

Ignacio Molina (coord.) - Febrero 2016

# España en el mundo en 2016: perspectivas y desafíos

© 2016 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

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

# Elcano Policy Paper

Trabajo colectivo del Real Instituto Elcano que pretende hacer un análisis prospectivo de la posición internacional de España de cara a 2016 y cierto balance de lo ocurrido en 2015. La primera sección, además de una panorámica general marcada por la difícil formación de gobierno, repasa las principales cuestiones pendientes para la nueva etapa de acción exterior que ahora arranca; incluyendo los ámbitos sectoriales de seguridad y defensa, política económica y energética internacional, cooperación, proyección cultural y política migratoria. A continuación se exponen los importantes retos a los que se enfrenta España en los asuntos de la agenda global (derechos humanos, seguridad internacional, terrorismo, economía mundial, energía, clima y desarrollo). La tercera sección aborda las cuestiones relativas al papel de España en Europa, en un momento delicado para el proceso de integración por la combinación de diversas crisis en el ámbito humanitario, político-institucional y de la seguridad, que oscurecen la situación de relativa tranquilidad recién alcanzada en la Eurozona. Finalmente, se hace un repaso a lo que puede esperarse de las relaciones exteriores de España en los demás espacios geográficos, desde el cercano Magreb hasta la región de Asia Oriental. El documento se cierra con unas conclusiones que ponderan el grado de acierto de las previsiones realizadas en la edición de 2015 de este mismo documento.

¿qué podemos esperar de 2016?

Perspectivas para la acción exterior del nuevo gobierno  
España ante los desafíos globales  
España ante los desafíos europeos  
España ante los desafíos regionales



El Real Instituto Elcano (RIE) presenta la cuarta edición anual de este documento, “España en el mundo”, que, como su nombre y cadencia indican, pretende analizar lo que estos 12 meses pueden deparar a la posición internacional y la acción exterior de nuestro país. Con la experiencia ya acumulada puede decirse que se ha consolidado entre las publicaciones de referencia del Instituto y el resultado parece recibirse con mucho interés, como atestiguan las miles de descargas en nuestra web de las tres entregas anteriores.

Los rasgos básicos de este ejercicio se derivan de la combinación de tres elementos: (1) un análisis de situación y contexto; (2) cierto balance de lo acontecido en el año recién terminado; y (3) un examen prospectivo a corto plazo que incluye, además, recomendaciones para una política exterior y de internacionalización más efectiva. Pero también es característico el hecho de ser un producto coral en el que participa todo el equipo de investigadores e investigadoras del Instituto y esa cualidad, además de proporcionar solidez a las distintas secciones especializadas del texto, ha ayudado a fortalecer durante todo este tiempo el enfoque de trabajo colectivo e interdisciplinar dentro del RIE.

Interdisciplinariedad entendida, desde luego, como pluralidad académica: el equipo Elcano está conformado por una veintena larga de politólogos, economistas, sociólogos, juristas, historiadores y expertos en relaciones internacionales, seguridad y estudios de área. Pero también en el sentido metodológico de dónde y cómo ejercemos esa actividad, esto es, en el amplio espacio que media entre el mundo de la teorización y el de la toma de decisiones reales. Cruzando, por consiguiente, los límites estrictos del ámbito científico para cooperar –sin perder rigor, y desde la independencia– con políticos, altos funcionarios, empresarios, consultores y otros representantes de la sociedad civil, cuya colaboración resulta imprescindible para el éxito de un *think-tank* ambicioso. Ese marco multidimensional, que apuesta por integrar el análisis explicativo de los problemas objetivos con el enfoque prescriptivo de las posibles soluciones, es el que debe caracterizar nuestro trabajo.

Un trabajo, el del RIE, que en 2015 ha vuelto a resultar muy fructífero y que incluye diversos hitos que aquí me gustaría subrayar. Nuestras series de publicaciones han seguido aumentando a buen ritmo este año: tres libros, 18 documentos de trabajo, 75 ARIs, 59 comentarios y varios informes. En esa colección merecen ser mencionados varios trabajos especialmente importantes para la acción exterior española. De manera destacada, un completo Informe sobre el estado de las relaciones bilaterales con Marruecos; una edición más del ya asentado Índice Elcano de Presencia Global; investigaciones originales sobre el yihadismo en España; nuevas aportaciones al estudio de la imagen de España; y el documento especial sobre las prioridades internacionales de los cuatro principales partidos políticos españoles, que fue presentado poco antes de las recientes Elecciones Generales.

Asimismo, fue intensa la atención temática que dedicamos durante el año pasado a la proyección española en Asia-Pacífico (con trabajos sobre la presencia empresarial en el

## Elcano Policy Paper

sudeste asiático y nuestra perspectiva de las relaciones China-América Latina y China-UE), que resulta reseñable porque no es habitual que esta región tan clave logre en España el tratamiento que merece. Otros temas que hemos seguido con marcado interés a lo largo de 2015 fueron el futuro del euro, los delicados desarrollos geopolíticos y humanitarios en las fronteras orientales de Europa y, aprovechando la presencia de España en el Consejo de Seguridad, diversos asuntos globales que abarcan desde la participación de las mujeres en los procesos de paz hasta la lucha contra el terrorismo, pasando por la regulación de los flujos financieros y el futuro de la cooperación al desarrollo. De hecho, el RIE ha incorporado durante el año pasado a dos nuevas investigadoras dedicadas a temas multilaterales y globales.

También ha despuntado en 2015 el número de actos y conferencias organizados por el RIE (aproximadamente uno cada tres días), que en bastantes casos se han llevado a cabo fuera de Madrid. Entre los más importantes han de citarse dos seminarios sobre cuestiones de seguridad interior y exterior: el primero, que contó con la presencia de SM el Rey Felipe VI, fue organizado junto al Wilson Center, en Washington DC, el pasado 16 de septiembre; y el segundo, inaugurado por la alta representante de la UE Federica Mogherini y el ministro García-Margallo, tuvo lugar en Barcelona el pasado 26 de noviembre dentro del ciclo de reflexión previa a la elaboración de una nueva Estrategia Global de la UE. También hemos celebrado actividades en otras ciudades de España y, más allá, en Rabat, en México y en Santo Domingo. En esa vocación de que nuestro trabajo y actividades salgan de Madrid, dentro de poco inauguraremos una sede permanente del RIE en Bruselas, lo que sin duda permitirá mejorar la influencia de las ideas generadas en España en los principales debates europeos.

Esa vocación de influir se nota ya en nuestra importante presencia en los medios que en 2015 alcanzó 3.336 menciones, incluyendo 333 en prensa internacional, varias decenas de tribunas en medios nacionales e internacionales, y cientos de entrevistas a nuestros investigadores. Por último, el Blog ha publicado 269 posts, algo más que el equivalente a uno diario de lunes a viernes todos los días del año, con incremento de visitas superior al 100%. Pero es que el tráfico en la página web principal también ha crecido, casi un 30%, y es desde luego una satisfacción concluir esta panorámica de cifras tan positivas constatando que el RIE cuenta hoy con más de 20.000 suscriptores y casi 20.000 seguidores en Twitter.

Todo este enorme esfuerzo colectivo se ha visto confirmado por la prestigiosa Academia China de Ciencias Sociales, que ha elaborado un nuevo ranking de los *think-tanks* del mundo que sitúa al RIE en el puesto 34 de un total de 359, por delante de instituciones tan acreditadas como el Peterson Institute norteamericano (en el puesto 38), el Fraser Institute de Canadá (42), el alemán SWP (53), el norteamericano Inter-American Dialogue (72), el Clingendael neerlandés (73) y el Instituto Fernando Henrique Cardoso de Brasil (79). Es, además, el único *think-tank* español entre los 100 primeros, que incluye a centros de pensamiento de 31 países de América, Europa, Asia y África. Igualmente, según la última edición del índice de *think-tanks* que elabora anualmente la Universidad de Pensilvania, el RIE es el primero de España en la categoría "Política Exterior y de Relaciones Internacionales", ocupando el

lugar número 30 del mundo. Además, este mismo ranking coloca al Instituto en el puesto 19 absoluto de los mejores *think-tanks* de Europa Occidental, lo que supone una escalada de 10 posiciones respecto del informe del pasado año.

Podría cerrar aquí esta presentación con el buen sabor de boca que deja el repaso al balance del año pasado y la gratitud por ese seguimiento tan amplio a nuestro trabajo. Pero, junto a esa satisfacción, y tratándose de la apertura a un documento sobre lo que 2016 le depara a España en el mundo, no sería lógico acabar con autocomplacencia ni prudente olvidar las importantes amenazas que acompañan el arranque del año. En primer lugar, por lo que se refiere al entorno, parece claro que las convulsiones (guerras en Siria y otros varios territorios de la vecindad europea, drama de los refugiados, riesgo de nuevos atentados, fragilidad económica en los países emergentes, etc.) desplazan a los desarrollos positivos (que también los hay, como demuestran las recientes cumbres de cambio climático y desarrollo sostenible, el acuerdo sobre el programa nuclear iraní o la reducción de la pobreza en África). En segundo lugar, y en lo relativo ya a la situación española, es difícil no estar preocupado por un escenario de encrucijada que deberemos saber manejar con sabiduría colectiva. Y no me refiero tanto a las incertidumbres por el crucial momento político interno, sino más bien al hecho de que éste nos haga enfrascarnos en un debate demasiado doméstico.

En el documento antes mencionado sobre los programas electorales de los partidos políticos españoles en materia exterior, terminaba mi Presentación diciendo que es cierto que los españoles tenemos por delante inaplazables reformas referentes a la calidad de las instituciones, las desigualdades sociales, la organización territorial y el modelo de crecimiento económico. Pero añadía que, junto a eso, no podemos olvidar nuestro papel de potencia media ni esa verdad que tanto me gusta repetir: que el futuro de España, incluso en las cuestiones que creemos internas (libertades, bienestar, educación, innovación y convivencia), se juega en gran medida fuera de España (inversiones, exportación, migraciones, turismo, derechos humanos, Cuarta Revolución Industrial, suministro energético, cadenas de valor global, equilibrio medioambiental, flujo de ideas y talento, lucha contra el terrorismo y el crimen, etc.).

Ahora que justo se cumple el 30 aniversario de la adhesión a la UE, que tanto ha servido para mejorar nuestra prosperidad y seguridad, es bueno recordar que una España mejor conectada al mundo y a Europa (y a las regiones prioritarias de América Latina y los espacios mediterráneo y atlántico) debe ser un objetivo estratégico de primer orden. En estas semanas de resaca post-electoral y difícil conformación de un nuevo gobierno, reivindicar esa agenda exterior es también el objeto de esta publicación.

*Emilio Lamo de Espinosa*  
*Presidente del Real Instituto Elcano*



Como ocurre en las demás cuestiones de la agenda política, la gestión de los asuntos exteriores durante 2016 vendrá lógicamente muy marcada por el arranque de una nueva Legislatura en la que parecen haberse alterado de manera intensa los tradicionales equilibrios de la democracia española. Aún es pronto para dar por asentada una transformación sistémica que, por ejemplo, fulmine la pauta mayoritaria y bipartidista que ha dominado desde principios de los años 80. Pero aunque es prematuro llegar a conclusiones a largo plazo, sí está claro que en el futuro inmediato el gobierno no descansará sobre una única fuerza que disfrute de una cómoda mayoría absoluta. Una situación que genera tanto oportunidades como riesgos para la política exterior.

A partir de esa constatación, lo que domina es ya la incertidumbre. La difícil digestión del resultado electoral hace que al terminar enero no sólo se desconozca el color político del futuro presidente sino también sus apoyos parlamentarios y hasta si compartirá o no partido con todos sus ministros. Tampoco se puede descartar, y de hecho gana probabilidades, un escenario de repetición electoral que –aun cuando no deba tomarse con catastrofismo– alargaría una interinidad que debilita la influencia española en la UE y los demás espacios de actuación multilateral y bilateral. Esa realidad compleja e incierta impide realizar aquí análisis siquiera especulativos sobre el lugar que ocuparán los temas internacionales en el nuevo gobierno: la relevancia que quiera otorgarles el presidente, el organigrama de trabajo, las prioridades estratégicas que se definan o los elementos potencialmente conflictivos teniendo en cuenta la orientación programática final del ejecutivo.

Por lo que se refiere a las cuestiones de forma –o del proceso de toma de decisiones–, el nuevo año será especialmente interesante en cuatro dimensiones. En primer lugar, y como es lógico, habrá que atender a la personalidad del presidente que finalmente sea investido y a su mayor o menor interés y experiencia en las cuestiones europeas e internacionales. También serán importantes los nombramientos ministeriales y el reparto de tareas entre y dentro de cada uno de los departamentos. En 2011 la organización gubernamental de los asuntos exteriores no se sometió a un profundo análisis previo y la Legislatura ha concluido con algunos desarrollos positivos (reforzamiento de la coordinación desde Moncloa, gracias a la Estrategia de Seguridad Nacional y a la centralización de la política económica durante la crisis del euro), pero también disfuncionalidades que ni mucho menos ha corregido la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado. Además de las disputas competenciales ya clásicas en relación con el comercio exterior y con el Instituto Cervantes, en los últimos años se han agudizado debilidades organizativas (evidentes, por poner sólo un ejemplo, en la reducida estructura de la Secretaría de Estado de la UE).

Justo esto enlaza con la tercera dimensión: hasta qué punto se abordará el aumento de los recursos dedicados a la acción exterior (diplomacia, defensa, cooperación, promoción cultural, etc.) que tanto se han reducido desde 2010 por la austeridad presupuestaria. Por último, la compleja aritmética parlamentaria introduce el interrogante de hasta qué punto

## Elcano Policy Paper

se reforzará la participación de los partidos, los que apoyen al gobierno y los que se afirmen en la oposición, en el control de la política exterior desde Congreso y Senado.

Por lo que se refiere a las cuestiones de fondo –o de contenido de las decisiones–, curiosamente los interrogantes son menores. A diferencia de otros ámbitos de políticas públicas cuyos desarrollos pueden variar mucho dependiendo del gobierno finalmente resultante (tales como la cuestión territorial, la regeneración institucional, el mercado de trabajo, la educación, el gasto social y las nuevas reformas estructurales), no parece que el curso futuro de la acción diplomática española vaya a verse muy afectado por el desenlace. Dos son los motivos que explican esa aparente estabilidad. En primer lugar, la sintonía existente entre PP y PSOE (a lo que puede sumarse Ciudadanos) en las cuestiones internacionales claves, confirmando la tendencia de consenso que –salvo en lo relativo a la intervención en Iraq– viene caracterizando este gran ámbito de política pública desde hace 30 años. Se trata de una pauta de concordia que se desvía de los vaivenes programáticos y el estilo de confrontación que ha sido en cambio habitual en otros muchos temas internos. Al margen de matices o divergencias procedimentales –que, por ejemplo, afectaron a la falta de apoyo por parte de la oposición a la Estrategia de Acción Exterior aprobada hace algo más de un año– no es fácil identificar auténticos disensos en política exterior y europea. Y aunque es cierto que Podemos no comparte este consenso, parece difícil que el partido de Pablo Iglesias pueda condicionar de manera efectiva en estas cuestiones; e incluso si lo hiciera, ha moderado sus posiciones más radicales en cuanto al euro, la OTAN y las supuestas simpatías hacia regímenes hostiles a los países occidentales.<sup>2</sup>

El segundo motivo que lleva a no esperar grandes novedades sustantivas durante 2016 es la escasa importancia que los partidos están concediendo hasta ahora a la política exterior y europea. La poca visibilidad de esta temática se debe a la absoluta prioridad que en estos momentos se otorga a los ámbitos de naturaleza interna, pero también tiene una causa algo menos coyuntural: la percepción dominante en España sobre la escasa capacidad propia para influir en la política internacional. Y así, ni siquiera las grandes decisiones a tomar en la UE –tan importantes como la crisis de los refugiados, los requerimientos de la Comisión sobre las cuentas públicas, la respuesta a adoptar tras los atentados de París y la negociación con Londres sobre el referéndum de permanencia británica– consiguen apenas protagonismo en el discurso de los líderes y entre la opinión pública. La combinación entre ese relativo desinterés por la agenda exterior y la provisionalidad política perjudicará durante este año la actuación diplomática española y ya son visibles las primeras evidencias en ese sentido: por ejemplo, la reducida agenda de visitas internacionales o el perfil bajo desempeñado en el proceso ahora mismo en marcha para mejorar las relaciones de Europa con Irán y Cuba.

Ese ensimismamiento choca con obviedades empíricas sobre el peso del país que apuntan en sentido contrario. Es un hecho que España sigue siendo en 2016 una potencia media con presencia global y el quinto Estado más importante de la UE. Arranca el año –por poner algunos ejemplos sobre lo que esa condición significa– como miembro del Consejo

de Seguridad, noveno país por aportaciones al presupuesto general de Naciones Unidas o 10º contribuyente a las misiones de mantenimiento de la paz. Es también la 13ª economía mundial por PIB, miembro de facto del G-20, 12º por poder de voto en el BIRD (del Banco Mundial) y 15º por cuota en el FMI. Además, según los últimos datos del Índice Elcano de Presencia Global, continúa en 11º lugar absoluto por proyección exterior, lo que representa una cuota de presencia del 2,4% mundial, muy por delante del lugar que en teoría le corresponde por población (25ª potencia demográfica).<sup>3</sup>

También resulta llamativo que siga siendo tan alta esa desconfianza colectiva sobre las posibilidades de moldear la política internacional. Se trata de un fenómeno que se arrastra secularmente pero que, si bien se había reducido mucho entre 1990 y 2010, volvió a aumentar con la onda de pesimismo creada por la crisis. Es verdad que la imagen de España ha sufrido mucho a nivel interno y, en menor medida, también en el exterior. Pero desde que se tocó fondo en 2012, coincidiendo con el descontrol de la llamada “prima de riesgo”, la imagen está remontando. Así, si tomamos como punto de partida del análisis el momento previo a la crisis de deuda pública, 2010, se observa que la reputación española entre los países del G-8 llegaba a 67 puntos sobre 100. Bajó luego hasta los 62 puntos a comienzos de 2013 pero ha ascendido a los 68 en 2015 y, por ejemplo, ya está por encima de Francia, con 64. Por otra parte, la incipiente recuperación económica ha tenido también un efecto positivo en la imagen que los españoles tienen de su país, que había caído mucho más que la que se tenía del país desde fuera, de modo que había pasado de 83 puntos en 2007 a 53 en 2014, y se sitúa ahora en 63. Aunque España sigue formando parte del pequeño grupo de países cuya valoración interior –la de los propios habitantes– es inferior a la exterior, la diferencia ahora ya es mucho menor, de sólo cinco puntos frente a los 11 de 2014.<sup>4</sup>

Además, la imagen internacional del país ha seguido mejorando en los aspectos más relacionados con la economía y su gestión: entorno económico, seguridad, ética y transparencia, bienestar social, entorno institucional/político, estilo de vida, respeto internacional, y calidad de productos y servicios. Y mientras, la imagen tradicionalmente ventajosa del país en los elementos “blandos”, como atractivo turístico, naturaleza, ocio, nivel educativo, etc., sigue siendo muy buena, no se ha visto afectada por la crisis, y sitúa a España entre los primeros puestos mundiales. En la medida que esta evolución del prestigio se relaciona estrechamente con la recuperación económica, resulta difícil conocer qué efecto han podido tener en ella la iniciativa pública de la Marca España. En cualquier caso, hay que destacar como necesario y eficaz el esfuerzo realizado de forma coordinada por todos los ministerios para ofrecer información fidedigna y actualizada a los encargados de elaborar todo tipo de rankings internacionales. Estos *rankings* se han convertido en instrumentos

## Elcano Policy Paper

cada vez más consultados y utilizados por los agentes económicos para tomar decisiones, por lo que es importante asegurar una continuidad a esta labor de atención a la posición de España en ellos.

En definitiva, ni la posición objetiva de España (como potencia media con capacidad latente de influencia efectiva) ni la percepción subjetiva sobre su imagen internacional (que es relativamente alta) justifican en absoluto que no se confíe en las posibilidades de su acción exterior y no se le preste la gran atención que merece. Justo en ese escenario con tendencia a la introspección, resulta especialmente pertinente examinar la posición y el papel que ocupará España en la UE y en el mundo durante 2016. A analizar las importantes perspectivas y desafíos exteriores que presenta el año es a lo que se dedican las siguientes páginas. En esta primera sección, tras una panorámica general, se examinan los distintos aspectos sectoriales de la acción exterior en el arranque de una nueva Legislatura, tratando precisamente de identificar actuaciones y reformas que pueden contribuir a una neta mejora de la internacionalización y de la presencia del país dentro de Europa y del mundo. Se trata de aprovechar la nueva etapa para tomarse más en serio la conexión del proyecto nacional con el mundo exterior a través de una amplia panoplia de políticas no estrictamente diplomáticas: seguridad, economía, energía, innovación, cooperación, cultura y política migratoria.

Se pasa luego –en las siguientes tres secciones del documento– a considerar los grandes desafíos existentes más allá de las fronteras. Este año destacan especialmente, en el nivel global y europeo, varios asuntos de clara naturaleza multilateral, como la respuesta al terrorismo yihadista, la crisis de los refugiados y la lucha contra el cambio climático. Y en el análisis se tiene en cuenta tanto la enorme complejidad de los mismos como el margen que tiene España para contribuir a su gestión. También se aborda con detalle el difícil momento de la integración europea que, después de años viendo divergir a sus miembros en el eje deudores-acreedores, afronta ahora nuevas divisiones y el auge del populismo euroescéptico en casi todos los Estados miembros; lo que constituye una evolución obviamente negativa para los intereses de España. El documento se cierra con el repaso a las demás regiones de interés para España donde vuelve a destacar la situación de la gran vecindad sur (Magreb, Oriente Medio y Sahel) con enormes retos en cuestiones tan sensibles como la radicalización, los flujos migratorios, el abastecimiento energético y los trágicos conflictos abiertos de Libia y, sobre todo, Siria. Por lo que se refiere al otro lado del Atlántico, está claro que España deberá estar atenta al ciclo de cambios políticos que se dará tanto en América Latina (marcada por la rápida transformación del mermado bloque bolivariano) como en EEUU, que elegirá nuevo presidente o presidenta en noviembre.

El panorama de la seguridad en la agenda exterior de España (incluyendo las cuestiones de defensa y lucha contra el terrorismo) está en estos momentos muy condicionado por la respuesta militar y policial al auge del yihadismo. Casi todas las actuaciones importantes en el corto plazo confluyen ahí, desde posibles misiones a desplegar por el nuevo gobierno

en conjunción con Francia y otros países europeos hasta la implementación del Tercer Protocolo de Enmienda del Convenio de Defensa con EEUU, que convierte la base aérea de Morón de la Frontera (Sevilla) en estratégica para las operaciones de las Fuerzas Armadas norteamericanas en África y Oriente Medio. En las dos siguientes secciones del documento (desafíos globales y europeos) se atiende con detalle a ésta y a otras amenazas que protagonizan la agenda de la seguridad internacional. Pero antes, en este apartado, se abordan las decisiones a adoptar dentro de las fronteras españolas para, al margen de desafíos inmediatos, afrontar mejor el medio o largo plazo y mejorar la coherencia entre las agendas de la acción exterior y de la seguridad.

Empezando por las cuestiones de defensa, el tránsito entre 2015 y 2016 viene marcado por la cuestión de las capacidades industriales estratégicas. Como resultado del listado aprobado el año pasado por el Ministerio de Defensa, se han puesto en marcha dos programas de I+D por valor de 224 millones de euros para la fragata F-110 y para el vehículo blindado VCR 8X8. También avanza la Hoja de Ruta aprobada en el Consejo Europeo de junio de 2014 sobre Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), capacidades e industria. Además, la interlocución única y la centralización de la gestión han potenciado la capacidad de liderazgo del Ministerio de Defensa y de su Secretaría de Estado dentro del sector industrial, pero sigue pendiente una mayor integración de la política industrial ministerial en el conjunto de las políticas industriales del gobierno. La industria de Defensa es más industria que defensa y más civil y de doble uso que militar, por lo que no puede seguir siendo estratégica sólo para un Ministerio. Se requiere una estrategia general de política industrial reservando la excepcionalidad para aquellos aspectos que afecten de forma inequívoca a la seguridad nacional. En todo caso, esta industria requiere más fondos que no comprometan el capital tecnológico actual ni pongan en peligro la competitividad del tejido industrial.

El año 2016 también será importante para la política de Defensa por el papel novedoso a desempeñar por el Consejo de Seguridad Nacional, con sede en Presidencia del Gobierno, en la aprobación de la directiva de desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional (que viene a reemplazar la tradicional Directiva de Defensa Nacional). La contribución de la Defensa a la acción exterior, según lo establecido en esa Estrategia, se circunscribe al cumplimiento de los compromisos de seguridad internacional y a la participación en las operaciones en el exterior de acuerdo a los intereses nacionales. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 situó los intereses “vitales” al Sur, donde España se encuentra más expuesta a la proliferación de grupos yihadistas y a la multiplicación de los espacios incontrolados que sus aliados de la OTAN y de la UE, porque los riesgos del nuevo arco de inestabilidad afectan más y directamente a los países fronterizos del Sur que a los más alejados. El problema necesita que se adopte cuanto antes una respuesta integral que responda a todas sus dimensiones e incluya a todos los actores gubernamentales implicados. La estrategia deberá optar entre un enfoque regional que englobe todos los problemas al Sur (un Plan África plus) o una estrategia funcional que integre los problemas de defensa del Sur dentro de un marco más amplio (Plan Antiterrorista plus).

Además de ese diseño de política industrial y de la elaboración de esa estrategia integral de gobierno hacia el Sur, la política de Defensa también debe afrontar otros dos retos interconectados que son fundamentales para contribuir a una acción exterior más exigente: estabilizar los presupuestos de Defensa y revisar la estructura de fuerzas. La estabilización presupuestaria consiste, básicamente, en establecer una Ley de Financiación Plurianual que permita una ejecución anual flexible, en consolidar los gastos ordinarios y extraordinarios dentro de un presupuesto inicial, y en facilitar el seguimiento y control presupuestario. A continuación, habrá que adecuar la estructura de fuerzas a la disponibilidad presupuestaria y a las futuras necesidades operativas (alineación de estrategias, capacidades y presupuestos), para lo que es necesario revisar el proceso de planeamiento, de forma que se pueda conocer qué niveles de seguridad y defensa se pueden atender y cuáles no en función del presupuesto disponible. Sólo sobre este planeamiento conjunto y sostenible sería posible individualizar la rendición de cuentas de los responsables políticos y militares, apoyar el liderazgo del JEMAD y asentar o desarrollar el concepto de Fuerza Conjunta como vector de transformación.

La lucha contra el terrorismo aparece este año en un lugar destacado de la agenda exterior y es percibida como tal por una inmensa mayoría de los españoles.<sup>5</sup> Pero, al margen de la coyuntura, la amenaza yihadista real no va a remitir a corto plazo. Por eso España debe mantener y mejorar –en especial por lo que atañe a la actualización de sus recursos humanos y a la adecuación de sus recursos materiales– las capacidades antiterroristas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). El margen para alcanzar una óptima coordinación entre los distintos servicios policiales competentes en materia de lucha contra el terrorismo, incluidas las policías autonómicas catalana y vasca, es aún considerable, pese a la importante labor que desarrolla la División Antiterrorista del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

Además de otros requerimientos como los de proteger infraestructuras críticas y adecuar el tratamiento jurídico del terrorismo yihadista a las vicisitudes de un fenómeno en cambio, la eclosión de un yihadismo autóctono en España, la progresiva emergencia de considerables segmentos sociales constituidos por segundas generaciones con ascendencia musulmana y la necesidad de construir una mayor resiliencia social frente al terrorismo yihadista obligan a una efectiva implementación, en los distintos ámbitos y en las diversas áreas de actuación previstas, del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta aprobado en enero de 2015. Ello reclama tanto una necesaria cobertura institucional a distintos niveles de gobierno como el adecuado concurso de las entidades concernidas de la sociedad civil.

Por otra parte, es imperativo sostener y desarrollar mecanismos de cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, principal pero no exclusivamente en el contexto euromediterráneo. En estos momentos y en el ámbito de la cooperación bilateral hay dos socios de destacada importancia específica para España. Por una parte, en el marco europeo, Francia –nación vecina al norte, de donde ha salido el mayor contingente

de yihadistas de Europa Occidental con destino a Siria e Irak– y, por otra, en el ámbito norteafricano, Marruecos –país vecino al sur de donde procede el principal componente foráneo del yihadismo–. En este último caso existe una muy buena cooperación policial y cabe agilizar la judicial, por ejemplo, utilizando con más asiduidad la vía de urgencia en las comisiones rogatorias por terrorismo yihadista que contempla el convenio de asistencia en materia penal.

España debería estar, por otra parte, entre los países que lideren una acción antiterrorista común en la UE y favorecer iniciativas legítimas de la comunidad internacional en regiones que son foco de terrorismo global. En unos casos, para proporcionar capacidades antiterroristas a países con insuficiencias en la materia, cuya eficacia será limitada si no van acompañadas de planes para fomentar el desarrollo socioeconómico, reducir la corrupción y promover el respeto de los derechos humanos. En otros, para degradar a las organizaciones terroristas actuando militarmente sobre sus infraestructuras y por otros medios, en particular de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas, sobre su financiación.

En cualquier caso, los resultados de aplicar en España programas y medidas frente a la amenaza del terrorismo yihadista dependerán en gran medida de que se sustenten en un amplio consenso parlamentario. Una oportunidad para consolidarlo la ofrece la revisión pendiente de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización ratificada por el gobierno español en 2012 y en vigor desde entonces. Hay, además, un mecanismo para ello desde 2015: el “Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las libertades y en la lucha contra el terrorismo”, también conocido como pacto antiyihadista, que fue suscrito por PP y PSOE, y se ha abierto luego al resto de partidos.

El crecimiento económico y la creación de empleo en España en 2016 continuarán siendo fuertes gracias a la fortaleza de la demanda interna (tanto de consumo como de inversión) y al buen comportamiento de las exportaciones. Este ciclo expansivo se asienta tanto en las reformas acometidas en los últimos años como en factores externos que están afectando al conjunto de la zona euro desde 2015, como la caída del precio del crudo, la debilidad del euro, la significativa reducción de los tipos de interés en un contexto de expansión monetaria cuantitativa por parte del Banco Central Europeo, la mayor disposición del sistema bancario europeo a conceder créditos y una política fiscal más favorable al crecimiento en el conjunto de la zona euro.

Además, hay elementos idiosincráticos españoles que empujan todavía más este crecimiento, como la mayor dependencia del petróleo que tiene España; el buen comportamiento del sector turístico (apoyado en un euro débil y en la inestabilidad política del norte del Mediterráneo); el alto endeudamiento a tipos de interés variables de las familias españolas (que se benefician especialmente de un entorno de bajos tipos de interés); el propio dinamismo de la economía europea (que aumenta las exportaciones españolas); y el aumento del consumo privado que se deriva de la rebaja fiscal del gobierno en un año electoral. En la medida en la que prácticamente todos estos factores positivos deberían

## Elcano Policy Paper

mantenerse durante 2016, es de esperar que el dinamismo continúe, aunque lo haga a tasas algo menores y con nuevos riesgos.

La actual fortaleza cíclica no debería llevar a la complacencia ni a descuidar las importantes decisiones a adoptar en política económica y energética (con su importante corolario, como enseguida se dirá, en la acción exterior). De hecho, pese la coyuntura, la situación española no es en absoluto sólida en el contexto comparado. Al contrario, hay que señalar que España tiene un endeudamiento neto con el exterior bastante alto, es uno de los países con mayor déficit público de la zona euro, el segundo con mayor desempleo y uno de los países de la OCDE donde más ha aumentado la desigualdad durante la crisis. Y en materia energética, sin entrar en la dimensión de la competitividad, sigue siendo uno de los países europeos más dependientes del exterior. Aunque no debe exagerarse el efecto de esta situación sobre la seguridad del suministro, es obvio que debe saber gestionarse bien. En ese sentido, la tasa de dependencia se ha reducido durante la crisis diez puntos porcentuales (desde más del 80% en 2008 al entorno actual del 70%) pero está notablemente por encima de la media europea que ronda el 50% y puede volver a subir en paralelo a la reactivación del consumo.

Al mismo tiempo, el proceso de reforma estructural dista mucho de poder darse por concluido, lo cual hace que el crecimiento potencial (la capacidad de crecer de forma sostenida a medio y largo plazo) continúe siendo menor de lo deseable para reducir el nivel de paro y converger con las economías más avanzadas. Es, por tanto, importante que en esta nueva legislatura marcada por el multipartidismo se logren los amplios consensos necesarios para realizar las reformas pendientes, sobre todo las relacionadas con la educación, el emprendimiento, la inversión en I+D y la sostenibilidad ambiental que ayuden a conseguir un modelo productivo basado mucho más en la incorporación de la alta tecnología, la productividad, el valor añadido y la diferenciación de la marca. Hay que señalar que es posible que el euro vuelva a apreciarse frente al dólar a medio plazo, que la UE exija a España un renovado esfuerzo de consolidación fiscal en 2016, que los tipos de interés repuntarán en el futuro y que el precio del petróleo puede subir. Si no se hace nada para anticipar ese escenario, esto tenderá a retraer el consumo.

Por todo ello, es importante continuar con el proceso de internacionalización de la economía española, diversificar cada vez más geográficamente las exportaciones e insertar a España en las cadenas de suministro globales. En particular, tanto los agentes políticos como los económicos españoles tienen que hacer mayores esfuerzos para estar en Asia, el continente más dinámico y con mayor potencial de crecimiento en el mundo, y al que se le presta muy poca atención en España. La firma del Tratado de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) y sus implicaciones tanto económicas como geopolíticas es quizá la prueba más evidente de que el centro de gravedad de la economía mundial se está moviendo del Atlántico al Pacífico e Índico. Si España no quiere quedar al margen de esta gran transformación estructural hay que reforzar los estudios y recursos destinados a entender los mercados asiáticos y sus sociedades. Solo una densa capilaridad en las relaciones sociales con estos países hará que las empresas españolas puedan tener el grado de penetración que tienen sus competidoras europeas y estadounidenses, que se han subido al tren asiático hace tiempo ya.

En lo referente a cuestiones de seguridad energética, el nuevo gobierno deberá aplicar la Estrategia de Seguridad Energética Nacional (ESEN) aprobada en 2015, que desarrolla esta dimensión de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. La ESEN enmarca la seguridad energética española en la europea y proyecta a España como un hub energético para la UE. Para materializar tales ambiciones, el nuevo gobierno deberá seguir insistiendo, tanto a nivel bilateral como en el seno de la UE, en avanzar en las interconexiones con Francia. Deberá también poner en valor tanto la diversificación y flexibilidad que ofrece la capacidad española de Gas Natural Licuado (GNL) como la estabilidad y competitividad que favorecen sus dos gasoductos con Argelia. Elaborar una narrativa equilibrada y creíble de España como proveedor de seguridad energética para Europa requiere un balance entre ambición y realismo: la ambición de eliminar los obstáculos políticos que plantea el proteccionismo energético a una integración europea real; y el realismo que marcan los mercados y la geografía, que no otorga credibilidad a que España se convierta en hub de todo y desde todas partes.

En el ámbito instrumental, la ESEN contempla la creación de un Comité Especializado de Seguridad Energética para apoyar al Consejo de Seguridad Nacional, como ya ocurre con la ciber-seguridad y la seguridad marítima. El nuevo gobierno debería asegurar un diseño inclusivo de dicho Comité, abriéndolo a determinados segmentos de la sociedad civil (*think-tanks*, académicos, consumidores, reguladores), sin limitarlo a los actores de seguridad y a las empresas. A diferencia de la seguridad marítima y la ciber-seguridad, la seguridad energética requiere de una estructura de gobernanza policéntrica, pues atañe a muchos agentes sociales y económicos. La ESEN deberá ser evaluada por el cumplimiento de las líneas de acción que persiguen sus diferentes objetivos en un Informe Anual de Seguridad Nacional que debe aprobar el Consejo de Seguridad Nacional y presentarse en las Cortes. El nuevo gobierno deberá preparar desde el inicio de la legislatura el diseño de mecanismos y parámetros que permitan dicha evaluación y dotar de operatividad al Comité Especializado.

En relación con el clima, el nuevo gobierno tiene también varios retos pendientes. Para empezar, es necesario resaltar la necesidad de que España adopte un papel activo y constructivo en la gobernanza climática también en 2016, año en que será especialmente importante acompañar los esfuerzos de Marruecos de cara a la COP22. El gobierno y las empresas españolas han destacado la importancia de haber colaborado con Francia en la cumbre de París, y deberán empezar a preparar un esfuerzo semejante de cara a Marrakech. En segundo lugar, y una vez reconducido el déficit de tarifa, conviene insistir más en la necesidad de recuperar la imagen renovable de España y revalorizar su contribución a un modelo energético europeo y global más sostenible. En relación con Europa, la política energética de España debe incluir como elemento central el despliegue de las renovables con mecanismos europeos integrados y una estrategia común exterior en la vecindad. En cuarto lugar, y en el ámbito de la mitigación, es necesario avanzar en diversas medidas climáticas en el ámbito energético, sobre todo en el sector del transporte, que supone más del 30% de las emisiones del país.

Por último, y además del mucho trabajo que aún hay que hacer en cuanto a adaptación, merece señalarse que el nuevo ciclo político puede ser más propicio para implementar las

reformas en materia de clima que apuntaba la OCDE, que abogan por aumentar la fiscalidad ambiental al tiempo que se reduce el gravamen sobre el trabajo y se estimula el crecimiento. La citada reforma fiscal verde podría suponer un apoyo decisivo a las medidas de política climática incluidas en la Hoja de Ruta de Sectores Difusos a 2020, así como a los Proyectos Clima y a los Planes de Impulso al Medio Ambiente (PIMA). La OCDE además recomienda a España una apuesta decidida por la innovación y por el crecimiento verde que evite perder el liderazgo en ciertas tecnologías como en Concentrated Solar Power (CSP) y en energía eólica.

El año 2015 se ha cerrado con pocas novedades en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Al final de la legislatura, el ejecutivo ha presentado un informe de autoevaluación que, en buena medida, recoge el consenso de los diagnósticos y análisis de la cooperación española (tanto de analistas y académicos locales como de los informes de evaluación por pares de la OCDE). En esa autoevaluación se resaltan las dificultades estructurales para aplicar mejoras diagnosticadas desde hace mucho tiempo y las débiles capacidades para la gestión de esta política en un entorno crecientemente complejo. Lo cierto es que a lo largo de toda la Legislatura 2011-2015 la cooperación al desarrollo ha mantenido un perfil bajo y ha permanecido, por lo general, aislada del conjunto de la acción exterior, exceptuando la campaña de la candidatura de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, momento en el que los esfuerzos realizados por la ayuda española se esgrimieron como una muestra del papel activo de España en la comunidad internacional.

Hoy los datos oficiales sitúan la ayuda española para 2014 en un 0,13% de la renta nacional bruta, el mismo nivel que en 1982. Las previsiones apuntan a un aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta el 0,17% de la RNB en 2015 y el 0,21% en 2016. No obstante, aún no se dispone de datos sobre el desembolso efectivo real en 2015. Por la incertidumbre postelectoral es difícil hacer previsiones sobre los cambios que se darán en la política de cooperación a lo largo de 2016, dadas algunas notables diferencias de enfoque entre los partidos que se disputan el gobierno. Sin embargo, sí se pueden apuntar al menos tres ideas.

En primer lugar, es muy probable que se registre un aumento de los fondos destinados a la AOD. Por una parte, representantes del PP, y el propio Mariano Rajoy, han insistido en que los recortes de AOD tuvieron su origen en la recesión económica y la situación fiscal. Siguiendo esta misma lógica, la vuelta a tasas de crecimiento positivas debería permitir una cierta recuperación de la ayuda en caso de que gobernara el PP. Por su parte, PSOE, Podemos y Ciudadanos reivindican todos ellos un mayor perfil para esta política y una mejor dotación de fondos. De este modo, sea cual sea el partido o la coalición en el gobierno en 2016, cabe esperar una recuperación, posiblemente ligera, de los presupuestos de AOD. Además, los niveles de la ayuda española difícilmente podrían seguir bajando sin acometer una reforma en profundidad del sistema. En este sentido, cabe señalar que los datos de la OCDE de distribución sectorial y geográfica de la ayuda para 2014 indican que al menos 132 de los casi 1.900 millones de dólares desembolsados correspondieron a gastos

administrativos y de gestión. Si de este total se descuentan las aportaciones (en su mayoría obligatorias a la UE) a organismos multilaterales, que suponen el 70% de la ayuda, y los fondos canalizados a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, los gastos operativos ascienden a la mitad del presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En segundo lugar, es posible que, al igual que en otros ámbitos de la política, aumente la actividad parlamentaria y, sobre todo, su influencia en la toma de decisiones por parte del ejecutivo, dada la ausencia de mayorías claras. Se incorpora además al Congreso un grupo parlamentario (Podemos) con un programa de acción exterior en el que la política de desarrollo cobra un papel central y donde se contienen propuestas de contenido y de organización que supondrían una transformación profunda de la misma. En una línea similar, Ciudadanos, más volcado en lo organizativo que en los contenidos, también propone un cambio institucional de calado en la ayuda española. Es previsible, por lo tanto, que el debate parlamentario en torno a la política de cooperación gane una intensidad que no han tenido en la última legislatura.

En tercer lugar, y en lo inmediato, 2016 es un año de "Plan Director". Esto es, el calendario de planificación de la ayuda española exige que sea en esta compleja tesitura cuando se elabore el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2017-2020. Éste debería suponer, además, un importante salto cualitativo en la forma de programar esta política dado el cambio de agenda internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el ámbito cultural, este año tendrá que enfrentarse a varios temas que se presentaban como sustanciales al inicio de la Legislatura pasada y que, por encima de otras consideraciones, han mostrado la debilidad de la política cultural cuando se enfrenta a otros objetivos de la agenda. Por un lado, la fiscalidad cultural ha quedado subordinada a la prioridad del control del gasto público. El debate en torno a la fiscalidad ha caído del lado del Ministerio de Hacienda, pese a los recientes intentos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) por revisar a la baja los tipos de IVA aplicados a los productos culturales. Al tiempo, otro de los ejes programáticos de la política cultural del gobierno de Mariano Rajoy, el cambio del modelo de financiación a través de la potenciación del mecenazgo, ha quedado finalmente muy minorado, sin ley propia, disperso y sin apenas impacto ni en el público ni el sector.

Un segundo asunto clave será la revisión de los instrumentos de acción cultural exterior que, pese a los compromisos de 2011, ha resultado en la pervivencia de un modelo de reparto competencial fragmentario entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y el MECD que, si bien ha conseguido una aceptable operatividad, continúa dividiendo sus funciones entre tres instituciones (AECID, AC/E e Instituto Cervantes), y sin resolver los problemas del diseño institucional y el modelo estratégico de la presencia cultural española en el mundo. Los dos asuntos volverán a la arena política este próximo año, en el que al menos los Presupuestos Generales del Estado contemplan un ligero crecimiento de la

## Elcano Policy Paper

financiación pública de la cultura (un 7,7% más, hasta superar los 800 millones de euros, aunque la promoción cultural exterior desciende un 5,2%).

Pese a la incertidumbre respecto a las políticas culturales de la nueva Legislatura, existe cierto grado de acuerdo en la agenda cultural en los programas de los principales partidos políticos –no tanto en los instrumentos con los que abordarla–, por lo que el consenso no parece inviable: el estímulo al crecimiento del sector cultural como actor económico relevante, el impulso a la digitalización y los sectores culturales emergentes en las redes, la revisión tanto del modelo de financiación como de la fiscalidad cultural (el IVA y el mecenazgo), la actualización del marco de protección de la propiedad intelectual, el fomento de la internacionalización cultural y la reforma de las instituciones de acción cultural exterior, bien mediante una nueva “racionalización y coordinación” (PSOE), haciéndolas pivotar en torno a un renovado Instituto Cervantes (Ciudadanos), o con nuevas instancias (Podemos) que optimicen la coordinación de sus actividades.

En cualquier caso, la más inminente de todas las reformas para el próximo curso debería ser la de la Ley de Propiedad Intelectual, tanto porque así lo exige la reforma de 2014 –su Disposición Final Cuarta emplaza al gobierno a reformarla en el plazo de un año– como por la comunicación de la Comisión Europea aprobada a principios de diciembre, “Hacia un marco de derechos de autor moderno y más europeo”, que concreta la intención de Bruselas de armonizar el mercado único digital con la protección de los derechos de autor y promover la plena portabilidad transfronteriza de los contenidos culturales en línea en 2017, lo que necesariamente implicará una transformación el próximo año de los sistemas nacionales de protección de los derechos de autor.

Yendo más a la agenda del año, destaca que el Instituto Cervantes cumplirá 25 años en marzo. Lo hará presidiendo la red europea de institutos culturales (EUNIC) cuando estas instituciones están llamadas a participar en el diseño de la naciente diplomacia cultural de la UE, articulada desde el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Tras la creación de un grupo de trabajo presidido por Luxemburgo sobre cultura y cooperación internacional en el Consejo Europeo de noviembre, en 2016 la UE empezará a construir su estrategia, con los institutos culturales europeos ocupando un lugar destacado. Para el Cervantes, los próximos meses serán además los de la puesta en funcionamiento del Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española (SIELE), el sistema de examen en línea diseñado con la UNAM, la Universidad de Salamanca y la tecnología de Telefónica. Al tiempo, San Juan de Puerto Rico acogerá en marzo el importante VII Congreso Internacional de la Lengua Española (CILE), dedicado a los poetas Luis Palés Matos, Pedro Salinas y Rubén Darío, y en el que está prevista la participación del Rey Felipe VI; una buena ocasión para subrayar la importancia del español en EEUU.

El foco de la mirada exterior hacia la cultura española estará, en buena medida, en San Sebastián, que compartirá con Wrocław la capitalidad europea de la cultura 2016 bajo el lema “Cultura para convivir”. Se trata de un proyecto muy participativo que ha arrancado con un importante foro de reflexión sobre el futuro de la UE y en cuya programación destacan propuestas como el EMusik, la muestra ‘Tratado de paz’ y la Cumbre de la

diversidad lingüística en Europa. Pero, ante todo, las grandes instituciones culturales del país tendrán su agenda marcada por el 400 aniversario de la muerte de Miguel de Cervantes. Bajo la coordinación de una Comisión Nacional y con Alcalá de Henares como epicentro se celebrarán más de medio centenar de actividades, entre las que destacan la exposición “Miguel de Cervantes: de la vida al mito” en la Biblioteca Nacional y el homenaje que, organizado por AC/E y el British Council, se rendirá a Cervantes y Shakespeare en el Hay Festival, una de las citas literarias más importantes del mundo. El panorama cultural de mayor alcance internacional se completa con las muestras del Museo del Prado sobre El Bosco; del Thyssen sobre Caravaggio; y las revisiones que el Reina Sofía ha preparado de la obra del cubano Wifredo Lam (ahora en el Pompidou de París).

El saldo negativo migratorio español ha seguido descendiendo a lo largo de 2015 por las caídas en las salidas de población y se acerca ya al saldo cero (el mismo número de inmigrantes que de emigrantes). Es indudable que esta caída en las salidas se relaciona con el ligero aumento en la contratación en España y la consiguiente reducción de la tasa de paro. Sin embargo, la baja natalidad (una de las más bajas del mundo, lejos de la tasa de reposición del 2,1) sigue siendo el factor demográfico más preocupante a largo plazo, no tanto porque implique una reducción del volumen total de la población del país, una tendencia que se está produciendo en la mayor parte del mundo desarrollado, sino porque supone una amenaza a la sostenibilidad del Estado del bienestar. España es el sexto país del mundo con la fertilidad más baja, después de Singapur, Corea del Sur, Moldavia, Bosnia-Herzegovina y Portugal. Y, a la vez, ocupa también el sexto puesto mundial en esperanza de vida al nacer. Esta combinación de extremos resulta en una amenaza específicamente grave desde la perspectiva de la tasa de dependencia (activos/inactivos), máxime considerando los altos niveles de paro y los bajos salarios de gran parte de la población ocupada.

De esta forma, tan importante es adoptar medidas de fomento de la natalidad como facilitar la creación de empleo en los sectores más productivos, que pueden pagar salarios altos y por tanto cotizaciones elevadas. La natalidad está en la actualidad muy por debajo de lo que las mujeres españolas desearían (el 54% de las mujeres querrían tener dos hijos), por lo que apoyar la natalidad no se justifica sólo por razones económicas sino también de satisfacción de un deseo extendido y muy relevante para los individuos. El Plan Integral de Apoyo a la Familia (de mayo de 2015) incluyó numerosas propuestas para apoyar la natalidad, pero muchas de ellas carecen de concreción y tampoco está asegurada la implicación en este esfuerzo de las Comunidades Autónomas.

La migración puede actuar como un mecanismo corrector que añade población joven a la pirámide, pero, para que esto tenga un efecto netamente positivo en las cuentas del sistema de pensiones es necesario que esa nueva población esté ocupada, y el aporte será más positivo si ocupa empleos de salarios altos. En España el aporte de población migrante en lo que va de siglo ha sido excesivo en relación con la capacidad de absorción del mercado de trabajo –conviene recordar que la entrada de migrantes siguió creciendo hasta 2012 a pesar de la crisis–, ha ocupado mayoritariamente puestos de salarios bajos y en la actualidad

las tasas de paro de los extranjeros son sustancialmente más altas que las de los españoles (el 29% frente al 20%, con algunos grupos, como los marroquíes, situados cerca del 50%). Una recomendación que se deduce de esto es que conviene ser prudentes y previsores ante una eventual confirmación del cambio de ciclo económico que podría llevar a un aumento importante de la llegada de inmigrantes. El aumento de la desigualdad que se ha producido en España en este siglo está en parte relacionado con esta entrada de inmigrantes en las posiciones más bajas de la estructura ocupacional y de ingresos y cualquier esfuerzo por reducir la desigualdad debe tener en cuenta este factor.

El desempleo en España tiene también un impacto sobre otro de los grandes desafíos que enfrenta el país como miembro de la UE, la acogida de refugiados. España no ha recibido nunca flujos importantes de refugiados considerados legalmente como tales: desde mediados de los 70, España recibió una migración de motivos políticos que procedía de las dictaduras latinoamericanas, pero la mayor parte de sus protagonistas no fueron considerados oficialmente como "asilados". Por otra parte, durante décadas, los huidos de guerras o dictaduras que desearan establecerse en España podían hacerlo entrando con un visado turístico y quedándose a residir de forma irregular, sin riesgo de ser expulsados pero también sin ningún tipo de ayuda estatal para su integración. El mercado de trabajo se encargaba de esa integración. Muy pocas personas pedían asilo en España, en parte por esa falta de ayudas y en parte porque la tasa de aceptación era bajísima en comparación con la de los Estados del centro y norte de Europa. El panorama cambió sustancialmente a raíz de la crisis económica y el giro restrictivo en la política migratoria a partir de 2008, lo que redujo sustancialmente la alternativa de entrar al país como inmigrante irregular. A su vez la tasa de aceptación de las solicitudes de asilo comenzó a asemejarse a la media europea, especialmente a partir de 2011 y de la expulsión de refugiados causada por la guerra siria. No obstante, muchos de los refugiados admitidos en los últimos años han seguido camino después hacia otros países, bien porque esperan obtener más apoyos, bien porque su tasa de paro es menor o para estar cerca de familiares y connacionales.

El sistema español de acogida de asilados sigue teniendo una capacidad muy pequeña, con unas 6.000 plazas, atendidas a través de tres ONG que se financian para esto con fondos públicos: CEAR, Cruz Roja y ACCEM. Los presupuestos del Estado han incorporado dos partidas, que suman 153 millones de euros, para ampliar este sistema de acogida y recibir a los refugiados que España se ha comprometido a "reasentar" (854 sirios procedentes de los campos de refugiados de los países cercanos a Siria) o "recolocar" procedentes de Grecia o Italia (15.000, a lo largo de dos años) junto a los que piden asilo directamente en España, en su mayoría a través de Melilla (la previsión es de 17.000 personas en el total del año 2015). Pero la falta de oportunidades laborales en España en este momento plantea un grave problema para la integración a largo plazo de los refugiados, especialmente para los que sólo podrían ocuparse en puestos de baja cualificación, porque el paro se concentra precisamente entre las personas con menor formación. Esto permite prever que muchos de los que lleguen a España, bien originalmente, bien a través de la cuota de recolocación o de reasentamiento, intentarán después dirigirse a otro país donde las oportunidades laborales sean mejores.

En la edición anterior de este documento se señalaba que debería aprovecharse la presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –que se extenderá hasta el próximo 31 de diciembre– para impulsar una mayor responsabilidad en el ámbito multilateral, con singular atención a los derechos humanos. Por supuesto, España, como democracia avanzada, Estado miembro de la UE y signatario de todos los pactos internacionales, defiende tradicionalmente una agenda exigente en esta materia. No obstante, también es cierto que no siempre ha marcado un perfil propio y proactivo, por lo que el período 2015-2016 supone una excelente oportunidad para consolidar esa línea de actuación en su política exterior y reforzar la imagen de país comprometido. El balance del año pasado y las perspectivas para éste permiten ofrecer un panorama que, pese a alguna incoherencia, merece ser calificado como positivo.

El primer elemento a destacar es que, una vez logrado el asiento no permanente para el bienio, España no se ha conformado con disfrutar del estatus sino que está queriendo desplegar un programa sustantivo en la gestión de asuntos globales con énfasis especial en la lucha contra el terrorismo, el desarme y la no proliferación, la igualdad de género, la abolición de la pena de muerte y algunos otros ámbitos específicos vinculados a la protección de los derechos humanos. Ese enfoque, al margen de reafirmar la credibilidad española en Naciones Unidas, ha supuesto contribuciones bien tangibles. Por ejemplo, el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad celebró una reunión especial en Madrid en julio de 2015, a lo que siguió un encuentro de alto nivel sobre combatientes extranjeros. También fue bajo la presidencia española del Consejo de Seguridad, en octubre pasado, cuando ese órgano dio voz por primera vez a las víctimas. En lo relativo a desarme y no proliferación, España ha presidido tres comités vinculados a estas cuestiones, tanto en el ámbito de las armas de destrucción masiva como de las convencionales.

Más relevante aún está siendo el trabajo realizado en los temas de empoderamiento de la mujer y lucha contra la discriminación por género u orientación sexual, una materia en la que España es ya reconocida por su compromiso desde hace años. Se han impulsado varias iniciativas en el marco de la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” tendentes a asegurar un mayor liderazgo –con rendición de cuentas– del sistema de Naciones Unidas en la materia. Durante la presidencia española del Consejo de Seguridad, y tras un debate presidido por Mariano Rajoy, se promovió la Resolución 2242 que renovaba los objetivos de la Resolución 1325 adoptada hace 15 años. La nueva Resolución, aprobada por unanimidad y con el copatrocinio de otros 70 países, supone avances en temas clave como la protección de las mujeres y niñas frente a la violencia sexual, el acceso a la justicia en situaciones de conflicto y postconflicto, el papel de las mujeres en la lucha contra el extremismo violento, un lenguaje más sólido en materia de mandatos y sanciones, la necesidad de abordar el déficit de financiación y un impulso a la mayor participación femenina en la toma de decisiones internacionales sobre la cuestión.

## Elcano Policy Paper

A lo largo de 2016 España debería consolidar ese compromiso con la igualdad de género, liderando iniciativas encaminadas a erradicar de manera efectiva las discriminaciones, lo que contribuiría a que España sea identificada como un país activo en el quinto objetivo de la nueva agenda de desarrollo sostenible. El cumplimiento de los compromisos financieros expresados por el presidente del gobierno, incluidas las contribuciones al Instrumento de Aceleración Global sobre Mujeres, Paz y Seguridad, a la unidad de género del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de Naciones Unidas, o de la AOD dedicada a esta materia, así como la actualización profunda del Plan de Acción Nacional serán esenciales para este fin. La puesta en marcha en el Consejo de Seguridad del grupo informal de expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad (también recogida en la Resolución 2242), y que será copresidido por España durante este primer año, ofrecerá una buena plataforma para expresar este compromiso.

También destaca el protagonismo de España en la lucha contra la pena de muerte, un castigo rechazado por cruel, inhumano y degradante, en todos los casos, con independencia de la gravedad del crimen cometido. En 2015 la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte (CIPM), establecida por iniciativa del gobierno español en octubre de 2010, ha tomado la decisión de elegir a Madrid como sede para albergar su futuro Secretariado. La política de la CIPM, que es un órgano internacional políticamente independiente integrado por 18 gobiernos de diferentes partes del mundo, consiste en la promoción de una moratoria universal como primer paso hacia su abolición. En la actualidad, son ya más los Estados que han abandonado completamente este castigo que los que lo mantienen, y debe además considerarse que más de la mitad de estos últimos sólo lo contemplan en sus ordenamientos como posibilidad teórica no usada. Con todo, aún hay unos 40 países en donde la pena de muerte se sigue practicando, algunos de los cuales son relevantes para la política exterior española: seis miembros del G-20 (Arabia Saudí, China, EEUU, la India, Indonesia y Japón), cinco de la Vecindad Europea (Libia, Egipto, Siria, Jordania y Belarús) y Guinea Ecuatorial.

Otras actuaciones españolas que merecen ser mencionadas son la atención a las personas con discapacidades; el acceso al agua potable y al saneamiento; la prevención y acción humanitaria de los conflictos; y la responsabilidad de las empresas en la protección de los derechos humanos. En relación con los conflictos armados se seguirá trabajando tanto en línea preventiva (la Alianza de Civilizaciones, la Iniciativa para la Mediación en el Mediterráneo y el Centro de diálogo intercultural e interreligioso KAICIID) como en la dimensión humanitaria de las guerras ya en marcha. Debe señalarse que, en un momento marcado por la crisis de los refugiados, España acaba de copresidir con Chile una reunión sobre “Responsabilidad de Proteger: actores no estatales”, que supone el primer debate del Consejo de Seguridad dedicado a este tema tan crucial. Por último, por lo que respecta a la responsabilidad corporativa en derechos humanos, existe un claro compromiso español –que se manifiesta en el hecho de que la red española del Pacto Mundial (Global Compact) es la red local con mayor número de instituciones firmantes del mundo–, aunque todavía no se ha adoptado un Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos pese al tiempo transcurrido desde que la Comisión Europea lo solicitó en 2011.

En suma, puede decirse que España participó activamente durante 2015 en el sistema multilateral de derechos humanos confirmando su entrega a los principios de Naciones Unidas. De hecho, justo cuando se acaba de cumplir el 60º aniversario de su ingreso en la organización, aparece como noveno contribuyente al presupuesto de la ONU (inmediatamente detrás de Canadá y antes de Brasil). Con total seguridad, seguirá avanzando en esa línea durante 2016 pues, además de la creencia en el sistema, el gobierno español ha presentado su candidatura al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el período 2018-2020. No en vano, al elegir a los 47 miembros de ese órgano, la Asamblea General debe tener en cuenta “la contribución de los candidatos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto”.

De todos modos, tal como se mencionaba al inicio de esta sección, este balance positivo adolece de dos incoherencias. En primer lugar, el contraste entre un compromiso firme con el sistema multilateral de defensa de los derechos humanos y el perfil bajo que se concede a esa cuestión, y muy especialmente al fomento de la democracia, en las relaciones bilaterales. Las recientes controversias sobre el conflicto entre valores democráticos e intereses económicos en China y determinados países musulmanes (Irán, Arabia Saudí y Egipto) son ilustraciones evidentes de esta tensión que, por lo demás, afecta a casi todos los países europeos. No obstante, la mala relación con el gobierno de Nicolás Maduro como consecuencia de la degradada situación de las libertades en Venezuela demuestra que España, si se lo propone, puede construir una agenda propia en materia tan delicada, incluso en países sensibles del espacio iberoamericano.

El segundo problema de coherencia –que es más grave que el anterior– apunta a la situación de los derechos humanos en el ámbito interno. España recibió en 2015 advertencias después de someterse al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. El informe final llamaba la atención sobre los efectos de la política de austeridad en el acceso universal a la salud y a la educación, con especial repercusión en grupos vulnerables como los inmigrantes, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de edad y los niños. No obstante, de acuerdo con el mismo informe, el gobierno español es consciente de los sacrificios que esas medidas han conllevado para muchas personas y ha velado para que se respetaran los criterios de necesidad, puntualidad, no regresión y no discriminación (al fin y al cabo, España fue el tercer Estado en ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2013).

También se han producido críticas desde Naciones Unidas y diversas ONG especializadas a la Ley de Seguridad Ciudadana, adoptada en julio de 2015, que implica restricciones a la libertad de expresión, reunión y manifestación. Urge que a lo largo de 2016 se tome conciencia del impacto negativo sobre la imagen de España que supone esta percepción internacional y, por supuesto, asegurar que la aplicación de la legislación española respete las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

## Elcano Policy Paper

Los desafíos de seguridad internacional en el tránsito de 2015 a 2016 están claramente enfocados al arco de crisis que comprende el Norte de África, Oriente Medio y el Este de Europa, con cuatro focos de conflicto: Siria/Irak, Libia, el Sahel y Ucrania/Rusia. Conforme a ese panorama, España retiró las tropas de Afganistán en octubre pasado y ha dirigido sus operaciones hacia las labores de policía aérea en el Báltico, las misiones de la UE en el Mediterráneo (EUVAVFORMED Sophia) y República Centroafricana (EUMAM RCA), y el despliegue de apoyo a Turquía en la frontera con Siria. En el nuevo año, y en la secuela de los atentados de París, habrá que tomar decisiones sobre acciones militares directas o indirectas contra el ISIS (el autodenominado Estado Islámico) en conjunto con los demás países de la coalición internacional. No parece muy probable que el conflicto de Siria (el peor de todos los que en este momento están abiertos, que dura ya cinco años y ha causado 250.000 muertos y millones de refugiados o desplazados) vaya a resolverse, pero es un dato esperanzador que en enero hayan comenzado en Ginebra unas primeras negociaciones de paz, bajo el auspicio de la ONU, y que reúne al régimen de al-Ásad y la oposición.

En 2016 la principal cita multilateral para España en el ámbito de la seguridad será una Cumbre de la OTAN a celebrar en Varsovia. En ella, o de camino a ella, se revisarán los compromisos de los aliados en relación con los escenarios estratégicos del este y sur de la OTAN y, también, de Afganistán. La OTAN continúa desarrollando las medidas de reaseguramiento, destinadas a reforzar la presencia de tropas aliadas en la frontera oriental, y las del Plan de Alistamiento (*Readiness Action Plan*), enfocadas a aumentar la rapidez y contundencia de la respuesta ante cualquier contingencia. En 2016 España liderará como nación marco la Fuerza de Muy Alta Disponibilidad (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) de la OTAN, capaz de desplegarse en pocos días en cualquier escenario geográfico. España proporcionará una unidad de entidad brigada y el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de Bétera, que ha sido certificado en el ejercicio Trident Juncture realizado en Italia, Portugal y España en octubre de 2015. España ha tratado de que las medidas anteriores sean aplicables tanto al este como al sur, para lo que ha venido concertando sus posiciones con sus países vecinos. En esa línea, en 2016 tendrá que seguir la aprobación y puesta en marcha de las orientaciones (*Political Guidance*) que la OTAN está elaborando para el Flanco Sur.

Por último, y aunque en principio Afganistán debería salir de la agenda, el deterioro de la seguridad en el país centroasiático hará que vuelva a estar presente en el orden del día de la OTAN. Además de recaudar contribuciones adicionales financieras o de equipamiento para sostener el Ejército Nacional Afgano, es probable que se vuelva a plantear la necesidad de apoyar militarmente de nuevo a las fuerzas afganas. Para ello sería necesario aprobar una nueva misión, que sería de combate, ya que la misión actual de la OTAN sólo prevé acciones de asesoramiento de alto nivel. Una decisión muy problemática tras la retirada de las tropas y en ausencia de un objetivo estratégico claro. Los aliados están sopesando qué tipo de contribución permitiría sostener el Gobierno de Unidad Nacional para que pueda poner en marcha las medidas supervisadas por la comunidad internacional. España deberá definir su contribución antes de acudir en 2016 a las citas de julio en Varsovia de la OTAN y a la de octubre de la Comunidad de Donantes en Bruselas. Una necesidad acentuada porque tiene

la responsabilidad de dirigir la redacción de propuestas y resoluciones sobre Afganistán como pen-holder del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El año 2016 aparece como uno de continuidad aunque, como demuestra la volatilidad bursátil de su arranque, existen varios focos de incertidumbre, que podrían dar lugar a crisis en distintas partes del mundo (sobre todo en las economías emergentes), algunas de las cuales podrían afectar en mayor medida a España, especialmente las que se podrían producir en países de América Latina, donde las empresas españolas tienen importantes inversiones.

El primer foco de riesgo, y el único que tendría un impacto sistémico de materializarse, sigue siendo China. Si en verano del año pasado ya se expresaron graves problemas en la economía, incluyendo el hundimiento de las bolsas de Shanghái y Shenzhen, este año persisten las dudas sobre el crecimiento chino. Aunque el pánico de los mercados parece estar controlado, el hecho de que la economía más grande del mundo (medida a paridad del poder adquisitivo) se esté desacelerando y necesite modificar su patrón de crecimiento para evitar la “trampa de la renta media” resulta preocupante. La falta de transparencia sobre las cifras de crecimiento real en China, la creciente deuda que acumulan empresas, gobiernos regionales y el sistema bancario en la sombra, y la incertidumbre sobre la capacidad de sus líderes para lograr una desaceleración suave de su economía en vez de un colapso seguirán nublando el horizonte de la economía china durante 2016. Sin embargo, parece existir un consenso en que, aunque los retos a los que se enfrenta China son enormes, lo más probable es que las autoridades sean capaces de evitar un descalabro económico, que sin duda generaría una crisis económica global. Pese a la desaceleración en la inversión, el consumo sigue aumentado y ésa es una tendencia positiva.

El segundo factor económico de incertidumbre, y el que puede afectar más a España (aunque lo haga de forma indirecta), es cómo van a reaccionar los mercados (bursátiles, de bonos y cambiarios) ante la subida de tipos de interés en EEUU. Asimismo, podrían aparecer problemas por el hecho de que la Reserva Federal (y previsiblemente el Banco de Inglaterra) suban los tipos de interés mientras el Banco Central Europeo, el Banco de Japón y el Banco Central Chino mantengan políticas monetarias expansivas, en algunos casos de expansión cuantitativa. Esto podría generar bruscas salidas de capital de algunas economías emergentes (sobre todo si acumulan desequilibrios externos y han sufrido burbujas en los mercados de activos en los últimos años) y depreciación de sus monedas, lo que podría llevar a problemas para hacer frente a la deuda de aquellos países (y sobre todo empresas) que se hayan endeudado en dólares. Brasil y Venezuela, por distintos motivos, son dos claros candidatos a experimentar problemas. Aunque la exposición de las empresas españolas a Venezuela es limitada, Brasil es el noveno destino de las inversiones españolas, por lo que una crisis más profunda allí podría afectar a las cuentas de algunas grandes empresas españolas. Por último, si se producen movimientos cambiarios (de apreciación del dólar contra las demás monedas y de aumento de la volatilidad) bruscos, se podría volver a vivir episodios de “guerra de divisas”, en los que las distintas potencias se recriminen mutuamente que sus políticas monetarias buscan empobrecer al vecino, lo que podría desembocar en tensiones proteccionistas.

## Elcano Policy Paper

El tercer elemento de riesgo es el impacto que la caída del precio del petróleo (y otras materias primas) puede tener en las economías exportadoras de commodities, que son altamente dependientes de estos productos para su estabilidad fiscal. Este problema, que afecta especialmente a algunos países de América del Sur, pero también a países como Rusia y a empresas occidentales que han invertido en estos sectores en las economías emergentes anticipando precios altos durante los próximos años, podría generar mucha inestabilidad si lleva a impagos soberanos o corporativos. En todo caso, no es de esperar que este tipo de dificultades, de producirse, vayan a generar un efecto contagio al conjunto de las economías emergentes. Y también es importante recordar que, en principio, la bajada del precio del petróleo es positiva para el crecimiento de los países importadores como España, el resto de países europeos, EEUU y Japón.

Como en años anteriores, las estructuras de gobernanza económica internacional, y muy en particular el G-20, no parecen capaces de aportar mecanismos de coordinación eficaces en caso de que se materialicen los tres riesgos aquí mencionados. Aunque en 2016 será nada menos que China quien ostente la presidencia rotatoria del foro, resultará difícil que pueda dar el impulso suficiente que la complejidad del entorno económico global requeriría. España, como miembro de facto y país comprometido con la provisión de bienes públicos globales, tiene un gran interés en reforzar el G-20. La lucha contra los paraísos fiscales, la culminación de la regulación financiera y un tratamiento multilateral de los fenómenos migratorios son tres ámbitos de actuación que pueden ser liderados por España y los demás países de la UE.

Debido a la sobreoferta que caracteriza el mercado desde mediados de 2014, los precios del petróleo han arrancado el año en el entorno de los 30 dólares por barril, la cota más baja desde hace más de 10 años (el gas natural se mueve en un comportamiento paralelo). La anunciada estrategia de Arabia Saudí sigue su curso: mantener cuota de mercado y que el ajuste de producción recaiga sobre los productores con costes de extracción más altos (aguas ultra-profundas, arenas bituminosas y el tight oil estadounidense obtenido por fracking). Y parece estar funcionando pues los bajos precios comienzan a pasar factura a los productores no OPEP, que han pasado de crecer 2,2 millones de barriles diarios (mbd) a principios de año a sólo 0,3 mbd a final de 2015. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) prevé una reducción de 0,6 mbd para 2016, básicamente debido a la contracción del tight oil estadounidense.

En cambio, en 2015 la OPEP aumentó su producción en 1,6 mbd, básicamente porque Arabia Saudí e Iraq han estado produciendo a niveles récord, y las señales más recientes apuntan a que esta política se mantendrá en 2016. Arabia Saudí y sus aliados del Consejo de Cooperación del Golfo tienen costes de extracción todavía muy por debajo de los precios actuales y, aunque la caída de precios está minando con mayor rapidez de lo anticipado su espacio fiscal, un año después todavía cuentan con abundantes reservas de divisas y activos en el exterior para sostener sus presupuestos durante varios años. Iraq, que está fuera de la disciplina OPEP, necesita aumentar su producción para afrontar el desafío del ISIS, y además buena parte de su producción se canaliza por el Kurdistán de manera autónoma.

A esto se suma el regreso de Irán al mercado tras la firma del acuerdo nuclear, y una vez la Agencia Internacional de la Energía Atómica confirme que el país ha cumplido sus compromisos haciendo que los países europeos y EEUU levanten las sanciones, lo que está ya ocurriendo en el arranque de 2016. Irán, que posee las cuartas reservas mundiales de petróleo y produce casi 3 mbd, contempla ambiciosos proyectos energéticos para aumentar la producción en más de 2 mbd, lo que agravaría la sobreoferta que ya padece el mercado. No obstante, el consenso es que el retorno de Irán será más gradual de lo que prevén sus planes pero, aun así, sí es previsible que en la segunda mitad de 2016 cantidades moderadas pero crecientes de crudo iraní vayan llegando al mercado, sobre todo procedente de los 40 millones de barriles que tiene almacenados.

Por el lado de la demanda, el aumento del consumo en 2015 fue superior al esperado y algo semejante puede pasar con las previsiones para 2016. La AIE prevé una ralentización en el aumento de la demanda, que crecería unos 1,2 mbd, por debajo de los 1,6 mbd de 2015. Por tanto, un año más, y atendiendo a las previsiones de oferta y demanda, el mercado sigue afectado por un exceso de oferta y una demanda átona que mantendrá los precios en niveles bajos. Las previsiones para el barril de Brent oscilan entre los 55,78 dólares de la US EIA y una media de 37 dólares según el Banco Mundial. Una constante es la evolución de las previsiones a la baja en los últimos meses. Por ejemplo, Moody's ha rebajado sus previsiones para el Brent en casi 10 dólares, para situarlas en 43 dólares, si bien los analistas del Economist Intelligence Unit apuestan por un repunte de los precios en la segunda mitad de 2016. Los países productores también han comenzado a ajustarse al nuevo entorno de precios: Rusia ha anunciado que sus planes se basan en un precio del crudo situado en una banda entre los 40 y los 60 dólares hasta 2022 (por encima de los de finales de 2015); Arabia Saudí se ha planteado ajustes presupuestarios importantes y algo semejante ocurre con Argelia. Por su parte, Brasil y México pueden verse obligados a rescatar a sus respectivas compañías petrolíferas nacionales.

Como ya se ha mencionado en la primera sección del documento, esta situación de caída importante y prolongada de los precios del crudo supone un choque exógeno muy positivo para la economía española que es preciso aprovechar pues su duración es incierta. No obstante, debe también tenerse muy en cuenta el potencial efecto negativo de esta situación del mercado energético tanto en el lado económico (volatilidad de los mercados) como geopolítico (inestabilidad de los países productores). En el epígrafe dedicado a Magreb y Oriente Medio, y en menor medida también en el de América Latina, se alude a los riesgos de que países muy importantes para España se vean afectados social y políticamente por su vulnerabilidad económica a la caída de los precios. Las medidas de austeridad que necesariamente se están aplicando pueden provocar mucho malestar en las poblaciones, sobre todo si afectan al empleo público y a los subsidios de productos básicos.

El 12 de diciembre de 2015 se adoptó el Acuerdo de París que pretende fortalecer la respuesta global ante el cambio climático a partir de 2020, fecha en la cual finaliza el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. El Acuerdo de París ha supuesto un éxito diplomático histórico, tanto para Francia como para la UE. Añadidos a la pericia diplomática, varios factores exógenos han contribuido de manera decisiva al éxito. Estos factores incluyen, entre otros, la publicación del quinto informe del IPCC, la reducción de costes de las energías renovables –por ejemplo, la solar fotovoltaica se prevé alcance la paridad de red en el 80% de los países en 2017–, el aumento de fenómenos meteorológicos extremos, los anuncios conjuntos de EEUU y China relativos a sus compromisos climáticos, los ambiciosos planes climáticos europeos, los compromisos por parte de actores no estatales en el marco del Plan de Acción Lima-París y el cambio en la mentalidad de los fondos de inversión que están empezando a incluir el riesgo climático en sus procesos de toma de decisiones. Incluso, los líderes religiosos sumaron sus voces en pro de la acción climática.

La alineación de todos esos factores (tecnológicos, energéticos, ambientales y sociales) ha transformado las negociaciones climáticas internacionales y está abriendo una ventana de oportunidad para la descarbonización de la economía global. Pero el resultado de París, aun siendo mejor de lo esperado, es claramente insuficiente para limitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. Aunque el acuerdo incluye el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C, los compromisos anunciados suponen, siendo optimistas, un aumento de temperaturas de 2,7°C a finales de siglo, si todos los compromisos se implementan. Conscientes de la insuficiente ambición anunciada en 2015, el Acuerdo de París incluye una serie de elementos que conforman la base de las tareas pendientes en 2016 y en años subsiguientes. Obviamente, España y la UE deberán trabajar sobre ellos para avanzar de verdad hacia una economía hipocarbónica.

En particular, el año 2016 se presenta importante para avanzar en el sector del transporte, sobre el que apenas hubo compromisos en París. Por lo que respecta a la aviación, se celebrará la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, en sus siglas en inglés) que debe desarrollar un mercado global de emisiones del sector. En el seno de la Organización Marítima Internacional (IMO, en sus siglas en inglés) se prevé que se cierre un acuerdo global de monitorización, reporte y verificación (MRV) de emisiones. Además, se espera que prosigan las discusiones sobre la posibilidad de regular las emisiones procedentes del sector marítimo en el mercado europeo de emisiones (EU-ETS).

Pero, como es lógico, 2016 va a estar sobre todo marcado por las reflexiones sobre las implicaciones del Acuerdo de París en clave nacional y europea. La sensación de éxito, de hito en materia de negociaciones climáticas internacionales, tiene necesariamente que dar paso a una implementación de políticas de mitigación crecientemente ambiciosas. Ese será el termómetro de la velocidad y profundidad del cambio en el modelo energético y en el uso de la tierra que determinan, en gran medida, el devenir climático internacional.

Además, la gobernanza climática se enfrenta a multitud de retos en el año. En el plano internacional, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático debe desarrollar el marco institucional del Acuerdo de París. En este sentido, será especialmente importante el trabajo que se desarrolle en los siguientes ámbitos: financiación climática, mecanismos de mercado, mecanismo de transparencia, preparación del primer balance de los INDC que tendrá lugar en 2018, etc. Los gobiernos nacionales deben comenzar a trabajar en la hoja de ruta de los INDC (que se transformarán en Nationally Determined Contributions o NDC). Las empresas, por su parte, tendrán que analizar en qué les afecta el nuevo acuerdo de París y, sobre todo, qué oportunidades de negocio van a surgir en una economía baja en carbono. Parte de la sociedad civil que se ha movilizado de cara a la cumbre de París seguirá pidiendo un mayor compromiso. Una política activa de incentivos basados en el principio del que contamina paga, junto con una oferta creciente de productos y servicios bajos en carbono, *ceteris paribus*, animará la acción individual.

Tras el Acuerdo de París hay que evaluar también si los compromisos europeos son suficientes, si hay que aumentar el nivel de ambición y cómo se hará el reparto de esfuerzos de mitigación entre los Estados miembros, que tendrá en cuenta el PIB per cápita en la asignación de cargas. También habrá que analizar cómo se incluirán las demandas de las empresas en las políticas climáticas para preservar la competitividad de aquellas que están más expuestas al comercio internacional. En este sentido, las acciones pendientes a medio y largo plazo incluyen la revisión e implementación del Paquete Clima y Energía 2030, la hoja de Ruta 2050 y la revisión de la Directiva de comercio de emisiones, entre otras.

La política climática europea marca la senda a seguir por la política climática española. Aunque el comisario de Clima y Energía apuntase durante la COP21 que la revisión de la ambición europea se hará en 2020, el análisis del posicionamiento español en la materia podría empezar en los próximos años.

El pasado mes de septiembre se aprobaron en Naciones Unidas los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) llamados a enmarcar las políticas de desarrollo de los próximos 15 años, reemplazando así los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes entre 2000 y 2015.

En términos muy generales, esta nueva agenda presentaría algunas sombras, como un gran número de objetivos (17 frente a los ocho ODM) y de metas (167), lo que puede dificultar su puesta en práctica y éxito. Otra crítica frecuente es que no todas las metas reflejan el mismo grado de ambición, ni de concreción. El anverso de este problema es el carácter integral y holístico de esta agenda, que lleva implícita una definición compleja y completa del desarrollo, contemplando sus facetas económica, política, social y medioambiental, y superando así la visión reduccionista (hacia lo social) de los ODM, que aislaron los problemas del hambre, la pobreza, la educación y la sanidad de los contextos económicos y políticos en los que se enmarcan.

Otra característica de la agenda de los ODS, que debería suponer una auténtica revolución en la forma en la que se han diseñado las políticas de desarrollo en la mayor parte de los países donantes “tradicionales” (esto es, los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, incluyendo España) es la ruptura con la lógica Norte-Sur que caracterizó los ODM. La agenda de los ODS es una agenda de bienes públicos globales en la que retos, soluciones y responsabilidades se reparten en mayor medida entre los miembros del conjunto de la comunidad internacional, siguiendo una lógica más horizontal de las relaciones internacionales. Así, los ODS recogen problemas transversales, como el de las crecientes desigualdades internas en países pobres, ricos y emergentes, y retos globales como el de la necesidad de cambiar los patrones de consumo hacia hábitos más sostenibles.

Al transitar de una agenda de problemas y soluciones “para el Sur” a otra de bienes públicos globales, los ODS reconocen (y exigen a la acción política que reconozca) la dilución de las fronteras entre lo interno y lo externo. Esto significa que, más allá de la política de cooperación internacional al desarrollo, será en principio el conjunto de la acción pública el que deberá adoptar y adaptarse a los ODS. Esto generará, previsiblemente, importantes problemas de economía política en la implementación de la agenda pues serán, en la mayor parte de los donantes tradicionales y muy particularmente en la periferia europea, los organismos más débiles de la acción pública (las agencias de cooperación, los ministerios de asuntos exteriores y/o sus secretarías de Estado y direcciones generales encargadas de asuntos de cooperación) las que tendrán que “importar” al conjunto de la acción pública una agenda universal negociada en la mayor parte de los casos sin la involucración ni apropiación de la totalidad del gobierno y las administraciones territoriales; o al menos sin que se comprenda la profundidad de las derivadas para las políticas que no son de cooperación internacional para el desarrollo.

En el caso concreto de España, esto significa que son una Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y una Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) notablemente más débiles políticamente que otros ministerios y agencias las que tendrían que liderar el proceso de apropiación de la agenda de los ODS por parte del conjunto del Estado.

El año 2015 ha sido muy complicado para la UE, como demuestra el grave episodio vivido a comienzos del verano por Grecia (que, desconcertada por su propia confusión y atosigada por sus socios/acreadores, estuvo al borde mismo de la salida del euro); o el que arrancó inmediatamente después con una llegada masiva de refugiados a la que aún hoy sigue sin sabérsele dar la respuesta política y operativa que exige ese enorme reto humanitario. Además, y enmarcando el año con sendos atentados cometidos en París en enero y noviembre, la amenaza yihadista se ha instalado como el tercer gran protagonista de la agenda europea de este momento. Esos tres desafíos (refugiados, terrorismo y dudas sobre la situación económica) seguirán marcando la actualidad de la UE durante 2016 y, en consecuencia, en esta sección se le dedican tres epígrafes específicos a la posición española con respecto a los mismos.

Con carácter previo y general, debe subrayarse que el panorama político que afronta la integración europea en 2016 resulta muy poco halagüeño y no es exagerado afirmar que está ante uno de los años más difíciles en sus más de 60 años de historia. Es verdad que la situación del euro es a priori la más tranquila desde 2010, pero la preocupación por la seguridad –que ha desplazado en atención a la economía– amenaza con debilitar a la UE en mayor medida que la crisis de deuda soberana. En un entorno realmente convulso (con peligrosos conflictos en Siria, Ucrania y Libia), está claro que los gobiernos de los Estados miembros, y sus opiniones públicas, están en fase de repliegue y que Bruselas no tiene autoridad política ni capacidad de gestión para liderar estos desafíos. Ni siquiera la canciller federal Angela Merkel parece capaz de imponer su visión ciertamente valiente en la crisis de refugiados mientras el presidente François Hollande ha dejado claro que la respuesta al terrorismo y al ISIS debe ser intergubernamental.

Por si el panorama no fuera ya suficientemente delicado, 2016 viene además marcado en Europa por la negociación entre los 28 de las demandas presentadas por el primer ministro británico David Cameron para reconsiderar el estatus de su país dentro de la UE, como paso previo a un referéndum a celebrar probablemente en verano. Es muy difícil, o quizá imposible, que algunas de sus pretensiones puedan ser satisfechas. No es factible, por ejemplo, modificar ahora el Tratado para que la idea de “una unión cada vez más estrecha” deje de aplicarse al Reino Unido ni que los miembros de la Eurozona acepten que todas las monedas de la Unión tendrán la misma importancia para tener en cuenta forzosamente a quienes, como pasa con los británicos, desean mantener su soberanía monetaria. Pero el mayor obstáculo para llegar a un acuerdo reside en la pretensión de Londres de dificultar la libre circulación de personas –una de las grandes libertades fundamentales del Mercado Interior–, limitando durante cuatro años los beneficios sociales de los ciudadanos comunitarios que lleguen al Reino Unido.

De cara al Consejo Europeo de febrero se han acelerado las negociaciones y el ánimo del presidente Tusk es constructivo en todas las demandas de Londres; quizá incluso en

exceso. La generosidad de las concesiones europeas ayudará a que se llegue a un acuerdo que permita a Cameron proclamar domésticamente que ha triunfado en esa negociación, pero no está nada claro que eso pueda impedir un triunfo en el referéndum de la opción *Brexit* auspiciada por el ala más euroescéptica del Partido Conservador y los simpatizantes del UKIP. Un desenlace así sería demoledor para el proyecto europeo<sup>6</sup> y, para España en particular, supondría un efecto negativo para la muy intensa relación empresarial o interpersonal mutua, para el dossier de Gibraltar y para el deseo de una gobernanza económica europea más equilibrada entre demanda interna y externa. Además, reabrirla la apuesta del nacionalismo escocés por la secesión y re-adhesión a la UE; una perspectiva que preocupa mucho en Madrid y entusiasma poco en Bruselas.

Por lo demás, el sentimiento euroescéptico y populista no gana terreno sólo en el Reino Unido. En el caso de Polonia, por ejemplo, la Comisión acaba de activar el Mecanismo de Estado de Derecho para vigilar el impacto que tendrán algunas de las medidas adoptadas por el nuevo gobierno conservador. El hecho es que fuerzas muy críticas con la integración ocupan ya importantes cuotas de poder gubernamental en capitales tan importantes como Londres, Varsovia, Praga, Atenas, Budapest, Helsinki y Copenhague. La situación es casi peor en Francia, Italia, los Países Bajos y Austria, donde algunas encuestas sitúan en primer lugar a partidos directamente eurófobos e incluso en Alemania, que sigue siendo el referente del europeísmo, no dejan de crecer las dudas sobre el compromiso y liderazgo que les corresponde ejercer. En España, donde el sentimiento pro-europeo sigue siendo alto entre todas sus elites, los sondeos muestran una fuerte caída de la confianza popular en la UE que podría agravarse ante la perspectiva de las nuevas medidas de austeridad presupuestaria requeridas por la Comisión.

Pero tampoco sería justo cerrar de manera tan pesimista esta panorámica general sobre los desafíos que aguardan a Europa en este año que arranca. La Unión, en medio de esa descomunal prueba de esfuerzo a la que se ha visto sometida en la última década, sigue resistiendo como organización efectiva y ofreciendo incluso algunos logros. Por ejemplo, merece la pena destacar positivamente la proactividad politizada que está imprimiendo a la Comisión Jean Claude Juncker en el año y medio que lleva ejerciendo como presidente. Una evolución que conviene a España y que debe acompañar reforzando su capacidad para moldear el proceso de elaboración de políticas en Bruselas. En ese esfuerzo debe prestar especial atención al papel que pueden jugar las Cortes, considerando la nueva situación política española (un Congreso más influyente pero aún muy débil en cuanto a recursos o participación en redes) y el perjudicial reforzamiento asimétrico de los parlamentos nacionales: mayor en los Estados acreedores y en los euroescépticos; mucho menor en los países deudores y en los europeístas. Máxime si el acuerdo con Londres previo al referéndum incluye la introducción de la llamada “tarjeta roja” que permitiría a los parlamentos nacionales vetar propuestas normativas de la Comisión.

También ofrece buen balance el activismo diplomático de la alta representante Federica Mogherini. En lo sustantivo destaca el reciente acuerdo sobre la no proliferación nuclear en Irán y el haber logrado mantener el relativo cierre de filas de los 28 con las sanciones a Rusia (una postura diplomática delicada pues Moscú, que considera Crimea innegociable y que sigue sin respetar los acuerdos de Minsk, ha sabido jugar bien sus cartas frente a Occidente con su intervención en Siria). En lo operativo, Mogherini ha lanzado la iniciativa de una nueva Estrategia Global, un documento abierto a contribuciones de terceros (en especial *think-tanks*) que pretende reemplazar el ejercicio similar impulsado por Javier Solana en 2003 y que se publicará a lo largo de 2016.

Por último, por lo que se refiere a la vecindad, cabe mencionar que la Asociación Oriental (pues la dimensión mediterránea de la vecindad sigue bloqueada) se encuentra ante un año importante. La Cumbre de Riga de noviembre pasado mostró la necesidad de caminar hacia un modelo más flexible pues no todos los países comparten los mismos objetivos. Así, la Comisión debatirá propuestas con los Estados miembros y los países asociados en los próximos meses, con la probable consecución, también en 2016, de un documento que defina la forma de las futuras relaciones. No hace falta recordar la enorme importancia de una activa contribución española a la política exterior y de vecindad.

El mayor reto al que se ha enfrentado la Comisión desde que tomó posesión en 2014, por encima incluso del debate sobre el Grexit, es el de la crisis de los refugiados. Se trata de un fenómeno que difícilmente tendrá solución en 2016, como demuestran las diversas suspensiones en la aplicación del Convenio de Schengen, la dificultad para asignar cuotas de demandantes de asilo y las reacciones xenófobas que está produciendo en los países destinatarios. De todos modos, no se puede descartar que la UE haga honor a su tradición de aprovechar las crisis para avanzar y que se puedan sentar los cimientos de una política migratoria y de asilo común de verdad, ya que se ha demostrado que no existen soluciones nacionales tampoco para este tema. Una cuestión esencial para España, el único país de la UE con frontera terrestre con África y que, por tanto, es muy sensible a la presión migratoria y, en menor medida, a la de potenciales flujos de refugiados.

La gestión a corto plazo de nuevas llegadas de demandantes de asilo a Europa depende fundamentalmente del éxito o fracaso de las negociaciones emprendidas con Turquía, por ser el principal país de paso de los desplazados y considerando la extrema dificultad para controlar la frontera en las islas griegas. Se trata, además, de una oportunidad para reenganchar a Ankara con Bruselas, buscando un acuerdo para eliminación de visados y abriendo capítulos de adhesión que están bloqueados desde hace muchos años (a esto pueden ayudar las buenas perspectivas de solución del conflicto chipriota, aunque sin duda será complicado obviar la deriva autoritaria de Erdogan en estos últimos años).

Además del elemento turco, también influirá la pacificación de Libia –principal país de paso de los inmigrantes económicos irregulares–, la creación y despliegue de la recién propuesta policía europea de fronteras, y los avances hacia la devolución de los inmigrantes económicos irregulares sin derecho a asilo. La evolución del conflicto en Siria tendrá también un peso importante, pero hay que recordar que los sirios representan menos de la tercera parte de los

peticionarios de asilo llegados a la UE durante 2015. A su vez, que este flujo de refugiados no amenace la libertad de movimientos de los europeos dentro del espacio Schengen exige un mayor control de las fronteras externas, el funcionamiento de los hot spots en Italia y Grecia –dedicados al registro, procesamiento de las solicitudes y reparto posterior a otros países europeos–, la homogeneización de los criterios con los que los Estados conceden el asilo, la igualación de los derechos sociales de los refugiados y la aprobación de una lista común de “países seguros” a los que un solicitante de asilo puede ser devuelto. No todas estas medidas mencionadas tienen el mismo grado de apoyo por parte de España, pero es evidente que –como ocurrió con la crisis del euro– la única solución política factible pasa por un intercambio de esfuerzos y solidaridades.

Ese control de la frontera exterior europea –que España cumple de manera más eficaz que Grecia– no debe, en todo caso, suponer violaciones de derechos humanos. En sus observaciones finales publicadas en julio de 2015, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó su preocupación por la práctica española de devoluciones sumarias (“expulsiones en caliente”) que tienen lugar en la línea fronteriza de Ceuta y Melilla, que se realizan sin las garantías suficientes para que se respete el principio de no devolución. Asimismo, preocupa la práctica de las llamadas “deportaciones express” que a veces se realizan en vuelos conjuntos programados por la Agencia Europea Frontex. Además, son frecuentes los informes de ONG que dan cuenta de denuncias de malos tratos y uso excesivo de la fuerza tanto en los centros de internamiento como en las operaciones de expulsión de solicitantes de asilo e inmigrantes indocumentados, ya sea por las autoridades españolas o las marroquíes que actúan en territorio español.

La europeización de la lucha antiterrorista alcanzó un desarrollo a priori interesante tras los atentados de París en noviembre pasado. Francia solicitó entonces la solidaridad europea invocando el art. 42.7 del Tratado de la UE sobre defensa colectiva. Aunque la cláusula parece regular una suerte de gestión supranacional de la seguridad colectiva, en la práctica no es así y el despliegue del artículo está mucho más guiado por el espíritu intergubernamental que por el comunitario. Tal como ya se ha adelantado, ese era el tipo de respuesta europea que buscaba Francia; esto es, basada en contribuciones voluntarias de los Estados miembros y sin papel director de la Comisión. Al margen de estas disquisiciones, España estaba en cualquier caso invitada a participar y su posición renuente (que en gran medida se explica por el momento electoral) ha contrastado con la actitud de otros gobiernos que se anticiparon ofreciendo diversas formas de cooperación militar. España ha esgrimido por el momento que está esperando a que Francia concrete sus necesidades y, al tiempo, ahora parece claro que no habrá respuesta hasta que el nuevo gobierno se haya conformado y tenga legitimidad plena para afrontar la petición. En todo caso, parece imposible no atender a lo largo de 2016 la necesidad de expresar la solidaridad española con su gran aliado. Será una decisión difícil porque, tanto si aumenta el apoyo a las tropas francesas en África como si se les acompaña a Oriente Medio, la misión será de combate y en unos escenarios estratégicos donde España tiene escasa vinculación.

A la espera de que se concrete esa dimensión militar de la lucha contra el terrorismo, España continuará desarrollando una importante acción policial en este año. Durante 2015, el número de detenidos por su presunta implicación con el terrorismo yihadista fue de 75, cifra que duplica con creces la de 2014, que fue de 36. El incremento es todavía más notable si se toman también en consideración los individuos aprehendidos fuera del territorio nacional pero requeridos por las autoridades españolas, que fueron 27 en 2015 frente a los 10 de 2014. Se trata, en conjunto, del número más elevado de detenciones anuales a lo largo de la última década, poniendo de manifiesto la incidencia que en España está teniendo la movilización terrorista asociada a la actual insurgencia yihadista en Siria e Iraq, y posteriormente extendida a otras zonas.

De todos modos, España no se encuentra entre las naciones de Europa Occidental donde el problema es más grave. Utilizando como indicadores tanto el monto de combatientes terroristas extranjeros que han partido hacia Siria e Iraq como su proporción respecto al total de la población y al de la subpoblación de ascendencia musulmana, sus niveles son inferiores a los de otros países como Francia, Bélgica, el Reino Unido, Alemania, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia. Sin embargo, en concomitancia con dicha movilización terrorista se han producido algunas transformaciones fundamentales del yihadismo en España.

La más importante de estas transformaciones es la que se refiere a la definitiva eclosión de un yihadismo autóctono o *homegrown*,<sup>7</sup> con terroristas nacidos o crecidos en España, sobre todo en Ceuta y Melilla (no obstante, el entorno metropolitano de Barcelona continúa siendo el principal escenario del yihadismo en España, cuyo componente foráneo es básicamente marroquí). Una segunda transformación importante es que nueve de cada 10 yihadistas detenidos en España desde 2013, lejos de haberse autorradicalizado y desenvolverse en solitario, se hallaban implicados junto a otros individuos en redes terroristas (conectadas con varias organizaciones yihadistas activas en Oriente Medio y África del Norte), entre cuyas funciones se incluían desde la radicalización y la financiación hasta el entrenamiento y envío de combatientes extranjeros a zonas de insurgencia. A esta presencia en España de individuos y redes vinculados con organizaciones yihadistas hay que añadir las menciones y el señalamiento de España en la propaganda difundida por las mismas.

En suma, el terrorismo yihadista constituye en la actualidad una amenaza diversificada que adquiere para Europa, y en concreto para España, una significación concreta y una intensidad alta. El rango de expresiones que puede adoptar dicha amenaza en sociedades abiertas como la española es amplio. En un polo se encuentran los actos de terrorismo perpetrados por individuos aislados, retornados o que nunca se han desplazado a zonas de insurgencia yihadista, como ocurrió en Copenhague los días 14 y 15 de febrero de 2015. En el otro polo se situarían atentados más complejos, ideados y planificados desde el directorio de organizaciones yihadistas para ser preparados y ejecutados por células o redes que incluyan militantes entrenados o experimentados combatientes extranjeros, como los del 13 de noviembre de 2015 en París. Entre ambos caben manifestaciones compuestas de la amenaza, como en los atentados ocurridos el 7 de enero de 2015, asimismo en la capital francesa.

2016 debería ser tranquilo para el euro. El principal factor de riesgo coyuntural para la economía europea seguirá viniendo, como el año pasado, de Grecia, por el retraso en la implementación de las reformas o el impacto de la nueva recesión que atraviesa. Esas tensiones podrían volver a generar ruido en los mercados. No obstante, lo más probable es que el gobierno de Atenas sea capaz de honrar sus compromisos con las instituciones europeas (y, por tanto, siga teniendo acceso a los fondos que le permitan evitar un impago) y confirmarse así que el riesgo de Grexit parece descartado.

La economía europea experimentará durante el año un crecimiento importante, aunque con diferencias muy importantes entre los distintos países. Sin embargo, la gobernanza de la zona euro sigue estando incompleta, y las dinámicas políticas en sus países miembros (con auge de partidos políticos anti euro o reticencias por parte de Alemania de avanzar en la unión fiscal) presagian que en 2016 no habrá avances. De hecho, seguramente habrá que esperar al referéndum británico y a las elecciones generales en Alemania y Francia en 2017 para que se puedan plantear las reformas de calado que requieren de cambios en los tratados. Por lo tanto, ahora sólo se continuarán cerrando los flecos de la unión bancaria y se continuará discutiendo el diseño de un fondo de garantía de depósitos europeo. Asimismo, se verá en qué medida los países cumplen sus objetivos de déficit en un contexto de elevado endeudamiento pero también de crecientes críticas a las políticas de ajuste por parte de los partidos socialdemócratas que además gobiernan en nuestros tres vecinos: Portugal, Francia e Italia.

España debería aprovechar el impasse de 2016 para consolidar su posición e imagen como país totalmente comprometido con avanzar en la integración de la zona euro y convencido de que la única manera de fortalecer la unión monetaria es crear una unión fiscal, económica y política, con la cesión de soberanía nacional que esto supondría. En este punto, salvando ciertos matices, están de acuerdo los cuatro partidos más votados en las últimas elecciones. Este consenso, ausente ahora mismo en la mayoría de los países socios, es una fortaleza que se debería aprovechar para presentar propuestas concretas hacia una mayor integración equilibradas, que combinen tanto la cultura de la estabilidad presupuestaria y la competitividad como los conceptos de la solidaridad y la promoción del crecimiento con inversión pública eficiente. España tiene que convencer a sus socios de que la vía intergubernamental es contraproducente y para ello tiene que demostrar que es consciente de que una mayor mutualización de los riesgos, recursos y deuda implica necesariamente un mayor control central de los ingresos y los gastos, lo que a su vez, lógicamente, también requiere de una legitimidad democrática mayor a nivel europeo.

Por lo que respecta a la agenda comercial de la UE, 2016 es el año en el que EEUU desearía que finalizaran las negociaciones del TTIP, lo que permitiría al presidente Obama presentarlo (junto al TPP) como un gran logro de su política económica exterior. Sin embargo, dadas las dificultades que está encontrando el acuerdo (tanto por la oposición de determinados sectores de la opinión pública en algunos países europeos como por la complejidad técnica de las mismas, donde están surgiendo más dificultades de las anticipadas) harán difícil cerrar un acuerdo. La UE está interesada en un tratado amplio y ambicioso, mientras que EEUU se conformaría con uno de menor calado. Por lo tanto, la única posibilidad de cerrar las

negociaciones a tiempo sería que se pactara un acuerdo de mínimos y que se acordara seguir negociando los temas más controvertido más adelante. En todo caso, dadas las complejidades del proceso de ratificación en ambos lados del Atlántico, pero sobre todo en la UE, un eventual acuerdo de mínimos no entraría en vigor antes de 2017. Por otro lado, el cambio de gobierno en Argentina, la posible mayor apertura de Brasil por culpa de la crisis interna y las negociaciones del TTIP y del TPP podrían servir para revitalizar el Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur, de gran interés para España por razones obvias.

Finalmente, la política europea de España en materia energética estará marcada por el devenir de la Unión de la Energía, aspecto en que las prioridades españolas son claras. El año 2015 fue de intenso debate en Bruselas sobre la materia y en éste debería empezar a cristalizar los primeros resultados. Supervisar y monitorizar la ejecución de las interconexiones con Francia y avanzar en la integración efectiva de los mercados será una tarea mantenida en el tiempo y que debería contar con un importante consenso nacional. Al tiempo, será necesario seguir refinando la contribución española a la seguridad energética europea en materia de gas y destacando la dimensión central que las renovables ocupan en un modelo energético integrado europeo. Y, de nuevo, será importante argumentar la relevancia de la dimensión norteafricana para la seguridad energética de Europa, en especial insistir sobre la necesidad de encontrar un mejor encaje de Argelia en el mercado energético europeo. A este respecto, para España es fundamental asegurar que el diseño de las nuevas plataformas energéticas mediterráneas (gas, electricidad y renovables) no desvirtúa el consenso sobre la necesidad de alcanzar una nueva pauta de interdependencia energética con la vecindad Sur.



Los pronósticos para la estabilidad y seguridad en el sur y este del Mediterráneo de cara a 2016 no son halagüeños. El gobierno español que se forme el 2016 se encontrará previsiblemente con un vecindario inquietante. A la vista de los acontecimientos regionales de los últimos años, es altamente probable que los países de Oriente Medio y el Magreb se enfrenten –en distinto grado– a una creciente inestabilidad interna debido a la persistencia de las convulsiones políticas y socioeconómicas. Asimismo, el conjunto de la región sufrirá mayores niveles de fragmentación, polarización y sectarismo. Esas dinámicas, combinadas con los múltiples conflictos armados y la expandida actividad terrorista, pondrán en evidencia la debilidad de numerosos Estados y provocarán un mayor cuestionamiento de algunas fronteras regionales heredadas del colonialismo, coincidiendo con el centenario del acuerdo de Sykes-Picot que configuró el actual Oriente Medio.

Frente a las esperanzas de cambio que se crearon en las sociedades árabes tras la caída de varios dictadores en 2011, el retorno del autoritarismo robusto y el recurso al militarismo como respuesta a conflictos políticos amenazan con agudizar los problemas de la región. Los países al norte del Mediterráneo deben tomar consciencia de las implicaciones que tendrá el aumento de la frustración por la falta de avances en sus vecinos meridionales, máxime en un contexto de caída del precio del petróleo y de recortes presupuestarios en gasto social y subsidios. Para España y sus socios europeos, una de las mayores amenazas provenientes del sur es que cunda la desesperanza aún más entre las poblaciones magrebíes y medioorientales. Las razones que provocan desesperanza (tiranía, corrupción, conflictos, ocupación militar, penurias socioeconómicas o falta de oportunidades) no escasean en los países al sur de Europa. La desesperanza es una condición sine qua non para la salida de refugiados de zonas de conflicto y para la emigración económica, y ofrece el caldo de cultivo idóneo entre sectores sociales, sobre todo la juventud, para la insurgencia, la radicalización y el activismo violento contra el statu quo.

Los factores generadores de desestabilización en Oriente Medio y el Magreb se pueden acentuar en 2016 y en años posteriores debido al impacto económico de la pronunciada caída de los precios de los hidrocarburos, imparable durante el pasado año. De continuar los precios del petróleo bajos y, en ausencia de reformas de gran calado en economías marcadas por el rentismo, varios países de la región se verán obligados a reducir la inversión pública en capital (con los efectos que eso puede tener sobre el crecimiento futuro) y reducir el gasto social rebajando transferencias y subsidios (Arabia Saudí, por ejemplo, registró durante 2015 un déficit público récord de 90.000 millones de euros, equivalente al 15% del PIB). La legitimidad interna de algunos regímenes árabes que hoy parecen estables se puede resentir gravemente (con la consiguiente contestación social), así como su capacidad de influencia regional (mediante la financiación de gobiernos aliados y organizaciones afines, así como la compra de armas y las campañas militares).

Las prioridades del nuevo gobierno de España en el vecindario mediterráneo se deben centrar en apoyar la estabilidad política y social en la región del Magreb, mantener buenas

relaciones con sus gobiernos, aprovechar las oportunidades económicas, garantizar el suministro energético, contener amenazas presentes y potenciales y trabajar con otros socios para promover la paz y la seguridad. Frente a las dinámicas excluyentes y fragmentadoras en el sur del Mediterráneo, el nuevo Gobierno español podría explorar formas de recuperar la iniciativa europea para avanzar en la integración regional en el Magreb. Un contexto económico adverso, sumado a crecientes riesgos de seguridad, podrían –por paradójico que parezca– contribuir a un acercamiento entre los dos grandes países magrebíes: Argelia y Marruecos. Ese sería un primer paso necesario para desatascar aspectos clave en la cooperación y, eventualmente, integración económica norteafricana. Para España, como país vecino, no se trataría de una aspiración teórica, sino de un interés claro con beneficios concretos que van más allá del ámbito económico.

En el Magreb de inicios de 2016 se pueden identificar algunas tendencias preocupantes con potenciales implicaciones para España. La más urgente e inquietante es el desgobierno y el caos reinantes en Libia, país cercano donde no existe un poder central, abundan las milicias armadas y hacen demostraciones de fuerza organizaciones terroristas como ISIS. Aún está por ver en qué se materializa el acuerdo firmado en diciembre de 2015 por algunos bandos enfrentados en Libia, y si son capaces de formar un gobierno de unidad nacional viable. En Túnez la situación es mucho mejor, pero su creciente fragilidad debería hacer saltar las señales de alarma en Europa. A los retos políticos inherentes a un sistema en transición tras décadas de autoritarismo, hay que sumar los efectos devastadores para la economía de los dos atentados terroristas cometidos contra turistas en 2015. El peligro es que se extienda el malestar por el incumplimiento de las expectativas económicas ligadas a la democratización y por el deterioro de las condiciones de seguridad, y que ese malestar sea aprovechado por sectores del antiguo régimen o de grupos militantes. El hecho de que el Cuarteto para el Diálogo Nacional de Túnez ganara el Nobel de la Paz en 2015 debería servir de aliciente para seguir apostando por esta esperanza.

Por su parte, en Argelia se detectan muchas incertidumbres, empezando por quién manda ante la quebrantada salud del presidente Buteflika (y cómo se resolverá su sucesión). En 2016 se harán notar los efectos de la caída de los ingresos por la venta de hidrocarburos y las medidas de austeridad (pero no tanto de las reformas) incluidas en la disputada nueva ley de finanzas. El nuevo presupuesto supone un choque de realidad frente al rápido deterioro de la economía argelina, con un descenso del gasto del 9% respecto al de 2015 para reconducir el déficit público a niveles más manejables. Aunque todo ello puede tener repercusiones muy negativas sobre el crecimiento económico y el empleo, no conviene exagerar. Tampoco sería adecuado extrapolar las consecuencias de la caída de precios de 1986, pues la política macroeconómica argelina ha mejorado bastante desde entonces. Además, el nivel de reservas y el fondo petrolero acumulados durante los años de bonanza le proporcionan una posición relativamente holgada. La principal incertidumbre reside en durante cuánto tiempo el ejecutivo actual puede mantener el equilibrio económico y social en un contexto de austeridad. De continuar esa tendencia, se podrían producir sacudidas sociales y políticas en un plazo no lejano, en un contexto de aparente parálisis política y luchas dentro de los círculos de poder. No obstante, mientras no se resuelva la cuestión

sucesoria el escenario central continúa siendo el de la continuidad con ajustes económicos graduales esperando mejores precios de la energía.

Marruecos sigue siendo una prioridad para la política exterior española, y las relaciones bilaterales han sido, en general, satisfactorias durante los últimos años.<sup>8</sup> Sin embargo, las nuevas realidades políticas en España y las transformaciones en el Mediterráneo occidental requerirán de un nuevo enfoque en dicha relación, de forma que se aprovechen mejor los ámbitos de cooperación existentes y se gestionen con eficacia las crisis que puedan surgir. Hace años que se argumenta a favor de que las relaciones económicas hispano-marroquíes adopten una nueva narrativa de complementariedad y no de competencia que responda a los cambios económicos experimentados por ambos países, así como por el contexto regional y global. En 2016 el nuevo gobierno deberá realizar el seguimiento de los acuerdos de la XI Reunión de Alto Nivel, y seguir prestando atención a respaldar el nuevo tono del discurso económico bilateral y a gestionar la creciente y cambiante interdependencia entre ambas economías. Un aspecto importante es seguir las negociaciones del nuevo acuerdo de libre comercio Marruecos-UE, que deberían retomarse en 2016. Ante cierto impasse eventual en la profundización de las relaciones económicas de Marruecos con la UE, la renovación de la relación económica bilateral hispano-marroquí podría experimentar desarrollos interesantes.

Por su parte, la situación en Oriente Medio viene marcada por el conflicto de Siria y las tensiones Arabia Saudí-Irán en el momento en que este último país se acerca a Occidente tras la conclusión en julio del acuerdo nuclear con el grupo P5+1 (los miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania). Más allá de las implicaciones del levantamiento de sanciones que pesan sobre Irán y de las oportunidades económicas que surgirán, ese acuerdo no contribuirá necesariamente a aliviar las tensiones regionales ni a poner fin a las sangrientas guerras por delegación en distintos escenarios de conflicto. La desconfianza generada en algunos países árabes del Golfo (sobre todo en Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos) está llevándoles a un enfoque más agresivo en su política regional, con el incremento de los riesgos que se asumen. El riesgo para este año es que un "accidente" lleve a un enfrentamiento directo en medio de un recrudescimiento de los discursos sectarios (sunníes versus chiíes).

En Siria, por último, resulta lamentable constatar la incapacidad de los actores regionales e internacionales para parar la hecatombe humanitaria que vive ese país desde hace más de cinco años y que, tal como se ha mencionado varias veces en este documento, está teniendo diversas consecuencias geopolíticas y otras repercusiones directas en Europa (refugiados, terrorismo yihadista, fortalecimiento de Turquía o intento de redención de Rusia en relación con su agresividad en suelo ucraniano).

La nueva coyuntura política que se abre tras las elecciones generales de diciembre podría ser una excelente oportunidad para reforzar los consensos entre las principales fuerzas políticas españolas en torno a América Latina. En la pasada Legislatura los problemas regionales no fueron, por lo general, motivo de disputa parlamentaria entre los partidos mayoritarios. El nuevo gobierno español debe diseñar su política hacia América Latina partiendo de los consensos básicos ya existentes, pero también de la nueva realidad presente en la región. La difícil coyuntura económica y los cambios políticos que han comenzado a plasmarse (Argentina, Venezuela) requerirán respuestas imaginativas de la diplomacia española, apoyando aquellas posturas que más sintonicen con sus puntos de vista, pero sin marcar un abierto rechazo de aquellos que no lo hacen.

El descenso en el precio de las materias primas ha incrementado las dificultades económicas en América Latina, a tal punto que el FMI apunta a crecimientos negativos en 2016 en Venezuela, Brasil y Argentina, junto a un crecimiento cercano a cero en Ecuador. La falta de ingresos fiscales repercutirá en una menor atención a las políticas sociales impulsadas por buena parte de los gobiernos regionales, lo que permite prever mayores dificultades políticas. Si bien no todos los países sufrirán por igual las consecuencias del mal momento de la economía global, sí hay una sensación de mayor vulnerabilidad que permite equilibrar la imagen resultante de los problemas padecidos por España durante la crisis económica de los últimos años.

Esta situación, unida al cambio de gobierno en España, puede ser la ocasión idónea para relanzar la presencia en América Latina. Si bien se han hecho algunos esfuerzos en esta dirección todavía queda bastante por hacer para recuperar el brillo de épocas pasadas. En líneas generales, las agendas bilaterales carecen de puntos de fricción, algo que hay que reforzar, ya que las buenas relaciones entre gobiernos facilitan los otros aspectos de unos vínculos muy estrechos. La principal excepción es la relación con Venezuela dada la postura de respaldo del gobierno español a los derechos políticos de la oposición y a los derechos humanos en general, una postura que habría que mantener, más allá de las retóricas denuncias de injerencia provenientes del gobierno bolivariano.

Sin embargo, las dificultades económicas en América Latina están afectando a las empresas españolas presentes en la región, notables en muchos casos en sus cuentas de resultados. Sin que se afectara la autonomía de la política exterior, sería conveniente una mayor coordinación entre el gobierno y el mundo empresarial. En el pasado hubo algunos intentos en la materia, pero sería conveniente encontrar instrumentos más efectivos.

Desde el punto de vista multilateral, 2015 fue el primer año sin que se celebrara una Cumbre Iberoamericana desde su creación en 1991. En su lugar, el 12 de diciembre de 2015 se reunieron los ministros iberoamericanos de Exteriores en Cartagena de Indias con el objeto de planificar la próxima Cumbre sobre "Juventud, Emprendimiento y Educación". Se trató del primer y exitoso ensayo de la reunión a celebrar en los años alternos a las citas de jefes de Estado y de Gobierno. En Cartagena de Indias se presentaron el Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana (2015-2018) y el Canal Iberoamericano (de televisión) "Señal

que nos une". Todo esto va en la línea positiva de una mayor "latinoamericanización" del sistema iberoamericano, impulsando las reformas emprendidas y sosteniendo los esfuerzos de la secretaria general Rebeca Grynspan. Los ejes de cultura, educación y cooperación deben ser reforzados y el programa Erasmus iberoamericano es una buena oportunidad para ello.

En lo relativo a las relaciones eurolatinoamericanas, el fracaso de la Cumbre UE-CELAC debido a la postura del bloque bolivariano ha ido paralelo a la falta de avances definitivos en las negociaciones de la Unión con Cuba y Mercosur. En 2016 no habrá cumbre birregional pero debería entrar en vigor el Acuerdo Multipartes con Ecuador, un tema al que hay que prestar mayor atención. Respecto a Mercosur, el triunfo de Mauricio Macri es una oportunidad para relanzar las negociaciones con la UE, aunque las dificultades del gobierno de Dilma Rousseff pueden afectarlas, así como las resistencias de algunos países europeos. Respecto a la Fundación EULAC, habrá que ver cómo se desempeña el nuevo equipo director, que tiene el importante desafío del relanzamiento definitivo de la Fundación.

Frente a la integración regional y a las graves dificultades que éste atraviesa, España debe seguir mostrando su compromiso con el proceso, sin inclinarse de forma clara por ninguna instancia de las ya existentes. Esto no obsta para mantener los vínculos ya establecidos con la Alianza del Pacífico, especialmente cuando el presidente argentino se mostró favorable a un acercamiento entre Mercosur y la Alianza. Por último, el comienzo de la gestión del nuevo secretario general de la OEA, Luis Almagro, ha abierto un nuevo período en una institución en la que España está representada al más alto nivel, pese a ser sólo observador. Esto no obsta para que la embajada ante la OEA siga desplegando su actividad y respaldando aquellos proyectos democratizadores de la institución.

Finalmente, por lo que se refiere a la postura española frente a los principales focos de atención de América Latina, merece hacerse una mención a Brasil, Argentina, Colombia y Cuba. Comenzando por el país más grande de la región (y uno con los que la relación bilateral requiere de especial cuidado), no puede ignorarse que la difícil situación económica y política brasileña puede afectar a las empresas españolas presentes en el país. En ese sentido, más allá de la estricta labor empresarial en la que el gobierno no puede ni debe intervenir, es necesario estrechar el diálogo con el gobierno de Dilma Rousseff y los mecanismos de cooperación bilaterales.

En cuanto a Argentina, y tras las dificultades existentes en la relación bilateral, que alcanzaron su pico de máxima tensión tras la expropiación de YPF a Repsol, la llegada de un nuevo gobierno es una gran oportunidad para la plena normalización de las relaciones. Los pasos dados hasta ahora son muy esperanzadores y sería de desear que se reforzara la pauta ya iniciada. Cabe destacar que el nuevo presidente argentino afronta retos importantes (y políticamente sensibles) de política energética, con un ministro del ramo que es enemigo declarado de los subsidios. Una de las primeras medidas económicas adoptadas ha sido precisamente aumentar fuertemente las tarifas eléctricas, aunque manteniendo tarifas subvencionadas para los hogares más pobres. Respecto al papel del sector público, las

reformas prometen ser moderadas, sobre todo porque se pretende mantener un difícil equilibrio entre mantener la presencia estatal en el sector energético y favorecer las leyes del mercado. Por el momento, no obstante, las reformas prometen ser moderadas, sobre todo porque se pretende mantener un difícil equilibrio entre mantener la presencia estatal en el sector energético y favorecer las leyes del mercado.

Si ningún obstáculo serio se interpone en la marcha de las negociaciones del proceso de paz en Colombia, lo más probable es que antes de abril se firme algún acuerdo en La Habana entre el gobierno colombiano y las FARC. El gobierno español, como lo ha estado haciendo hasta ahora, debería recordar su compromiso con la paz, insistiendo en la idea que la pacificación del país supondrá importantes oportunidades para todos los colombianos y, sobre todo, evitará la existencia de nuevas víctimas que lamentar. El apoyo al postconflicto no debe ser sólo económico, y la cooperación española podría desplegarse en diversos ámbitos: reconstrucción territorial, reforzamiento institucional, retorno de desplazados a sus lugares de origen, reinserción de ex combatientes, ayuda a las víctimas, etc.

Por último, España debe aprovechar mucho mejor los canales, formales e informales, que tiene abiertos con Cuba, aunque algunos estén aletargados en los últimos tiempos. La falta de profundidad de las reformas en Cuba, especialmente las económicas y políticas, afecta la llegada de inversiones extranjeras. Sin embargo, los empresarios y las empresas españoles ya presentes en la isla han acumulado una experiencia más que necesaria para posicionarse en una situación idónea en el momento de la apertura. Cuba también reclamará en Bruselas más atención española. Las oportunidades de negocio que se perciben, aunque no pueden ser magnificadas dado el tamaño relativamente reducido del mercado cubano, reclaman un mayor protagonismo europeo.

Los sólidos vínculos entre EEUU y España se proyectaron a lo largo de 2015 de manera señalada en el ámbito de la defensa y los desafíos a la seguridad internacional. La ratificación en 2015 del Tercer Protocolo de Enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa ha permitido el despliegue de una Fuerza de Respuesta de Crisis en la base de Morón (Sevilla) orientada a las regiones del norte y oeste de África. También autorizó el aumento del personal norteamericano permanente autorizado en la base (2.200 militares y 500 civiles) y los niveles máximos de personal y medios aéreos adicionales que, con carácter temporal, EEUU podrá destacar en la base área para respuesta de crisis. La contraprestación de la Enmienda para España supone, además de la inversión de unos 29 millones de euros aún por concretar durante los próximos dos años, doblar el número de ejercicios de adiestramiento, mejorar la interoperabilidad con las fuerzas estadounidenses y asignar un oficial de enlace en el Cuartel General del USAFRICOM en Stuttgart.

En paralelo a los desarrollos relativos a Morón, llegaron también la base naval de Rota (Cádiz) los dos últimos destructores de la clase Arleigh Burke –de un total de cuatro– para completar el despliegue del sistema antimisiles: el USS Porter y el USS Carney. Ambos barcos, además, realizaron tareas en ejercicios bilaterales y multilaterales. La colaboración de ambos

países también se ha plasmado en otras varias operaciones aliadas conjuntas cerca de Siria y en Iraq en el marco de la lucha contra el ISIS, y dentro de la coalición internacional contra el terrorismo yihadista que lidera EEUU.

Dado la densidad de relaciones de defensa que se mantienen entre los dos países y más allá de las posibilidades de desarrollo que ofrecen los acuerdos vigentes, podría considerarse llegado el momento de integrar todas las relaciones de seguridad y defensa en un acuerdo bilateral de mayor nivel. No obstante, establecer una relación especial con EEUU precisaría un respaldo político muy amplio. En todo caso, la importancia de España en este ámbito de la defensa y de la seguridad quedó también patente en la fluidez de visitas norteamericanas a España, como la del secretario de Estado, John Kerry, la del secretario de Defensa, Ashton Carter –convirtiéndose además en el primer jefe del Pentágono en visitar el Centro Nacional de Inteligencia– y otros varios altos cargos. También el ministro español de Justicia, Rafael Catalá, viajó a EEUU donde aprovechó para tratar con su homóloga estadounidense, Loretta Lynch.

La visita de John Kerry a España en octubre sirvió además para firmar un Memorandum de Entendimiento entre ambos países para encauzar, después de décadas, la eliminación de suelo contaminado en Palomares. Sólo es un primer paso que sigue al dato que figuraba en la planificación para 2015 de la Política Nacional de Medioambiente de EEUU, según la cual el departamento de Energía consideraba la posibilidad de transportar los residuos radiactivos de bajo nivel al National Security Site de Nevada para su eliminación.

El otro gran ámbito de las relaciones entre ambos países es el económico. Destaca el desbloqueo del Convenio para evitar la Doble Imposición entre España y EEUU después de cerca de dos años paralizado en el Senado estadounidense. Esta norma favorecerá sobre todo a las empresas españolas que han incrementado sus inversiones en EEUU de manera significativa en los últimos años. El acuerdo podría entrar en vigor en 2016 ya que sólo falta el aval de la Cámara norteamericana y alcanzará vigencia a los tres meses de que ésta lo ratifique. El Parlamento español ya le dio el visto bueno en octubre de 2014.

La visita del monarca español Felipe VI y su consorte, la Reina Letizia, a EEUU en septiembre pasado puso la guinda al buen momento de las relaciones entre ambas naciones. En el viaje quedaron patentes los intensos vínculos culturales, históricos, lingüísticos y económicos entre ambos. El presidente de EEUU, Barack Obama, además, defendió la importancia de mantener una relación con una España “fuerte y unida” y aseguró que esperaba poder visitar España antes de que finalice su mandato. Esta larga y deseada visita del presidente norteamericano a España podría ser uno de los grandes acontecimientos de 2016, pero la incertidumbre política sobre la composición del nuevo gobierno en España tras la celebración de las Elecciones Generales no permite augurar que dicha visita se vaya a realizar.

Además, EEUU entra en año electoral. La campaña para la elección de los candidatos presidenciales en ambos partidos, si bien marcada inicialmente por los asuntos domésticos giró a final de 2015 para atender asuntos de política internacional, sobre todos a raíz

de la crisis de los refugiados y de los atentados de París. No obstante, se espera que los asuntos internos y económicos vuelvan a dominar el debate, en el que el libre comercio es uno de ellos y sobre el que la posible candidata demócrata Hillary Clinton ha mostrado su escepticismo sobre todo en relación a la firma del TPP. En cualquier caso, se presagia una apretada y condicionada agenda política interna en Washington y Madrid de modo que no se espera la misma fluidez e intercambios de visitas y contactos políticos; al menos a tan alto nivel como en 2015.

El compromiso de ambos países tanto a nivel bilateral como multilateral con los asuntos de defensa y seguridad continuarán siendo determinantes en el nuevo año y no se presagian cambios. Sin embargo, se puede esperar una mayor colaboración en la crisis de refugiados y algún tipo de colaboración conjunta en la zona del Golfo de Guinea, como se dejó entrever ya el año pasado. Por último, en el ámbito económico, entrará en vigor con toda probabilidad el Convenio para evitar la Doble Imposición entre España y EEUU que favorecerá principalmente a las empresas españolas que han incrementado sus inversiones en EEUU de manera significativa en los últimos años.

La presencia del Felipe VI en la 24ª cumbre de la Unión Africana (UA) que se celebró en Addis Abeba (Etiopía) en enero de 2015 señaló la relevancia de la apuesta española por el continente africano. Era la primera vez que un jefe del Estado español acudía a una cumbre africana, aunque ya estuvieron como invitados los presidentes Rodríguez Zapatero en 2010 y Rajoy en 2013. Una apuesta de España por África basada en tres pilares fundamentales: (1) apoyar “soluciones africanas” para los conflictos armados en el continente; (2) contribuir al avance de la democracia y los derechos humanos; y (3) promover una asociación económica para la prosperidad de los africanos. Además, el amplio apoyo recibido de los países de África subsahariana a la candidatura de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU sería correspondido con un supuesto “cuarto asiento africano” en dicho órgano, el que ocupa España en el período 2015-2016.

El creciente interés de España por el continente se tradujo principalmente durante el año pasado en la presentación y puesta en marcha del programa APIA (Apoyo a las Políticas Públicas Inclusivas en África-subsaariana), un programa gestionado conjuntamente por la AECID y la FIIAPP, que concentra su actividad en los países considerados prioritarios por la Cooperación Española en la zona (Senegal, Malí, Níger, Mozambique, Etiopía y Guinea Ecuatorial), y en las principales organizaciones regionales africanas como la UA, UNECA y la CEDEAO. Destacó también la celebración de la 25ª cumbre de la Unión Africana (UA) en Johannesburgo en la que el papel de la mujer en el desarrollo del continente era el tema central de la reunión. La cita de Sudáfrica sirvió para presentar los resultados del Fondo NEPAD-España para el Empoderamiento de las Mujeres Africanas.

Las cifras de crecimiento económico de la región se mantienen, pero siguen conviviendo con grandes desafíos a la paz y la seguridad, donde España continuará comprometida, aunque con pocas posibilidades de que ese esfuerzo aumente dada la incertidumbre política tras la celebración de elecciones generales en España. A la presencia de las Fuerzas Armadas

españolas en Mali, Somalia, la República Centroafricana y Senegal –donde se lucha contra el terrorismo y contra la inmigración ilegal entre otras cuestiones–, hay que unir el compromiso de España con la región de los Grandes Lagos, Sudán del Sur y Darfur, tal y como figura en el programa de España como miembro del Consejo de Seguridad.

La cercanía geográfica seguirá “obligando” a España a tener la mirada puesta en la región subsahariana y continuar con ese compromiso con el continente para empezar a desempeñar un papel relevante. Aunque el avance es lento, dada la gran heterogeneidad africana y el aún desconocimiento de ese complejo mosaico de realidades.

El fuerte avance hacia la erradicación del ébola en África Occidental es un espaldarazo en este nuevo año para impulsar, de nuevo y con mayor énfasis, las decisiones de inversión (con claras oportunidades en materia de infraestructuras, energía y telecomunicaciones) y las actividades comerciales de empresas españolas en el continente. El aumento de la Inversión extranjera directa (IED) es sin duda un incentivo.

África es esencial, además, para abordar retos globales como el cambio climático, la explotación de los recursos naturales, la pobreza o la desigualdad, por lo que cabe augurar –y sería muy deseable– una estrecha coordinación y diálogo con las capitales africanas dentro de los marcos multilaterales.

La promoción del español seguirá siendo una asignatura pendiente, ya que se cuenta con un único centro de enseñanza oficial en castellano en África subsahariana, el aula Cervantes de Dakar. Un millón y medio de personas estudian este idioma en la región (la única parte del mundo donde crece la enseñanza del español sin apoyo institucional), por lo que merecería un mayor interés y compromiso por parte de España.

La situación en Asia Pacífico viene marcada por tres grandes dinámicas que protagonizaron 2015: (1) la desaceleración de las economías, siendo especialmente trascendente el caso de China por su impacto negativo sobre la demanda global; (2) el reforzamiento de los procesos de integración regional con la firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y la creación de la Comunidad Económica ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático); y (3) el incremento de la tensión por las disputas territoriales en el Mar del Sur de China.

En el ámbito económico, el foco seguirá estando en China durante 2016, a pesar de que India crecerá más rápido. A expensas del efecto que pueda tener el 13 Plan Quinquenal (2016-2020), lo más probable es que la economía china crezca en 2016 menos que en 2015, lo que aumenta el temor a situaciones de volatilidad, como la vivida el pasado verano cuando bruscas caídas de las bolsas chinas arrastraron a los mercados de valores internacionales. Además de en la India, también se esperan aumentos sensibles en el ritmo de crecimiento económico de Indonesia, Myanmar y Tailandia, gracias a una mayor estabilidad institucional en estos países.

## Elcano Policy Paper

Aunque no está ni mucho menos claro que el TPP vaya a ratificarse antes de las próximas elecciones presidenciales norteamericanas, se prevé que su reciente firma pueda espolear varios acuerdos comerciales y financieros entre la UE y países de Asia Oriental. Los más significativos que podrían sellarse en 2016 serían un acuerdo de libre comercio con Japón y un tratado bilateral de inversiones con China. Este último punto estará posiblemente condicionado por el debate sobre si la UE reconocerá a China como una economía de mercado, con las consiguientes implicaciones sobre el abanico de medidas antidumping a las que puede recurrir Bruselas frente a las exportaciones del gigante asiático. También es esperable que entren en vigor los acuerdos de libre comercio que ya ha negociado la UE con Singapur y Vietnam.

En relación a la política doméstica, se esperan avances en la democratización de la región gracias a la toma de posesión en abril de un gobierno de la Liga Nacional para la Democracia en Myanmar y a la posible celebración de elecciones en Tailandia a finales de año. Estas posibles elecciones en Tailandia serían las primeras desde el golpe militar de 2014. Además, habrá elecciones con cambio de gobierno en Taiwán y en Filipinas, debido a las restricciones constitucionales que impiden presentarse a los actuales presidentes. En el caso de Taiwán se da por sentado que también habrá un cambio en el partido gobernante, pues la candidata del Partido Democrático Progresista (PDP), Tsai Ing-wen, aparece muy destacada en todas las encuestas. Habrá que prestar especial atención al impacto que pueda tener la vuelta del PDP al poder sobre la estabilidad regional, pues su anterior etapa al frente de Taiwán (2000-2008) se caracterizó por unas tensas relaciones con Pekín. Más en concreto, resulta de gran relevancia el mantenimiento de la tregua diplomática entre las dos orillas del estrecho de Taiwán, vigente desde que el Kuomintang volviese al poder en 2008. Por este acuerdo Pekín y Taipéi se abstienen de intentar establecer relaciones diplomáticas formales con los Estados que ya reconocen al otro gobierno. En caso de romperse, sería de especial interés para España el previsible aumento del perfil diplomático de China en América Latina, donde se concentran la mayoría de los aliados diplomáticos de Taiwán.

Si continúa la tendencia de los últimos meses en relación a la evolución de las disputas territoriales en el Mar del Sur de China y en el Mar de Japón, es de esperar que en 2016 continúen las tensiones en el primer escenario y disminuyan en el segundo. En relación a las Islas Spratly continuará la construcción de islas artificiales por parte de China y las incursiones de aviones y barcos estadounidenses en el espacio aéreo y las aguas reclamadas por Pekín. Además, la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya se pronunciará sobre las reclamaciones planteadas por Filipinas contra las posiciones defendidas por Pekín en el Mar del Sur de China. Todo ello hace más factible el estallido de alguna crisis de intensidad moderada en la zona. Por el contrario, se vaticina que en 2016 continúe el acercamiento entre Pekín, Tokio y Seúl, impulsado por la fuerte interdependencia económica entre estos tres países.

En la agenda bilateral de la política exterior española hacia Asia, generalmente poco intensa, hay que empezar destacando la buena situación con China tras un 2015 muy fructífero. En efecto, España colaboró en el proyecto de la nueva ruta de la seda (enviando mercancías a China a través de la ruta ferroviaria Madrid-Yiwu y acogiendo en Madrid la celebración

del II Foro de la Ruta de la Seda) y Pekín aceptó la petición española para ser miembro fundador del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII). En 2016 sobresale la conmemoración del 60º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con India. Debe aprovecharse esta oportunidad para impulsar un salto cualitativo en unas relaciones que se vienen estrechando progresivamente en los últimos años, especialmente ahora que la India es, dentro de las grandes economías, la que crece más rápido y está atrayendo sustanciales inversiones y ejecutando multitud de proyectos en sectores donde las empresas españolas son altamente competitivas. También destaca la visita prevista del Rey a Japón y Corea del Sur, dos aliados naturales de España en la región a la hora de defender posiciones comunes en multitud de foros multilaterales.



En anteriores ediciones de este mismo documento, hemos aprovechado las conclusiones para contrastar las perspectivas generales del contexto internacional con las previsiones específicas para España en ese escenario. Mirando hacia atrás, se constata que el entorno europeo y global se ha ido complicando en los últimos cuatro años, y ese panorama tan convulso, unido a las persistentes debilidades propias, no ha facilitado el propósito de superar por completo la “tormenta perfecta” para nuestra posición exterior que alcanzó su cénit en 2012, y que combinaba una profunda recesión con malestar social, deslegitimación institucional, repliegue de la acción diplomática y pérdida de prestigio.

Es cierto que la situación económica ha mejorado, que se ha recuperado en parte la imagen internacional y que la proyección en algunos ámbitos alcanza incluso cifras récord (exportaciones o turismo), pero se está aún lejos de considerar que España desempeña el papel e influencia internacional que podría alcanzar. No ayudan las incertidumbres domésticas, que ahora son sobre todo políticas, ni tampoco el deterioro, aún no revertido, que sufrieron diversas políticas públicas imprescindibles para alcanzar una conexión más satisfactoria del país con la UE y el mundo: cooperación al desarrollo, defensa, ciencia y tecnología, o acción cultural. Pero, para ser justos, tampoco facilita las cosas el estadio actual de la integración europea, permanentemente sacudida por crisis internas y el auge del populismo, donde cada vez parece más inalcanzable el volver al funcionamiento habitual de las añoradas dinámicas comunitarias tradicionales. Y si miramos más allá –al norte de África, Ucrania y Oriente Medio– encontramos riesgos tan evidentes (terrorismo, Estados en fragilidad extrema o inmersos en guerras, inestabilidad energética y flujos humanos incontrolados) que también dificultan ese objetivo de normalizar nuestra política exterior en parámetros propicios. Ni siquiera las regiones emergentes, que en los últimos años solían compensar las malas noticias de Europa y su vecindario, presentan una coyuntura mejor si se tiene en cuenta la marcada desaceleración económica china o latinoamericana, lo que también perjudica las aspiraciones españolas.

De todos modos, y aunque estas realidades hacen que ser optimista resulte temerario, no se debe afrontar 2016 con ánimo necesariamente negativo. Este es también un año de expectativas. A nivel global, por poner varios ejemplos, veremos si tiene recorrido el acuerdo sobre cambio climático recién alcanzado en París, si se confirma la senda que aleja a Irán de la condición de amenaza nuclear o si es posible una cooperación internacional eficaz contra el terrorismo que incluso implique a Rusia después de años tan poco constructivos por parte de Moscú. En Europa, donde francamente resulta más difícil identificar tendencias positivas, al menos puede pronosticarse que ha arrancado el año más tranquilo desde 2010 en lo que se refiere al euro, y que tendremos un desenlace clarificador del molesto debate sobre el Brexit. Será de todos modos en la crisis de los refugiados, con sus diversas derivadas externas que abarcan desde Siria a Turquía, donde la UE se jugará su cohesión interior y su salud este año. España, por último, se enfrenta a un escenario agrídulce que combina las bondades del crecimiento –especialmente destacable teniendo en cuenta el estancamiento de los demás países desarrollados y la situación de los mercados– con los peligros de dedicar toda la atención a las diversas cuitas internas, descuidando así esa agenda exterior tan importante como compleja.

No es nada fácil, por tanto, hacer pronósticos, aunque –como habrá comprobado el lector– este documento se ha atrevido a hacerlos de manera bastante detallada en las páginas anteriores. Cuando haya acabado el año será el momento de constatar si acertamos o no, aunque lo que sí puede comprobarse ahora es hasta qué punto lo hicimos en nuestras previsiones del año pasado. Y, en efecto, cotejando la edición anterior es fácilmente constatable un elevado grado de anticipación de los acontecimientos.

Tal como dijimos, la seguridad internacional vino marcada por la lucha contra el terrorismo y las acciones militares en Siria e Iraq. Por su parte, los dos principales factores que afectaron al entorno económico fueron en efecto la situación política de Grecia y el bajo crecimiento chino. También anticipamos que la política europea iba a estar mucho más dedicada a la digestión de resultados electorales y la formación de gobiernos poco afines a la línea dominante en Bruselas que a avances significativos de la gobernanza política y económica. Asimismo, acertamos al anunciar que las negociaciones del nuevo acuerdo comercial transatlántico avanzarían lentamente, y que las relaciones euro-latinoamericanas (y de paso, la situación política de toda la región) se subordinarían a la conflictividad política marcada por los gobiernos bolivarianos. En el mundo árabe se confirmó el diagnóstico de profundización en el sentimiento de expectativas frustradas desde la “primavera” iniciada en 2011. África siguió llamando la atención por las oportunidades económicas en el área subsahariana y las amenazas a la seguridad en el Sahel. La región de Asia-Pacífico, por último, vino marcada por las tres dinámicas que se señalaron aquí hace un año: desaceleración económica, avances en la integración regional y tensiones territoriales en las aguas cercanas a China.

Acertamos igualmente al pronosticar un año de transición en la política exterior y europea de España, con pocas novedades en la toma de decisiones en Madrid, a pesar del mayor protagonismo que supone ejercer responsabilidades –por ahora, de forma acertada– como miembro del Consejo de Seguridad. Como señalaba este documento hace un año, la política exterior de carácter transversal redujo considerablemente su actividad después de dos años de productivo (y polémico) balance en el ámbito estratégico y legislativo. En seguridad y defensa, pese a que el contexto preelectoral supuso reducir y evitar implicarse en misiones militares, sí hubo –siguiendo el guion aquí previsto– algunos desarrollos interesantes como la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional y la ratificación de la enmienda al Convenio con EEUU, que afecta a la base de Morón. Junto al viaje oficial de los Reyes, ese fue también el principal hito destacable en las relaciones con Washington, donde se confirmó nuestra previsión de que la visita de Obama quedaría en el aire. En lo relativo a economía internacional y europea, el año sólo destacó por cierto activismo en Bruselas sobre la unión energética. Y ese perfil bajo se extendió también, como anunciamos hace un año, a la cooperación al desarrollo y a la proyección cultural. Tampoco hubo agenda relevante iberoamericana, al tratarse de un año sin cumbre, y las relaciones bilaterales siguieron su pauta habitual de conflictividad con Venezuela y sintonía con los países de la Alianza del Pacífico.

Este repaso de previsiones acertadas gana relevancia cuando, junto a las anteriores (relativamente fáciles), se suman aquellas que resultaban menos evidentes al principio de 2015 y que incluso iban a contracorriente de otros análisis. Algunas merecen ser destacadas. Por ejemplo, y por lo que se refiere a tendencias globales, se señaló que los precios del petróleo seguirían bajando y que eso no iba a alterar la estrategia de sobre-oferta por parte

de Arabia Saudí y otros países del Golfo. También se apuntó que la cumbre del clima de París sería moderadamente exitosa. Por lo que se refiere a España, se apuntó a un proceso de mejora sostenida en los índices de reputación internacional a medida que se dejaba atrás la crisis de deuda y, vinculado con eso, se dijo también que la elevada inestabilidad griega no supondría contagio ni aumentos significativos en la prima de riesgo. También se señaló, frente a una opinión generalizada que hablaba de salidas masivas al exterior, que el saldo migratorio descendería hasta casi alcanzar el punto de equilibrio. Finalmente, se ha confirmado, tal como se había previsto a pesar de que la retórica apuntase hacia otro lado, el escaso recorrido en la pretendida internacionalización del proceso soberanista catalán y la capacidad del MAEC para encontrar complicidades externas en esta cuestión.

En honor a la verdad, también hubo algunos acontecimientos que no pudimos anticipar con total precisión. Así, por ejemplo, aunque se apuntó a un crecimiento español de medio punto superior al que anunciaba el FMI, el dato final ha sido de más de un punto. Tampoco acertamos del todo en relación con los refugiados pues, si bien se habló de una salida masiva desde Siria y otras zonas de conflicto, no se previó que éstos desbordarían sus primeros destinos (Turquía, Jordania y Líbano), provocando una llegada tan acuciante y mal gestionada de demandantes de asilo en suelo europeo. Más positivo resulta no haber acertado del todo en los escenarios más pesimistas apuntados en el norte de África, donde no se materializaron los riesgos en toda su extensión (no hubo, por ejemplo, un conflicto completamente abierto en Libia ni desestabilización en Marruecos). Y finalmente, por poner otro ejemplo concreto, tampoco se previó que las iniciativas chinas del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y de la Ruta de la Seda fueran a recibir tanto respaldo internacional, incluido el de España.

En cualquier caso, pensamos que este rápido repaso al grado de cumplimiento de las previsiones realizadas certifica la calidad y utilidad del ejercicio que, una vez más, hemos llevado a cabo. Es de esperar que el año próximo, cuando volvamos a publicar una nueva edición de nuestra visión sobre las perspectivas y desafíos anuales que afronta España en el mundo, se hayan cumplido los pronósticos más positivos y hayamos sido capaces de sortear o aminorar el impacto de aquellos que pudieran tener un efecto dañino para nuestra prosperidad, seguridad e influencia exterior. Y, como ya es también habitual colofón en esta sección de conclusiones, cabe esperar que los ciudadanos españoles sean cada vez más conscientes y más protagonistas de esa conexión entre España y el mundo.

*Real Instituto Elcano*

*Coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Iana Olivie, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinares, María Solanas y Federico Steinberg**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.*



Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de

