bancaria en China o las tensiones geopolíticas tanto en Oriente Medio como en la zona post-soviética (en particular los riesgos de una fuerte crisis económica en Rusia). Tampoco es descartable un posible recrudecimiento de la guerra de divisas si las políticas monetarias expansivas en Japón y la zona euro llevan a sus competidores a emprender una dinámica de devaluaciones u otras medidas proteccionistas. Finalmente, el impacto de la subida de los tipos de interés en EEUU puede tener un impacto negativo en los mercados internacionales, sobre todo en las bolsas (que podrían experimentar “pinchazos”) y en la estabilidad de los emergentes (que podrían sufrir fuertes salidas de capital).

En general, el lastre del desempleo y la deuda parecen condenar a la economía global a una senda de crecimiento mediocre (Brasil, por ejemplo, sólo crecerá en torno al 1%) e incluso de “estancamiento secular”, con desigualdad creciente para los países más desarrollados. En este sentido, se echa en falta una mayor coordinación a nivel internacional y el G-20, pese a los compromisos en la cumbre de 2014 de Brisbane, no ha acordado un plan de acción multilateral concreto. Esta pauta continuará en 2015, lo que podría desencadenar nuevos conflictos tanto en el ámbito monetario como en el comercial, donde los acuerdos comerciales preferenciales están socavando el sistema multilateral de comercio. Además, la presidencia del G-20 para 2015 corresponde a Turquía, un país con poco peso específico dentro del grupo, lo que no permite esperar avances importantes en la cooperación económica internacional para animar la demanda global.

En ese contexto tan difícil, España deberá ponderar bien los riesgos pero también las oportunidades estratégicas existentes y sus propias fortalezas para seguir creciendo.¹¹ Las empresas españolas, sobre todos las pymes, tendrán que redoblar sus esfuerzos para internacionalizarse. Es importante además que apuesten por la innovación y la diferenciación para lograr un mayor valor añadido y para insertarse de forma estratégica en las cadenas de suministro globales. La demanda interna va a aumentar levemente gracias a la bajada de impuestos, un mayor gasto público y la caída de los precios del petróleo. Es probable también que el sector de la construcción vuelva a mostrar por fin indicadores positivos, aunque muy tenues. Todo esto debería llevar a una tasa de inflación algo más alta, que facilitaría

¹¹ Federico Steinberg y Alfredo Arahuetes (coords.) (2014), V Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española, Informe Elcano nº 17, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4d53290046333d6ebcfce1c56628e08/InformeElcano17_Quinto_Indice_Elcano_Economia_Espanola.pdf?MOD=AJPERES&CA CHEID=4d53290046333d6ebcfce1c56628e08.

el necesario desapalancamiento y la estabilización de la ratio de deuda pública sobre el PIB. En donde no se esperan grandes cambios, por ser un año de elecciones municipales, autonómicas y generales, es en las reformas estructurales. Por otra parte, estas mismas elecciones pueden aumentar la percepción de inestabilidad política entre los inversores nacionales e internacionales si el problema catalán se recrudece y el apoyo a Podemos se consolida. Aún así, lo más probable es que ninguno de estos dos riesgos haga descarrilar ni el moderado crecimiento ni la generación de empleo en España.

(3.3) Competitividad energética e interconexiones

En la segunda mitad del pasado año los precios del petróleo se desplomaron con mayor rapidez de lo anticipado por la mayoría de los analistas. Si en la edición de 2014 de este documento se aventuraba que “los fundamentales sugieren una relajación de los precios”, para 2015 la conjetura correspondiente sería una estabilización de los mismos en niveles superiores a los de finales de 2014. La decisión de Arabia Saudí de dejar que el mercado ajuste los precios, manteniendo su cuota de mercado, tiene una lógica económica impecable: la de que el ajuste del mercado venga de aquellos productores cuyos costes de extracción son más altos, entre los que se encuentran desde los pozos más maduros o pequeños a los de aguas ultra-profundas en Noruega, las arenas bituminosas de Canadá, el crudo ultra-pesado venezolano y, por supuesto, el *tight oil* estadounidense. Los países del Golfo Pérsico tienen costes de extracción muy por debajo de los precios actuales, y salvo Irak e Irán, abundantes reservas de divisas para sostener sus presupuestos durante períodos prolongados de precios bajos del crudo.

Las previsiones de una ralentización en el aumento de la demanda de petróleo para 2015 podrían alterarse con la bajada de los precios, frenando la destrucción de demanda que ha supuesto el reciente periodo de precios elevados. Atendiendo a las previsiones de oferta y demanda, el mercado sigue padeciendo un exceso de oferta que deberá ajustarse en los próximos meses. Por otro lado, la prima de riesgo geopolítico que ha acompañado a los precios elevados de los últimos años puede reactivarse en cualquier momento, tal y como se ha apuntado en la sección correspondiente a la seguridad energética, al mencionar la volatilidad de la situación en Irak, Irán y Libia, y su potencial de desbordamiento a otros grandes productores de Oriente Medio, Norte de África e incluso el Golfo de Guinea.

Desde la perspectiva económica, la bajada de precios de petróleo, que promete ser corta, tiene un efecto muy positivo sobre una demanda europea que, como se ha dicho, es muy átona. Además, estos precios más bajos de la energía también ayudarán a la industria europea a recuperar algo de la competitividad perdida frente a EEUU por el abaratamiento ocasionado por la revolución no convencional. Y en tercer lugar, la caída de precios supone una gran oportunidad para las reformas energéticas en Europa. Por ejemplo, permite reducir externalidades medioambientales negativas aumentando los precios del carbono, hoy muy bajos, o introducir impuestos ambientales para compensar en parte la caída de precios y sus efectos no deseados sobre la eficiencia energética. Si la estrategia saudí es frenar la sustitución de su petróleo por fuentes renovables y evitar las mejoras en eficiencia energética, Europa (y España) deberían actuar en consecuencia, invirtiendo parte de los dividendos

económicos de la caída de precios en su modelo de transición energética. A diferencia del petróleo o el gas no convencionales, las energías renovables son energías autóctonas que producen a coste marginal cero: una vez realizada la inversión no hay volatilidad en los precios, ni correlación con ningún combustible, ni declive, ni emisiones. Más aún, proyectan poder energético blando, basado en un modelo atractivo de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.

El año 2015 también será crucial para la política energética europea porque durante el año deberán fijarse las bases de una Unión de la Energía que articule un mercado único y una política energética exterior común. La necesidad de erosionar el poder de mercado de Rusia en el mercado energético europeo ha actuado como catalizador de los importantes progresos realizados durante 2014. Entre ellos se encuentran las propuestas de inversiones en infraestructuras energéticas que contiene el Plan Juncker, el compromiso del 10% en interconexiones del Paquete de Energía y Clima y el nuevo impulso a la coordinación de las políticas energéticas exteriores. España supo aprovechar la oportunidad de postularse como parte de la solución a los problemas energéticos de Europa, solicitando poder ejercer su derecho a la solidaridad con sus socios europeos si existiesen las interconexiones para ello. Aunque los objetivos vinculantes aún no son ambiciosos, por primera vez en muchos años el tono europeo al respecto ha comenzado a cambiar, por lo que la tradicional oposición francesa resulta cada vez más costosa políticamente. En esa línea, España solicitó en diciembre pasado 15.000 millones de euros del Plan Juncker para interconexiones eléctricas y gasísticas, y a lo largo del año deberá remitir a la Comisión los presupuestos detallados para estos proyectos y mantenerse vigilante para materializar los compromisos adquiridos.

Sin interconexiones no puede haber competitividad, pues no habrá competencia; ni sostenibilidad, porque las renovables no pueden desplegarse conforme a las ventajas comparativas naturales; ni seguridad energética, al no poder ejercerse la solidaridad con algunos Estados miembros, como podría ocurrir (de nuevo) en 2015 en aquellos países más expuestos al tránsito de gas ruso por Ucrania. En todo caso, aunque sólo será el año 0 de un largo proceso que requiere ser alimentado en el tiempo, es importante iniciarlo con buen pie, manteniendo un tono constructivo y propositivo, aceptando la transacción sin imposición, y sin desviar la atención hacia debates secundarios.

Cualquier debate sobre la dimensión exterior de la Unión de la Energía debe partir de la consecución de un mercado europeo integrado y abierto a la competencia. En ese sentido, presenta muchas dificultades la propuesta franco-polaca de constituir una especie de central de compras (un monopsonio) a nivel europeo para agrupar los contratos de gas con los proveedores exteriores, que puede servir en este momento tan tenso con Rusia pero introduce un elemento de intervencionismo politizado y anticompetitivo. Para enfrentarse a Moscú con credibilidad resulta más eficaz completar el mercado interno y diversificar suministros desde otros proveedores mediante gaseoductos desde el Norte de África y Gas Natural Licuado de todo el mundo, lo que obviamente requiere objetivos de interconexión España-Francia muy superiores al 15% para 2030.

(3.4) Tendencias migratorias desde y hacia España

Los datos provisionales publicados por el INE en diciembre de 2014 indican que la salida de población desde España, tanto autóctona como inmigrante, se ha frenado durante el pasado año. En concreto, en el primer semestre de 2014 el saldo migratorio negativo se redujo a menos de la mitad que el del último semestre del 2013, y a casi un tercio en comparación con el primer trimestre de 2013. En total, supone una pérdida de 50.426 personas durante la primera mitad de 2014. Si esa tendencia de descenso se confirmara para el segundo semestre del año, 2014 habría acabado con una pérdida neta de población de unas 75.000 personas, lo que supone un casi inapreciable 0,0016% de la población total española, y resulta muy inferior a las 251.000 personas de 2013 y las 142.000 de 2012, el primer año en que descendió la población española.

De ese saldo negativo de 50.426 personas, sólo algo más de un tercio, 18.326, corresponde a nacidos en España, y esta cifra incluye a los hijos de inmigrantes nacidos en España que acompañan a sus padres en su vuelta al país de origen o en su traslado a otro país. Por otra parte, los datos de 2014 muestran que sólo un tercio de los nacidos en España que se recogen como emigrantes son personas en edad laboral. Es seguro que las fuentes estadísticas estén infraestimando el número de personas que salen del país en busca de un empleo, porque buena parte de ellas no se registra en los consulados de los países de destino ni se da de baja en el padrón español, y resulta por tanto invisible estadísticamente. De hecho, a la tradicional falta de incentivos para acudir al registro consular desde 2012 se une el haberse retirado el derecho al acceso gratuito a los servicios públicos de la sanidad española a los que emigran.

Ante estas dificultades, y considerando la percepción muy extendida en la sociedad española respecto a una salida masiva de jóvenes autóctonos que desde luego no se refleja en las estadísticas españolas, diversos analistas han intentado utilizar las "estadísticas espejo" de los países de destino para medir así el volumen de llegadas desde España, un esfuerzo que se encuentra con muchas dificultades analíticas pero que hasta ahora tampoco confirma que exista una sangría migratoria de jóvenes. Además, hay que tener en cuenta que en el saldo migratorio hay que incluir a los que se van, pero también a los que vuelven porque no han encontrado lo que querían; un retorno que a veces se produce a los pocos meses, de forma que no puede hablarse de migración consolidada sino de mera movilidad interior dentro la UE. Lo que sí puede afirmarse en cualquier caso es que tanto en el Reino Unido como Alemania (los dos principales destinos migratorios de los españoles), son mucho más numerosos los emigrantes griegos, italianos y portugueses que los españoles.

De cara a 2015, es previsible que siga ese descenso en la pérdida de población ya iniciado a finales de 2013. Con la actual tendencia, este año vería restablecerse un saldo positivo o, al menos, cercano a cero. Esto puede interpretarse como una expresión de confianza en el futuro económico del país o como el final de la salida de aquellos inmigrantes en paro que han decidido marcharse porque en sus países o en otros lugares tenían mejores perspectivas que en España. Ambas hipótesis no son excluyentes.

Una iniciativa interesante para 2015, que ayudaría a mejorar la hoy complicada medición del volumen y características de la emigración que sale desde España, consiste en facilitar el registro consular por Internet, siguiendo las indicaciones que en ese sentido hace la Estrategia Exterior española. También sería deseable modificar la norma sanitaria para que los españoles no pierdan su derecho a asistencia en España durante los primeros años después de haberse registrado como residentes fuera. En lo que respecta a la protección de los intereses de los emigrantes españoles, hay que destacar la modificación de las normas educativas que ahora permiten la homologación automática de las antiguas licenciaturas en ingenierías superiores, de modo que se asimilan a los que terminan el nuevo grado y el máster. Los ingenieros españoles son el grupo de mayor éxito y demanda en el exterior, pero se encontraban con un problema de reconocimiento de sus títulos hasta esta reforma.

Respecto a la atracción de “cerebros” hacia España y la retención de los que ya residen aquí, los resultados son negativos: las restricciones presupuestarias aplicadas a los organismos públicos de investigación y las universidades se han traducido en un descenso de investigadores y en el cierre de oportunidades laborales para los que inician la vida académica e investigadora, mientras que la reducción de los contratos Ramón y Cajal, diseñados para atraer talento desde el exterior ha sido muy sustancial: de 800 contratos al año en 2002 se pasó a 100 en 2013. Por último, el Decreto del 2011 que restringía la renovación de las plantillas a una de cada 10 plazas que quedan vacantes ha impedido a los que terminaban su periodo Ramón y Cajal la renovación de sus contratos en las universidades y centros de investigación, provocando una pérdida de los investigadores más competitivos. Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 elevan esa tasa de reposición al 50% en servicios esenciales, entre los que se incluye la universidad, un paso que implica una reducción en la tasa de destrucción del empleo en investigación que debería completarse lo antes posible con medidas que hagan viable la retención y atracción de investigadores.

(3.5) La proyección cultural y científica

Como se acaba de señalar, la internacionalización de la actividad científica y universitaria sigue lastrada por la restricción presupuestaria, con el correspondiente impacto en la reducción de las plantillas de los organismos públicos de investigación y la migración de científicos. Durante los actos de celebración del 75 aniversario del CSIC en noviembre de 2014, el Rey Felipe VI advirtió que España “no puede permitirse el lujo de formar a jóvenes cerebros para que después tengan que marcharse sin retorno posible”. Con todo, como también se ha dicho ya, los datos para 2015 muestran un leve crecimiento del gasto público en I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado del 4,8% para el próximo ejercicio, aunque con un reparto desigual entre la investigación civil (que crece un 1,3%) y la militar (que aumenta un 43,3%). Sin grandes cambios en el sombrío paisaje interior, la noticia esperanzadora la pone la comunidad iberoamericana de naciones, cuya última cumbre en Veracruz (México) puso finalmente en marcha un programa de movilidad e intercambio de profesores, estudiantes e investigadores universitarios al estilo del Erasmus europeo (que pretende llegar a más de 200.000 beneficiarios y 1.000 universidades en el próximo lustro), el Plan Iberoamericano de alfabetización y aprendizaje a lo largo de la vida 2015-2021, y el Proyecto Paulo Freire de movilidad académica para estudiantes de programas universitarios de formación del profesorado.

En el ámbito cultural, el panorama viene igualmente determinado por varios años de angustias como consecuencia de los recortes presupuestarios y el descenso de los recursos privados: sumando todas las administraciones, entre 2008 y 2012 el descenso del gasto público en cultura alcanzó el 32,69%, y el gasto privado cayó también desde casi 17.000 millones de euros en 2008 a poco más de 12.000 millones en 2013. Además, durante esta legislatura que termina, el objetivo de control del déficit público ha justificado tanto la contracción del gasto de las administraciones como la subida de los impuestos indirectos para los productos y servicios culturales –desde septiembre de 2012– hasta el 21%. A eso hay que sumar el decepcionante tratamiento del mecenazgo cultural en la reciente reforma fiscal y la ausencia de consenso en torno a la reforma de la ley de propiedad intelectual. En ese contexto tan complicado, el primer dato destacable para el 2015 es que los Presupuestos Generales del Estado incrementan un 4,3% las partidas en cultura, aunque no hay que olvidar que el Estado central suma apenas un 16% del gasto público en cultura, frente al 84% de las administraciones locales y autonómicas.

Por lo que se refiere estrictamente a la proyección de la lengua y la cultura en el exterior, las grandes instituciones competentes muestran para 2015 una agenda aún muy condicionada por las restricciones presupuestarias. AECID celebra dos importantes aniversarios: los 75 años de su biblioteca –que afronta ahora el desafío de su digitalización y sobre la que se ha elaborado un catálogo en árabe que se presentará por varios países mediterráneos en los próximos meses– y los primeros 10 años del programa de capacitación para el desarrollo en el sector cultural de la agencia, ACERCA, que en 2015 realizará medio centenar de seminarios en pleno proceso de transición hacia la formación en cultura digital. Por su parte, Acción Cultural Española dará continuidad a las giras de varias de sus producciones más exitosas: de marzo a julio, el Grand Palais de París acogerá una gran exposición monográfica sobre Velázquez como parte de un buen año en la relación cultural hispanofrancesa, que se completa con la apertura en primavera de la sede malagueña del Pompidou y una muestra sobre Barceló en el Museo Picasso de París. La mayor parte del esfuerzo se lo llevará el gran evento de diplomacia cultural de 2015, la Expo Internacional de Milán “Alimentar el planeta, energía para la vida” (mayo a octubre), en donde España resaltará la potencia mundial de su gastronomía.

El Instituto Cervantes, en colaboración con la Universidad Autónoma de México, la Universidad de Salamanca y el apoyo técnico de Telefónica Learning Service, lanzará en verano su Certificado Internacional de Español *online*, con el que pretende actualizar su cartera de servicios pero, sobre todo, recuperar el terreno que ha venido perdiendo en los últimos años (un 7,5% menos de matrículas el curso pasado). El Cervantes pondrá también en marcha en 2015 una red de centros de formación de profesorado de español como lengua extranjera en todo el ámbito iberoamericano, y será el encargado de realizar los exámenes de español para la obtención de la nacionalidad española por residencia. Además, en este mismo terreno de promoción del español, se deben reforzar las acciones desarrolladas conjuntamente con México, no sólo en EEUU sino también en otras partes del globo. Para ello es necesario despejar los temores existentes en ciertos medios mexicanos de que España pretende beneficiarse en solitario de este esquema de cooperación bilateral. Cuanto más paritarias sean las iniciativas que se impulsen, tanto mejor.

Entre las actividades culturales a desarrollar en España, aunque con impacto internacional, destaca la celebración del V Centenario del nacimiento de Teresa de Ávila y diversos actos vinculados a los cuatro siglos de la publicación de la segunda parte de *El Quijote*. Los grandes museos no han programado este año exposiciones muy destacables aparte de las dedicadas a Fortuny, Ribera y Bernini en el Museo del Prado, a Munch en el Thyssen-Bornemisza y la muestra que organiza el Guggenheim Bilbao *Making Africa*. También se puede mencionar la presencia de Colombia como país invitado a ARCO, con el apoyo de AECID.

En cuanto a las grandes industrias culturales, este año también estará marcado por la definitiva absorción de la editorial Anagrama por el grupo italiano Feltrinelli, lo que unido a la reciente compra de la división editorial de PRISA por Penguin Random House, redibuja el panorama editorial español. En el campo audiovisual, las cifras del cine español siguen beneficiándose de la participación en la producción –y, por tanto, en la promoción– de las dos grandes televisiones privadas y, a falta de datos definitivos, cabe hablar de un 2014 histórico, que podría incluso mejorar en 2015.

4 La presencia e influencia de España en sus distintos espacios de actuación durante 2015

(4.1) Europa

Tras un 2014 en el que se han cumplido las previsiones de estabilidad que se hacían en este documento el pasado año, las relaciones bilaterales de España con sus principales socios de la Unión no cambiarán de tendencia ni se alterará el actual buen ambiente. Ante todo, España intentará seguir contando con el decidido respaldo de Alemania a su política económica y, de este modo, fortalecer su posición en la UE como país que hace ajustes y logra éxitos asociados a los mismos, aunque este año los objetivos de austeridad o reformas queden aparcados por el momento electoral. Con Francia, España buscará mantener la excelente cooperación en materia de interior e impulsar las ya mencionadas negociaciones sobre interconexiones energéticas. Con Italia, el desafío migratorio pesará mucho en la agenda, intentando conseguir soluciones óptimas en el marco de una política común europea que todavía no existe. Con Portugal y Polonia (donde también habrá elecciones) se seguirá trabajando de manera estrecha. Y es muy posible que en 2015 se celebre la primera cumbre con el nuevo socio estratégico: Rumanía.

Una vez más, la relación con el Reino Unido merece un aparte. Tras el feliz resultado para Londres (y también para Madrid y las instituciones europeas) del referéndum escocés, se abre un debate territorial donde tendrán protagonismo las influencias mutuas hispano-británicas. Por otro lado, en 2014 se han seguido produciendo disputas en torno al istmo de Gibraltar, aunque no con la vehemencia del año anterior, y en 2015 arrancarán los grupos *ad hoc* que vendrán a sustituir el fallido diálogo tripartito. Asimismo, el resultado electoral de mayo de 2015 en el Reino Unido tendrá repercusión tanto en la relación con España como con el conjunto de la UE, con la que ya se han empezado a suscitar cuestiones hasta ahora clave de la integración, como la libre circulación de personas (en este sentido, hay que recordar los más de 700.000 británicos que viven en España, y a los que probablemente afectarían los cambios que se pudieran producir). Por otro lado, también cabe subrayar que la eventual salida del Reino Unido de la UE tendría consecuencias desastrosas para Gibraltar, que dejaría de formar parte de la misma. Los *lobbies* gibraltareños que con tanta eficacia actúan en el Palacio de Westminster, deberían tenerlo muy en cuenta.

Más al este, la gran ola de ampliaciones que se inició en 2004 y que concluyó en 2013 con el ingreso de Croacia se evalúa de forma positiva desde Madrid, aunque la valoración es más negativa al atender la evolución en algunos casos donde quizá hubieron de aplicarse con más rigor los Criterios de Copenhague. La sensación de fatiga que provoca la ampliación permite suponer que no se producirán nuevas adhesiones durante los próximos años, aunque España seguirá apoyando la negociación con los distintos países candidatos y, en particular, con Turquía y Serbia. Sin embargo, conseguir progresos con Ankara resultará difícil dada la dinámica de restricción de libertades y la progresiva reubicación geopolítica impulsadas por Erdogan. Sin embargo, la UE ha de esforzarse por no perder a Turquía, sobre todo en el marco de los conflictos en Siria, Irak y Ucrania. El mal clima entre Europa y Rusia también afecta el dossier de Serbia que, sin embargo, está avanzando en lo relativo a

Kosovo, un contencioso al que España podría contribuir de forma más positiva aunque en 2015 no se espera un cambio de actitud en este sentido.

En cuanto a la política de vecindad, parece claro que el enfoque de la UE no ha funcionado y hay que repensar esta política. España considera que se debe mantener una única política para ambos vecindarios, dejando claro que en ningún caso se trata de una antesala para la ampliación, y en ese sentido impulsó a finales de 2014 un *non-paper* asumido por el resto de Estados miembros mediterráneos. Lo que sí aceptan éstos es utilizar mejor el principio de diferenciación que supone aceptar que cada vecino puede desarrollar su relación con la UE de un modo distinto.

España no ha tenido históricamente una política propia de cara a la vecindad oriental, siendo su espacio natural la vecindad meridional. No obstante, el curso de los acontecimientos de 2014 ha supuesto que España se vuelva más activa, acompañando la firmeza de la posición común europea en lo relativo a sanciones y, a la vez, tratando de jugar un papel más conciliador con Rusia, lo cual no siempre tiene buena acogida entre las diplomacias occidentales más beligerantes contra Putin. En este conflicto, al margen de cuestiones energéticas o comerciales, se juega una auténtica batalla geopolítica que va mucho más allá de la secesión y absorción por Rusia de Crimea, radicalmente condenada por Madrid, que tiene que ver con la defensa de valores esenciales en la que España ha de posicionarse con la misma rotundidad.

(4.2) Magreb y Oriente Medio

Las turbulencias políticas y sociales fueron el principal rasgo común entre los países del sur y el este del Mediterráneo durante 2014. Oriente Medio se está convirtiendo en una región con múltiples focos de inestabilidad y un creciente grado de complejidad en los conflictos que la atraviesan. España, como único país de la UE fronterizo con el mundo árabe, se juega mucho en la evolución de su vecindario meridional. Tanto si las transformaciones en curso desembocan en mayor libertad y desarrollo, como si engendran más frustración y caos, la seguridad y el bienestar de la sociedad española dependerán en no poca medida de las dinámicas que se generan en el Magreb y Oriente Medio.

El diagnóstico hecho aquí el año pasado de seis condicionantes que marcan el devenir del mundo árabe (la profundidad de las transformaciones políticas y sociales, la disparidad en la evolución de los procesos de cambio, la pervivencia de las causas del malestar socioeconómico, la dificultad de traducir las demandas de mejora en hechos concretos, el aumento de las divisiones étnicas y sectarias, y la transformación del papel de EEUU en la región) sigue siendo relevante para 2015. Esos condicionantes han de ser tenidos en cuenta a la hora de planificar y ejecutar la acción de España en este vecindario sur, tanto a nivel bilateral como en el marco comunitario y en foros internacionales como la ONU.

Los factores que se destacaron en la anterior edición de este documento como generadores de desestabilización en Oriente Medio y el Magreb han ido a más en el año transcurrido desde su publicación. A los destacados en su momento (el desgobierno en algunos países,

los conflictos armados transfronterizos y las dinámicas de radicalización ideológica y violenta), habría que sumar el cuestionamiento creciente de las fronteras heredadas del colonialismo europeo, la descomposición de algunos Estados (una realidad ya en Siria, Irak, Libia y Yemen), posibles guerras entre vecinos o una –poco probable pero no descartable– conflagración regional.

La prioridad de España reside en que se mantenga la estabilidad política y social en la región del Magreb, se aprovechen las oportunidades económicas, se garantice el suministro energético y se pongan en valor las ventajas comparativas que España tiene en esa región a la hora de trabajar con socios y aliados internacionales.¹² Tanto por cuestiones de principio como pragmáticas, España debería aprovechar sus recursos propios y su capacidad de influencia en marcos multilaterales para fomentar cambios en su vecindario sur cuyos objetivos sean avanzar en el buen gobierno y el pluralismo, aumentar la integración regional y desactivar las causas del malestar económico. De lo contrario, la exclusión política y social generará el caldo de cultivo que llevará a una mayor radicalización y a una erosión progresiva de los Estados de la región.

A día de hoy, una desestabilización de Marruecos y/o Argelia es el mayor riesgo exterior al que se enfrenta España. Sin embargo, hay que evitar confundir estabilidad con estancamiento. Como está quedando patente, es la falta de avances hacia el buen gobierno lo que genera la frustración social que lleva al cuestionamiento del *statu quo* por distintas vías, bien sea mediante el activismo pacífico, las convulsiones sociales, las luchas de poder o el recurso a opciones extremistas y violentas. El hecho de que la situación ahora sea mucho peor en varios países del Mediterráneo oriental que en algunos del Magreb no debería generar una sensación de autocomplacencia. El contagio de dinámicas preocupantes o factores como la bajada sostenida de los precios de los hidrocarburos pueden alterar sensiblemente el panorama en el norte de África.

En la agenda específica de 2015 hacia la región destacan las complejas responsabilidades ya mencionadas que tendrá que asumir España por su presencia en el Consejo de Seguridad de la ONU: en especial, el debate sobre la renovación de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO), y los movimientos relativos al reconocimiento de un Estado de Palestina que conviva junto a Israel. Esa tendencia, que fue a más durante 2014 en la UE (con el reconocimiento por parte de Suecia y las votaciones en varios parlamentos, incluido el español), se acentuará previsiblemente si las elecciones israelíes de marzo de 2015 producen un gobierno más intransigente. Menos problemas plantearán otras votaciones en la ONU relacionadas con el programa nuclear de Irán o con Siria, aunque también generarán tensiones.

La gravísima situación que vive Siria a causa de la brutal represión ejercida por el régimen de Bashar al-Asad desde marzo de 2011, y la posterior irrupción de grupos yihadistas criminales como Daesh o EI, puede envenenar aún más la realidad cotidiana en Oriente

¹² Véase, con una visión estratégica integral que incluye el Magreb y su entorno: Félix Arteaga (coord.) (2014), España mirando al sur: del Mediterráneo al Sahel, Informe Elcano nº 18, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545/InformeElcano18_Espana_mirando_al_sur_mediterraneo_sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545.

Medio. Un riesgo es la “rutinización” del yihadismo violento y el recurso a la “lucha contra el terrorismo” por parte de los regímenes de la región para justificar políticas represivas de amplio espectro. Aunque haya miles de kilómetros de distancia entre los epicentros de esos fenómenos y España, los efectos se harán sentir cada vez más cerca en el norte del Mediterráneo y ninguno de ellos será positivo en el corto plazo.

Tres países (Libia, Túnez y Egipto) deberían recibir una atención especial de España a lo largo de 2015 por distintos motivos. Por un lado, Libia es un país en caída libre, carcomido por la violencia y las luchas fratricidas. Los focos de radicalismo en Libia y la gran disponibilidad de armas son una amenaza directa para Europa, incluida España, y para sus países vecinos inmediatos. Por otro lado, Túnez y Egipto representan los polos opuestos de las transiciones árabes iniciadas en enero de 2011. En la parte positiva, en 2014 la sociedad tunecina y sus elites políticas han sido capaces de celebrar elecciones democráticas con alternancia pacífica en el poder (entre islamistas y laicos), así como de aprobar la Constitución más avanzada, democrática e igualitaria de la historia de los árabes. Por esos motivos, y para evitar los efectos negativos de lo que ocurre en Libia, España y la UE deben prestar un apoyo más decidido a los tunecinos. Egipto, por el contrario, lleva cuatro años sumido en una transición errática que, por el momento, ha llevado al poder a un régimen autoritario sostenido por los militares. Desde el derrocamiento del gobierno de los Hermanos Musulmanes en julio de 2013, el actual régimen reprime con fuerza cualquier oposición o activismo político. Esa represión se suma a unas enormes dificultades socioeconómicas (sólo las cuantiosas ayudas de los países del Golfo están evitando el colapso de la economía egipcia) y a un deterioro en las condiciones de seguridad.

(4.3) América Latina

Si se comienza el examen de la política española en la región durante 2015 por el estado de la relación iberoamericana, hay que señalar que el resultado de la Cumbre de Veracruz –pese a las destacadas ausencias de ciertos países que México no pudo evitar– permite ser moderadamente optimista sobre el futuro de las reformas que debe impulsar Rebeca Grynspan, la nueva secretaria general Iberoamericana. Dados los desafíos subyacentes a la fragmentación de la región, la búsqueda del pragmatismo y el énfasis que se está poniendo en la cultura, la educación, la innovación y la cooperación parece razonable. En esa misma dirección hay que reducir las expectativas de fijarse grandes metas políticas para centrarse en aquello más alcanzable. Por eso, tras lo acordado en Veracruz, España debe apoyar con esfuerzo diplomático y con los recursos disponibles, tanto públicos como privados, la puesta en marcha del antes mencionado “Erasmus” iberoamericano. Una importante plataforma para ello es la Fundación Carolina, tanto con sus programas de becas como de movilidad de líderes e investigadores. Sin embargo, el programa sólo puede salir adelante si hay un respaldo más o menos paritario de todos los países y las partes implicadas.

Esta hoja de ruta pragmática es la que a partir de ahora y hasta la próxima Cumbre (prevista para 2016 en Colombia) debe hacer suya la diplomacia española. De todos modos, y precisamente por el hecho de que este año sea el primero sin Cumbre, urge acelerar las reformas en la SEGIB, potenciando aquellas medidas que garanticen un funcionamiento más eficaz y una

mayor visibilidad de lo iberoamericano. En paralelo, España debe acompañar los esfuerzos de Gynspan por “latinoamericanizar” todo el proyecto de Comunidad Iberoamericana, a la vez que se impulsa una reflexión sobre la disyuntiva entre voluntariedad y compromiso exigible a los países participantes en el sistema. En paralelo, España debe seguir apoyando las iniciativas gubernamentales o multilaterales de integración propiamente latinoamericana (Unasur o CELAC), de las que se pueden beneficiar las empresas españolas, y mantener la neutralidad en los proyectos que agrupan sólo a grupos de países (sin perjuicio de la buena relación existente con la Alianza del Pacífico).

Por lo que se refiere a las relaciones euro-latinoamericanas, este año destaca la Cumbre UE-CELAC a celebrar en Bruselas en junio, donde se medirán los avances en el Tratado Multipartes con Ecuador y, sobre todo, lo ocurrido finalmente con el Tratado que se está negociando con Cuba. Tras el acercamiento entre Cuba y EEUU, la UE debería desempeñar un papel más activo en relación con la isla, y España debe impulsar la política europea en la materia. Por lo que se refiere al Mercosur, es de esperar que el nuevo gobierno de Dilma Rousseff facilite la reanudación de las negociaciones, aunque las elecciones argentinas de octubre supondrán un obstáculo. De todos modos, España deberá implicarse de forma clara tanto en estas negociaciones como en las relaciones euro-latinoamericanas en general. Un asunto que debería recibir mayor atención por parte española es el reforzamiento del control europeo de la Fundación EULAC.

Pasando ya a la relación bilateral de España y América Latina, en el análisis de 2014 se apuntaba la necesidad de recuperar parte del terreno perdido como consecuencia de la crisis de 2008. Se ha avanzado bastante en el aspecto económico, gracias a la mayor internacionalización de las pymes españolas, que favorece la expansión de exportaciones hacia la región y el establecimiento de empresas distintas de las tradicionales multinacionales, algo que requiere intensificar el ejercicio de reflexión sobre la efectiva protección de inversiones españolas en el exterior.¹³ En sentido inverso se debe seguir estimulando la mayor presencia de IED latinoamericana en España, como ya ocurre con la proveniente de México. En el terreno político, se han profundizado sobre todo las relaciones con México (donde destacó en 2014 la exitosa visita a Madrid de Enrique Peña Nieto) y con los demás integrantes de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú).

Este es un camino que hay que consolidar, aunque sin abandonar a aquellos países de fuera del bloque con los que es necesario estrechar los vínculos bilaterales, comenzando por Brasil.¹⁴ Para ello, debe garantizarse la representación española al más alto nivel (tanto del Gobierno como de la Jefatura del Estado) en las tomas de posesión de los presidentes latinoamericanos, y en 2015 habrá actos de esta naturaleza en Argentina, Bolivia y Uruguay. La ausencia de una alta representación gubernamental o de la Casa Real en la

¹³ Gonzalo Escribano (coord.) (2014), “La seguridad de las inversiones en el exterior: una agenda en expansión”, Policy Paper nº 3/2014, Real Instituto Elcano, Madrid, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/15534a0044fea0cb841dc7f929834981/Elcano-Policy-Paper-seguridad-inversiones-en-exterior.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=15534a0044fea0cb841dc7f929834981>.

¹⁴ Carlos Malamud (coord.) (2014), Relaciones España-Brasil, Informe Elcano nº 16, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/48eb1f8043e35783ac8cff80bc5a2e3e/InformeElcano16_Relaciones_Espana_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=48eb1f8043e35783ac8cff80bc5a2e3e.

toma de posesión de la presidenta brasileña Dilma Rousseff, el 1 de enero, no debe servir de precedente en casos similares. Además, esa recomendable alta presencia española en la región debe acompañarse de más acciones coordinadas –y con trato igualitario– entre Madrid y las capitales latinoamericanas en los foros multilaterales. El apoyo recibido por la candidatura española al Consejo de Seguridad es un logro en ese sentido.

También es importante normalizar las relaciones con Cuba, Venezuela y los demás países del ALBA, un camino que ya se ha iniciado con algunos resultados contradictorios, pero que debe ser profundizado tanto en el terreno político como empresarial. En el caso de Venezuela, donde existe gran incertidumbre sobre su futuro político y económico, son muchos los intereses allí presentes, destacando la nutrida colonia española y algunas inversiones de consideración (Repsol, Telefónica, Mapfre y otras). En el caso de Cuba, y más tras la normalización de las relaciones con EEUU, la pregunta que se debe formular el Gobierno español es qué tipo de presencia quiere tener en el momento en que se inicie la transición política, bien porque Raúl Castro haya llegado al final de su último mandato (2018), bien por algún otro motivo que precipite un relevo en la cúpula del país. Cuanto mayor sea el protagonismo que se quiera tener, mayor diálogo habrá que potenciar con las actuales autoridades, sin renunciar a la defensa de los derechos humanos y del contacto con las distintas formas de oposición. También se deberá seguir coordinando la política hacia Cuba tanto con el Servicio Europeo de Acción Exterior como con el Departamento de Estado norteamericano, tal como se ha venido haciendo hasta ahora. En Cuba también se desarrollan las conversaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, unas negociaciones que España debe seguir apoyando, como ha hecho hasta ahora

(4.4) EEUU

En 2014, el año diplomático se inició con el viaje oficial del presidente del Gobierno a Washington. Una visita que fue, en primer lugar, un espaldarazo de la Administración Obama a las reformas económicas impulsadas por el Gobierno español y, en segundo lugar, un apoyo a la cooperación y relación transatlántica. La relación bilateral durante el resto del año estuvo marcada por cuestiones empresariales y la búsqueda de nuevas inversiones mutuas, sobre todo en los sectores de las nuevas tecnologías y la energía. También en el ámbito económico hay que subrayar la importancia de que España se haya mantenido fuera de la lista negra de la piratería pues, de lo contrario, peligrarían todos los negocios con EEUU relacionados con la propiedad intelectual.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año la defensa y los desafíos a la seguridad internacional cobraron más protagonismo en las relaciones bilaterales. Al despliegue del sistema antimisiles en Rota y la llegada de dos de los cuatro destructores que forman parte de él –el USS Cook y el USS Ross– hay que sumar el acuerdo del Pentágono y el Gobierno español para aumentar la presencia de la fuerza de respuesta rápida estadounidense en Morón, pensada principalmente para responder a crisis en África. Además, desde mediados de octubre, y tras recibir la solicitud de apoyo de EEUU, España puso a disposición del gobierno estadounidense las bases de Rota y Morón para el transporte de material y

personal en apoyo a la operación *United Assistance* de lucha contra el ébola en África occidental. Estas escalas de vuelos fueron en su mayoría técnicas y de reabastecimiento, y su procedimiento de autorización se realiza caso por caso (ya que España no será zona de evacuación o descanso). Por último, España ha pasado a formar parte de los 22 países que componen la coalición internacional, liderada por EEUU, que lucha contra el Daesh o el EI en Irak. En el ámbito de la defensa tampoco se ha descuidado a lo largo de 2014 la cooperación industrial.

En 2015, las relaciones continuarán marcadas por la cooperación en el ámbito de la seguridad, y la relación empresarial, quedando en el aire la esperada visita a España de Barack Obama, en respuesta a la invitación del presidente del Gobierno español. El embajador estadounidense en Madrid está trabajando para organizar dicha visita antes de que finalice el actual mandato presidencial.

Desde el punto de vista de la defensa, a lo largo del este año se espera la llegada a Rota de los destructores USS Porter y USS Carney como parte del despliegue del sistema antimisiles, aunque se trata de buques multimisión que también contribuirán a la seguridad marítima regional, actividades de rescate, misiones humanitarias y operaciones de apoyo a la OTAN en la región, con especial atención a los acontecimientos en el Sahel y los retos de seguridad en África. La utilidad estratégica de la presencia estadounidense en España tanto para EEUU como para la OTAN es destacada de forma continua por las autoridades de Washington. Además, España tiene la posibilidad de ser nación marco para el adiestramiento de las fuerzas vinculadas al escudo antimisiles en Rota. También destaca en este ámbito de la seguridad el apoyo español a la lucha contra el ébola, la participación de España en la lucha contra el EI mediante el envío de efectivos a Irak para entrenar al ejército local y la cooperación contra el terrorismo yihadista y el reclutamiento de occidentales por parte de organizaciones terroristas.

En el terreno económico, en 2015 las negociaciones para alcanzar un acuerdo transatlántico de comercio e inversiones entre la UE y EEUU entran en un período clave. Como ya se ha dicho, España apoya un rápido avance en las negociaciones y unas conclusiones satisfactorias en un plazo adecuado. En lo referido al comercio e inversiones bilaterales, en 2015 continuará la senda creciente, si bien quedan todavía muchos sectores, como el agroalimentario, las tecnologías de la información y la comunicación, y las energías renovables, en los que hay mucho potencial no aprovechado de interacción entre ambos países.

(4.5) Sahel y África Subsahariana

La visita en junio de 2014 de Mariano Rajoy a Guinea Ecuatorial con el objeto de asistir a la 23 Cumbre de la Unión Africana (UA) en Malabo fue lo más destacado de la relación entre España y la región subsahariana durante el año pasado. Unos meses antes, en enero de 2014, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, también había participado representando a España como Estado observador en los márgenes de la anterior cumbre de la UA, en la que ya destacó la importancia del

continente para la política exterior de España. Esas presencias de alto nivel, coronadas en enero de 2015 por la del Rey Felipe VI en la 24 Cumbre celebrada en Addis Abeba, ponen de manifiesto el creciente interés de España por el continente, que se ha ido traduciendo en que las empresas españolas hoy en día exportan más a África que a América Latina. Esa relación también tiene ahora un fuerte componente diplomático, en el contexto de la reciente candidatura española al Consejo de Seguridad. Si el año pasado se aprovechó para recabar apoyos entre los países africanos, una vez lograda la elección España debe cumplir su promesa de usar su puesto para apoyar al continente y cooperar con los países africanos que también formarán parte del Consejo durante el bienio.

Este año 2015 debiera ser, por tanto, una oportunidad para que España empiece a desempeñar un papel relevante en la región, obligado además por la cercanía geográfica. La relación se desea construir sobre tres pilares fundamentales. En primer lugar, se debe responder a los enormes desafíos a la paz y la seguridad africanas, en coordinación con las organizaciones regionales competentes, y ahí las Fuerzas Armadas españolas ya desarrollan misiones en Malí, Somalia y la República Centroafricana. En segundo lugar, se pretende contribuir al avance de la democracia y los derechos humanos en el continente. Y, por último, se trata de promover una asociación económica entre África y Europa, además de hacer un mayor esfuerzo para potenciar la presencia empresarial de España en África Subsahariana.

El camino apenas se ha iniciado, pero una efímera euforia hacia el continente parece dejar paso a la incertidumbre tras la propagación del ébola en África Occidental y su posible expansión a otros países del África Subsahariana. Eso ya está teniendo ciertas consecuencias para la actividad económica regional, al afectar la confianza de los consumidores, retrasando decisiones de inversión y desacelerando las actividades comerciales. En suma, el impulso inicial parece que se estanca a la espera del desarrollo de la lucha contra el ébola, donde España participará con perfil bajo, poniendo a disposición del gobierno estadounidense las bases de Rota y Morón para el transporte de material y personal a la región.

(4.6) Asia y Pacífico

Se han cumplido las previsiones planteadas en la edición anterior de este documento sobre la situación en Asia Pacífico y sobre las relaciones de España con esta parte del mundo. Respecto a lo primero, destacan los cambios de gobierno en las dos democracias más populosas de la zona, la India e Indonesia, donde asumieron el poder los dos candidatos esperados, Narendra Modi y Joko Widodo, el aumento de la polarización política en Tailandia, que derivó en un golpe de Estado, y el incremento de las tensiones territoriales entre China y varios de sus vecinos. El acontecimiento más relevante del año que no se predijo fue la convocatoria de elecciones generales anticipadas en Japón. En cuanto a las relaciones de España con la región, los hitos más destacados en 2014 han sido la visita de Mariano Rajoy a China, la exitosa clausura del Año Dual España-Japón y la celebración del primer Foro España-India.

En el ámbito económico, más allá de la desaceleración que afectará a varias de las principales economías asiáticas, se espera que 2015 sea un año especialmente significativo para el desarrollo de la integración económica en la región. Los dos hitos más esperados en este campo son la creación de la Comunidad Económica ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y la firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Más allá de si los países de la ASEAN serán capaces de cumplir los plazos y los criterios que ellos mismos se han marcado, parece innegable que en 2015 sus miembros seguirán profundizando en su integración económica, lo que genera importantes repercusiones para las empresas españolas implantadas en la región. En cuanto al TPP, la reelección de Shinzo Abe y su necesidad de impulsar reformas estructurales en Japón facilitará la firma de un acuerdo, que inicialmente supondrá una desventaja para las empresas europeas, y que marcará también la reanudación de las negociaciones de la UE para establecer acuerdos de libre comercio con Japón y Malasia. También se espera que en 2015 se firme un acuerdo de libre comercio entre la UE y Vietnam, cuyas negociaciones han entrado ya en su última fase.

La presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hará que España se vea más involucrada en los desafíos a la seguridad internacional que emergen de Asia Oriental. Esto debería aprovecharse para estrechar relaciones en materia de seguridad con los países de la región y para abordar estas cuestiones en los Foros y Tribunales que se celebrarán en 2015 entre España y varios países asiáticos. El asunto que con más probabilidad podría entrar en la agenda del Consejo de Seguridad es el programa nuclear norcoreano por la celebración de un nuevo ensayo nuclear, pues, a diferencia de otros casos, como las crecientes tensiones en el Mar del Sur de China y en el Mar de China Oriental, en este tema sí que existe un consenso entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad a la hora de censurar la posesión de armamento nuclear por parte de Pyongyang. La prioridad española en esta cuestión (máxime considerando la responsabilidad de ejercer la presidencia del Comité 1718 del Consejo relativo a las sanciones a este país) debe ser trabajar con los principales actores en la zona para evitar el tráfico de material y tecnología nuclear desde Corea del Norte y para desmantelar el programa nuclear militar. A ser posible, el proceso que condujese a esta situación debería contemplar medidas para incrementar la internacionalización de la economía norcoreana y mejorar las condiciones de vida de su población.

En 2015 será todavía más visible que en los últimos años la paradoja asiática que consiste en aunar un creciente grado de interdependencia económica con una significativa intensificación del gasto militar. La mayor preocupación de los líderes de los grandes Estados de la región es reactivar el crecimiento económico de sus países, como se puso de manifiesto en los procesos electorales celebrados en la India, Indonesia y Japón en 2014. Sin embargo, más allá de si puede hablarse de carrera armamentística o no, resulta evidente que hay una intensificación significativa del gasto militar en la región, a pesar de que la coyuntura económica no sea especialmente propicia para ello: el presupuesto militar de la India y China aumentarán más del 10%, sustancialmente por encima del incremento de su PIB; el de Japón crecerá un 3,5% a pesar de estar en recesión y con un nivel de endeudamiento público por encima del 240% de su PIB; y el presidente Jokowi ha anunciado que al finalizar

su mandato en 2019 el porcentaje del PIB de Indonesia destinado a defensa sería un 50% mayor que el actual. Esto, unido al recrudecimiento de las disputas territoriales entre China y varios de sus vecinos, y al marcado carácter nacionalista de los líderes que gobiernan las tres mayores economías de la región, apunta a que no se pueda descartar a lo largo de 2015 el estallido de alguna crisis de intensidad moderada en la zona.

En lo que a los procesos de cambio interno se refiere, habrá que prestar particular atención a tres países: Afganistán, Myanmar y Tailandia. En Afganistán, donde se mantendrá un contingente militar español, es necesario analizar la incidencia de la notable reducción de la presencia militar de la OTAN sobre la estabilidad del país, pues no es ni mucho menos descartable un sustancial aumento de la actividad terrorista. En Myanmar es preciso estar atentos para que finalmente se celebren, con todas las garantías democráticas, las elecciones generales anunciadas para finales de octubre o principios de noviembre. Por último, en el antiguo reino siamés habrá que hacer lo posible para que los generales golpistas convoquen elecciones en un plazo razonable.

Conclusiones

Tal y como anunciábamos en la edición anterior de esta publicación, 2014 no ha sido un año cualquiera para la política exterior española. Sería equivocado incurrir en triunfalismos, pero parece haberse superado un punto de inflexión, de forma que la posición internacional y europea del país habría comenzado a mejorar al ritmo –lento– al que se va recuperando la economía tras más de seis años de crisis. Se han producido, además, dos hitos propios que destacan necesariamente en el balance: la aprobación de un nuevo marco jurídico y doctrinal para la acción internacional de España, y el haber conseguido un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En primer lugar, y comenzando por la norma y el documento estratégico, el gobierno ha logrado sacar adelante –aunque con menos consenso político del que hubiera sido deseable– dos productos largamente reclamados. La Ley de Acción y Servicio Exterior ha roto la maldición de diversos proyectos fracasados desde los años 80, lo que obligaba a mantener en vigor hasta ese momento una legislación preconstitucional, sólo parcialmente compensada por diversos decretos de rango menor. Tras haberse conseguido ese desarrollo legal general, y de hecho como consecuencia del mismo, se ha elaborado una Estrategia de Acción Exterior que habrá que comenzar a desplegar en 2015 a pesar de la persistente restricción presupuestaria.

Por lo que se refiere al Consejo de Seguridad, debe advertirse que España asume una importante responsabilidad en un mundo que, como adelantábamos en las conclusiones de la anterior edición de este documento, se ha vuelto muy convulso durante 2014 (sobre todo en Ucrania, en Siria-Irak y en distintos focos de Asia o el norte de África). De todos modos, las turbulencias conviven con desarrollos más positivos del escenario internacional (crecimiento de mercados emergentes, caída en el precio de la energía, avances en diversas negociaciones comerciales o evolución política en Túnez, Colombia y Cuba) y también en el seno de la UE donde, a pesar del estancamiento y las dudas, se ha iniciado una nueva legislatura en la que parece detectarse un mayor equilibrio en la gobernanza económica del euro y cierta solidez diplomática frente al activismo ruso.

Los españoles se enfrentan, pues, a un mundo inseguro y a una integración europea aún desorientada, al mismo tiempo que tienen ante sí una cita importante con las urnas en unas elecciones que pueden alterar algunos elementos clave del actual sistema democrático. La mejoría económica y de la imagen-país no oculta el malestar social y político que aún caracteriza a España. Aunque el debate en los últimos años ha sido muy introspectivo, con mucho énfasis en las debilidades propias del modelo productivo, en el funcionamiento de las instituciones y en la organización territorial, convendría conectar esa reflexión nacional con el contexto internacional en el que se inserta nuestro país. Estamos en un mundo y una UE complejos, que cambian muy rápidamente, muy distintos de lo que hemos conocido hasta la fecha. A todo ello se enfrentan unos ciudadanos que tal vez no sean del todo conscientes del impacto cada vez más directo que tienen las dinámicas globales y europeas en sus

vidas cotidianas y que, debido a la “burbuja de pesimismo” que todavía no ha explotado, tampoco acaban de creerse que España es un actor importante en esa globalización (a pesar de ser la decimoprimer potencia del mundo en lo que a presencia global se refiere, en un mundo en el que conviven casi 200 Estados).

Por eso, en el momento de hacer balance de lo sucedido en 2014 y de anticipar lo que ocurrirá en 2015, volvemos a reivindicar la necesidad de situar a la ciudadanía española en el centro de la política exterior, y también de apelar a esos ciudadanos para que concedan más protagonismo al escenario exterior y no crean que, para bien o para mal, se puede gobernar sus vidas mirando sólo al pequeño ámbito del país o de su territorio más cercano. Ciertamente, la globalización y la europeización son cada vez más difíciles de gobernar, pero precisamente por ello es necesario esforzarse mucho más al intentarlo. Una tarea en la que el Real Instituto Elcano pretende seguir colaborando con la sociedad española, haciendo pedagogía –hacia dentro y hacia fuera– sobre el papel que España puede y debe desempeñar más allá de sus fronteras.

Real Instituto Elcano

*Coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Diana Barrantes, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Iliana Olivié, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinares, Alicia Sorroza y Federico Steinberg**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.*