

---

## España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos

---

Ignacio Molina (coord.) - Febrero 2017

# España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos

---

Ignacio Molina (coord.) - Real Instituto Elcano - Febrero 2017



Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2017 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

## España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos<sup>1</sup>

### Resumen

Trabajo colectivo del Real Instituto Elcano que pretende hacer un análisis prospectivo de la posición internacional de España de cara a 2017 y cierto balance de lo ocurrido durante 2016. La primera sección repasa las continuidades y cambios en el arranque de un nuevo ciclo, incluyendo un panorama general de la política exterior, las perspectivas para la cooperación al desarrollo y la proyección cultural. En segundo lugar se exponen los retos a los que se enfrenta el país en materia de seguridad, política de defensa y lucha contra el terrorismo. La tercera sección afronta las cuestiones económicas, con atención a la coyuntura internacional y las implicaciones para España en el ámbito comercial, energético, de innovación digital y de flujos migratorios. A continuación se aborda el papel de España en los asuntos globales: el futuro de la gobernanza multilateral, los derechos humanos, la lucha contra el cambio climático y la promoción de la igualdad de género en el mundo. La quinta sección explora las cuestiones relativas al papel de España en Europa, prestando especial atención al *Brexit*, el auge de los populismos euroescépticos, la crisis migratoria y la relación con Rusia. Finalmente, se hace un repaso a lo que puede esperarse de la acción exterior en los demás espacios geográficos, empezando esta vez el análisis por EEUU bajo Donald Trump, para acabar –tras el examen de América Latina y el Mediterráneo– en la región de Asia Oriental. El documento se cierra con unas conclusiones.

### Contenidos

#### Presentación: ¿qué podemos esperar de 2017?

1. La acción exterior: recuperar el tiempo perdido
2. La seguridad: fin y principio de ciclos pero amenazas persistentes
3. Economía y demografía: una buena coyuntura en un clima de malos augurios
4. España y los asuntos globales: aspirando a potencia media
5. España ante los desafíos europeos: la integración puesta a prueba
6. España ante los desafíos regionales: más riesgos que oportunidades

#### Conclusiones: no es cierto que hayamos tenido ya suficientes expertos

---

<sup>1</sup> Documento coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Francisco Andrés, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Diana Barrantes, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivé, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinares, Luis Simón, María Solanas y Federico Steinberg**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.



## Presentación: ¿qué podemos esperar de 2017?

Por quinta vez consecutiva el Real Instituto Elcano (RIE) se asoma al nuevo año realizando este ejercicio colectivo que, como indica su título, trata de analizar el lugar y el papel a desempeñar por “España en el mundo” durante los próximos 12 meses. Se trata de un documento que pretende ofrecer a la vez un balance de lo ocurrido en el convulso 2016, pero sobre todo una previsión de prospectiva a corto plazo y algunas claves que podrían ayudar a nuestro país a afrontar mejor el horizonte, tanto el inmediato como el más lejano.

No se puede negar que el escenario internacional actual, ya sea a escala mundial o en el nivel regional de la UE, resulta en muchos casos inquietante para nuestra seguridad, la recuperación del bienestar perdido durante la crisis, e incluso algunos de los valores democráticos y liberales más importantes que compartimos una gran mayoría de españoles. Pero tampoco debemos abonarnos al pesimismo y, si bien terminaré estas palabras de presentación al documento con una llamada de atención sobre la necesidad de prepararnos para un escenario de alto riesgo, el panorama internacional sigue ofreciendo muchas oportunidades que debemos abordar de forma proactiva. En el RIE seguimos creyendo que el principal reto exterior que tenemos como país es conectarnos mejor con la globalización y la integración europea. Lo peor sería responder a esta compleja coyuntura actuando a la defensiva o contagiándonos de los aires aislacionistas y proteccionistas que soplan con fuerza, quién lo diría, en el mundo occidental.

El análisis que aquí se presenta vuelve a ser un producto coral coordinado por Ignacio Molina pero en el que participan todos los investigadores de la casa, una casa que además crece y que en el año pasado ha incorporado varias caras nuevas. En esta edición son ya 28 las firmas que contribuyen a la publicación. Me resulta particularmente grato dar la bienvenida a los cuatro coautores que engrosan esa lista por primera vez porque atestiguan algunos de los desarrollos más importantes que ha experimentado el RIE a lo largo de 2016.

En primer lugar Luis Simón, especialista en seguridad europea y transatlántica, que dirige desde hace unos meses nuestra recién estrenada Oficina en Bruselas. Contar con una delegación permanente fuera de Madrid y en un sitio tan relevante como la capital belga, sede institucional de la UE y de la OTAN, ya está contribuyendo de modo activo a difundir nuestros trabajos y mejorar la influencia que deben tener en los grandes debates europeos las ideas generadas en España. También sirve para reforzar nuestros lazos con otros *think-tanks*, en especial con el IFRI, el instituto francés de referencia en los estudios internacionales, con el que compartimos instalaciones y con el que hemos organizado hace poco el seminario que sirvió de inauguración formal a la Oficina.

A continuación he de mencionar a Francisco Andrés, que en este documento examina las cuestiones de la agenda digital y cuyo trabajo diario como coordinador de la Oficina de Proyectos de nuestro Instituto se ha visto recompensado por un gran éxito: la reciente concesión por parte de la Comisión Europea de una investigación del programa H2020

(proyecto MINDb4ACT “*Innovative, ethical and effective actions to tackle radicalization leading to violent extremism*”), en donde vamos a dirigir un consorcio de 18 instituciones europeas: universidades, institutos, asociaciones industriales, consultoras, ONG y varias agencias o fuerzas de Seguridad (como el Ministerio de Justicia de Italia, la Academia de Policía de Finlandia, la Guardia Civil, las policías regionales de Poznan, Baviera e Irlanda del Norte, y la Policía Municipal de Madrid). En los próximos años, lideraremos la investigación más puntera que se desarrolle en la UE sobre temas prioritarios para la salud de nuestras democracias tales como la intervención con menores en la lucha contra el terrorismo, el papel de la mujer en el proceso de radicalización, la prevención en escuelas y cárceles, o las trabas a la distribución de material violento en Internet.

Y, finalmente, también saludo a Mira Milosevich y a Andrés Ortega, que son dos de nuestros más activos Investigadores Senior Asociados. En el caso de Mira, su incorporación como experta en Europa Oriental contribuye de manera relevante a lograr el objetivo de cubrir mejor el seguimiento de importantes áreas de la política mundial (un propósito que queremos ampliar pronto a África subsahariana). Andrés, que analiza los asuntos relativos a la gobernanza multilateral y que desde hace tiempo escribe semanalmente la sección “El Espectador Global” en nuestro *blog*, nos ha ayudado además en 2016 a conectarnos con otra gran red: el “Think20” o T20 que agrupa importantes *think-tanks* de los países que forman parte del G20 y en el que el RIE representa a España. Además, su colaboración demuestra que nuestro Instituto es capaz de tener una mirada muy amplia hacia el mundo que, junto a la interdisciplinariedad y el pluralismo de sensibilidades, no desaprovecha a quienes tienen una larga experiencia de dedicación a la prospectiva y al análisis de asuntos internacionales. Y ello, claro está, combinado con la juventud de los nuevos ayudantes de investigación que siguen incorporándose o las decenas de becarios en prácticas que animan el día a día y fortalecen nuestro compromiso de forjar sinergias con el mundo universitario español.

Por lo demás, 2016 ha vuelto a ser un año muy productivo para el Instituto en lo que respecta a sus actividades, publicaciones habituales y amplia presencia en los medios. Seguimos trabajando en tres frentes en donde resulta singularmente valioso un análisis riguroso e independiente de la política mundial. Así, procuramos que políticos, altos funcionarios, empresarios y otros actores de la sociedad civil conozcan mejor el contexto internacional en el que se inserta España, animándolos a que esa inserción se refuerce en su toma de decisiones. Al mismo tiempo, intentamos acercar la realidad de nuestro país y de su proyección exterior a los observadores extranjeros. Y también por supuesto, yo casi diría que primordialmente, ofrecemos claves al conjunto de la ciudadanía interesada en los asuntos internacionales y estratégicos; no sólo la española sino también la de otros muchos países latinoamericanos, europeos y mediterráneos, de donde provienen la mayor parte de nuestros lectores.

Ese esfuerzo se ve recompensando y valorado. Junto a los abrumadores datos empíricos que pueden ofrecerse sobre número de trabajos, descargas en la *Web*, seguidores en las redes o asistentes a nuestros actos, el RIE sale otra vez bien parado en los *rankings*

internacionales como los que publican la Universidad de Pensilvania o la Academia China de Ciencias Sociales. En el primero de los índices aparecemos como el primero de España y el 30 del mundo en la categoría de institutos dedicados a la política exterior y las relaciones internacionales (*2016 Global Go To Think-Tanks Index Report*), así como el 19 en la lista de todos los *think-tanks* generalistas de Europa Occidental. En el segundo (*Global Think-Tank Evaluation Report 2015*), somos el único centro español entre los 100 primeros del mundo, alcanzando el puesto 34.

Podría poner punto final aquí a esta presentación y hacerlo con la satisfacción del buen balance sobre el trabajo realizado desde el Instituto y la amplia acogida que ha tenido por nuestros muchos amigos. Pero sería superficial por mi parte no terminar recuperando el tono de preocupación expresado al inicio sobre lo que nos depara 2017. Nuestro país, aún con todas sus debilidades, parece ir superando los momentos tan difíciles que hemos vivido en el último decenio. En el terreno socioeconómico queda mucho camino por recorrer para alcanzar la prosperidad a la que aspiramos pero los datos de crecimiento son esperanzadores y, según el FMI, este año se recuperará por fin el nivel del PIB que teníamos en 2008. En lo político, y aunque también sigue resultando necesario mejorar nuestra vida pública en diversos ámbitos, lo cierto es que el Índice de Democracia 2016 recién publicado por *The Economist Intelligence Unit* nos coloca entre las 20 democracias de más calidad del mundo. Sin embargo, ahora que hemos iniciado una interesante nueva etapa caracterizada por el pluralismo y justo cuando estábamos alcanzando mejores condiciones para acometer las reformas necesarias (en el ámbito de la innovación, la convivencia territorial, la cohesión social, la transparencia y, en fin, nuestra influencia exterior como potencia media), afrontamos los mayores desafíos internacionales y europeos desde la caída del Muro de Berlín.

Junto a las convulsiones a la seguridad firmemente instaladas en los últimos años, tanto en la frontera del Este (Ucrania y otros varios territorios de la vecindad europea), como en la del Sur (Siria, Irak, Libia, el drama de los refugiados o la amenaza terrorista), el mundo se enfrenta a un auténtico cambio de paradigma sobre lo que significa la libre circulación de bienes, personas e ideas. El *Brexit* por una parte y, sobre todo, la elección del 45 presidente de EEUU, Donald J. Trump, son dos acontecimientos de primer orden que pueden erosionar profundamente el enfoque abierto y relativamente cosmopolita que se venía afirmando en el mundo, y sobre todo en Europa, desde hace ya mucho tiempo, y del que España tanto se ha beneficiado.

Aunque un escenario de desintegración europea o una pauta perdurable de retraimiento soberanista en las grandes potencias no es el escenario base que se maneja en este documento, eso no quiere decir que no sea una alternativa posible. Hemos visto en el pasado reciente demasiados cisnes negros como para seguir menospreciando su posibilidad. Hay, por tanto, que atreverse a pensar en España lo que hasta hace poco era impensable y ahora ya solo es improbable. Porque no es ni mucho menos lo mismo que se ralentice la regulación internacional o que aumenten de forma más o menos coyuntural los aranceles que abandonar hostilmente los acuerdos de libre comercio y despreciar las organizaciones y foros de coordinación económica o lucha contra el cambio climático hoy existentes. Tampoco



tiene nada que ver que Washington zahiera un poco a sus aliados europeos (no le falta razón para hacerlo y no es la primera vez que lo hace) o adopte un tono más beligerante frente a China, Corea del Norte e Irán, que una escalada imparable de la agresividad en esos escenarios a la vez que se cuestiona a la OTAN y se acepta que Rusia hace bien en rivalizar con los valores occidentales. En el ámbito propiamente europeo, pese a que la correlación de fuerzas y los sistemas electorales complican mucho un desenlace destructivo para la UE, tampoco puede ignorarse que dos fuerzas eurófobas encabezan los sondeos en los Países Bajos y Francia; y que la llegada al Elíseo de Marine Le Pen provocaría un golpe que podría ser letal para el proyecto europeo. En suma, no debemos esperar lo peor, pero sí prepararnos para esa eventualidad.

Otras veces en el pasado reciente, la acción exterior y europea de España se ha confiado excesivamente al escenario más probable (por ejemplo, un rápido triunfo de EEUU y sus aliados en la Guerra de Irak durante 2003 o un impulso a la construcción europea con el Tratado Constitucional en 2005) y ha acabado sorprendiéndole una realidad más desagradable, sin haber articulado auténticos planes de contingencia. Ahora lo que está en juego es mucho más importante. Y aunque puede incluso haber algunas oportunidades en este año tan difícil (por ejemplo, los desarrollos en Washington y Londres como acicates para tomarse más en serio la necesidad de reforzar la seguridad propiamente europea), lo más prudente es no descartar un nuevo cisne negro y realizar la prueba de esfuerzo sobre cómo afectaría a España la peor de las alternativas. ¿En qué situación quedaríamos si descarrila la UE o se afianza la desglobalización?, ¿dónde seríamos más vulnerables?, ¿cómo podríamos reaccionar?, y ¿quién nos acompañaría? Preguntas ciertamente inquietantes a las que deberíamos poder dar respuesta.

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

## 1 La acción exterior: recuperar el tiempo perdido

### *1.1 Las grandes líneas de la política exterior*

Desde que en el verano de 2007 se percibieran los primeros síntomas de lo que luego se convertiría en la Gran Recesión (escrita ya así, en mayúsculas, por los científicos sociales, al modo de la Gran Depresión de la década de los treinta del siglo pasado), los análisis de arranque del año sobre la posición y el papel a desempeñar por España en el mundo y en la UE se vienen conectando de forma ininterrumpida a adjetivos que evocan sobre todo turbulencias. Pese a que esa constante dura ya un decenio, lo cierto es que los focos de la preocupación han ido variando bastante, tanto en su contenido –económico o político– como en el ámbito y alcance: global, europeo o señaladamente español. Y así, lo que comenzó a mediados de 2007 como un problema bancario estadounidense, se contagió rápidamente al año siguiente en forma de crisis financiera mundial, transmutó en 2010 a crisis de la deuda soberana en la Eurozona, llegó a su punto álgido para España en 2012 (cuando el país se convirtió en un objeto de preocupación internacional de primer orden), y a partir de ahí ha dejado sentir sobre todo sus efectos políticos en forma de auge populista y reacciones contra la globalización y la integración europea.

El año pasado, cuando el momento español se caracterizaba por la larga interinidad política pero también por la relativa estabilidad e incluso el sólido crecimiento, una mayoría de ciudadanos en los dos países que fundaron el orden internacional liberal vigente decidieron apostar por un cambio de rumbo de consecuencias todavía desconocidas. No es sólo que la salida del Reino Unido de la UE reduzca de manera importante el tamaño del mercado interior o erosione las capacidades diplomáticas y militares europeas (que sólo eso ya sería grave), ni es sólo que el programa del nuevo presidente norteamericano suponga un freno al libre comercio y lleve a replantear la forma en la que hoy se provee la seguridad occidental (que también), sino que los efectos indirectos de ambos acontecimientos ponen en cuestión la manera en la que hasta ahora se ha conectado España con el exterior.

En efecto, el resultado del referéndum británico es la muestra palpable de que el euroescepticismo tiene fuerza suficiente para ir más allá de la contestación o el freno al proceso de integración, alcanzando victorias tangibles que supongan retrocesos o incluso el fracaso de la UE, con lo que eso puede suponer. Por lo que respecta a la llegada de Trump a la Casa Blanca, lo que está en juego tampoco es nada menor: todo el andamiaje conceptual y diplomático de las relaciones internacionales contemporáneas basado en el multilateralismo, el libre comercio, la contención de los nacionalismos y el rechazo a la confrontación para resolver las controversias. Si la primera potencia mundial apuesta por el proteccionismo, la afirmación de la soberanía o el aislamiento frente a los flujos de personas y de ideas, no es difícil pensar la influencia negativa que eso puede tener en el pensamiento económico y político de los próximos años por todo el planeta.

¿Cómo puede y debe España reaccionar ante este panorama? Desde luego, con preocupación y en estado de alerta pero sin dramatismo. Por un lado, porque hay sólidos motivos para prever que la peor de las alternativas antes mencionadas no se consumarán, y por el otro, porque en este escenario de gran incertidumbre siguen existiendo oportunidades que pueden y deben ser aprovechadas. Aunque es evidente que la capacidad española para gestionar los riesgos resulta limitada, también es cierto que existe un importante margen para afrontarlos de forma más robusta. Por supuesto, gran parte de esas actuaciones deben jugarse en el seno de la propia UE, donde la influencia española sigue estando muy por debajo de su pleno potencial, pero otras muchas se deberían desarrollar en otros ámbitos, donde también hay demanda de más España. Y esto hace referencia a aquellos espacios regionales donde aspiramos a ejercer protagonismo (Iberoamérica o el Mediterráneo), en los foros globales en los que podríamos afirmarnos como potencia media, y sobre todo, desarrollando reformas internas para fortalecer la seguridad, la conexión económica con el exterior, la proyección cultural y científica y la aportación a la provisión de bienes públicos globales.

De todos modos, y aunque está claro que 2017 no será un año fácil, tampoco será tan trascendental como puede parecer en una primera mirada. A corto plazo, y salvo que la agresividad de la nueva Administración estadounidense acelere desarrollos que ahora tan solo se apuntan, o provoque conflictos que pongan súbitamente en riesgo la paz internacional (con más probabilidad en Asia Oriental y Oriente Próximo), lo más probable es que el resto del mundo se conceda un tiempo para digerir al nuevo presidente con la esperanza de que los constreñimientos institucionales o la mera realidad le atemperen. Por otro lado, la coyuntura económica marca tendencias positivas. El precio del petróleo ha subido pero sigue en cotas moderadas y los anuncios de estímulos por la Casa Blanca (rebaja de impuestos, desregulación o plan ambicioso de infraestructuras) empujarán el crecimiento internacional. Todo apunta a que en Europa se vivirá también un año de transición, ya que la primera mitad vendrá marcada por las escaramuzas previas a la negociación con Londres y por el momento electoral (en Francia y Alemania, pero también en los Países Bajos y otros casos donde puede haber votaciones adelantadas), de forma que no será hasta el otoño cuando puedan esperarse novedades políticas relevantes en el continente que obliguen a España a posicionarse. Por supuesto, una victoria de Le Pen supondría una bomba en la línea de flotación de la UE incluso superior al *Brexit*, pero ese escenario es muy improbable si se consideran los sondeos y las características del sistema electoral francés.

El panorama será distinto a medio y largo plazo. Incluso descartando los peores escenarios, es muy probable que las medidas de Trump apenas creen empleo y en cambio provoquen un aumento del endeudamiento, de la inflación y subidas de tipo de interés que supongan una reducción del consumo. Los efectos internacionales (desestabilización de la demanda mundial, freno al comercio y nuevas dificultades crediticias) no serán nada positivos. Además, está claro que el nuevo enfoque estadounidense hará que las organizaciones y foros multilaterales pierdan capacidad de gestionar la coordinación de las políticas económicas y las regulaciones financieras, sociales o medioambientales. Por otro lado, el enrarecimiento de la relación comercial, interpersonal y diplomática con China, México o varios países

musulmanes tiene relevancia suficiente como para dañar la situación económica y política de sus respectivas regiones. El vínculo transatlántico tampoco afronta años positivos, aunque no hay que dar todavía completamente por muerto el TTIP, y no está nada claro cómo se va a implementar el deseo expresado por Washington de mejorar la relación con Rusia y de exigir a los miembros de la OTAN un mayor gasto en defensa (algo que puede coincidir con la fase más complicada de la gestión de la retirada británica).

Es obvio que Europa en general, y España en particular, se juegan mucho en todos esos desarrollos. Abordarlos con relativa fortaleza depende de factores que en la mayor parte de los casos son ajenos; a saber, cuán robusto y europeísta será el nuevo eje París-Berlín que surja de las respectivas elecciones, cuál será la fuerza de los partidos eurófobos (que más bien han perdido apoyo desde el referéndum en el Reino Unido), hasta qué punto podrán resistir las frágiles economías italiana y griega, cómo evolucionará la crisis de los refugiados, y en qué medida seguirá deteriorándose el Estado de derecho en algunos países miembros orientales. En suma, habrá que ver hasta qué punto la UE permanece unida y fiel a sus principios, pues resulta impensable avanzar decididamente en la gobernanza del euro o en la política exterior y de seguridad común sin esa premisa.

En este contexto tan complicado, resulta obligado analizar el papel específico de España. Primero, porque su ubicación geográfica y otros factores económicos o vinculados a su seguridad le hacen especialmente sensible a un empeoramiento financiero y comercial global, a un retroceso en los compromisos climáticos, a un desenlace hostil del *Brexit* o a la fragmentación europea, a un deterioro de la situación en América Latina o en el mundo árabe, y a una disminución radical del compromiso militar estadounidense. En segundo lugar porque, en comparación con la mayor parte de sus socios, sus perspectivas de crecimiento son sólidas, y el horizonte político, relativamente estable. Y tercero porque, después de todo un año de "gobierno en funciones", que se suma a un largo periodo de pérdida de peso en el mundo y en Europa, España está especialmente obligada a recobrar presencia diplomática y multiplicar su proyección exterior. Es decir, se dan las condiciones para tomarnos en serio la agenda internacional pues, más allá de la voluntad declarada del nuevo gobierno, se aúna la relevancia objetiva que ésta tiene sobre grandes prioridades estratégicas internas y unas buenas circunstancias económicas e institucionales.

No se oculta, de todos modos, que en el plano político doméstico existen dos importantes interrogantes sobre cómo se desarrollará 2017 y la forma de resolverlos influirá en el objetivo de recuperar el tiempo y el terreno perdidos en la acción exterior. El primero tiene que ver con cómo se adaptará el sistema político a la experiencia de un gobierno en minoría y a una relación ejecutivo-legislativo mucho más compleja de lo que ha sido habitual en los últimos 35 años. Como ya se está comprobando en la difícil tramitación de nuevos presupuestos, la adopción de algunas decisiones resultará complicada. Sin embargo, el panorama pluripartidista que parece haberse asentado en España también abre interesantes oportunidades, y bien gestionado, no solo puede servir para reforzar la implicación y rendición de cuentas parlamentarias, sino también para mejorar la sostenibilidad de determinadas actuaciones con gran trascendencia para nuestra proyección internacional.

El otro elemento que provoca incertidumbre es la evolución del proceso soberanista catalán. El gobierno de la Generalitat ha anunciado que este año organizará un referéndum unilateral de independencia, y no es descartable que su muy previsible prohibición por el Tribunal Constitucional desencadene respuestas en el mundo nacionalista que, entre otros objetivos, buscarían lograr cierta complicidad exterior. Como se ha señalado en ediciones anteriores de este documento, la pretensión de internacionalizar esta cuestión no tiene ningún recorrido, pero sí puede ocasionar dos impactos negativos. El más directo consiste en que el trabajo diplomático queda condicionado, al tener que desviar atención de otras prioridades, para dedicar esfuerzo a la contra-secesión (con el riesgo añadido de que asuntos importantes, como el del *Brexit* a propósito de Escocia, puedan quedar en parte contaminados). El más indirecto tiene que ver con la reputación de España, que habiendo recuperado casi por completo el buen lugar que disfrutaba antes de la crisis, sigue sin poder proyectarse del todo en el mundo como la democracia avanzada y territorialmente plural que realmente es. Un agravamiento de la conflictividad en Cataluña durante 2017 podría lógicamente lastrar esa reciente evolución positiva de nuestra imagen exterior.

En efecto, como se acaba de apuntar, el prestigio internacional de España es elevado, ha seguido mejorando durante el último año y –salvo escenarios no demasiado probables– es previsible que continúe haciéndolo en el futuro inmediato, en paralelo al crecimiento de la economía. La reputación española entre los países del G-8, que estaba en 67 puntos (sobre 100) en el año 2010, bajó hasta los 62 puntos a comienzos de 2013, pero está ahora de nuevo en 68, por encima de Alemania (esto es, en el puesto 17º en la escala de prestigio internacional *Country RepTrak*). También ha seguido aumentando en América Latina –donde, en contra de lo que tiende a pensarse, es tradicionalmente más bajo que en los países más ricos del mundo– hasta los 64 puntos, cuatro más que en el año anterior (y que estaba sólo en 55 en 2012). Por otra parte, se confirma que la recuperación ha tenido también un efecto positivo en la autoestima de los españoles: la valoración de España había caído mucho más dentro que fuera, de modo los españoles habían pasado de calificar a su país con 83 puntos en 2007 (un notable alto), a 53 (un aprobado raspado) en 2014, y ahora con 63. Aunque España sigue formando parte del pequeño grupo de países cuya valoración interior –la de los propios habitantes– es inferior a la que hacen de él desde el exterior, la diferencia ya es mucho menor, de sólo cuatro puntos frente a los 11 puntos que alcanzó en 2014<sup>2</sup>.

Además de los datos de percepción subjetiva, España sigue ofreciendo datos empíricos sobre su capacidad objetiva para afirmarse como potencia media con presencia global. Es el cuarto estado más importante de la UE, la 14ª economía mundial por PIB, y está entre los treinta países con más bienestar del mundo. Además, según los últimos datos del Índice Elcano de Presencia Global, ocupa el 12º lugar absoluto por proyección exterior, lo que representa una cuota de presencia del 2,3% mundial, muy por delante del lugar que en

---

<sup>2</sup> No obstante, según los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), en la valoración que se hace dentro del país sigue siendo fuerte la diferencia de juicio según ideología: en una escala de valoración de 0 a 10, la izquierda valora a España con un suspenso (4,8) y la derecha con casi un notable (6,8). Entre los que se auto-colocan en el centro la puntuación es de 6. Un resultado que indica que el efecto de la crisis en la autoestima de los españoles no se ha superado todavía. Véase la 38ª Oleada, de diciembre de 2016, [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/encuesta?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleadabrie38](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie38)

teoría le corresponde por población (28ª potencia demográfica)<sup>3</sup>. Si, en cambio, se mira al esfuerzo específico que ahora mismo realiza en política exterior, el panorama es menos lucido. Aunque acaba de terminar su quinto bienio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y mantiene su compromiso con la organización (noveno país por aportaciones al presupuesto general o décimo contribuyente a las misiones de mantenimiento de la paz), lo cierto es que los años de austeridad han provocado un fuerte retraimiento internacional. Bastan dos ejemplos ilustrativos: pese a que su pertenencia a la OTAN le compromete teóricamente a gastar el 2% de su PIB en defensa, hoy sólo dedica el 0,91%, convirtiéndole en el tercer miembro que menos esfuerzo emplea. Y en ayuda al desarrollo, donde sigue rigiendo el objetivo del 0,7% del PIB fijado por Naciones Unidas, los recortes han sido enormes, pasando de destinar el 0,46% en 2009 al 0,13% en 2015. Recuperar el peso perdido requeriría, por tanto, triplicar el gasto actual, además de flexibilizar y hacer mucho más operativos los recursos humanos (empezando por la carrera diplomática) y demás instrumentos disponibles (fuerzas armadas, agencias de cooperación y promoción comercial, organismos de diplomacia pública y cultural, etc.).

Pero no se trata sólo de un problema de escasez de recursos, sino también de disenso sobre las prioridades estratégicas exteriores y, sobre todo, de escaso liderazgo. Por lo que hace a los consensos, y pese a la complejidad del panorama partidista, el futuro inmediato es propicio a seguir ampliando el espacio de acuerdos políticos básicos. Y es que, si bien la crisis obligó a aparcar la crispación y los volantazos en la agenda internacional que había caracterizado al período 2002-2010, durante la primera legislatura de Mariano Rajoy siguieron siendo frecuentes las discrepancias sobre aspectos tan básicos como la ley de la acción y el servicio exterior, o el sesgo demasiado comercial de la labor diplomática. No obstante, debe reconocerse que durante el mandato del ministro José Manuel García-Margallo, se fue realizando también un esfuerzo por fijar y aclarar objetivos doctrinales ampliamente compartidos, como el europeísmo o la atención a los asuntos globales, que se codificaron en el ejercicio de planificación estratégica inaugurado hace dos años y que durante 2016 realizó su primer balance anual<sup>4</sup>. Este desarrollo tiene aún mucho que mejorar –particularmente en lo referente a la conexión entre recursos y prioridades, a la toma de decisiones integrada y a la evaluación efectiva– pero si consigue sobrevivir, puede suponer uno de los avances más positivos en la institucionalización de la política exterior española reciente.

Finalmente, y en relación con la voluntad política, también parece razonable esperar una mayor implicación del presidente del gobierno en la nueva legislatura. Así ocurrió con sus tres predecesores cuando revalidaron el mandato, y ya hay indicios de que lo mismo sucederá con Mariano Rajoy, quien parece más implicado y cómodo en sus últimas citas internacionales (como la asistencia en noviembre a la cumbre en Berlín donde el presidente

---

<sup>3</sup> De acuerdo a la última edición del Informe Elcano de Presencia Global, sigue siendo especialmente destacable el octavo lugar mundial que ocupa España en el ranking específico de presencia “blanda” (que incluye turismo, cultura, migraciones, ciencia e información) y el ser la décima exportadora mundial de servicios. Véase: [www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/documento/106](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/documento/106)

<sup>4</sup> Véase Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2015, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y aprobado por el Consejo de Política Exterior en abril de 2016: [www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2016\\_INFORME%20ANUAL%20ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR.PDF](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2016_INFORME%20ANUAL%20ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR.PDF)

Obama se despidió de los líderes de los cinco principales países europeos, o la reciente participación en enero en otra cumbre de estados mediterráneos de la UE, celebrada en Lisboa). Esa nueva actitud puede estar facilitada por el hecho de que el equipo director recién conformado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con Alfonso Dastis al frente, está compuesto por las personas que hasta el año pasado han venido trabajando más cerca del presidente en los asuntos internacionales y europeos.

De todos modos, es prematuro saberlo porque el gobierno apenas lleva funcionando tres meses, y en sus primeras actuaciones se ha centrado en subrayar la continuidad y la necesidad de atender decisiones aplazadas durante el largo período interino (nombramiento de altos cargos y embajadores, reorganización de visitas o reuniones canceladas, y ratificación de más de 40 tratados pendientes, que aún no ha concluido). De hecho, el Ministerio llegó a realizar en septiembre pasado un informe no publicado sobre “el coste del no gobierno”, en donde se lamentaba que el bloqueo institucional y la repetición electoral habían erosionado de forma grave la proyección internacional y europea de España. En efecto, algunas oportunidades diplomáticas y empresariales se han perdido en este tiempo y corre peligro una de las apuestas más importantes para 2017: la elección como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en disputa con Francia y Australia.

Aunque se consiga recuperar el tiempo perdido el año pasado, el problema del bajo perfil y la menor capacidad de influencia de la que correspondería como país tiene raíces más profundas. Sin embargo, y como también se ha dicho antes, 2017 marca un nuevo ciclo que anima a revertir esa desafortunada situación. Por un lado, la magnitud de los desafíos externos ayudará a definir objetivos consensuados. Por otro, la mejor situación económica permite afrontar progresivos aumentos del gasto en seguridad y ayuda al desarrollo (que deberían acompañarse de un esfuerzo también mucho mayor en internacionalización tecnológica, educativa y cultural). Todo eso, junto al horizonte político interno más despejado, configura el momento más propicio de la última década para adoptar una actitud proactiva, algo absolutamente necesario si España aspira a afirmarse como potencia media, comprometida con unos valores y capaz de promover mejor sus intereses o sus ideas en el exterior. Al repaso de los distintos ámbitos de la acción exterior necesarios para conseguirlo (o, al menos, intentarlo) se dedica el resto de este documento.

### *1.2 Política de cooperación al desarrollo*

Los datos oficiales del Estado de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) más recientes y disponibles son los que ofrece el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para el año 2015. Según esta fuente, la ayuda española efectivamente desembolsada se ha mantenido en 0,13% de la Renta Nacional Bruta (RNB), al igual que el año anterior y también al mismo nivel que en 1982, manteniéndose asimismo la brecha respecto del esfuerzo medio del conjunto de la OCDE (que asciende a 0,30% de la RNB). Siguiendo con este enfoque presupuestario, 2017 se inicia con una prórroga de los presupuestos generales del Estado aprobados para el año pasado. Por lo tanto, el desembolso de AOD para el próximo año se mantiene, como para 2016, en el entorno de los 2.400 millones de euros (el 0,21% de la RNB), lo que supondría, caso de ejecutarse, una subida notable de los fondos destinados respecto de ejercicios



anteriores. No obstante, se prevé la aprobación de unos nuevos presupuestos hacia el comienzo de la primavera, por lo que podrían observarse cambios en este compromiso presupuestario (aunque no se esperan revisiones a la baja).

Al igual que en otros ámbitos de las políticas públicas, la cooperación española se ha mantenido en buena medida “en funciones” durante 2016. Siendo el secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y, a la vez, director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), también candidato al Senado en las elecciones de 2015, ambos puestos quedaron vacantes en otoño de 2015. El de SGCID permanece aún vacante en el momento en el que se escribe este texto. De hecho, no se confirma aún la estructura organizativa de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, cabiendo incluso la posibilidad de que la SGCID pueda ser remplazada por una dirección general, similar a la Dirección General de Políticas de Desarrollo que precedió, precisamente, la creación de la SGCID. Mientras no se confirme esta estructura, queda también pendiente de resolución la forma definitiva que tomará la dirección estratégica de la AECID (hasta otoño de 2015 dependiente del mismo SGCID) y de otros espacios como el Consejo de Cooperación al Desarrollo. En definitiva, a inicios de 2017 aún está pendiente de concretar el diseño institucional específico que adoptará la cooperación española en el ejecutivo.

La necesidad de una definición institucional para la cooperación española se da, entre otros motivos, por la inminente elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2017-2020, y sobre todo, por producirse en un nuevo contexto internacional (ya descrito en la edición anterior de este documento), que transita desde una agenda internacional de la ayuda y la pobreza (la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM) a otra global, más amplia, menos técnica y más política, de la cooperación internacional y del desarrollo (la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS).

De este modo, los nuevos órganos de la cooperación deberán no solamente hacer frente a los retos tradicionales de la cooperación española,<sup>5</sup> sino, además, adaptarse a una agenda que requiere traspasar los tradicionales silos de la acción política en la administración. Para ello, se están barajando distintas opciones y propuestas tanto en el ejecutivo como en el legislativo. Por ejemplo, podría crearse la figura de embajador/a en Misión Especial para la Agenda 2030. Si así fuera, se estaría explicitando el carácter más holístico de la agenda de los ODS (más allá de la ayuda), aunque posiblemente se estaría limitando también el perímetro de la agenda a su vertiente internacional (obviando su dimensión nacional). Otra posibilidad, más ambiciosa y quizás más fiel al espíritu de la nueva agenda, podría consistir en la creación de una Oficina para el Desarrollo Sostenible, dependiente de la Presidencia del Gobierno y con características y funciones similares a las oficinas económica y de seguridad actualmente ubicadas en Moncloa.

---

<sup>5</sup> Para una síntesis de estos retos, véase I. Olivie y A. Pérez (coords.) (2016), “Las elecciones pendientes de la cooperación española” DT 2/2016, Real Instituto Elcano, mayo. [www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5d722006-a8fb-40e9-ba15-d40f0452e6c6/DT2-2016-Olivie-Perez-Elecciones-pendientes-cooperacion-espanola.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1468930651773](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5d722006-a8fb-40e9-ba15-d40f0452e6c6/DT2-2016-Olivie-Perez-Elecciones-pendientes-cooperacion-espanola.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1468930651773)



Por lo que se refiere a la actividad parlamentaria en el ámbito de la cooperación española, se ha cumplido lo adelantado aquí mismo el año pasado y, al igual que ha ocurrido en otras políticas de la acción exterior, ha sido más significativa en 2016 que en años anteriores. Esto responde, por una parte, al estado de provisionalidad en el que se ha encontrado el ejecutivo y, por otra, a una nueva correlación de fuerzas en el Congreso de los Diputados, lo que se presenta como una oportunidad para alcanzar acuerdos que den estabilidad a los compromisos financieros de España con determinadas iniciativas de desarrollo y gobernanza global.

En este sentido, cabe destacar la aprobación de una proposición no de ley (PNL) sobre el retorno de España al Fondo mundial de lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis, con una donación de 100 millones de euros a lo largo de tres años. Esta PNL –que al parecer se incorporará a los presupuestos de 2017– es políticamente relevante por varias razones. En primer lugar, porque el Fondo es una respuesta adecuada a un problema transnacional como las epidemias globales, y resulta una anomalía que un país como España no participe en él como financiador. En segundo lugar, porque España pasó de ser el quinto contribuyente del Fondo durante una década a no realizar aportación alguna durante dos trienios. El importe que se baraja actualmente es modesto comparado con el de otros contribuyentes, pero suficiente para que España recupere su espacio en este ámbito de la cooperación internacional. Además, la PNL se ha aprobado por unanimidad de todos los grupos parlamentarios y se refiere a tres ejercicios presupuestarios, asentando un buen antecedente sobre cómo podrían tomarse decisiones relativas al compromiso de España con la agenda del desarrollo sostenible.

También en el ámbito del Congreso de los Diputados, durante la breve legislatura que duró la primera mitad de 2016, se propuso la creación de una subcomisión para la agenda de los ODS. Esta subcomisión vendría a depender de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso. En este caso, se estaría dando el problema de limitar, de nuevo, al ámbito de la cooperación española, una agenda que trasciende con creces esta esfera. Para esta nueva legislatura existe, no obstante, la propuesta aún no implementada de crear una nueva comisión, de Desarrollo Sostenible, no dependiente de ninguna otra comisión preexistente e, idealmente, con capacidad legislativa.

### *1.3 Proyección cultural y diplomacia pública*

El *impasse* político del año de gobierno en funciones ha dejado la mayor parte de la agenda de la cultura congelada justo en el peor momento, a la luz de los indicadores, de su historia reciente. Con la inversión pública estatal en cifras de hace más de una década y el brutal descenso –en el plano interno– del gasto público de las administraciones locales y autonómicas en cultura, el sector se encuentra en un momento particularmente delicado.

Si los indicadores macroeconómicos continúan mejorando, parece probable que este año se recupere el debate en torno al modelo de fiscalidad cultural, una batalla que la pasada legislatura –tanto por la vía de los impuestos indirectos como por la del mecenazgo– cayó del lado de la prioridad en el control del déficit público. Para 2017, el sector espera conocer si se concretarán los compromisos anunciados de reducción del iva al 10% para el cine y

las artes escénicas. En el terreno de los derechos de autor, dos acontecimientos del final del pasado año marcarán la agenda de este: la recuperación de la compensación por copia privada (el llamado “canon digital”) tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en junio, favorable a las sociedades de gestión y en contra de la financiación presupuestaria (que resultaba ser unas veinte veces menor que la recaudación con el modelo anterior) y la reforma del marco europeo, contenida en la Comunicación de la Comisión “*Hacia un marco moderno y más europeo de los derechos de autor*” y en la propuesta de reforma de la directiva europea, que busca integrar la protección de los derechos de autor en el mercado único digital y promover la plena portabilidad transfronteriza de los contenidos culturales en línea. Estos dos factores requerirán una revisión inmediata de la *Ley de Propiedad Intelectual* ya comprometida desde 2014. Las políticas de propiedad intelectual serán también uno de los ejes dominantes del *Plan Cultura 2020* que presentará el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y en el que la proyección internacional de la cultura se anuncia como uno de sus elementos vertebrales.

El vigésimo quinto aniversario de la creación del Instituto Cervantes y el nombramiento de un nuevo director general podría ser el contexto en el que se active el compromiso, planteado ya en 2011, de abordar la reforma de los instrumentos de acción cultural exterior. Con los presupuestos del Estado pendientes de remisión al Parlamento, es más que previsible que se mantenga la tendencia a hacer depender las cuentas del Cervantes de la generación de fondos propios, que en los últimos cuatro años han pasado de suponer el 17% del presupuesto anual de la entidad al 43,5% en 2016. Una aportación pública prefijada a medio o largo plazo y un plan que garantice la apertura de nuevas sedes –en 2017 solo parece previsible que se activen las de El Aaiún y Nador– parecen hoy imprescindibles, tras la parálisis sufrida en los últimos años. Una posible reflexión en torno a su reforma tendría que abordar también dos desafíos inmediatos y difícilmente aplazables: la posible colisión de sus fines nacionales con los de una potencial cooperación cultural panhispánica en ciertas regiones del mundo (como EEUU o Asia), mientras se articula la emergente acción cultural exterior de la UE en la que el Cervantes debe tener un papel central, y la necesaria transformación de la diplomacia cultural española en una más extensa y diversificada diplomacia pública que integre otras formas de presencia blanda exterior.

Por lo demás, después de un más bien tímido año cultural dual hispano-ruso dedicado a la Lengua y la Literatura, este 2017 proseguirán las actividades orientadas a promover el turismo cultural entre los dos países, y la muestra sobre el surrealismo catalán terminará su estancia en el Museo Estatal del Hermitage de San Petersburgo para viajar a la Fundación Reig de Andorra. Cerca de Rusia tendrá lugar otro de los eventos más destacables de la agenda internacional de este año: la Exposición Internacional “Energía para el futuro”, que acogerá la capital de Kazajistán, Astaná, entre junio y septiembre, y en la que España tendrá pabellón propio bajo la dirección de Acción Cultural Española.

En la agenda interna, la conmemoración más reseñable de este año será la del cuarto centenario del nacimiento del pintor barroco Bartolomé Murillo, con Sevilla como centro, que podría permitir el regreso temporal a España de algunas de sus obras más importantes.

En Bilbao, “El arte lo cambia todo” será el lema de la programación que celebrará durante todo el año el vigésimo aniversario del *Guggenheim* y la formidable transformación de la ciudad que ha encontrado en la institución cultural uno de sus símbolos más reconocidos. En Madrid, y para recordar los ochenta años que en mayo cumple el ‘Guernica’, el Reina Sofía ha preparado la exposición “Piedad y terror en Picasso”. Por otro lado, el convenio firmado por el Museo del Prado con el BBVA y la *Hispanic Society of America* permitirá traer en primavera dos centenares de obras de la más valiosa colección de arte español, portugués y latinoamericano existente fuera de la Península. Mientras tanto, el *Israel Museum* de Jerusalén expondrá hasta abril las obras de Goya cedidas por El Prado para celebrar tres décadas de relaciones diplomáticas hispano-israelíes con la exposición *Daydreams and Nightmares*.

## 2 La seguridad: fin y principio de ciclos pero amenazas persistentes

### *2.1 Seguridad internacional y política de defensa y seguridad*

En 2017 concluyen algunos de los ciclos que han marcado la agenda de seguridad en los años anteriores. El final más notorio es el de la Administración Obama, que cede el testigo de la seguridad a la Administración del presidente Trump. El nuevo ciclo tendrá elementos de continuidad con el anterior, como la renuencia a intervenciones militares prolongadas en el tiempo, la exigencia de una mayor contribución presupuestaria y militar a sus aliados, y la dotación a los países en situaciones de riesgo de las capacidades necesarias para encargarse de su seguridad. Si bien Trump ha hecho hincapié en la necesidad de reforzar el papel estadounidense en la lucha contra el terrorismo y de tender puentes con Rusia, es de esperar que haya cierta continuidad en ambos contextos. Además, es de esperar que Trump mantenga, o incluso refuerce, la política de Obama de destinar mayores esfuerzos y recursos estratégicos estadounidenses a la región de Asia-Pacífico. La discontinuidad, para bien o para mal, puede venir en 2017 por la impredecibilidad del comportamiento estratégico del nuevo presidente, así como del de sus aliados o rivales tradicionales en escenarios estratégicos como los del Pacífico o el Golfo Pérsico.

Otro ciclo que puede concluir es el del autoproclamado Califato del llamado Estado Islámico (EI). La caída previsible de Mosul y Raqqa en 2017 puede acabar con el control territorial que servía de soporte al reclutamiento de combatientes necesario para mantenerlo. Se abre así un nuevo ciclo, con grandes dudas sobre cuál será el destino de los combatientes que se retiren de Irak y Siria. Es posible que se retiren a los cuarteles occidentales de donde proceden, acentuando la inseguridad de las poblaciones europeas y norteamericanas. Pero también podrían dirigirse a otros escenarios de crisis y conflictos abiertos, agravando la fragilidad de los débiles Estados africanos o de Oriente Medio, o dirigirse a otros países musulmanes para abanderar su versión rigorista del islam contra los gobiernos o monarquías árabes y asiáticas.

La guerra en Siria se prolongará en 2017, aunque podría cerrarse el ciclo actual de rebelión armada. Los éxitos militares del Gobierno sirio no pueden ocultar su agotamiento militar, lo que unido a la debilidad de las fuerzas rebeldes, podría alentar un acuerdo político interno. Tan pronto como cada parte consolide su control territorial, comenzarán los conflictos por la segregación y reunificación de los territorios y poblaciones kurdas y por abanderar la resistencia contra Israel, lo que aumentará la exposición de las tropas españolas desplegadas en Líbano.

En 2017 se abre también un ciclo nuevo en la seguridad europea, tras el impulso de la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE y sus planes de implementación. Las medidas acordadas no tendrán efectos prácticos en un futuro cercano porque la agenda se ha ido alargando en plazos y reduciendo en ambición. Asimismo, el *Brexit* representa un elemento adicional de incertidumbre para la Europa de la defensa, dada la importancia del Reino Unido en el ámbito militar y sus fuertes lazos estratégicos con Francia (con quién comparte una cultura y vocación estratégica de carácter

extrovertido). Los mayores cambios afectarán a las relaciones entre la OTAN y la UE, y a las posibilidades que abra la concertación de los principales actores de la defensa europea. España figura, junto con Alemania, Francia e Italia, entre los postulantes del grupo promotor de una colaboración más estrecha, aunque su apuesta por la cooperación estructurada permanente o el cuartel general operativo se ha ido aligerando para evitar las resistencias de algunos Estados miembros. Además, España deberá seguir de cerca la evolución de los debates previos a la cumbre de Bruselas de la OTAN (prevista para la primavera de 2017), a fin de dar impulso a la agenda de seguridad de la Alianza en el vecindario sur.

El nuevo ejecutivo español abre igualmente un nuevo ciclo a la interacción española con la seguridad y la defensa europea e internacional. En materia de Defensa, quedan por rematar medidas de reestructuración de fuerzas, presupuestos e industria que se prepararon en el ciclo anterior pero que no se llegaron a aplicar (por lo que las medidas recomendadas por el RIE en octubre de 2015 para la nueva Legislatura son ahora más urgentes que entonces)<sup>6</sup>. Empezando por el reto presupuestario, la decisión de incorporar los antiguos créditos extraordinarios para el pago de los programas principales al presupuesto inicial satisface la legalidad formal de los presupuestos, pero no su estabilidad. Para facilitar el planeamiento militar e industrial, se requiere un marco plurianual de programación y financiación; el reto para 2017 consiste en aprobar un marco que se corresponda con una estructura de fuerzas sostenible de acuerdo a los recursos disponibles y al nivel de ambición de la sociedad española. El jefe del Estado Mayor de la Defensa y su equipo habían profundizado en el estudio y definición de ese marco, pero está por ver si en 2017 se aprobarán esos planes o si el nuevo equipo ministerial los devuelve a la casilla de salida.

El reto industrial para 2017, una vez despejado el pago de los plazos pendientes, es el de intergubernamentalizar el modelo industrial de defensa, reduciendo su autonomía a lo realmente específico, e integrarlo en el necesario proceso de reindustrialización que sigue pendiente en España. Sin esa reestructuración, será muy difícil que la industria de seguridad y defensa pueda aprovecharse de las oportunidades que abre el Plan de Acción de la Defensa Europea de la Comisión a los países que sí disponen de ese modelo integrado entre los sectores público y privado.

En cuestiones de seguridad nacional, y aparte de los aspectos asociados al terrorismo que se analizan en el siguiente epígrafe, el legislativo deberá prestar una atención prioritaria a varios asuntos pendientes. El primero es articular un modelo de gobernanza adecuado a la Ley de Seguridad Nacional aprobada en 2015, a fin de consolidar su implantación. En 2017 se sabrá si el presidente del gobierno prorroga o no la vigencia de la Estrategia de Seguridad Nacional, y si ello se traduce en alguna directiva de orientación para las estrategias de seguridad derivadas de la misma en los diferentes ministerios y agencias. En su defecto, todo seguirá (casi) igual que antes, y no se transformará el modelo de gestión compartimentado actual por uno más integrado y con un responsable supraministerial, encargado de su dirección, supervisión y actualización. Todos los riesgos incluidos en las estrategias conocidas o por conocer tienen una naturaleza transversal, afectan a varios

---

<sup>6</sup> Véase F. Arteaga (2015), "Orientaciones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura" (Transition paper), Real Instituto Elcano, octubre, [www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ab6ef4004a34842da33daf207bacc4c/Arteaga-orientaciones-politica-defensa-proxima-legislatura.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1444822635587](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ab6ef4004a34842da33daf207bacc4c/Arteaga-orientaciones-politica-defensa-proxima-legislatura.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1444822635587)

departamentos y precisan modelos de gobernanza distintos de los habituales. Por ello, en 2017 el Gobierno deberá replantearse si el modelo actual es el más idóneo para afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta la sociedad española.

### *2.2 España en la lucha contra el terrorismo global*

Poco antes de que arrancara 2017, los resultados de la antes citada 38ª oleada del BRIE ponían de manifiesto, una vez más, la importancia que los españoles atribuyen el terrorismo internacional y a las políticas para confrontar dicho fenómeno. Por una parte, los entrevistados situaban el terrorismo entre los tres principales desafíos a que se enfrenta actualmente la UE. Además, un porcentaje significativo de ellos lo incluía entre los efectos negativos de la globalización. Por otra parte, combatir el terrorismo yihadista era considerado como la primera prioridad a la que debería atender la política exterior española. En buena medida, ese objetivo se asocia expresamente a la lucha contra EI.

El terrorismo yihadista que supone una amenaza para la seguridad interior y la cohesión social en el conjunto de Europa occidental tiene dos fuentes y aún más focos. No ha de olvidarse que una de esas fuentes sigue estando relacionada con al-Qaeda como estructura terrorista global y sus entidades asociadas, es decir relacionada con al-Qaeda central (que continúa asentada en la zona fronteriza entre Afganistán y Pakistán), al igual que con las ramas territoriales de al-Qaeda que operan en Yemen o Malí, y sus organizaciones afiliadas en Siria, Libia o Somalia. La segunda fuente corresponde al EI, que persistirá a corto y medio plazo, asentada principalmente en Siria e Irak, aun cuando se vea mermada de manera sustancial y, como se ha dicho, incluso pierda los dominios territoriales del califato que proclamó en junio de 2014.

De los respectivos mandos de operaciones externas con que cuentan tanto al-Qaeda como EI, dedicados sobre todo a planificar actos de terrorismo en Europa Occidental y Norteamérica, cabe esperar tentativas espectaculares, coordinadas y altamente letales. Esta posible expresión de la amenaza terrorista no ha dejado de existir y se encuentra estrechamente asociada al peligro que suponen los yihadistas que, sin haberse desenganchado ni desradicalizado, retornen de zonas en conflicto. Sin embargo, debido a las vicisitudes que atraviesan y a las dificultades inherentes a planes terroristas tan ambiciosos, tanto al-Qaeda como sobre todo EI llevan tiempo instigando las actuaciones en solitario, dentro de las sociedades occidentales, de individuos radicalizados que atenten únicamente siguiendo indicaciones genéricas sobre métodos y objetivos.

España no ha sido ajena a la movilización yihadista sin precedentes ocurrida en Europa occidental a partir de 2012, aunque no se encuentre entre los países más afectados. Desde ese año, más de 270 individuos han sido detenidos por su presunta implicación en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, sobre todo, aunque no exclusivamente, como sospechosos de actividades relacionadas con EI. Durante 2015 y 2016, el número anual de detenidos por actividades de terrorismo yihadista alcanzó las cifras más elevadas desde 2006. A este indicador de la amenaza hay que añadir que, en los últimos cinco años, algo más de 200 individuos procedentes de España se convirtieron en combatientes terroristas extranjeros trasladándose, principalmente a través de Turquía, a Siria e Irak.

Desde los atentados de enero de 2015 en París, el Nivel de Alerta Antiterrorista en España se ha mantenido elevado y es improbable que se rebaje en 2017. Lo previsible es que se refuerce temporalmente la protección de infraestructuras críticas y espacios públicos señalados, como se decidió tras el atentado en un mercado navideño de Berlín en diciembre de 2016. España ha de mantener y mejorar –en especial en lo que atañe a la actualización de recursos humanos y a la adecuación de recursos materiales– las capacidades antiterroristas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Hay margen para perfeccionar la coordinación entre los distintos servicios policiales competentes en materia antiterrorista, incluidas las policías autonómicas catalana y vasca, pese a la labor que desarrolla la División Antiterrorista del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). España deberá igualmente seguir acomodando el tratamiento jurídico del terrorismo yihadista a los avatares de un fenómeno en constante transformación.

Un reto fundamental en 2017 será el de la efectiva y sistemática implementación del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LRV) que, tras dos años en vigor y afectado por la parálisis institucional vivida entre diciembre de 2015 y octubre de 2016, funciona de manera desigual dentro del territorio. La progresiva emergencia de un yihadismo propiamente español, así como la necesidad de fomentar una mayor resiliencia social frente al mismo, obligan a ello. En ese marco deberá prestarse una especial atención a los planes de desradicalización y rehabilitación de terroristas, no solo ante el eventual retorno de combatientes terroristas extranjeros (mujeres y menores incluidos, cuya casuística requerirá de algún tratamiento específico), sino también ante el elevado número de detenidos que han ingresado en prisiones españolas.

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 el ámbito de la cooperación bilateral hay tres socios de destacada importancia específica. Por una parte, en el marco europeo, Francia, de donde ha salido el mayor contingente de yihadistas de Europa Occidental con destino a Siria e Irak. Por otra, en el ámbito norteafricano, Marruecos, de donde procede el principal componente foráneo del yihadismo en España. Por último, igualmente importante a este respecto es la relación bilateral a mantener con EEUU, pues España forma parte de la coalición internacional contra EI que lidera dicho país.

En el ámbito multilateral, España debe estar entre los países cuyo empeño permita avanzar, de la cooperación a la integración, en el antiterrorismo de la UE. También le corresponde favorecer iniciativas legítimas de la comunidad internacional, en particular de acuerdo con resoluciones de Naciones Unidas, en los principales focos de terrorismo global. En unos casos, para seguir proporcionando 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, como igualmente viene ocurriendo, para degradar a las organizaciones

terroristas actuando militarmente sobre sus infraestructuras y también por otros medios sobre su financiación. España debe, además, continuar promoviendo un estatuto internacional de reconocimiento y protección a las víctimas del terrorismo, así como su papel como voces creíbles para la construcción de un relato que contrarreste la propaganda yihadista.

En cualquier caso, la aplicación en España de programas y medidas frente a la amenaza del terrorismo yihadista, que no va a remitir a corto plazo, se beneficiaría extraordinariamente de la existencia de un amplio consenso parlamentario. Una oportunidad a este respecto la continúa ofreciendo la revisión pendiente de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR) ratificada por el gobierno español en 2012, que debería realizarse en 2017.





## 3 Economía y demografía: una buena coyuntura en un clima de malos augurios

### 3.1 El panorama económico mundial y las implicaciones para España

Como se señaló aquí el año pasado, 2016 ha sido muy bueno para España en términos económicos, y para 2017 es de esperar algo similar. Aunque el *Brexit* y la victoria de Trump en EEUU han complicado mucho el escenario europeo e internacional, la probabilidad de que se produzcan episodios que hagan descarrilar el fuerte crecimiento previsto en España es baja. Esto no se debe tanto a que no haya riesgos muy importantes, sino a que éstos tienen más probabilidades de materializarse más adelante.

Todas las estimaciones de crecimiento para la economía mundial en 2017 se sitúan ligeramente por encima del 3%. Esta tasa, que indica una desaceleración que dura ya varios años, es demasiado lenta para garantizar el cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía en los países avanzados y emergentes (no hay que olvidar que un crecimiento por debajo del 3% se considera una recesión global). Tampoco es suficiente para asegurar una rápida reducción de los elevados niveles de deuda, para posibilitar un aumento generalizado de la inflación, ni, por lo tanto, para desterrar definitivamente la tesis del estancamiento secular que atemorizan a los líderes de las potencias occidentales y alimentan el auge de los partidos populistas.

Se espera que tanto EEUU como la zona euro crezcan a un ritmo razonablemente bueno –algo más del 2% en el primer caso y algo menos del 2% en el segundo– gracias a los relativamente bajos precios del petróleo, a la política monetaria expansiva y al impulso fiscal que podría impulsar la Administración Trump. Sin embargo, la desaceleración de las economías emergentes (en particular de China, cuyo crecimiento podría bajar del 6% por primera vez en décadas) y el bajo crecimiento, o incluso recesión, de algunas de las economías exportadoras de materias primas, en especial de América Latina, dibujan un panorama de elevada incertidumbre económica a la que hay que sumar importantes riesgos geopolíticos en Oriente Medio, el área post-soviética y el Mar de la China Meridional.

En todo caso, como han demostrado el *Brexit* y la victoria de Trump, estos datos macroeconómicos no pueden ser interpretados desde la distancia y la frialdad. Para entender cómo podrían traducirse en riesgos o en oportunidades económicas y geopolíticas, deben complementarse con el análisis de otras tendencias importantes. Así, es necesario subrayar que se está produciendo una importante desaceleración del comercio internacional, que algunos han bautizado ya como desglobalización, causada por un déficit de demanda agregada (sobre todo en su componente de inversión), por la ralentización económica de China, por el aumento de las medidas proteccionistas, y porque el crecimiento de las cadenas de suministro globales, que han alimentado el dinamismo del comercio en las últimas décadas, podría haber alcanzado un tope. Al mismo tiempo, se observan elevados y en algunos países crecientes niveles de desigualdad de renta y oportunidades, una

aceleración del cambio tecnológico que está destruyendo cada vez más empleos en los segmentos medios y bajos de cualificación, y una creciente frustración entre la ciudadanía con el impacto que la globalización y las políticas aperturistas de las últimas décadas han tenido en los países occidentales.

En este contexto, en el que crece el sentimiento proteccionista y en el que los partidos tradicionales se están viendo acorralados por los movimientos populistas de derecha (y, en menor medida, de izquierda), destacan importantes elementos de elevada incertidumbre que podrían desencadenar sucesos económicos inesperados. El primero de ellos se refiere a cómo será la política económica y comercial de la Administración Trump. Aunque es difícil anticipar qué parte de su excéntrico programa querrá o podrá llevar a cabo, todo parece apuntar hacia una política mucho más aislacionista, menos proclive a la cooperación, y dispuesta a saltarse muchos de los consensos internacionales existentes, así como a no respetar las normas e instituciones en que se plasman actualmente. Trump ha dejado claro que no cree que el libre comercio esté siendo positivo para la mayoría de los estadounidenses, que el cambio climático no le preocupa, y que EEUU debe acelerar su repliegue estratégico para centrarse en promover políticas internas de apoyo a los perdedores de la globalización, sobre todo los votantes blancos de las zonas rurales y post-industriales que le han dado la victoria. Su aspiración de revitalizar la industria y el empleo que, según su diagnóstico, ha destruido la injusta competencia internacional (sobre todo china y mexicana), augura horas bajas para el papel de liderazgo de EEUU en la economía mundial, especialmente en el G-20.

Este nuevo mercantilismo norteamericano seguramente tendrá un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento de la economía estadounidense a largo plazo, pero sus efectos inmediatos seguramente serán limitados o incluso positivos, sobre todo si Trump cumple sus propuestas fiscales de recorte de impuestos a las clases altas y aumento del gasto para reforzar la seguridad, satisfacer a la industria de defensa y dar nuevas oportunidades económicas a sus votantes. Habida cuenta de que la Reserva Federal mantendrá una política monetaria acomodaticia para reducir la incertidumbre, estaríamos ante una combinación de políticas monetarias y presupuestarias expansivas a corto plazo, que podrían mantener o incluso acelerar el crecimiento, apreciar el dólar y generar inflación. De ser así, el keynesianismo encubierto de Trump podría, paradójicamente, dar al traste con la hipótesis del estancamiento secular en EEUU, aunque podría generar otros problemas macroeconómicos que, en todo caso, se harían patentes a más largo plazo.

Europa es también un importante foco de riesgos, que podrían materializarse en 2017. Aunque la economía crecerá a un ritmo superior al de los últimos años y el desempleo debería seguir reduciéndose, a las posibles tensiones vinculadas a la negociación del *Brexit* hay que sumar las incertidumbres asociadas a las distintas citas electorales de 2017, cuyos efectos económicos son difíciles de anticipar. La principal amenaza radica sin duda en la elección presidencial en Francia pero, como se desarrolla con más detalle en la sección dedicada a la integración europea, por diversos motivos también existen riesgos desestabilizadores en Alemania, Italia y Grecia. Sin embargo, cabe destacar que esta sucesión de convocatorias electorales y de riesgos políticos bien podría llevar a que la política fiscal en la zona euro

fuera menos contractiva que en los últimos años, lo que generaría, si no se producen cisnes negros derivados de los resultados electorales o del *Brexit*, que la zona euro continuara creciendo y creando empleo, lo que sin duda aliviaría (aunque de forma leve y demasiado lenta) parte de las incertidumbres económicas que inquietan hoy a muchos de los electorados europeos.

Después de las inesperadas sacudidas políticas de 2016 en Europa y EEUU, China ha desaparecido de los titulares de prensa, pero también presenta posibles riesgos que no deben subestimarse. La mayoría de analistas creen que el gobierno va a mantener, a través de estímulos fiscales, el crecimiento estable hasta el congreso del Partido Comunista Chino que se celebrará en otoño, pero hay indicios de que las tensiones macroeconómicas están llegando a un nivel extremo, y un déficit fiscal de cerca del 4% es propio de una situación de emergencia. Esta sensación que se ve confirmada por el aumento en la deuda, la constante salida de capital y la consecuente depreciación del yuan. Pese al reforzamiento de los controles de capitales, el ejecutivo ya ha gastado casi un billón de dólares en defender su moneda y, una vez que las reservas en divisas del país bajen de los tres billones, es probable que los mercados empiecen a ponerse nerviosos. El gobierno podría optar por dejar de intervenir en los mercados y permitir que la moneda se deprecie, pero si la caída fuese tan importante como se teme (hasta un 25%), podría generar un efecto contagio desestabilizador en la región de Asia, y también a nivel global, ya que EEUU seguramente tomaría medidas proteccionistas para contrarrestar la llegada de una oleada de productos chinos aún más baratos.

El año 2017 también podría ser el que entierre definitivamente los llamados nuevos mega-acuerdos regionales. El proteccionismo de Trump ya le ha llevado a enterrar el acuerdo comercial Transpacífico (TPP), y todavía está por ver si China tiene la voluntad y la capacidad política de remplazar a EEUU como líder de este proyecto transpacífico, o si se ve reemplazado por acuerdos bilaterales de menor profundidad entre alguno de los países de Asia-Pacífico. El TTIP, por su parte, seguramente quedará en estado de hibernación durante 2017. Las elecciones de Francia y Alemania, unidas a las posiciones del nuevo presidente norteamericano, hacen poco probable que este controvertido acuerdo se pueda cerrar a corto plazo. Sin embargo, si la Administración Trump abandonase sus posiciones proteccionistas a lo largo de su mandato, y si el crecimiento y la estabilidad política fuesen las notas dominantes en Europa, el TTIP se podría retomar en el futuro. En todo caso, tras la ratificación del acuerdo con Canadá (CETA), la UE continuará negociando o actualizando un largo listado de acuerdos comerciales en Asia (sobre todo con Japón), América Latina y África, que podrían permitirle abrir nuevos mercados para sus exportaciones.

En este contexto global, en el que predomina la incertidumbre, España debería poder seguir creciendo a buen ritmo y creando empleo. Aunque es posible que el crecimiento sea menor al de los dos últimos años, los relativamente bajos precios del petróleo, la continuidad de la liquidez suministrada por el BCE hasta bien entrado 2017 (por lo menos), el buen comportamiento del sector turístico y el mayor crecimiento en Europa y EEUU, deberían hacer posible un crecimiento en el entorno del 2,5% en 2017, siempre

que no se produzcan sucesos adversos como los señalados anteriormente. En todo caso, para que España pueda mantener estas tasas de crecimiento cuando desaparezcan estos vientos de cola favorables, necesitaría profundizar en ciertas reformas de calado, tanto en su sistema educativo y de innovación, como en su sistema fiscal y de administración pública, en su mercado laboral, en su política de transferencias hacia los más desfavorecidos y en su sistema de pensiones. La nueva composición del Parlamento debería verse como una oportunidad para pactar muchas de estas reformas con un consenso suficiente, dando lugar a normas duraderas que pusieran a España en una senda de convergencia real a largo plazo con sus vecinos europeos más desarrollados.

Mientras tanto, España haría bien en aprovechar el crecimiento actual para realizar reformas en casa, ganar todavía más credibilidad frente a sus socios europeos, sobre todo los del norte, promoviendo medidas como la finalización de la unión bancaria, con un seguro de depósitos europeo, y pasos más efectivos hacia la unión económica, fiscal y política en la zona euro, algo que sólo será posible si las fuerzas pro-europeas se imponen finalmente en las elecciones previstas en Francia y Alemania.

### *3.2 Los precios del petróleo y la política energética*

El año pasado se conjeturaba que, atendiendo a las previsiones de oferta y demanda, el mercado del petróleo seguiría afectado por un exceso de oferta que mantendría los precios en niveles bajos. Entre las previsiones se retenía un rango para el Brent entre los 56 dólares (US EIA) y los 37 dólares (Banco Mundial), precios entre los que efectivamente se ha movido en 2016. Tras hundirse a principios de año, el precio se recuperó con las tenues señales de intervención de la OPEP, hasta superar los 50 dólares en verano y volver a subir en septiembre con los primeros avisos serios de recorte de producción. Finalmente, a finales de noviembre la OPEP alcanzó un acuerdo, el primero en ocho años, para recortar la producción en 1,2 millones de barriles diarios, al que luego se sumaron un grupo de productores no OPEP liderados por Rusia con un recorte adicional de 558.000 barriles diarios. Los precios reaccionaron rápidamente al alza, cerrando el año en el entorno de los 55 dólares por barril. El acuerdo entró en vigor en enero de 2017 y tiene una validez de seis meses, prorrogable por otros seis.

Para 2017 las previsiones de precios del petróleo son, como siempre, dispares. Manteniendo las fuentes de 2016, el rango estaría entre los 51 dólares previstos por la US EIA y los 55 del Banco Mundial. Otras previsiones amplían el margen al alza hasta superar los 60 dólares, pero también hay analistas que prevén que la rápida respuesta del petróleo no convencional estadounidense puede devolver los precios por debajo de los 50 dólares hacia finales de año. Entre los productores, se manejan rangos entre 50 y 55 dólares y la media de las previsiones de los analistas es de 57 dólares. Parece que las expectativas de volatilidad de precio se reducen, ajustando los márgenes de las previsiones, sobre todo a la baja.

Con todo, el año se abre con nuevos interrogantes: ¿se respetarán los acuerdos tanto por parte de la OPEP como de los países no OPEP?; ¿bastarán para eliminar la sobreoferta, o incentivarán la producción no convencional estadounidense?; ¿habrá sorpresas geopolíticas

positivas como una recuperación rápida de la producción de Libia y Nigeria, no sometidas a los recortes de la OPEP?, ¿o, por el contrario, pueden darse evoluciones negativas en esos u otros escenarios? Las expectativas de precios reflejan distintas respuestas a esas preguntas. Si la disciplina entre la OPEP y Rusia se mantiene, los precios pueden ir adquiriendo firmeza en la primera parte del año. En ese caso, se espera que la respuesta de los *frackers* estadounidenses acote la subida de precios. Respecto a los riesgos geopolíticos, parecen haber quedado en un segundo plano ante el acuerdo entre la OPEP y Rusia. El papel destacado de Rusia en las negociaciones con la OPEP parece ofrecer una especie de “seguro geopolítico” a la volatilidad de los precios del petróleo. La mediación rusa entre Arabia Saudí e Irán en las negociaciones de la OPEP, añadida a la evolución de los conflictos de Siria e Irak, parecen mitigar los riesgos geopolíticos y los relegan a factores secundarios, al menos a corto plazo.

La recuperación de los precios relaja también las tensiones económicas de los países productores, aunque no lo suficiente como para no seguir necesitando medidas de ajuste. Un petróleo en el entorno de los 50-60 dólares seguirá planteando dificultades a los productores, pero puede permitir enfoques más gradualistas en las reformas pendientes, y mejores resultados de las ya emprendidas. Respecto a Libia, resulta imposible aventurar conjeturas, salvo que cualquier impacto geopolítico hace años que quedó descontado. En cualquier caso, la derrota de El en Sirte a finales de 2016 supone una buena noticia, que puede contribuir a estabilizar el gobierno de unidad. En Nigeria, sí sería más previsible la consolidación de la recuperación de la producción.

Desde la perspectiva de los consumidores, sean países, empresas o individuos, parece razonable empezar a interiorizar que unos precios del petróleo tan bajos como los de años pasados no pueden mantenerse siempre. Y que, en consecuencia, las políticas económicas, las estrategias empresariales y las decisiones de los consumidores deberán ajustarse de manera acorde a la estabilización prevista para los precios del petróleo en niveles no muy diferentes de los actuales, aunque quizás con cierto sesgo al alza del riesgo de subida de precios conforme avance el año.

Pasando ya al examen de la política energética, hay que recordar que 2016 vino marcado por la aprobación a finales de noviembre del Paquete de Invierno de la Unión de la Energía; un conjunto de cuatro directivas y varias comunicaciones, regulaciones y guías que pretendía culminar la integración eléctrica europea. Por tanto, la política energética exterior del nuevo gobierno seguirá centrada en los aspectos eléctricos de la Unión de la Energía, que afecta a temas prioritarios para la política energética europea de España, desde las interconexiones al tratamiento a las renovables y los flujos eléctricos transfronterizos, pasando por la situación de ciudades o islas consideradas periféricas y la propia gobernanza de la Unión de la Energía. Los Estados miembros tienen que presentar Planes Integrados de Energía y Clima a 10 años para alcanzar los objetivos de 2030: por ejemplo, ¿cómo alcanzar el objetivo de 15% de interconexión eléctrica, la contribución al objetivo de 27% de renovables y 30% de eficiencia, o cómo mejorar su situación de seguridad energética? El ejecutivo deberá presentar a la Comisión Europea un borrador del plan el 1 de enero de 2018, y a partir de

esa fecha se abrirá un proceso de planificación, reporte y monitorización previsto en paralelo al Acuerdo de París, cuya aplicación se detalla en el epígrafe dedicado al cambio climático.

En todo caso, el proceso legislativo en la UE comienza en 2017 y promete complicaciones, pues el Parlamento Europeo requerirá compromisos más ambiciosos (por ejemplo, un 40% en eficiencia y un objetivo más ambicioso en renovables), mientras que el Consejo se atenderá a los objetivos pactados. El tratamiento de la pobreza energética y el compromiso con los consumidores y la auto-generación también pueden ser objeto de polémica. Desde la perspectiva de la acción exterior, el gobierno seguirá insistiendo en las interconexiones con Francia, pero deberá plasmarlas en dicho Plan Integrado, que definirá las reglas del juego del sector eléctrico español durante una década.

Muy relacionado con lo anterior, a finales de 2016 también se firmó en Marrakech un acuerdo entre Marruecos y Alemania, España, Francia y Portugal para impulsar una Hoja de Ruta para el Comercio Sostenible de Electricidad, cuyo objetivo es facilitar los intercambios de electricidad renovable y la integración eléctrica de la UE con Marruecos, y durante 2017 deberá alcanzarse un acuerdo de aplicación. Como se viene insistido desde el RIE, este tipo de acuerdos tienen importantes externalidades para la acción exterior española, y sería conveniente establecer una narrativa atractiva para los mismos: proyectarse como compañero de la transición energética de Europa y Marruecos, completando los argumentos españoles a favor de las interconexiones al tiempo que se densifican las relaciones energéticas con el país vecino.

### *3.3 Innovación, economía digital y automatización*

En el ámbito de la innovación, 2017 destaca por la prioridad que el nuevo gobierno español ha decidido otorgarle a la economía digital, elevada incluso a rango ministerial, en un remodelado departamento de Energía, Turismo y Agenda Digital. El avance imparable de la economía digital, que ya contribuye el 8% del PIB de las economías del G-20 trae consigo desafíos importantes para España, especialmente en lo referido a la mejora de la competitividad y el impulso a la innovación para aprovechar de la forma más eficiente su capital humano.

A pesar de los seis años de crisis económica y los recortes realizados en innovación e investigación científica, la economía digital no ha dejado de crecer en España, y representaba casi un 5% del PIB en 2015 según datos del ICEX. Sin embargo, se está todavía lejos de los principales países europeos y muy por debajo del potencial. Según el Índice de Economía y Sociedad Digital de la Comisión Europea (DESI en sus siglas en inglés), que mide el avance de las economías en la digitalización, España aún está por debajo de la media europea en conectividad, capital humano, uso de Internet, integración de tecnología y servicios públicos digitales, pero también se encuentra en el grupo de países, junto con Italia, Croacia y Eslovenia, que convergen más deprisa con el grupo más avanzado (Austria, Alemania, Estonia, Malta, los Países Bajos y Portugal).



Algunas actuaciones públicas han contribuido a acelerar el proceso de transformación digital (por ejemplo, la iniciativa Aporta de re-utilización de datos públicos). La crisis también ha traído nuevos patrones de consumo que van a alterar profundamente la competitividad de las empresas, gracias a lo cual el comercio electrónico ha aumentado un 179% en los últimos cinco años. España es además un país referente en ingeniería de sistemas, lo que ha atraído, junto al bajo coste laboral, a grandes compañías de comercio electrónico para localizar sus centros de tecnología. Sin embargo, también existen barreras estructurales, de capacitación y de financiación, en el acceso de las empresas al mercado digital. Mientras el 22% de las grandes empresas españolas manufactureras, de gas, electricidad o construcción, y el 12% de las de servicios, excluidos financieros, participan en el mercado digital europeo, la participación de las pequeñas empresas de cualquier tipo no supera el 7%. El dato, en una etapa de más pluralismo político, hace necesario alcanzar los consensos necesarios para que el tejido empresarial, participado en su mayor parte por pequeñas y medianas empresas, pueda participar en el incipiente mercado digital europeo.

España se ha comprometido a cumplir con los objetivos de la agenda 2020. Si bien el gobierno ya venía contando con una estrategia de Agenda Digital desde 2013 (Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013-2020) y un Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, ahora pendiente de renovación, éste último se encontraba circunscrito al ámbito digital y de telecomunicaciones. Por ello, la nueva legislatura ofrece oportunidades para una revisión y actualización del próximo Plan, para cumplir los objetivos europeos (*Digital Europe's Vision 2020*). Dicho compromiso debería representar un esfuerzo coordinado del sector público y del privado para avanzar en las principales prioridades de la agenda europea: la cobertura total de banda ancha; la protección de datos y seguridad de los servicios; el consumo de contenido digital; el despliegue del mercado digital; los servicios públicos online; la educación digital y la creación de empleo de base tecnológica.

El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital ha alineado sus prioridades con el ámbito europeo, siendo consciente de las dificultades subyacentes. En un momento en que los desafíos mundiales como el cambio climático o el envejecimiento de la población exigen soluciones innovadoras, el gasto en investigación y desarrollo en instituciones gubernamentales y de educación superior en los países de la OCDE cayó en 2014 por primera vez desde que se recolectan datos en 1981. En España esa inversión en I+D comenzó a reducirse antes, en 2010, por lo que, siguiendo la senda de la recuperación, habría que retomar las cuotas anteriores a 2008, y tratar de equiparar las mismas a los socios europeos más dinámicos en este ámbito.

La economía digital ofrece un gran potencial de transformación innovadora para la industria (tanto la de alto contenido tecnológico como la tradicional), y los sectores de servicios sanitarios, financieros, turismo, comercio, cultura y educación. En todos ellos la economía digital tendrá un papel que desempeñar. Y España deberá ejercer el suyo en el tablero europeo, exigiendo una mayor coordinación en ámbitos clave como la gestión de la propiedad intelectual, el control de datos, el derecho a la privacidad y la recaudación y distribución de los ingresos fiscales.



Las nuevas tecnologías ofrecen también una oportunidad para la industria manufacturera. La robotización transformará los procesos de producción, ofreciendo posibilidades de relocalización y retorno de sectores industriales tradicionales a Europa. Este nuevo panorama, que ofrece nuevas oportunidades de producir riqueza y bienestar, no está exento de costes; como en toda revolución, hay ganadores y perdedores. Las tecnologías de automatización pondrán en riesgo empleos y tareas realizadas por trabajadores. Según un informe de la OCDE, basado en automatización de tareas en lugar de ocupaciones, España (con un 12%) es el tercer país, sólo por detrás de Alemania y Austria, con mayor proporción de trabajadores afectados por la automatización. El dato, en una época de abierta oposición de parte de la opinión pública mundial a los efectos de la globalización, supone un reto aún mayor para los decisores políticos, las empresas y la sociedad civil, enfrentados como están al dilema de adaptarse a los cambios de manera abierta y confiada sin comprometer la cohesión social o protegerse de los mismos conservando el *statu quo* aún a riesgo de perder oportunidades futuras.

### 3.4 Perspectivas demográficas y migraciones

Los últimos datos de población publicados por el INE han confirmado la predicción que se hacía en el documento de hace un año: el saldo migratorio en España se ha convertido en positivo, es decir, el número de inmigrantes que ha llegado es superior al de personas que se han ido. La cifra, referida al primer semestre del 2016, indica un saldo positivo de 50.000 personas si se trata sólo de los no nacidos en España, y uno negativo de 18.000 si se incluye a los españoles nacidos en España. Es decir, en el caso de los inmigrantes, entran más que los que salen, mientras que en el caso de los autóctonos ocurre lo contrario.

En conjunto, el saldo positivo es de 30.000 personas. Como consecuencia de este movimiento migratorio, la población española ha vuelto a aumentar, después de tres años (2013 a 2015) de continuo descenso que había causado cierta alarma pese a su pequeño tamaño: la población total disminuyó un 1,3% en ese período. Además, el saldo migratorio negativo de los españoles autóctonos es inferior al del año anterior (en el primer semestre de 2015 fue de 22.000 personas). Gran parte de los que se van son menores de 19 años (el 42%), lo que permite suponer que en su mayoría son hijos de inmigrantes nacidos en España, que por ello han obtenido la nacionalidad española, y que ahora dejan el país con sus padres. Resulta imposible comprobar esta hipótesis estadísticamente, puesto que los hijos nacionalizados de inmigrantes no son identificables en las estadísticas. Por otra parte, no se ha avanzado hacia un mejor conocimiento estadístico de la emigración desde España: la falta de incentivos y facilidades para inscribirse en los consulados se mantiene igual, como lo hace también el castigo que supone la pérdida del acceso a la atención sanitaria gratuita y total en España.

Es indudable que el aumento de inmigrantes que se está produciendo en España está relacionado con la reducción de la tasa de paro: de hecho, el empleo entre los inmigrantes está creciendo más que el empleo entre los españoles autóctonos. En el periodo de un año, del tercer trimestre de 2015 al tercero de 2016, la tasa de empleo de los inmigrantes varones en las edades centrales de actividad (30-54 años) ha crecido 5,2 puntos porcentuales, frente

a 1,2 entre los autóctonos de esa edad. Aun así, la tasa de paro entre los inmigrantes procedentes de países más pobres sigue siendo mucho más alta que la de los autóctonos, del 31% frente al 20%.<sup>7</sup>

A largo plazo, la baja natalidad sigue siendo el factor demográfico más preocupante, porque supone una amenaza a la sostenibilidad del sistema de pensiones. El número de nacimientos ha seguido reduciéndose durante el 2016 (es un 5% menor al del año anterior) y una de sus consecuencias es un saldo vegetativo negativo: en el primer semestre de 2016 se produjeron más muertes que nacimientos. España es el sexto país del mundo con la fertilidad más baja y también el sexto en longevidad. Esta combinación de extremos –muy baja natalidad y muy alta esperanza de vida– resulta en una amenaza específicamente grave desde la perspectiva de la tasa de dependencia (activos/inactivos). Por lo demás, el largo periodo de parálisis política que ha vivido España durante la mayor parte de 2016 ha impedido que se realizaran avances en el Plan Integral de Apoyo a la Familia (aprobado en mayo de 2015), que sigue exigiendo concreción en sus medidas.

---

<sup>7</sup> Datos elaborados por Luis Garrido (2016), *Focus on Spanish Society*, marzo, FUNCAS. [www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=21-0013](http://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=21-0013)



## 4 España y los asuntos globales: aspirando a potencia media

### 4.1. *La gobernanza multilateral*

El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas es, oficialmente, el segundo de los objetivos de la política exterior española (según el listado del artículo 2 de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, aprobada hace tres años). Muchos de los problemas que tiene que afrontar España sólo puede encararlos desde el marco multilateral global, o los marcos globales, pues son varios. Van desde Naciones Unidas, organización global por antonomasia, otros organismos de su sistema, aunque no exista una estructura para gestionar, por ejemplo, las migraciones (sí los refugiados, la ACNUR, pero con medios insuficientes), o ese foro informal pero importante que es el G20. Además, España está presente en otros ámbitos de gobernanza regional como son, desde luego, la UE y la Eurozona. También lo está en las relaciones transatlánticas entendidas en un sentido amplio con las Américas, tanto la latina como EEUU y Canadá. Asimismo, en el Mediterráneo, gracias, sobre todo, a sus relaciones con el Magreb y África Subsahariana. Pero camina por detrás de lo que debería en sus relaciones con Asia, y sobre todo con China.

La experiencia histórica de España aconseja una defensa de la globalización, si bien atendiendo a las cuestiones de desigualdad y pobreza, y evitando reglas estrictas que sobrepasen el mandato democrático, lo que sirve de pasto para los populismos. La agenda global de España es amplia y se ha reforzado durante el bienio en que ha sido miembro del Consejo de Seguridad. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Alfonso Dastis, ha señalado tres prioridades temáticas: el cambio climático, la Agenda 2030 con los ODS y los grandes movimientos de refugiados y migrantes. Pero también puede mencionarse una atención general a los derechos humanos o a la igualdad de género. Y por supuesto, a la coordinación económica global.

Desde el punto de vista de la presencia española en la gobernanza global, destaca el aludido Grupo de los Veinte, el G20, un foro informal cuyas cumbres empezaron en 2008 y que, careciendo de estructura y auténtica legitimidad, resulta relativamente eficaz y representativo. Aunque está por ver qué enfoque toma ante él la nueva Administración Trump en EEUU, el G20 sigue siendo clave para España. Su estatus actual es de "invitado especial permanente", y para seguir siéndolo, debería elevar su capacidad de hacer propuestas en cuestiones que le interesan y en las que sea escuchada.

Desde la cumbre de San Petersburgo en 2013, la agenda del G20 ha ido más allá de la economía para adentrarse incluso en cuestiones sociales y de seguridad. Tomando el último comunicado de la cumbre de Hanzhou en septiembre de 2016, el G20 ha abordado un sinfín de cuestiones que van del crecimiento económico y la economía inclusiva, a temas de innovación, comercio e inversiones, arquitectura financiera internacional, un sistema impositivo internacional globalmente equitativo, intercambio de información, lucha contra la corrupción, colaboración energética, medio ambiente, política salarial, promoción de la

formación profesional y las prácticas, la cuestión de los refugiados y la oposición a los desplazamientos forzados, el terrorismo, y en el ámbito de la sanidad, la alerta ante la resistencia derivada de uso excesivo de antibióticos y otras medicinas. En suma, la agenda del G20 se ha expandido exponencialmente, sin haberse dotado todavía de los mecanismos de coordinación imprescindibles.

Esta es una agenda excesivamente dispersa, que puede restarle efectividad, motivo por el cual la actual presidencia alemana (a la que seguirá Argentina) pretende reducirla. Para ello ha impulsado tres pilares esenciales: asegurar la estabilidad de la economía global, mejorar la resiliencia respecto al cambio climático, y aceptar la responsabilidad de los países desarrollados respecto a los todavía en desarrollo. Este último pilar abarca temas de especial relevancia, como la redistribución de los beneficios de la globalización, la implementación de los ODS para 2030, un regreso a África de la agenda global, y el reto general de la digitalización.

Aunque el G20 haya perdido relevancia una vez superada la crisis económica y financiera, sigue siendo un foro importante para España, por constituir un “grupo de relaciones sociales”, que la ONU no ofrece. Resulta muy útil participar en los debates, saber de iniciativas paralelas y estar en la génesis de algunos documentos que sirven de base a posiciones del G20 o de grupos más reducidos. España ha de reorientar su participación definiendo más posiciones propias y coordinándose con socios que no están representados, desde Portugal a los países del Norte de África, para los que puede servir de puente. En cuanto a la dimensión interna, la participación en el G20 se lleva esencialmente desde dos instancias: la presidencia del gobierno y el Ministerio de Economía y Competitividad, lo que aconseja articular modos de implicar también al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

### *4.2. Derechos humanos*

La agenda internacional de derechos humanos en 2016 ha estado dominada por los conflictos prolongados que han causado la crisis humanitaria de los refugiados. Además, este fenómeno ha ido acompañado de movimientos políticos anti-migratorios y anti-globalización que amenazan con debilitar los esquemas de cooperación internacional e integración regional en materia de derechos humanos. En este contexto, España ha participado activamente en el desarrollo de nuevas políticas públicas en el marco de la ONU, debido sobre todo a que en 2016 cumplió su segundo año como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Ello le permitió desempeñar un papel relevante tanto en el fomento de respuestas a las crisis humanitarias como en la atención médica en conflictos armados (Resolución 2286 del 3 de mayo) y la aproximación comprensiva sobre cómo lograr una paz duradera en situaciones de posconflicto (Resolución 2282 del 27 de abril).

En mayo se celebró en Estambul la primera Cumbre Humanitaria Mundial, convocada por el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, para tratar de los altos niveles de sufrimiento humano vividos en las situaciones de conflicto, los consiguientes flujos migratorios generados por éstos y la necesidad de incrementar la financiación a la ayuda humanitaria. Asimismo, se trató de buscar soluciones a los conflictos actuales y establecer mejores mecanismos para

garantizar que todas las partes respeten sus obligaciones internacionales. La cooperación española a través de la AECID impulsó la participación y el conocimiento de esta Cumbre, organizando foros de debate y poniendo énfasis en los temas relacionados con la protección de los civiles y el derecho internacional humanitario. No obstante, como consecuencia de la interinidad del ejecutivo, la representación española no asumió compromisos en materia financiera. En relación con lo anterior, cabe destacar que la acción humanitaria se ha convertido en la política pública que ha sufrido mayores recortes en España desde el comienzo de la crisis, pasando de 465 millones de euros en 2009 a 46,5 millones de euros en 2015.

Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, España también ha tenido la oportunidad de participar activamente en la selección del nuevo secretario general, António Guterres, recomendado como único candidato por este órgano y luego nombrado por la Asamblea General el 13 de octubre. Adicionalmente, a finales de diciembre, España presidió la votación del Consejo de Seguridad que emitió la importante Resolución 2234 que reafirma que el establecimiento de asentamientos israelíes en el territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén Oriental, "no tiene validez legal y constituye una flagrante violación del derecho internacional y un obstáculo importante para el logro de la solución bi-estatal y de una paz general, justa y duradera".

Por último, en el marco del debate general del 71º período de sesiones de la Asamblea General, en septiembre se organizó una cumbre para analizar los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados, con el fin de unir a los países en torno a un enfoque más humanitario y coordinado. La reunión ofreció una oportunidad histórica para elaborar un plan detallado que permita formular una respuesta internacional de calidad y reforzar la gobernanza de la migración internacional. El resultado fue la Declaración de Nueva York, que incluye el compromiso de los Estados de desarrollar en los próximos dos años dos Pactos Globales: uno para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el otro para los Refugiados. El jefe del Estado encabezó la delegación española que asistió a esta reunión y en su discurso enfatizó la plena disposición de España para trabajar con el máximo empeño en la elaboración y negociación de los mismos.

Junto a ese positivo desarrollo anterior, hay que mencionar que España no ha cumplido aún su compromiso, adquirido en mayo de 2015 en el contexto de la Agenda Europea de Inmigración, en lo referido a la acogida de refugiados antes de septiembre de 2017 (de las 17.860 personas solicitantes de asilo que debía acoger, hasta ahora sólo ha admitido 898). Por otro lado, en 2016 España fue objeto de examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD). Este órgano ha expresado su preocupación por la práctica de devoluciones sumarias por parte de las fuerzas de seguridad españolas en la línea fronteriza de la demarcación de Ceuta y Melilla, antes de que las personas devueltas tengan acceso a los puestos habilitados para recibir solicitudes de asilo. En particular, preocupa que la Ley de Seguridad Ciudadana permita "rechazos en frontera", sin que se haga un estudio previo de riesgo de retorno e impidiendo el acceso a los procedimientos de asilo. El CERD también recomienda a España que reinstaure el acceso universal a la asistencia sanitaria, a efectos de garantizar el derecho a la salud sin

discriminación, y le urge a que se dote por fin del nuevo Plan de Derechos Humanos. En contraste con esas críticas, España ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y también ha adoptado un borrador del Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos. Para 2017, el principal desafío de la diplomacia española en este ámbito es lograr que la Asamblea General de Naciones Unidas respalde en noviembre su candidatura, en pugna con Francia y Australia, a uno de los dos asientos disponibles en el Consejo de Derechos Humanos para el período 2018-2020.

### *4.3. Cambio climático*

El año 2016 se ha visto marcado por las luces y las sombras en el ámbito climático. Tras el clímax diplomático del año anterior con la COP 21 y la firma del Acuerdo de París por parte de China y EEUU, se precipitó su entrada en vigor antes del inicio de la COP 22 de Marrakech, gracias, entre otras, a la ratificación por parte de la UE. Es la primera vez en la historia de las negociaciones climáticas que un acuerdo entra en vigor en menos de un año desde su adopción, lo cual indica la importancia del cambio climático en la agenda geopolítica global. Otros elementos importantes han sido la adopción de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal para la paulatina eliminación del uso de los hidrofluorocarbonos (HFC), y algunos avances en el sector de la aviación y el transporte marítimo.

Estos acuerdos alcanzados por la comunidad internacional indican un compromiso global sin precedentes con la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono. Este compromiso se sustenta en la bajada de los costes de las energías renovables, en un mejor conocimiento científico de los efectos del cambio climático, en las oportunidades de negocio para empresas que se posicionen a la cabeza de la economía descarbonizada, y en una creciente preocupación de la población por los efectos del cambio climático. De lo anterior se deriva, como afirmaba la comunidad internacional en la COP 22, que la acción climática es irreversible.

No obstante, 2016 también ha supuesto la primera prueba de fuego para el Acuerdo de París tras la elección de Trump como presidente de EEUU. Como segundo emisor mundial de gases de efecto invernadero, la política climática americana es clave en la descarbonización de la economía mundial. Aunque existen incertidumbres sobre las medidas que implementará Trump a nivel federal, las declaraciones en materia climática del nuevo presidente, así como el nombramiento del fiscal general de Oklahoma, Scott Pruitt, un escéptico del cambio climático y enemigo de la política climática de Obama, al frente de la agencia de protección ambiental americana (EPA, en sus siglas en inglés), y de Rex Tillerson, presidente y CEO de Exxon Mobile, como secretario de Estado y cabeza de la diplomacia norteamericana, no son halagüeños. Sin embargo, no todo son malas noticias. A pesar de lo que ocurra a nivel federal, es importante resaltar que se espera un impulso continuado a la política climática por parte de los estados y las grandes ciudades americanas.

El efecto dominó que la elección de Trump podría haber tenido en las negociaciones climáticas internacionales, con China, entre otros, reduciendo potencialmente su nivel de ambición y paralizando las negociaciones, no se ha producido. Al contrario, en Marrakech

se volvió a lanzar un mensaje de unidad de la comunidad internacional frente al desafío del cambio climático. Algo similar ocurrió en 2001, cuando Europa tomó el liderazgo de las negociaciones internacionales que culminaron en la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005. De hecho, el vacío de liderazgo que previsiblemente dejará EEUU en el ámbito de las negociaciones climáticas internacionales puede ser una nueva oportunidad para que Europa retome su liderazgo, acompañada en esta ocasión del resto de miembros de la *High Ambition Coalition* o del *Climate Vulnerable Forum*. Es reseñable que estos últimos se han comprometido en la COP 22 a alcanzar un 100% de producción energética doméstica procedente de energías renovables a la mayor brevedad.

Las negociaciones, al igual que el liderazgo en las mismas, se han transformado profundamente y continuarán haciéndolo en 2017. Tanto actores no estatales como actores estatales con menos peso relativo en materia de emisiones están aumentando su presencia en las negociaciones y el grado de ambición de las mismas. La tendencia hacia la dispersión del poder en la toma de decisiones, desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos subnacionales y hacia actores no estatales, unido al uso creciente de instrumentos más allá del mandato y el control, continuará previsiblemente en el futuro.

En el ámbito europeo, el *Brexit* constituye uno de los elementos potencialmente desestabilizadores para la política climática. Al no haberse invocado todavía el artículo 50 del Tratado de la UE, las incertidumbres sobre los efectos del *Brexit* en la lucha contra el cambio climático son significativas. Aun así, dado que la política climática del Reino Unido y de la UE han evolucionado de manera coordinada en el pasado, se espera que dichas políticas sigan alineadas en el futuro. No obstante, la UE perderá un hábil negociador en la escena climática internacional. También perderá un socio (generalmente) ambicioso en materia climática, cediendo más peso relativo en las decisiones climáticas europeas a estados miembros menos proactivos en materia de descarbonización, como Polonia o Italia. El efecto del *Brexit*, aun no siendo devastador en el ámbito climático, podría alterar y ralentizar la transición energética europea. Los efectos a medio y largo plazo sobre el mercado europeo de emisiones (EU-ETS) y sobre la Regulación para el reparto de cargas o *Effort Sharing Regulation* (ESR) que afecta a los sectores difusos, son también inciertos, y no parece que se vayan a despejar todas las incógnitas al respecto durante 2017.

En clave interna, la UE seguirá trabajando en la reforma del mercado europeo de emisiones, en la ESR y en la aprobación de un conjunto de propuestas legislativas con el fin de suministrar energía limpia para todos los europeos, conocido como "Paquete de Invierno", y cuyo objetivo es la revisión de las directivas de energías renovables, eficiencia energética, desempeño energético de los edificios y regulación del mercado eléctrico, entre otras. En clave externa, el anuncio hecho durante la COP 22 del establecimiento de una hoja de ruta para el comercio sostenible de electricidad entre Marruecos y Europa, implica que en 2017 la UE avanzará en el acuerdo que dé soporte a esta iniciativa para que pueda firmarse en la COP 23 que se celebrará en Bonn bajo presidencia de Fiji.



En lo referente a España, a principios de 2017 se depositó el instrumento de ratificación del Acuerdo de París. Además, a lo largo del año se espera que se avance en el diseño de la anunciada Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que previsiblemente ordenará las medidas existentes y futuras para la lucha contra el cambio climático, que deberá abordar la compleja tarea de conjugar el objetivo de la descarbonización prácticamente total de la economía con las demandas del sector empresarial. Dicho sector demanda reglas de juego predecibles y comparables a nivel internacional, además de un apoyo económico suficiente que evite la pérdida de competitividad de sectores en riesgo de fuga de carbono frente a empresas europeas e internacionales.

En relación a las tareas pendientes, la OCDE recomienda a España aumentar la fiscalidad verde al tiempo que se reduce la presión fiscal sobre el empleo. Además, insiste en la importancia de la integración y coordinación de las políticas ambientales en las distintas instituciones, así como en la necesidad de mejorar la trasposición de la normativa europea.

A título más general, el vacío que deja la Administración Obama en las negociaciones climáticas internacionales y la reconfiguración de la UE tras el *Brexit* proporcionan al gobierno una ventana de oportunidad para aumentar su presencia y liderazgo internacional en materia climática. Para ello cuenta con el apoyo de la ciudadanía española, ya que una vez más, como viene sucediendo desde 2011, los españoles afirman que el cambio climático es la segunda prioridad en materia de política exterior, tras la lucha contra el terrorismo.

Las herramientas a disposición del gobierno para aumentar la presencia española en el ámbito climático a escala global incluyen, entre otras, instituciones como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), potencialmente replicable en otras áreas, la participación en EUROCLIMA plus y la financiación climática. Dicha financiación llegará a los 900 millones de euros anuales en 2020 si se cumplen los compromisos anunciados. La adicionalidad de la financiación, además de la inclusión de las demandas de los receptores de la misma en su gestión, ayudaría a potenciar la imagen de España como país comprometido con la solidaridad climática internacional.

#### 4.4. Igualdad de género

Se apuntaba en la edición anterior de este documento que España debería consolidar, a lo largo de 2016, el compromiso prioritario con la promoción de la igualdad de género expresado con ocasión de su bienio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sugiriendo que liderase iniciativas encaminadas a erradicar de manera efectiva las discriminaciones e implementar medidas concretas, incluidas aportaciones financieras, en el ámbito de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). Lo cierto es que algunos compromisos siguen pendientes (en particular la elaboración del II Plan de Acción Nacional sobre MPS) o no han podido confirmarse (el Instrumento de Aceleración Global de Naciones Unidas sobre MPS no recoge, a fecha de hoy, la contribución que el gobierno señala haber realizado a este fondo). Sin embargo, otros sí se han materializado, entre ellos la participación activa en el Grupo Informal de Expertos del Consejo de Seguridad sobre MPS y el lanzamiento de la Red de Puntos Focales Nacionales sobre MPS, un instrumento pensado para impulsar la

aplicación de la resolución 1325 en el terreno y el liderazgo de los Estados miembros en esta agenda. El perfil internacional de España en la promoción de la igualdad de género ha ganado consistencia, pero habrá que reforzarlo con medidas de ámbito internacional y también nacional, pues la igualdad de género es un buen ejemplo de sinergia entre la dimensión interna y externa de las políticas públicas.

Debe tenerse siempre en cuenta que ningún país del mundo, ni siquiera los más avanzados, ha logrado cerrar la brecha de género. En términos globales, la participación política sigue adoleciendo de una brecha profunda (tan solo el 23% de los parlamentarios, el 10% de los jefes de Estado y/o de gobierno y el 17% de los ministros de todo el mundo son mujeres); persiste la brecha económica (tanto en la toma de decisiones como en acceso al mercado de trabajo y brecha salarial), que solo se ha cerrado, en términos globales, en un 59%; y la violencia contra las mujeres por razón de género afecta hoy al 35% de las mujeres y las niñas en todo el mundo. Se trata, por tanto, de un desafío global, transversal y común a todos los países, que requiere de políticas y medidas sostenidas en el tiempo, a medio y largo plazo. El logro de la igualdad de género es imprescindible para garantizar otros objetivos en el ámbito internacional, muy en particular la paz y la seguridad, además de la estabilidad y el progreso económico y social. Adicionalmente, es un objetivo central de la agenda de gobernanza global de los ODS para 2030.

España ha identificado la igualdad de género como una de sus prioridades durante el bienio en el Consejo de Seguridad. Sus dos presidencias (octubre de 2015, coincidiendo con la revisión de la Resolución 1325, y diciembre de 2016, impulsando una sesión abierta de alto nivel en materia de lucha contra la trata y, en particular, la violencia sexual contra mujeres y niñas) han permitido poner de manifiesto ese compromiso. Ambos debates contaron con la participación del presidente del gobierno, y en ambos España impulsó la aprobación de una nueva resolución (la 2242 en octubre de 2015, y la 2331 el pasado mes de diciembre). El bienio en el Consejo de Seguridad ha servido pues de acicate para revitalizar una agenda que, en el ámbito nacional, había perdido impulso en los últimos años, y ha ofrecido una oportunidad para desempeñar un papel de liderazgo en el exterior. Este impulso debería contribuir a consolidar, definitivamente, la igualdad de género como un eje prioritario a preservar en la política exterior. Sería, además, parte de la huella y una seña de identidad de España tras su paso por el Consejo de Seguridad, que le identificaría para candidaturas futuras (incluyendo la antes mencionada al Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2018-2020). Adicionalmente, sería un ámbito en el que se reconocería la trayectoria y el valor añadido de España en la agenda de los ODS.

Con este propósito, España debe impulsar las siguientes medidas que contribuyan a materializar su compromiso con la igualdad de género en la política exterior:

- a) Impulso y promoción permanentes en todas las organizaciones de las que España forme parte de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad, y de la igualdad de género; la presidencia de la UE por parte de Malta ofrece una buena oportunidad, pues este país ha identificado la igualdad de género como una de sus prioridades;

- b) propuesta de candidatas a altos puestos en las organizaciones internacionales de las que España forme parte, muy en particular en Naciones Unidas, donde el recientemente elegido secretario general, António Guterres, aspira a la paridad de género de su equipo de trabajo y de los altos cargos de la Organización;
- c) elaboración del II Plan de Acción Nacional sobre MPS que, bajo el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluya a toda la administración; establezca mecanismos institucionales de coordinación para impulsar la agenda y mantener un diálogo articulado con la sociedad civil; contemple el análisis del impacto, la evaluación y el seguimiento; y, sobre todo, comprometa medidas concretas, en el terreno, de apoyo financiero y político a las organizaciones de mujeres y al liderazgo y participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en los procesos y consolidación de la paz;
- d) participación activa en la recientemente creada Red de Puntos Focales Nacionales sobre MPS (cuya próxima reunión tendrá lugar en España en 2017) y en la *Task Force* de la UE sobre MPS. Asimismo, España debería apoyar activamente aquellas medidas que pueda impulsar la consejera principal sobre Género del Servicio Europeo de Acción Exterior, Marina Marinaki, así como proponer medidas que muestren el liderazgo en este dossier;
- e) el inicio de la nueva legislatura podría ayudar a corregir la desigualdad de género en el nombramiento de embajadores, que se ha incrementado en los últimos años. Según datos del Instituto de la Mujer, en 2016 España tenía sólo ocho embajadoras (frente a 103 embajadores), lo que representa apenas el 7% del total (a pesar de que las mujeres constituyen el 24% del cuerpo diplomático, compuesto por 980 miembros).

## 5 España ante los desafíos europeos: la integración puesta a prueba

### 5.1 El Brexit y el futuro de la integración

Tal y como se anunciaba, 2016 ha resultado ser un año poco halagüeño para el proceso de integración europeo. Es posible catalogarlo incluso de un año histórico, ya que nunca antes se había producido la decisión por parte de un Estado miembro de salir de la UE. 2016 también reafirmó el giro en las preocupaciones de los europeos, con la seguridad (terrorismo, crisis de refugiados, gestión de fronteras, conflictos en el exterior) en primer plano. Además, el euro-escepticismo y el populismo siguieron ganando espacio, no solamente con la victoria del *Brexit*, sino también con el rechazo en los Países Bajos al Acuerdo de Asociación con Ucrania, con la victoria abrumadora (aunque con insuficiente grado de participación) en la consulta en Hungría sobre las cuotas obligatorias de refugiados, o con el avance de la derecha populista en Austria, donde casi logra hacerse con la presidencia del país.

El nuevo año se presenta más complicado aún si cabe. A la preocupación por los problemas antes mencionados, se suma la laboriosa gestión del *Brexit* y, sobre todo, un ciclo electoral que no dará tregua. Al menos tres de los Estados fundadores (los Países Bajos, Francia y Alemania, a los que podría sumarse Italia) llevarán a cabo unos comicios que determinarán hacia dónde va la UE en el futuro, al menos a corto plazo. De particular importancia es el caso de Francia, donde todas las encuestas señalan el pase a segunda vuelta en las elecciones presidenciales de Marine Le Pen. Una eventual victoria de la candidata del Frente Nacional podría desencadenar el pánico en los mercados y plantear serias dudas (aunque tal vez algo exageradas) sobre el futuro del euro y la UE. Iguales consecuencias, aunque de menor dimensión, podría tener una victoria del Movimiento Cinco Estrellas en Italia, en el caso de que acabaran celebrándose elecciones en 2017. En todo caso, los problemas de la banca italiana, con Monte dei Paschi a la cabeza, seguirán generando volatilidad financiera en Europa, aunque, desde un punto de vista más positivo, quizá 2017 sea por fin el año en que se resuelva esa crisis bancaria.

Los alemanes también están llamados a las urnas este año y la victoria de Merkel no está asegurada. Pero, si bien se espera que Alternativa por Alemania, el partido anti-euro y populista, entre por primera vez en el Bundestag con más del 10% de los votos, no es probable que dicho país vaya a convertirse en un foco de incertidumbre económica. Sin embargo, la fragmentación política de su parlamento podría dificultar acuerdos para avanzar en la unión bancaria y fiscal que la zona euro sigue necesitando completar, así como contribuir a reavivar las dudas sobre la solvencia de algunos de sus bancos, en particular Deutsche Bank. No son tampoco menores los efectos que podrían ocasionarse de producirse un buen resultado de Geert Wilders en los Países Bajos, aunque resulta muy difícil imaginar un escenario en el que se hiciese con el poder. Por último, Grecia podría volver a ser una importante fuente de tensiones financieras, aunque no a los niveles de 2015. Los desacuerdos entre el FMI y el resto de sus acreedores por las condiciones asociadas a su tercer programa de rescate ya se están manifestando, y podrían dar lugar a demoras en el desembolso de fondos e incluso a la caída del gobierno de Tsipras, por lo que el país podría volver a las urnas durante este año.

En cuanto al *Brexit*, cabe el peligro de que las negociaciones, que presumiblemente comiencen este año tras la activación en marzo del Artículo 50 del Tratado de la UE, se vuelvan ásperas. El Libro Blanco presentado el 2 de febrero por el gobierno de Theresa May precisa poco la orientación que adoptará Londres, pero las declaraciones recientes de altos responsables tanto del lado británico como de la UE no traen buenos augurios. Lo único claro por ahora es la firmeza de Bruselas y las capitales europeas que se niegan a empezar negociaciones informales, y que se muestran tajantes en la indivisibilidad de las cuatro libertades básicas de la UE. No obstante, la depreciación de la libra esterlina, los efectos económicos negativos del *Brexit* han sido menores de lo esperado, pero es muy probable que aumenten a medida que se vayan concretando y materializando las verdaderas consecuencias de esta decisión histórica, sobre todo si las negociaciones se vuelven agrias.

Merece destacarse que ese escenario sería especialmente perjudicial para España, que tiene unos lazos económicos con el Reino Unido mayores a la media de los demás países de la UE. Por ello, aunque el *Brexit* no se materializará en 2017 sino más adelante, dada la importancia de la relación sociales y empresariales que unen a ambos países, España debe afrontar la negociación combinando la prioridad de preservar la unidad de la UE con una actitud flexible, no punitiva. En lo que a nuestros ciudadanos se refiere, y dado que España es un caso único en el que el saldo migratorio es favorable (más de 300.000 residentes británicos en España a los que podrían sumarse millones de transeúntes y turistas, frente a 200.000 españoles allí), se prevé un fácil acuerdo con elementos bilaterales (por ejemplo, en el ámbito de la asistencia sanitaria). En el caso de las empresas, Reino Unido es el segundo destino de las inversiones españolas en el extranjero (con 50.000 millones de euros de *stock* acumulado) y la balanza comercial es favorable a España (7.000 millones de euros en 2015). Es posible además que en la negociación se planteen soluciones especiales para Escocia, en la que España no debe dejarse caricaturizar como un Estado rígido que no comprende las realidades territoriales plurales, pues esa impresión sería injusta y contraproducente. España tiene una última peculiaridad, Gibraltar, para la que Madrid desearía alcanzar un acuerdo bilateral con Londres.

A lo largo de 2017 habrá también que seguir con atención el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa que iniciaron los Estados miembros tras el referéndum británico y que impulsaron mediante la denominada Declaración de Bratislava, donde además se prometen avances para una próxima cumbre romana donde se conmemorará el 60 aniversario de los Tratados constituyentes. España no puede quedar al margen de esta reflexión, pues probablemente se acabe convirtiendo en un proceso de redefinición de la propia UE. El año sin gobierno ha sido una oportunidad perdida, pero actualmente se dan las condiciones para poder actuar de una manera más proactiva. Aparte de superar la crisis, España tiene el mérito de no haber cedido a las pulsiones extremistas, como sí ha sucedido en otras partes de Europa. Fiel reflejo de ello es la ausencia de formaciones xenófobas o euro-escépticas en las Cortes y en la propia sociedad, por no hablar del continuado apoyo a una mayor integración por parte de la opinión pública española.

Como ya se ha dicho también, la llegada de Trump a la presidencia de EEUU llena de incertidumbre la relación transatlántica, también en el marco de la OTAN. La gran apuesta de los últimos años entre las dos potencias comerciales han sido las negociaciones para el TTIP, cuyo avance será ahora muy difícil. La UE, en cualquier caso, debe aprovechar la llegada de Trump para implementar mecanismos en materia de seguridad y defensa que la hagan menos dependiente de su socio americano, al tiempo que ha de convertir el nuevo contexto en una oportunidad para sacarle el máximo provecho a la Estrategia Global impulsada por la alta representante, Federica Mogherini.

No hay que olvidar tampoco el Mecanismo de Estado de Derecho activado por parte de la Comisión Europea para controlar el giro “iliberal” que está produciéndose en Polonia. A la Recomendación de la Comisión del verano pasado se ha venido a añadir otra complementaria en diciembre, que concede a los polacos dos meses para actuar. En caso contrario no se descarta la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que podría incluso llevar a Polonia a perder sus derechos de voto en el Consejo. Asimismo, y como se menciona en el siguiente epígrafe, 2017 será testigo un año más de los intentos por avanzar en la gestión efectiva de la crisis de los refugiados.

Por último, y como era previsible, no se han producido grandes novedades en la política de ampliación de la UE, excepción hecha de la recomendación para abrir negociaciones con Albania. La salida de los británicos, tradicionalmente favorables a la política de ampliación, puede complicar aún más el horizonte para los países balcánicos. La Unión debe manejar la situación con inteligencia, dados los intereses de Rusia en la región y su evidente capacidad para desestabilizarlos, que se ha manifestado en Montenegro, Serbia y Bosnia. Por último, la incorporación de Turquía parece cada vez más lejana, debido en no poca medida a la respuesta desmesurada del presidente Erdoğan al fallido golpe de Estado.

### *5.2 La UE ante la crisis de los refugiados*

El aumento espectacular de los flujos de llegadas y solicitudes de asilo en territorio europeo y las amenazas y ataques terroristas ocurridos en 2015-2016, expusieron crudamente las debilidades estructurales del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (ELSJ). En particular, el control de las fronteras exteriores de la UE basado en el sistema Schengen y sus políticas asociadas sufrió su mayor presión en sus más de 30 años de existencia y, por vez primera, en mayo de 2016 se reintrodujeron controles temporales en determinados puntos de frontera en cinco países (Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Noruega), en aplicación del mecanismo excepcional previsto para situaciones de riesgo de funcionamiento global del sistema.

Por su parte, con el acuerdo UE-Turquía de marzo de 2016 y el cierre de la ruta de los Balcanes occidentales, se afirmó una tendencia de disminución drástica de los registros totales de solicitud de asilo. Con todo, las llegadas globales siguen siendo más elevadas que las existentes antes de la crisis. Este escenario justifica el mantenimiento excepcional de los controles temporales en los cinco países mencionados, hasta la próxima reevaluación en febrero de 2017, y la presión en la agenda hacia el refuerzo del control de las fronteras exteriores.

Las decisiones de reubicación de emergencia y reasentamiento como parte de la respuesta a la excepcional demanda de solicitudes de refugio desde Grecia y Italia y las reformas propuestas al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), sin embargo, están generando fuertes divisiones entre el Este y Oeste europeos, como antes la crisis del Euro había dividido a Norte y Sur. Los cimientos del ELSJ, el principio de la solidaridad y del reconocimiento mutuo han sido puestos en tela de juicio, y los informes periódicos de la Comisión certifican el escaso cumplimiento de esas decisiones y el estancamiento del debate en torno a la reforma de la SECA, sobre todo, en lo referido a la propuesta de reparto más equitativo de las solicitudes de asilo.

Por lo que se refiere a España, se han continuado recibiendo, a ritmo lento, refugiados desde Grecia e Italia, pero se está muy lejos aún de las cifras a las que se había comprometido el ejecutivo. A su vez, la llegada de peticionarios directos de asilo se ha mantenido en niveles semejantes a los de 2015 (14.390 personas, en una lista que encabezan los venezolanos, seguidos por los ucranianos y después por los sirios). Como se explicaba en la edición anterior de este documento, España no es un destino deseado por los refugiados susceptibles de reubicación desde Italia o Grecia, que conocen las dificultades que encontrarán para integrarse en el mercado laboral. De hecho, buena parte de los refugiados llegados desde 2011 procedentes de Oriente Medio se han encontrado en el desempleo y en condiciones de vida difíciles una vez terminado el período en que reciben ayuda estatal. Muchos de los que solicitan asilo en España se desplazan después a otros países europeos, lo que provoca peticiones de los mismos para que España los reciba de vuelta (5.270 peticiones en 2015, sin que se hayan publicado aún los datos de 2016).

Por este motivo y por la ausencia en España de redes de migrantes previos procedentes de Oriente Medio y África Occidental, España resulta poco atractiva para los refugiados, y el Ministerio de Empleo y Seguridad, que se ocupa de esta tarea, se ha encontrado en ocasiones con una resistencia clara al reasentamiento en España desde Italia o Grecia. En cualquier caso, el gobierno se ha comprometido a conseguir durante 2017 el cumplimiento del compromiso alcanzado hace dos años de recibir a 15.779 reubicados y 1.449 reasentados (estos segundos procedentes de Líbano y Turquía). Para ello es necesario que los llamados *hot spots* de Grecia e Italia funcionen de modo más rápido y ágil. Aunque su eficacia ha mejorado de forma notable en el último año, todavía sus deficiencias (que son responsabilidad de todos los Estados miembros de la UE) impiden que el proceso de identificación, clasificación y reparto de los refugiados funcione con suficiente agilidad.

Respecto a la inmigración irregular económica, la prioridad sigue siendo la dimensión externa para contener los flujos migratorios. En el Mediterráneo oriental rige el marco del acuerdo UE-Turquía y en el Mediterráneo central el SEAE ha puesto en marcha Marcos de Asociación en materia de Migración con cinco países africanos prioritarios de tránsito o de origen. El enfoque inicial de estas Asociaciones, muy criticado por centrarse casi en exclusivo en los retornos, parece estar cambiando hacia una visión más holística. La presión sobre Europa se concentra ahora en Italia, proveniente del África subsahariana a través de Libia, pero España sigue recibiendo su propia presión en Ceuta y Melilla. Como se ha mencionado antes, los protocolos de actuación que en el presente permiten la devolución a Marruecos



de los inmigrantes irregulares detenidos en el espacio entre las dos vallas que rodean Ceuta y Melilla han recibido la crítica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas. También han sido cuestionados en la propia España, y previsiblemente tendrán que ser sustituidos por nuevas medidas de protección si prospera en el Congreso la propuesta de suprimir el artículo de la Ley de Seguridad que ahora los regula.

El escenario que se presenta en 2017 –ascenso del populismo, elecciones en los Países Bajos, Francia, Alemania– no es un buen momento para reflexiones racionales en torno a un tema que va directamente al corazón de las prerrogativas de cada Estado. Pero como siempre ocurre, la crisis ha permitido impulsar muchas de las medidas que llevaban años bloqueadas en la agenda europea, contribuyendo así positivamente al funcionamiento del sistema. La actual orientación política es seguramente la única posible dada la coyuntura europea, pero no se debe olvidar que la profundización del ELSJ ha sido siempre una apuesta tradicional de España, no solo por razones internas y geoestratégicas obvias, como por su tradicional posicionamiento en la vanguardia del proceso de integración. España tiene todas las condiciones para poder situarse progresivamente no sólo como un socio fiable y experimentado, sino también como uno de los impulsores estratégicos del ELSJ, que apuesta por una perspectiva integral que combine seguridad y solidaridad en términos amplios y realistas.

### 5.3 Rusia y la Vecindad Oriental

La anexión de Crimea por Rusia en marzo de 2014 desintegró el orden europeo surgido tras el final de la Guerra Fría y agravó la rivalidad geopolítica entre Occidente y Rusia en Oriente Medio, la Cuenca del Pacífico, Asia Central y, sobre todo, en los países de la llamada Asociación Oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) de la Política de Vecindad Europea (PVE). La intervención rusa en Ucrania supuso la violación de diez normas internacionales que se habían comprometido a respetar la Unión Soviética primero y Rusia después, ésta como heredera legítima de aquélla, incluyendo varios artículos de la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de la Conferencia de Helsinki (1975) y diversos tratados particulares firmados entre Rusia y países vecinos, antiguos miembros de la Unión Soviética (1991-1997). Todas estas infracciones cometidas por Moscú vulneraban dos valores fundamentales: la integridad territorial y la soberanía de los Estados nacionales. La respuesta de la UE y EEUU ha consistido en condenar estos hechos, ejercer presión política sobre Rusia e imponer sanciones económicas. Por su parte, en la Cumbre de Varsovia (julio de 2016), la OTAN redefinió su postura militar hacia Rusia, pasando del *reassurance* (consistente en ofrecer garantías militares a los países del Este, desde el Mar Báltico hasta el Mar Negro) a la *deterrence* (disuasión).

Ante la interrupción de la cooperación entre Rusia y la UE a raíz de la crisis de Ucrania, que dejó claro que las relaciones con Moscú constituyen un reto estratégico clave para la UE, España ha considerado que es necesario trabajar para normalizar las relaciones y restablecer la confianza mutua basada en el respeto a la integridad territorial y la soberanía de los Estados, dando por sentado que sería un error resucitar la Guerra Fría. Por todo ello, la estrategia de España respecto a Rusia no experimentará ningún cambio sustancial a corto plazo.



Durante el año 2017 suscitará cierta atención la conmemoración del 40º aniversario del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la Unión Soviética y España (1977). Durante este tiempo, la cooperación entre España y la URSS (hasta 1991) y con Rusia (desde 1991), se ha desarrollado en el marco de diversos ámbitos multilaterales, así y en el contexto del Acuerdo de Cooperación entre España y la Federación Rusa (1994). Desde 2009, las relaciones bilaterales se desarrollan también dentro del marco jurídico de la Declaración de Asociación Estratégica. Además, entre mayo de 2016 y finales de mayo de 2017 se celebrará el *Año Dual del Turismo España-Rusia* (cuyo objetivo es potenciar el turismo como instrumento de cooperación que beneficia a ambos países). Este 40º aniversario debería ser aprovechado para impulsar un salto cualitativo en las relaciones comerciales que se han ido estrechando progresivamente en los últimos años (aunque fueron interrumpidas por la crisis económica de 2008 y las sanciones impuestas a Rusia por la UE), y el papel de España en la Política de Vecindad Europa respecto a los países de la Asociación Oriental.

La normalización de las relaciones entre la UE y Rusia podría iniciarse con el comienzo de las conversaciones sobre un nuevo Tratado de Armas Convencionales (medida que se acordó en la última reunión de la OSCE, en noviembre de 2016), pero debería subordinarse al cumplimiento de los Acuerdos de Minsk II y al restablecimiento de la integridad territorial y la soberanía de Ucrania.

Por otro lado, 2017 será un año importante para los países miembros de la Asociación Oriental. Un documento de la Comisión Europea, *Eastern Partnership: focusing on key priorities and deliverables*, presentado en diciembre de 2016, identifica 20 objetivos clave hasta 2020 y sugiere intensificar las acciones en cuatro áreas prioritarias de desarrollo: mercado de oportunidades económicas; fortalecimiento de las instituciones y del buen gobierno; conectividad, eficiencia energética, medio ambiente y cambio climático; y movilidad y contactos de pueblo a pueblo.

Para cumplir con los 20 objetivos de la PEV en los países de la Asociación Oriental, hay que tener en cuenta que desde 2003, cuando se diseñó la PEV para estrechar relaciones entre la UE y sus países vecinos mediante la cooperación, asociación y colaboración, y ofreciéndoles la posibilidad de una integración económica en la UE, los resultados han sido desiguales: Ucrania, Moldavia y Georgia firmaron sendos Acuerdos de Asociación y Libre Comercio, mientras que Bielorrusia, Armenia y Azerbaiyán lo han rechazado. Esta situación exige un enfoque más flexible y claro, y una cooperación más ajustada entre la UE y los países socios de la Vecindad Este, ya que no todos ellos persiguen los mismos objetivos.

Para que la Asociación Oriental de la PEV sea eficaz hay que tener además en cuenta los vínculos de todo tipo existentes entre Rusia y estos países, diferenciando claramente entre las políticas de desarrollo económico y democrático a largo plazo y el desafío inmediato que supone la agresión rusa para la integridad territorial de Ucrania. La UE sólo podrá influir en la futura evolución de estos países si consigue adaptarse a los continuos desafíos que le plantea Rusia en la región. Por ello, España debe participar activamente en la Asociación Oriental, fortalecer sus lazos económicos y diplomáticos bilaterales con los países miembros de la misma, convertirse en un actor eficaz en la política exterior de la UE y contribuir así a la comprensión de que la seguridad y defensa de la UE depende de la estabilidad de los países situados en su vecindario inmediato.

## 6 España ante los desafíos regionales: más riesgos que oportunidades

### 6.1 EEUU

Como se esperaba, a lo largo de 2016 no hubo la misma fluidez e intercambios de visitas y contactos políticos entre EEUU y España como había ocurrido en 2015. La incertidumbre política sobre la composición del nuevo gobierno español y el periodo preelectoral en EEUU fueron las principales causas de ello. Sin embargo, en julio se produjo finalmente la largamente deseada visita del presidente norteamericano a España, que vino a culminar el proceso de normalización de unas relaciones bilaterales en constante mejora en los últimos años. Washington pareció reconocer así tanto la contribución y los sacrificios realizados por España en el ámbito de la seguridad y la defensa, como la creciente intensidad de los intercambios económicos de toda índole, que no se habían reflejado con claridad en el vínculo político y diplomático bilateral.

La ausencia de España de la agenda del presidente de EEUU hasta entonces se había debido a las prioridades de su presidencia y al hecho de que la relación de Washington con Madrid se desarrolla prioritariamente a través de la UE y de la OTAN. Inevitablemente, el hecho de que Europa no ocupase un lugar excesivamente destacado entre las prioridades estratégicas de Obama, tuvo también consecuencias para la relación bilateral. Por otro lado, y más allá de las expresiones retóricas de amistad imperecedera, EEUU tampoco ha ocupado un lugar muy destacado en los objetivos de política exterior de España.

Por desgracia, la presencia de Obama en España fue bastante fugaz, ya que el estallido de un nuevo episodio de violencia racial en EEUU obligó a reducir la agenda inicialmente prevista. A pesar de ello, la Casa Blanca respetó la visita a la base de Rota, un gesto que dice mucho de la revalorización de la presencia militar norteamericana en España, que se ha convertido en la insignia de la relación bilateral. Rota es clave para la defensa antimisiles de la OTAN, si bien es verdad que su importancia va más allá, ya que también se utiliza para operaciones de seguridad marítima, ejercicios bilaterales y multilaterales, y otras acciones encaminadas a garantizar la seguridad del teatro europeo y la estabilidad del Mediterráneo. En cambio, la base de Morón y su contingente de *marines* responde a intereses y planes esencialmente norteamericanos, al ser una base operativa del AFRICOM (Mando para África del Pentágono).

Con un nuevo presidente en la Casa Blanca, el futuro de las relaciones de España con Washington seguirá dependiendo en buena medida del futuro interés de EEUU por Europa, y viceversa. A título general, puede decirse que la animadversión de Trump hacia el proyecto europeo supone una mala noticia para España, país que se viene caracterizando por un europeísmo casi sin parangón en otros Estados de la UE y que apuesta por la profundización del mismo en ámbitos como la defensa y la seguridad. Por lo pronto, y como ya se ha planteado en otro lugar de este texto, existen muy serias dudas sobre el futuro del TTIP, que el gobierno español había apoyado con entusiasmo por entender que, además de beneficiar económicamente a nuestro país, podría fortalecer políticamente una relación transatlántica que había perdido intensidad durante el mandato de Obama.

Por otro lado, si bien la evidencia al respecto sigue siendo un tanto confusa, la Administración Trump ha manifestado serias reticencias sobre el futuro papel (y sobre todo, el coste) de la OTAN y cabe suponer que se mostrará crecientemente exigente (e impaciente) con aquellos Estados miembros que, como España, tienen un gasto en defensa muy alejado del 2% del PIB preconizado desde hace años por la propia Alianza. Sin embargo, este contexto también podría suponer una oportunidad para que Europa desarrolle (por fin) las capacidades y la autonomía estratégica de las que ha carecido hasta la fecha. Ello exigirá, entre otras novedades, una coordinación mucho más estrecha (y coordinada) entre la UE y la OTAN, tarea a la que España podría hacer una contribución relevante.

A pesar de los riesgos que conlleva, el escaso apego de la Administración Trump por las alianzas estables y las instituciones multilaterales podría ofrecer una oportunidad para la diplomacia española. La incertidumbre actual no debe impedir que España explore la posibilidad de forjar una relación bilateral más estrecha (y, sobre todo, estratégica), que permita desarrollar el potencial que sin duda tiene, y no se conforme con ser un socio más en una larga lista de aliados, aun teniendo siempre muy en cuenta la asimetría estructural en la relación de cualquier país con una potencia como EEUU. Durante los últimos años, España ha solido limitarse a responder positivamente a las iniciativas norteamericanas, sobre todo en el área de la defensa, que no siempre han sido correspondidas con una actitud proactiva. En Washington se esperaba que Madrid se animase a sobresalir en el ámbito europeo (y más allá), aportando respuestas propias a los grandes desafíos que plantea la agenda global y se ha contemplado con cierta decepción la falta de respuesta recibida. A corto plazo, la búsqueda de una relación bilateral más estrecha pasa por aprovechar al máximo asuntos de interés común, como el despliegue del sistema antimisiles en Rota, que seguramente cobrará aún más importancia a ojos de la Administración Trump, el papel de Morón y sus *marines*, la seguridad en el Mediterráneo y la lucha contra El y el yihadismo internacional.

Por otro lado, la dimensión económica de la relación bilateral también plantea algunos retos. Todavía está pendiente de ratificación por el Senado de EEUU el nuevo protocolo para evitar la doble imposición entre EEUU y España, que no se logró en 2016 a pesar de las expectativas creadas, lo cual facilitaría el flujo de inversiones directas entre ambos países. Sin embargo, todo apunta a que la nueva Administración mantendrá la doble imposición –asunto que penaliza a otros muchos Estados, no sólo España– situación que podría verse aliviada por la reducción de algunos impuestos.

### 6.2. América Latina

El peculiar año político electoral que fue 2016 y la existencia de un gobierno en funciones impactó de lleno en las relaciones con América Latina, en una línea similar a lo ocurrido con el conjunto de la política exterior española. El acontecimiento de mayor valor simbólico fue la ausencia del presidente del gobierno, Mariano Rajoy, en la Cumbre Iberoamericana de Bogotá, por coincidir con su debate de investidura en el Congreso de los Diputados. La interinidad prolongada del gobierno también ha impedido avanzar en las agendas bilaterales y en el relanzamiento de la presencia española en América Latina, tal y como se propugnaba en la edición anterior de este texto.

Simultáneamente, la emergencia de nuevos partidos políticos ha incidido en el anterior consenso existente entre los principales grupos parlamentarios en torno a la política latinoamericana de España. Sin duda alguna, en el futuro esto hará más difícil (como de hecho ya ocurrió en 2016) alcanzar una posición común sobre algunos temas conflictivos de la agenda regional, tales como la situación política en Venezuela.

En lo que respecta a las relaciones euro-latinoamericanas, en 2016 Ecuador firmó el Acuerdo Multipartes con la UE (sumándose a Colombia y Perú, dos de los restantes miembros de la Comunidad Andina que ya lo tienen). También se cerró el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, pendiente de la ratificación de los parlamentos nacionales. En la práctica, el nuevo Acuerdo supone el abandono de la Posición Común, vigente desde 1996, y que había repercutido negativamente en las relaciones hispano-cubanas. Por el contrario, sigue sin haber resultados concretos en la negociación UE-Mercosur, pese a los cambios políticos ocurridos en Argentina y Brasil.

Los tres temas más conflictivos de la agenda latinoamericana del segundo gobierno de Mariano Rajoy serán Venezuela, Cuba y el proceso de paz en Colombia, como pudo constarse en la primera comparecencia en el Congreso de los Diputados del nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Alfonso Dastis, y de la respuesta de los distintos grupos parlamentarios. Se da la circunstancia añadida de que en todos los casos mencionados, tanto el gobierno español como la UE ya habían apoyado firmemente los procesos de diálogo en curso en estos países, en plena coincidencia con la actitud negociadora de la Administración Obama.

La llegada de Trump a la Casa Blanca introduce una gran dosis de incertidumbre en la relación de EEUU con América Latina. Si bien México ocupa por ahora casi todo el interés suscitado al respecto, deberá prestarse especial atención a los tres casos ya mencionados, ya que el apoyo que Washington estaba brindando podría congelarse o incluso revertirse, dando lugar a una coyuntura totalmente diferente y a un cambio en la actitud de otros actores.

A pesar de estos cambios en el contexto mundial, en estos tres casos concretos el gobierno español debería perseverar en su política de los últimos años. Sin perder de vista el nuevo entorno y lo que ocurra tanto en EEUU como en el seno de la UE, España deberá tener muy claras sus prioridades latinoamericanas. En Colombia sería conveniente mantener el apoyo al proceso de paz impulsado por el presidente Juan Manuel Santos, pero sin ignorar la postura del frente del No. Esto será especialmente importante de cara a las elecciones presidenciales de 2018. En Cuba, con independencia de la evolución de las relaciones cubano-estadounidenses, España debe respaldar la nueva política europea, siendo de los primeros países en ratificar el nuevo Acuerdo y manteniendo abiertos los canales existentes de diálogo tanto con el gobierno de Raúl Castro como con la oposición.

Sin duda alguna, la aguda crisis de Venezuela es la que plantea los mayores desafíos para la diplomacia española. El diálogo entre el gobierno y la oposición, con la mediación de los presidentes José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández y Martín Torrijos y apoyado por

el Vaticano y el Departamento de Estado de EEUU, ha encontrado graves dificultades para alcanzar resultados concretos. Un fuerte estallido social, de consecuencias imprevisibles, podría afectar muy negativamente la situación en América Central y el Caribe, con una más que probable extensión del narcotráfico por toda la región. El tema preocupa en muchos países, y muy especialmente en Cuba, que sería uno de los mayores perjudicados. Por estos motivos, habría que perseverar en la búsqueda de una salida negociada y en este sentido España debe buscar nuevas vías de aproximación al problema con los gobiernos de América Latina, comenzando por los más afines, pero no limitándose exclusivamente a ellos.

El gobierno español debe mantener su relación al más alto nivel con la Alianza del Pacífico, a la vez que respaldar la convergencia con Mercosur. Tampoco puede desatender a los otros procesos de integración regional, especialmente Mercosur y el Sistema de Integración Latinoamericana (SICA). La situación de Unasur es diferente, ya que sus crecientes contradicciones internas y escasa operatividad obligan a una prudente distancia. Tal y como se vaticinaba en la edición anterior de este trabajo, en 2016 la Organización de Estados Americanos, de la mano de Luis Almagro, su secretario general, relanzó su proyección hemisférica, postura que habría que respaldar (con las correspondientes cautelas).

España participará activamente en las dos cumbres que inciden en la relación iberoamericana y euro-latinoamericana. En el segundo semestre de 2017 se celebrará la Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en El Salvador. Es necesario dotar al encuentro de una agenda con contenidos específicos y Madrid puede asumir un papel activo en este proceso, especialmente si se asocia con México, Brasil y Argentina. Se trata de los tres países latinoamericanos presentes en el G-20, con los cuales también se podría buscar una mayor cooperación, sobre todo si se considera que la organización del G-20 en 2018 corresponderá a Argentina.

Al celebrarse este año la Cumbre UE-CELAC no hay Cumbre Iberoamericana, cuya XXVI edición tendrá lugar en 2018 en Guatemala. Pese a ello hay que seguir impulsando reuniones al más alto nivel, incluyendo cuestiones hasta ahora ajenas a la agenda iberoamericana; más concretamente, se podría explorar la convocatoria de una reunión de ministros de Seguridad y Defensa. Además, se debería dar una mayor relevancia a las instancias no estrictamente gubernamentales, potenciando las actividades municipales y la participación de la sociedad civil.

En definitiva, España debe reforzar su presencia en América Latina y para ello el liderazgo que pueda ejercer dentro de la UE será decisivo. Si se cumplen algunas de las previsiones sobre un aumento del proteccionismo en EEUU, no sólo habrá oportunidades para China en América Latina, sino también para España y la UE. En un mundo crecientemente incierto, jalonado por grandes transformaciones tecnológicas, España debería realizar un gran esfuerzo didáctico para explicar en Europa (en Bruselas pero también en las capitales nacionales), por qué América Latina debe importar a los europeos y también a los latinoamericanos por qué les debe importar Europa. No se trataría de una iniciativa limitada a la diplomacia española, sino a las diferentes instancias del gobierno, de las empresas y del

conjunto de la comunidad vinculada a las cuestiones internacionales. También hay que estar presentes en otros ámbitos, como en las diversas instituciones europeas. Cumplir con este objetivo implica no centrarse únicamente en las inversiones o el comercio, sino también en las oportunidades que ofrecen la lucha contra el cambio climático o la revolución digital. En la misma línea, deberán abordarse cuestiones muy diversas, como los derechos humanos y la seguridad y la defensa comunes, dos temas que sin duda ganarán intensidad en los próximos años.

### *6.3. Magreb y Oriente Medio*

Hacer pronósticos sobre Oriente Medio y el Magreb de cara a 2017 requiere grandes dosis de imaginación, pues la alta volatilidad de la región reduce considerablemente la probabilidad de acertar. Por un lado, el orden regional está sumido en una sucesión de sacudidas y reconfiguraciones de gran calado, que están trastocando los equilibrios de fuerzas y las políticas de alianzas. Por otro lado, se está produciendo una transformación en el tipo y grado de influencia que ejercen las grandes potencias en los asuntos medio-orientales. Es de prever que, durante 2017, aumenten los riesgos para la estabilidad tanto de la región como de algunos regímenes hoy en el poder.

La llegada de Trump a la presidencia de EEUU se dejará notar, y mucho, en Oriente Medio. Aunque existen grandes dudas sobre la orientación de la política exterior de la nueva Administración estadounidense, así como sobre la competencia y temperamento del nuevo comandante en jefe, es previsible que éste intente dar un giro radical a las políticas heredadas de la era Obama. Esto supondrá la vuelta a una agenda neoconservadora en algunos ámbitos (apoyo incondicional a las políticas del gobierno israelí de Benjamín Netanyahu, así como intentos de desmantelar o torpedear el acuerdo nuclear con Irán), y también un acercamiento a las posiciones marcadas por el presidente ruso, Vladimir Putin, en asuntos regionales como el conflicto sirio.

Varios autócratas de Oriente Medio, empezando por el presidente de Egipto, Abdel Fattah el-Sisi, han mostrado gran satisfacción por la llegada de Trump a la Casa Blanca. Puede que eso suponga un respiro temporal para los sistemas autoritarios árabes, pero nada garantiza que las políticas del nuevo presidente tengan los resultados deseados por regímenes cada vez más disfuncionales y cuestionados por sus propias poblaciones.

El año 2016 dejó tras de sí importantes cambios en Oriente Medio. Siria siguió siendo el epicentro de múltiples conflictos superpuestos de carácter interno, regional y global. La destrucción del país fue a más, al igual que las consecuencias en forma de sufrimiento humano, búsqueda de refugio en otros países y radicalización. Pero 2016 también dejó en evidencia qué actores tienen una estrategia para Siria y su vecindario y cuáles no. Tanto Rusia como Irán lograron éxitos estratégicos, como la toma de Alepo, y pusieron en serios apuros a sus adversarios.

Ni los países occidentales han querido frenar ese avance ruso-iraní, ni sus aliados regionales (ante todo las petromonarquías del Golfo) han sido capaces de hacerlo. A pesar de los



triunfos de quienes mantienen en pie al régimen de Bachar al-Asad, nada asegura que eso vaya a forzar una solución del conflicto sirio, ni que reduzca los niveles de radicalismo o ponga fin al drama de muchos millones de refugiados y desplazados internos.

El orden regional en Oriente Medio está profundamente fracturado. De los cinco pilares regionales (Arabia Saudí, Egipto, Irán, Israel y Turquía), los dos árabes son los eslabones más débiles. A Arabia Saudí se le están acumulando los reveses en Siria, Yemen y más allá. Por su parte, Egipto está en una vorágine de autoritarismo y represión, con una economía debilitada por la caída de ingresos y de los apoyos financieros externos, lo que hace probable un aumento de la contestación social y una erosión del régimen de al-Sisi.

Los juegos de alianzas regionales cambiantes están generando desajustes, conflictos y nerviosismo entre diversos actores. La ‘guerra fría’ entre Arabia Saudí e Irán, alimentada a base de sectarismo y retórica incendiaria, no es más que una expresión de esa lucha de poder entre regímenes no democráticos. Si la Administración Trump e Irán entran en rumbo de colisión, es previsible que eso favorezca a los sectores más duros en Teherán, lo cual podría influir en las elecciones presidenciales de mayo de 2017. Por si fuera poco, las más o menos inminentes sucesiones en países como Arabia Saudí, Irán y Omán (y posiblemente en Argelia) generan no pocas incógnitas de cara a un futuro no lejano.

Frente al inquietante estado de Oriente Medio, el Magreb aparece como una zona menos turbulenta. Eso a pesar de que Libia sigue siendo un agujero negro en el que cunde la inseguridad y donde no se vislumbra la construcción de un estado funcional. Marruecos mantiene su modelo fuertemente centralizado en torno a la figura del monarca, aunque corre el riesgo de deshacer parte del camino avanzado en la vía aperturista, debido al pulso que mantienen los centros de poder cercanos al rey con el Partido Justicia y Desarrollo, vencedor de las elecciones legislativas de 2016. Argelia, por su parte, sigue estando en un estado de compás de espera, pendiente de una sucesión incierta y con un sistema rentista cada vez menos capaz de garantizar la paz social. Túnez avanza lentamente en su consolidación democrática, aunque ésta puede verse truncada si no mejoran las expectativas económicas de la población en un plazo de tiempo no muy largo.

El seguirá marcando las agendas locales y externas en Oriente Medio durante 2017, aun cuando su capacidad militar y el control territorial que ejerce vayan previsiblemente a menos. El seguirá siendo –en su forma actual o en mutaciones futuras– una amenaza para la paz y la seguridad, un síntoma de las severas patologías que aquejan a Oriente Medio y una coartada aprovechada por quienes lo ven como herramienta útil para lograr sus objetivos.

Oriente Medio y el Magreb acumulan un número creciente de Estados fallidos y otros cuyos fallos no dejan de acentuarse. Las causas profundas de las revueltas árabes de 2011 (el autoritarismo estatal y el descontento popular) siguen estando presentes en la mayoría de esas sociedades. Las penurias económicas no se han aliviado, el rentismo como forma de gobernar muestra limitaciones cada vez mayores y los sistemas educativos siguen teniendo serias deficiencias. Las estructuras de poder continúan carcomidas por la corrupción, la

incompetencia y la impunidad. Los servicios de seguridad recurren a la mano dura para controlar a las sociedades y para evitar el cuestionamiento del *statu quo*. Las reformas económicas son insuficientes, incompletas, contraproducentes o inexistentes. Además, en diversos escenarios se están dando respuestas militaristas y sectarias a problemas de naturaleza política y económica.

Con frecuencia, los ejercicios de prospectiva sobre Oriente Medio y el Magreb se centran exclusivamente en los análisis sistémicos y en las relaciones de poder entre Estados. Sin embargo, ello puede llevarnos a infravalorar algunos factores clave, como la dimensión social de los conflictos y las causas que llevaron al “despertar árabe” de 2011. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe* publicado a finales de 2016 por el PNUD, los países árabes tan sólo cuentan con el 5% de la población mundial, pero han sufrido el 17% de los conflictos mundiales entre 1948 y 2014, así como el 45% de los ataques terroristas mundiales en 2014. Ese mismo año, la región era el origen del 47% de las personas desplazadas internas en el mundo, así como del 57,5 del total de refugiados mundiales.

Con este diagnóstico, no hay motivos para pensar que 2017 vaya a ser mejor ni más pacífico en Oriente Medio y el Magreb que el año anterior, ni que vaya a suponer un cambio de tendencia en positivo. Más bien, la acumulación de incertidumbres y de fracturas hace presagiar que se avecinan más turbulencias y una mayor desfiguración de la región. Por eso mismo conviene estar preparados para escenarios más extremos, aunque de antemano puedan parecer poco probables.

### 6.4 Asia y Pacífico

En términos generales, se han cumplido las previsiones expuestas en la edición anterior de este documento sobre la situación en Asia Pacífico, tanto en relación al desempeño económico de la región como a los cambios de gobierno acontecidos en varios países. En cuanto a las relaciones de España, se han visto negativamente afectadas por la falta de Gobierno, lo que impidió que se concretasen una serie de acuerdos y visitas de alto nivel que se vislumbraban a finales de 2015.

De cara a 2017, hacía mucho tiempo que no se presentaba un año tan incierto. Paradójicamente, el detonante de tanta inquietud es un factor extrarregional: la elección de un presidente norteamericano que no se siente del todo vinculado a varios de los pilares fundamentales de la tradicional política de EEUU hacia Asia Pacífico, como el principio de una sola China, y que parece dispuesto a seguir una línea sensiblemente más proteccionista y aislacionista que sus predecesores. En caso de que el presidente Trump cumpliera con los objetivos sobre Asia-Pacífico que recoge el plan de acción para sus primeros 100 días de gobierno, recogidas en varias de sus declaraciones de los últimos meses, las repercusiones económicas y geoestratégicas podrían ser dramáticas, y no sólo para Asia, sino también para EEUU y Europa.

En el ámbito económico, más allá de rechazar el TPP, Trump se comprometió a declarar China como un país que manipula su moneda, a menos que el renminbi se apreciara sustancialmente. De no ver un incremento notable en la cotización de la divisa china respecto al dólar, Trump ha declarado que impondría un arancel del 45% a los productos



provenientes de China. También sugirió que podría imponer aranceles de entre el 15% y el 45% a las importaciones desde Japón y Corea del Sur. Estas medidas tendrían unos efectos devastadores no sólo sobre estas economías, sino también sobre las de otros países asiáticos y la de EEUU, pues todos ellos están muy vinculados a través de numerosas cadenas de valor. Es más, estos tres países asiáticos, que son tres de los seis mayores socios comerciales de EEUU, se verían arrastrados a una guerra comercial que, según un reciente estudio del *Peterson Institute for International Economics*, sumiría a EEUU en una recesión y le costaría más de cuatro millones de empleos. Obviamente, la onda expansiva de esta bomba atómica comercial golpearía violentamente a la economía global, afectando gravemente a España.

En relación a la demanda de Trump de que los aliados de EEUU en la región, especialmente Japón y Corea del Sur, asuman un mayor esfuerzo a la hora de asegurar su propia defensa, lo más preocupante han sido sus comentarios favorables al eventual desarrollo de un programa nuclear propio por parte de Tokio y Seúl. Esto podría agudizar todavía más la escalada armamentística en la región y espolear el programa nuclear norcoreano, con el consiguiente impacto sobre la estabilidad regional y global.

También habrá que prestar atención a posibles evoluciones de los conflictos de la Península de Corea y de Taiwán. En relación al primero, es previsible que el nuevo gobierno norteamericano incremente la presión sobre el régimen norcoreano al abandonar la estrategia de su antecesor, basada en la 'paciencia estratégica'. En relación a Taiwán, no es previsible que se produzca un acercamiento entre Pekín y Taipéi, toda vez que su presidenta, Tsai Ing-wen, difícilmente reconocerá el principio de una sola China. Al contrario, la tensión en el estrecho podría aumentar si el presidente Trump sigue utilizando Taiwán para presionar a China en materia comercial.

En cuanto a los cambios de política interna de los países de Asia-Pacífico, serán especialmente significativos los comicios que se esperan en Tailandia a finales de año, que reinstaurarían la democracia en el país, y la celebración en otoño del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, que marcará en gran parte las opciones de Xi Jinping de aplicar su programa reformista y de definir la agenda política china más allá de 2022.

En relación a España, es previsible un intenso calendario de visitas con los países asiáticos, toda vez que durante 2016 quedaron en suspenso varias visitas de alto nivel, tanto de líderes asiáticos a España como de autoridades españolas a Asia. Los Reyes retomarán su viaje a Japón y los primeros ministros de la India y China podrían realizar sendas visitas oficiales a Madrid.

En suma, si el próximo gobierno estadounidense aplica una estrategia proteccionista y aislacionista en la región, dejando más espacio para otros actores como China, Japón, Rusia, la India y Australia, España debería participar de forma activa en el debate sobre el papel que debe asumir la UE en una región cada vez más relevante para la economía y seguridad nacional.

## Conclusiones: no es cierto que hayamos tenido ya suficientes expertos

Resulta obvio constatar que 2016 no salió exactamente como se esperaba y aún estamos algo paralizados por el desconcierto producido como consecuencia de ciertos desarrollos de los acontecimientos a lo largo del año pasado. En efecto, el muy convulso panorama electoral (con la victoria del *Brexit* en junio, la elección del nuevo presidente de EEUU en noviembre, el auge de los populismos euro-escépticos en el corazón de Europa y, en menor medida, la larga interinidad del escenario español o la derrota de los gobiernos en los referendos de Colombia e Italia) condujo indefectiblemente a una sensación de incertidumbre sobre el momento político y cierta confusión sobre cómo abordar el futuro inmediato. No vamos a negar que la coyuntura es especialmente compleja y, como se ha mencionado en varios epígrafes este trabajo, no resulta del todo descartable que algunos de los fenómenos producidos el año pasado trascienda lo coyuntural, dando lugar a cambios más estructurales en el orden global y europeo de la post Guerra Fría. No obstante, parece necesario hacer dos importantes precisiones: en primer lugar, que no es del todo cierto que esas grandes sacudidas recientes fueran tan sorprendentes y, como luego se dirá, la edición anterior de este mismo documento adelantó algunas de ellas. En segundo lugar, que el paradigma de legitimidad y gobernanza internacional fundado en la segunda mitad del siglo XX, y que ahora parece estar en duda, puede ser endeble pero también más resiliente de lo que de forma precipitada tienden a considerar algunos analistas.

En relación con la primera precisión –hasta qué punto desde los *think-tanks* no fuimos capaces de entender una realidad compleja y advertir de la posibilidad de un año tan turbulento– merece la pena señalar que cualquier análisis detallado de los sondeos en EEUU o el Reino Unido no llevaban en absoluto a la conclusión de que el *Brexit* y Trump eran impredecibles. De hecho, la mitad de las decenas de encuestas publicadas en ambos países hace ahora doce meses (enero-febrero de 2016) otorgaban ya la victoria a la opción que aparentemente no podía suceder. En el caso estadounidense, los sondeos agregados mostraron que Hillary Clinton nunca tuvo más de cinco puntos de ventaja sobre Donald Trump, cuyo histrionismo y radicalidad eran bien conocidos por el público estadounidense desde el principio de la carrera presidencial. La diferencia entre los pronósticos y el resultado final –teniendo en cuenta además que la candidata demócrata ganó el voto popular por 48% a 45,9%, aunque el complejo sistema electoral norteamericano acabase otorgando la Casa Blanca a su oponente– fue por tanto bastante pequeña. Y si se observan los estudios bien afianzados de identificación de partido entre los votantes estadounidenses, se comprueba que en ningún momento de los últimos 40 años ha dejado de haber un equilibrio demoscópico entre demócratas y republicanos, de manera que cualquier candidato elegido por uno de los dos partidos en el largo y participativo proceso de primarias tenía desde luego opciones de ganar. Si observamos lo ocurrido en el Reino Unido, la conclusión es la misma o incluso más clara, puesto que absolutamente todos los sondeos realizados desde el fin de la era Blair hasta 2012 otorgaban ventaja a los partidarios de abandonar la UE; una actitud asentada además sobre una larga serie histórica de fuerte euro-escepticismo que se

remonta al momento mismo de la adhesión en 1973. Es verdad que la apuesta del anterior primer ministro, David Cameron, por un nuevo estatus renegociado había conseguido que las encuestas posteriores tendieran al empate, pero nunca hubo auténtica ventaja para los europeístas, que finalmente acabaron perdiendo por 51,9% a 48,1%. En suma, no tanta sorpresa.

Pero, si todo esto era así, ¿no lo advirtieron los analistas? Es obvio que sí que lo hicieron. Hay cientos de publicaciones y grabaciones, algunas de ellas atribuibles al Real Instituto Elcano, que así lo atestiguan. Cosa distinta es que el ambiente político y periodístico dominante proyectara la impresión contraria –simplificando y magnificando lo que sólo eran pequeños puntos de diferencia a favor de Clinton o del *Remain*– o también que, una vez producido el desenlace, se prefiriese hacer una lectura exagerada e injusta sobre lo mucho que habían fallado los expertos. Evidentemente, los expertos podemos errar, porque el comportamiento humano no es del todo predecible y porque la política comparada y las relaciones internacionales tienen un ingrediente de ‘agencia’ que impide las exactitudes de las ciencias naturales. Pero lo cierto es que en este caso apenas hubo fallo. O no, desde luego, como para llegar a deslegitimar la labor de los analistas independientes del mundo académico o de los *think-tanks*.

Como quiera que sea, la labor de prospectiva resulta ciertamente compleja y es bueno que se someta a evaluación, determinando dónde se acierta y dónde no, para poder mejorar. El ejercicio que hemos realizado en estas páginas, y que ahora llega a su quinta edición, se caracteriza por la elaboración de escenarios a corto plazo sobre España y su conexión exterior que son luego rápidamente testados. En años anteriores hemos dedicado una parte de estas conclusiones precisamente a comprobar hasta qué punto la realidad confirmó o se desvió de nuestras perspectivas. Y es obvio que esta vez –donde ese ejercicio parece mucho más espinoso– resulta más interesante que nunca realizar esa evaluación. No es exagerado decir que partimos con el listón alto porque este documento lleva cinco años consecutivos acertando en su análisis de grandes tendencias: la superación de la crisis del euro aunque sin grandes avances federalizantes, la persistencia de fuertes amenazas a la seguridad provenientes del vecindario meridional y oriental, la gradual recuperación de la posición de España dentro de la UE y de su imagen internacional, los problemas para una política exterior más influyente mientras no se recupere el esfuerzo en cooperación al desarrollo y proyección cultural-científica, el escasísimo recorrido de la pretendida internacionalización del proceso soberanista catalán, la moderación en los precios de la energía, la relativa estabilidad de Marruecos y América Latina, la institucionalización de ciertos asuntos globales en la agenda política mundial (cambio climático, igualdad de género) y un largo etcétera.

Pues bien, pese a lo dicho sobre lo complicado que resultaba acertar en 2016, podemos concluir que hemos vuelto a superar el desafío. En el escenario nacional, nuestras principales predicciones de hace un año ya apuntaban al mantenimiento de la recuperación económica (con un buen comportamiento del factor exterior: exportaciones y turismo), una mejora adicional de la imagen-país o el logro del equilibrio entre los flujos migratorios de entrada y salida, mientras en el plano político se apuntaba la alta probabilidad de la repetición electoral, que finalmente se produjo en junio, y a la dificultad para adoptar reformas estructurales o incluso decisiones de menor calado por parte de un gobierno interino y

en minoría parlamentaria. En el contexto regional europeo, además de señalar la mayor importancia de las cuestiones migratorias sobre las económicas (con un impacto directo en el auge populista), se apuntaba que la UE y el Reino Unido alcanzarían pronto un acuerdo para intentar evitar el *Brexit*, pero se advertía sobre la alta probabilidad de un resultado adverso. En el amplio plano mundial, si bien no se realizaron predicciones sobre las elecciones presidenciales en EEUU –por quedar fuera del objeto de un estudio dedicado a España– se volvió a acertar en el terreno de las tendencias económicas o energéticas (que fueron en general positivas) y de la seguridad (sin grandes cambios en lo referente a la amenaza terrorista ni a los escenarios más complejos de Siria, Libia, o Ucrania).

Como se ha dicho en las páginas anteriores, el panorama para 2017 resulta mucho más complejo en lo global, como consecuencia del triunfo de Trump y el radical cambio de la doctrina dominante en la política exterior estadounidense que eso supone. Aunque el impacto directo bilateral con España será seguramente escaso a corto plazo, el efecto indirecto ha comenzado ya a observarse de forma preocupante en muy diversos escenarios: el deterioro del vínculo diplomático y comercial transatlántico, el incierto futuro de la OTAN, la mayor tolerancia hacia la agresividad rusa, los peligros que se ciernen sobre México y otros países latinoamericanos, el enfrentamiento con China y gran parte del mundo islámico y, por encima de todo ello, la erosión de la gobernanza económica y financiera mundial y el abandono de la globalización como paradigma político e intelectual. Como es sabido, hay incluso quien vaticina que estamos ante el principio del fin del orden liberal internacional surgido en la segunda posguerra mundial.

Las perspectivas concretas para Europa no resultan mejores, por las grandes vacilaciones que resultan de combinar el calendario electoral inminente en estados miembros absolutamente claves –en todos los casos, con partidos populistas antieuropeos en auge– y el arranque del delicado proceso de retirada británica de la UE. España se juega mucho en esa encrucijada. Por lo que respecta al *Brexit*, si bien el acuerdo final sobre los importantes intercambios interpersonales, comerciales y de inversiones cruzadas se demorará aún bastante, sí que se decidirá en este año algo tan crucial como el clima político de la negociación. Pero si esto es trascendental para España, mucho más lo será comprobar hasta qué punto una mayoría social en Francia y Alemania –que, a diferencia del Reino Unido, sí resultan imprescindibles para el futuro de la integración europea– sigue respaldando el proyecto indudablemente más estratégico para nuestro país.

Con todo, y aquí corresponde introducir la segunda precisión a la que se aludió al principio, una cosa es estar prudentemente preparados como país para lo peor y otra distinta es exagerar la probabilidad de que realmente suceda. El sistema político de EEUU tiene contrapesos y equilibrios institucionales, políticos o sociales que ya están funcionando y que probablemente impidan que los elementos más dañinos del programa de gobierno de Trump se conviertan en irreversibles. Por supuesto asistiremos a lo largo del año a giros ultraconservadores en algunas de las políticas decididas en Washington pero, pese a todo, eso forma parte legítima de la vida democrática. Otra cosa distinta es si eso puede ir más allá, amenazando los fundamentos del orden liberal que ha imperado en el país norteamericano durante toda su historia contemporánea y que éste ha promovido en el exterior de manera tan destacada desde hace tres cuartos de siglo.

No lo sabemos con certeza, y eso es ya fuente de enorme inquietud, pero también es verdad que el mundo ha podido generar también en estos años sus propios *'checks and balances'* en forma de multipolaridad, y de una incipiente gobernanza internacional (Naciones Unidas, G20, OMC, Bretton Woods, etc.) y regional (NAFTA, OTAN, UE, OSCE) que no resultará fácil de esquivar ni desmontar. No se nos escapa el papel tan importante a desempeñar por la UE en ese test de resiliencia del multilateralismo liberal. Los dos momentos fundacionales del sistema de legitimidad hoy vigente en el mundo (1945 y 1989) fueron rápidamente complementados en el ámbito regional europeo (1950 y 1992) con la puesta en marcha del proceso comunitario y su conversión en Unión Europea. Ese es el orden en el que fundamentalmente se asienta hoy la prosperidad y seguridad de España. Sus cimientos son seguramente sólidos para superar este embate de proteccionismo nacionalista e incluso puede aprovecharse la ocasión para repensar y reforzar algunos de sus fundamentos, sobre todo por lo que respecta al reforzamiento de la UE como auténtico actor internacional y, de puertas para adentro, atendiendo a la desigualdad y frustración de muchos sectores sociales que ven en la globalización y la integración supranacional más amenazas que oportunidades.

Para concluir, y aunque resulta obvio que a lo largo del año dominará la preocupación por saber hasta qué punto hay un riesgo cierto de que se confirme la hipótesis más dramática, sigue habiendo muchos ámbitos de alcance medio a los que prestar atención. Este documento los ha repasado en sus distintas secciones. Y también ha desgranado una gran cantidad de medidas que el gobierno español y el resto de actores públicos podrían comenzar a desplegar para mejorar nuestra conexión con el mundo. En ese sentido, y terminando con una breve reflexión sobre nuestra labor como *think-tank*, resulta más importante que nunca reforzar nuestro compromiso con una ciudadanía más informada sobre los asuntos internacionales, que los españoles presten más atención a lo que ocurre más allá de nuestras fronteras y que exijan que lo que ocurra dentro se conecte con el exterior para maximizar fortalezas y reducir vulnerabilidades. La democracia requiere un público bien informado sobre cuestiones básicas. Cuando la máxima autoridad del planeta juguetea con la post-verdad o la realidad alternativa (sobre el impacto de la globalización, la inmigración, el cambio climático, la regulación financiera internacional, la estigmatización indiscriminada como terroristas de países enteros, o la importancia de la integración europea) resulta más necesaria que nunca nuestra labor. Y resulta más necesario que nunca que los ciudadanos españoles sean conscientes de todo lo que se juegan en esa conexión entre España y el mundo.

*Real Instituto Elcano*

*Coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Francisco Andrés, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Diana Barrantes, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivié, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinares, Luis Simón, 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

---





Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)  
[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)  
[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

