

---

## España en el mundo en 2018: perspectivas y desafíos

---

Ignacio Molina (coord.) – Abril 2018

# España en el mundo en 2018: perspectivas y desafíos

---

Ignacio Molina (coord.) - Real Instituto Elcano - Abril 2018



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

© 2018 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 2018: perspectivas y desafíos<sup>1</sup>

### Resumen

Sexta edición del trabajo colectivo que elabora anualmente el Real Instituto Elcano para analizar la posición internacional de España de cara al año, en este caso 2018, y hacer balance de lo ocurrido durante el anterior. El documento se inicia abordando el panorama general de una política exterior muy condicionada por la minoría parlamentaria del Gobierno y por la exacerbación en otoño de 2017 del conflicto territorial catalán. En segundo lugar se expone la coyuntura en los ámbitos de seguridad, defensa y lucha contra el terrorismo, en un contexto internacional que sigue siendo convulso y que ha animado a la UE a avanzar con más decisión en este terreno, con obvias consecuencias para España. A continuación se abordan las previsiones para la economía española y su conexión con el entorno exterior (incluyendo las cuestiones demográficas, energéticas, y de internacionalización tecnológica, científica y cultural) donde se mantiene tanto el pulso de la recuperación como la necesidad de reformas. Luego se pasa a explorar el –tímidamente creciente– papel jugado en los asuntos globales y multilaterales haciendo repaso a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible. La quinta sección se dedica a las cuestiones europeas y al potencial protagonismo que Madrid podría desempeñar en un año clave para la reflexión sobre el futuro de la UE, las negociaciones del *Brexit*, la agenda migratoria en su renovada mirada hacia África y las complicadas relaciones con los vecinos ruso y turco. Por último, se repasan las perspectivas y desafíos de la acción exterior en los demás espacios regionales relevantes para España: América Latina, Magreb y Oriente Medio, EEUU y Asia-Pacífico. El documento se cierra con unas conclusiones.

### Contenidos

**Presentación:** ¿qué podemos esperar de 2018?

1. Panorama general: España como sujeto y como objeto de la política internacional
2. Perspectivas en el ámbito de la seguridad: más viejas que nuevas amenazas
3. Perspectivas en los ámbitos económicos: buena coyuntura pero retraso acumulado
4. España ante los desafíos globales: los Objetivos de Desarrollo Sostenible
5. España ante los desafíos europeos: futuro de la UE y relaciones con Rusia y Turquía
6. España ante los desafíos regionales: Mediterráneo, América Latina, EEUU y Asia

**Conclusiones:** la política exterior en 2018 ¿regreso a la casilla de salida?

---

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



## Presentación: ¿qué podemos esperar de 2018?

Esta es la sexta edición del ejercicio colectivo que el equipo de investigadores del Real Instituto Elcano (RIE) viene realizando desde 2013 para examinar la agenda anual de la acción exterior española. El lector tiene en sus manos un documento que creemos útil porque ofrece, a la vez, un balance de lo ocurrido en el año anterior y una previsión de prospectiva a corto plazo. En ambos casos el análisis va acompañado de una valoración crítica sobre lo que o bien entendemos como desarrollos positivos, o bien carencias y retos a los que debe prestar atención nuestro país en el objetivo de reforzar su posición internacional, ofreciendo además algunas claves que a juicio de los investigadores de esta casa podrían ser de utilidad para conseguirlo.

El año 2017 ha sido muy desabrido en el nivel global. Para constatarlo, basta mencionar el deterioro de la paz internacional (con la guerra de Siria, las tensiones militares en Asia Oriental y el terrorismo yihadista que ha vuelto a golpear España) o las fuertes dinámicas contrarias a los valores liberales en EEUU y las potencias regionales vecinas de la UE. Tampoco ha sido un año fácil en el nivel europeo, con la cuenta atrás del *Brexit* y el auge del populismo euroescéptico en varios de sus Estados miembros (como se ha visto hace poco, ya en este año, en las elecciones italianas). Y basta recordar la profunda crisis constitucional vivida en España a raíz del proceso independentista catalán, para llegar al mismo balance a nivel interno.

Pero haríamos mal en hacer una mirada demasiado pesimista y coyuntural de la realidad. Es verdad que el frágil orden internacional liberal nacido después de 1945 y perfeccionado tras el fin de la Guerra Fría vive uno de sus momentos más complicados de las últimas tres décadas, y puede incluso que desde antes. No obstante, como se señala en varias secciones de este trabajo, ni mucho menos todo es negativo. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de Naciones Unidas se afirman al tiempo que se reduce la extrema pobreza, avanza la igualdad hombre-mujer o se extiende la conciencia sobre el cambio climático. También hay buenas noticias sobre los consensos y la eficacia general de la lucha contra el terrorismo y algunos de los focos más claros de amenazas a la seguridad mundial hasta ayer mismo, como Irán o incluso Corea del Norte, se gestionan en estos momentos más con lógica diplomática que militar. Desde el punto de vista económico, y pese a las amenazas proteccionistas, el crecimiento es relativamente sólido. La globalización tiene sus enemigos, pero el flujo de bienes, servicios, personas, tecnología e ideas es mayor que nunca. A pesar de todo, la democracia aguanta y resiste en todo el mundo, la economía de mercado crece más que retrocede, y la cultura basada en la racionalidad y la ciencia es ya casi hegemónica y se enseña en todas las universidades del mundo. La triada Democracia, Mercado y Ciencia, los tres vectores de la modernidad y de la globalización, aguanta envites y resiste otras lógicas.

Europa también afronta sus importantes desafíos políticos con una reflexión ambiciosa y un liderazgo renovados sobre el futuro a 27, incluyendo fortalecimiento democrático, mejor gobernanza del euro, más cooperación militar y política migratoria eficaz. España, por su

parte, ha demostrado la resiliencia de su sistema constitucional y, pese a que puedan existir carencias, su solidez como potencia media y futuro cuarto Estado más importante de la UE.

Ese es el tipo de análisis equilibrado que queremos seguir ofreciendo desde el Real Instituto Elcano: señalando fortalezas y debilidades, e identificando amenazas y oportunidades, lejos de los catastrofismos pero también de la autoindulgencia. Se trata de una aproximación lo más rigurosa posible a los problemas globales o europeos y a la inserción de nuestro país en la UE y en el mundo, que nos ha hecho merecer importantes progresos en los rankings que miden la influencia de los laboratorios de ideas. De hecho, este enero se ha conocido el *2017 Global Go To Think Tanks Index*, que elabora cada año la Universidad de Pensilvania, y el Real Instituto Elcano ha ascendido notablemente hasta pasar a ser considerado el noveno de Europa Occidental y el 23 del mundo en la categoría de Política Exterior y Relaciones Internacionales. Asimismo, la subida es muy significativa en la categoría de centros mundiales (incluidos los norteamericanos), consiguiendo este año el puesto nº 45 (de 171), lo cual significa un ascenso de 40 puestos. Otro trabajo elaborado por Iberglobal para España no sólo ha confirmado que somos el centro español de referencia en el ámbito de los estudios internacionales sino también, y por sexta vez consecutiva, el *think-tank* nacional más importante de cualquier ámbito.

Otro índice que me agrada mucho comentar, y que no mide la influencia ni la calidad sino la transparencia financiera, fue también publicado el año pasado. Según la metodología internacional de *Transparify*, estamos a la cabeza de los *think-tanks* españoles con 4 estrellas en el *rating* (sobre una escala de 1 a 5). Año tras año, y de manera sostenida, mejoramos la puntuación que evalúa un conjunto de variables como la publicidad de la composición del patronato, las cuentas anuales, o la visualización de la información, entre otras. El Real Instituto Elcano viene reafirmado su compromiso con la transparencia, el buen gobierno y la mejora de su funcionamiento interno, donde hay que destacar el trabajo realizado por la Comisión de Evaluación que, bajo la coordinación de Elena Pisonero, elaboró una reflexión estratégica que fue presentada en abril de 2017.

Lo cierto es que podemos estar satisfechos de la marcha institucional y financiera de la casa, incluyendo las nuevas empresas que se han sumado al Patronato y al Consejo Asesor Empresarial en los últimos 12 meses. También hemos crecido en el Consejo Científico y, en ese sentido, quiero destacar la incorporación de Nathalie Tocci, directora del *Istituto Affari Internazionali* (IAI), que en la última reunión del Consejo presentó una intervención sobre “La Estrategia Global europea y el futuro de la UE” en la que ella ha tenido un importante papel protagonista. Desgraciadamente, en este apartado hay también que hablar de pérdidas, pues en el año pasado nos dejaron Carme Chacón, Mila Hernando y Francisco Pérez Muínelo, que formaron parte activa de, respectivamente, Patronato y Consejo Científico. Les agradecemos su contribución y les echaremos de menos.

Es indudable que, con el paso de los años, y a medida que el Real Instituto Elcano ha ido dándose a conocer más allá de nuestras fronteras, la aportación que podemos realizar a la investigación y conocimiento de los temas internacionales ha ido suscitando un interés

creciente. Como resultado de ello, estamos participando activamente en un número cada vez mayor de proyectos e iniciativas internacionales de diversa índole. En no poca medida, esta actividad refleja el buen funcionamiento de la Oficina de Proyectos, que acaba de poner en marcha el Proyecto H2020 MINDb4ACT titulado *“Developing skills and opportunities for innovative, ethical and effective actions against violent extremism”*, con objeto de contribuir a mejorar las políticas de lucha contra el extremismo violento ya existentes en el ámbito europeo. El proyecto tendrá una duración de tres años (2018-2021) y será desarrollado por un consorcio formado por 18 instituciones procedentes de 10 países, que lideramos, lo que supone un reto organizativo nada desdeñable.

También estamos satisfechos con el impacto de otra apuesta reciente, la Oficina Elcano en Bruselas que se acaba de trasladar a una sede más grande y que nos está permitiendo trabajar más estrechamente con los funcionarios y expertos que operan en el ámbito de la UE y de la OTAN, a la vez que facilita notablemente la labor de divulgación de nuestras publicaciones y actividades en la capital de Europa, tarea que se está intensificando y lo seguirá haciendo a lo largo de 2018. También en este año vamos a incorporar al equipo de investigadores a una experta en África Subsahariana, región a la que hasta ahora no habíamos podido prestar la atención que sin duda merece.

Por último, y antes de dar paso a los contenidos de este documento, aprovecho para mencionar las numerosas líneas de trabajo a desarrollar en 2018, de acuerdo al Plan de Actuación. Pueden resumirse en cuatro grandes líneas de trabajo: la primera aborda las *“Claves de la política exterior española”* y contempla ocho proyectos. La segunda lleva por título *“Un relato español de la gobernanza política y económica europea”* y centrará su atención en siete temas. La tercera se orienta a los *“Retos y desafíos globales: diagnósticos y propuestas”* y contiene otros siete proyectos. Por último, la cuarta línea de actuación hace referencia a las *“Herramientas Elcano para el análisis de las relaciones internacionales y la posición e imagen de España en el mundo”*, incluyendo nuestros índices, de Presencia Global y el SIDIR, así como los conocidos barómetros que desarrollamos: BRIE y BIE.

A lo largo de 2018, por tanto, seguiremos publicando cientos de análisis, organizando decenas de seminarios y otros actos, convocando reuniones de los muchos grupos de trabajo, participando en comparecencias parlamentarias, atendiendo a los medios o, en fin, realizando colaboración académica y con toda la sociedad. Gracias a todos, a los lectores, las empresas, las entidades públicas y los expertos, por acompañarnos.

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



### 1 Panorama general: España como sujeto y objeto de la política internacional

2017 debía haber sido el año en el que España recuperase, en todo o al menos en parte, el tiempo perdido en política exterior. Varios eran los factores de esa pérdida. Desde luego la larga interinidad política que se produjo durante la mayor parte de 2016 como consecuencia de la imposibilidad de formar Gobierno y la consiguiente repetición electoral. Más allá de esa circunstancia, dañina pero al fin y al cabo concreta, la posición internacional de España llevaba bastante más tiempo erosionándose: al menos desde el inicio de la década, cuando la crisis en la Eurozona le golpeó de manera inusitada hasta el punto de que entre 2010 y 2013 el país estuvo más cerca de considerarse un objeto de preocupación de la política europea y mundial que un sujeto medianamente influyente de la misma. Incluso cuando la situación económica comenzó a mejorar, la acción exterior no pasó a ser prioritaria pues lo impedía una agenda centrada en reformas internas y en la gestión de sus consecuencias a corto plazo (en forma de fuerte contestación social y territorial). Además, la austeridad presupuestaria vinculada a los problemas de deuda soberana habían limitado las capacidades de actuación en el terreno diplomático, de la cooperación, de la seguridad y de la proyección cultural o científica.

Es también cierto que a lo largo de ese tiempo turbulento se habían producido desarrollos interesantes para contar con bases más sólidas de presencia internacional cuando las condiciones lo permitieran. En el terreno económico destaca la importante mejora de la balanza comercial y de la inversión extranjera en ambos sentidos, confirmando la capacidad de cada vez más empresas españolas para competir en los mercados globalizados. Por su parte, en el ámbito político se habían introducido reformas de tipo institucional y doctrinal que parecían dotar a España de una visión algo más estratégica tras la confusión y vaivenes producidos desde el cambio de siglo. Por eso 2017 resultaba esperanzador. Porque era el cuarto año consecutivo de crecimiento económico y mejora de la situación financiera, porque el país parecía haber sido capaz de digerir sin convulsiones excesivas las complejas transformaciones de su sistema de partidos y porque se afrontaba una nueva legislatura con un Gobierno que, tras más de cuatro años centrados en la recuperación y la política doméstica, ahora decía querer impulsar el papel de España en Europa, en los asuntos globales y en las regiones del mundo más relevantes.

Pues bien, eso no ocurrió. El año 2017 terminó sin que se haya confirmado ese regreso de una España más dinámica al escenario internacional. Es verdad que, como se recoge en los distintos apartados de este documento, pueden mencionarse buenas noticias en algunos ámbitos pero el balance general resulta decepcionante. No sólo no se ha revertido la debilidad y el enfoque reactivo de la política exterior sino que la aceleración y agravamiento del conflicto catalán a partir de septiembre –convertida en una crisis de primer orden, incluyendo la intervención de la autonomía al activarse el artículo 155 de la Constitución– ha supuesto retroceder en cierto modo hasta la crítica situación de años atrás. A lo largo

de otoño, España volvió a ser considerada en los círculos diplomáticos más como un objeto problemático y fuente de inestabilidad que como un sujeto que aporta soluciones a la gobernanza europea o mundial.

En consecuencia, en 2018 hay todavía más terreno y tiempo que recuperar aunque tristemente no se den las condiciones que faciliten el objetivo. Como enseguida se dirá, la situación en Cataluña podría haber superado su fase más aguda pero aún exigirá mucho gasto de capital político en el nivel interno y externo. Además, la XII Legislatura –enfilada ya hacia su teórico ecuador– está irremediabilmente marcada por la debilidad política del Gobierno y eso impide tener un perfil alto, premisa casi imprescindible para proyectarse fuera de las fronteras. Es verdad que el presidente Mariano Rajoy ha incrementado su actividad exterior pero no lo ha hecho hasta el punto de cubrir ciertas expectativas que se habían generado el año pasado, en el sentido de que seguiría la tendencia de los primeros ministros españoles de ser mucho más proactivos en la escena internacional después de los primeros cuatro años en la Moncloa: le ocurrió sin duda a Felipe González a partir de 1986 (cuando dio comienzo un decenio muy dinámico para la política exterior y de seguridad españolas); a José María Aznar tras su reelección en 2000 (con su controvertido giro atlántico y su presencia influyente en muy diversos escenarios); e incluso a José Luis Rodríguez Zapatero después de 2008 (cuando la crisis le hizo descubrir la importancia de la integración europea y de la gobernanza global, sobre todo en el G20).

La reforzada dedicación del Rey a los asuntos internacionales en el arranque del año (presencia en el Foro Económico Mundial de Davos o su discurso a los embajadores en España)<sup>2</sup> es una ayuda en la proyección del mensaje diplomático español pero, por sus limitaciones intrínsecas, no compensa ese cierto desdibujamiento presidencial. Tampoco el resto de los actores gubernamentales pueden cubrir ese margen para impulsar una agenda exterior más ambiciosa, debido a los rasgos monocráticos de la democracia española con muy poco espacio para la acción colectiva del Gobierno y escasa visibilidad para sus miembros individuales. De hecho, a lo largo de todo 2017 no se reunió ni una sola vez el Consejo de Política Exterior que en teoría se convoca desde el Palacio de la Moncloa y tampoco la vicepresidenta del Gobierno ha dedicado mucho tiempo a los temas internacionales. Incluso el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación –un respetado diplomático y gran conocedor de la integración europea– tiene una personalidad poco propicia para el activismo, no disfruta de gran popularidad según los sondeos del CIS y carece de ascendente sobre el resto del ejecutivo o sobre el Partido Popular al que ni siquiera pertenece. Además, el año también se abre con el reemplazo de quien había sido ministro de Economía, Industria y Competitividad desde 2011. Su salida hacia Frankfurt es positiva pues supone mayor presencia española en la gobernanza europea, pero también implica perder una de las conexiones más fuertes que existían ente el ejecutivo español y la UE. Por último, hay otros dos ministros que dirigen departamentos con alta proyección exterior y que son políticamente algo más robustos: Defensa, cuya titular es también secretaria general del PP; y Educación, Cultura y Deporte, que es portavoz del Gobierno. No obstante, sus ocupaciones internas les impiden mayor

---

<sup>2</sup> Las palabras del Rey Felipe VI en la recepción al cuerpo diplomático acreditado en Madrid se pronunciaron el 31 de enero y recogen un resumen de la doctrina actualizada de la política exterior española. Pueden leerse en [www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades\\_discursos\\_detalle.aspx?data=5741](http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5741).

dedicación internacional y, aun en el caso de que la consiguieran, siempre estaría limitado a su sector concreto sin que ninguno de ellos pueda ejercer un papel de liderazgo diplomático transversal del que España sigue huérfana.

Los éxitos diplomáticos en esta coyuntura son complicados pero alguno puede mencionarse. El más sonoro, tal y como se acaba de apuntar, es que el antiguo responsable de Economía Luis de Guindos asuma en mayo la vicepresidencia del Banco Central Europeo. Sin quitar relevancia a ese logro, tanto desde el punto de vista genérico del estatus como en el ámbito concreto de la política monetaria, el hecho de que apenas existan otros altos cargos internacionales ejercidos por españoles ilustra una cierta pérdida de relevancia del país en la UE y el exterior durante los últimos años. La presencia de sus nacionales en puestos importantes no es el mejor criterio para medir la influencia de un Estado pero ni siquiera el propio Gobierno oculta que existe una infrarrepresentación, algo matizada al arrancar el año con este nombramiento para el BCE, con el de la española Clara Martínez Alberola como jefa de gabinete del presidente de la Comisión Europea, y con el de algunos diplomáticos españoles para responsabilidades sectoriales, tal y como se detalla a lo largo del documento. En ese mismo terreno de las candidaturas a responsabilidades exteriores, el cambio de año ha traído otras tres importantes noticias: las dos primeras en forma de éxito y la tercera como decepción. La más importante consiste en la elección de España como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el trienio 2018-2020, obteniendo más votos que otros aspirantes (un apoyo de casi el 95% de los países de la organización), lo que confirma que España sigue generando elevada confianza. El segundo logro ha sido la designación de la Comunidad de Madrid como sede del Centro de respaldo de Monitorización de la Seguridad de Galileo (GSMC), que dejará el sur del Reino Unido a causa del *Brexit* y al que aspiraban otras cuatro candidaturas. En cambio, se fracasó con Barcelona como sede para la Agencia Europea del Medicamento, en gran parte como consecuencia de la inestabilidad vinculada a la crisis constitucional en Cataluña.

Precisamente la conflictiva situación en esa comunidad autónoma seguirá marcando la actividad de la diplomacia española en el año. Ya se ha dicho que es descartable la reiteración de los graves desarrollos producidos en octubre pasado (celebración del referéndum inconstitucional, declaración unilateral de independencia en el Parlament y situaciones de alta tensión conectadas a esos hechos), pero el arranque de 2018 confirma que la retórica independentista sigue inflamada y no cesará la convulsión social, con el consiguiente impacto en la inversión empresarial extranjera, la llegada de turistas y otros indicadores económicos. Peor aún son los riesgos de fractura de la convivencia entre catalanes o el deterioro de la relación entre parte de Cataluña y el conjunto de España que, entre otros efectos más graves, deteriora la imagen del país como caso de éxito en lo relativo a convivencia democrática. Aunque el Gobierno ha tenido hasta la fecha un éxito casi total a la hora de recabar apoyos oficiales de la comunidad internacional a la integridad territorial y el respeto a la Constitución, también se ha constatado durante el otoño y el invierno que el punto débil de la respuesta gubernamental al proceso soberanista era la ausencia de una estrategia de comunicación. En la medida en que el relato del nacionalismo catalán se está escorando hacia la tesis de la supuesta falta de libertad y pluralismo del sistema político

español, a lo largo del año ganará fuerza en ámbitos minoritarios pero relevantes de la opinión pública internacional el cuestionamiento de la calidad de la democracia española o la necesidad de mediar en el conflicto. Un molesto debate en el que no se mueve cómodo el Gobierno y que implicará a otros actores sociales y políticos relevantes (resto de partidos, medios de comunicación, sociedad civil, intelectuales, etc.). Además, la energía que haya que dedicar a esta cuestión limitará la atención al resto de una agenda compleja, frustrando oportunidades de mayor peso exterior de España y condicionando en parte las relaciones bilaterales con determinados países.<sup>3</sup>

Si el conflicto catalán daña el prestigio internacional de España se estaría alterando además una tendencia a la mejora progresiva de la imagen exterior tras el descenso de los años de la crisis. Los últimos datos empíricos disponibles señalaban que la reputación española entre los países del G-8 había seguido creciendo hasta llegar a los 75 puntos; un notable que le hace ocupar el puesto nº 13 en el índice internacional, por encima de grandes países europeos como Francia, Alemania, Reino Unido o Italia (Country RepTrak 2017). También el Barómetro de Imagen de España muestra ese aumento del prestigio español en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia o Estados Unidos, con notas igualmente situadas alrededor del 7,5.<sup>4</sup> Por lo que se refiere a América Latina, donde la imagen de España es tradicionalmente peor que en los países ricos, también ha habido un aumento y es ahora de 69 puntos, cinco más que en el año anterior, marcando una importante mejora desde los 55 puntos en 2012. Estos datos no recogen aún la influencia que ha podido tener en la opinión pública internacional la crisis en Cataluña y la reacción del Estado; presente en las televisiones y periódicos de todo el mundo a lo largo de los últimos meses, y especialmente en octubre del año pasado. La escasa evidencia disponible a comienzo de 2018, a partir de un estudio exploratorio del *Reputation Institute*, apuntan que el impacto, aunque no será muy intenso, podría rondar los tres/cinco puntos.

Por lo que se refiere a la imagen entre los propios españoles, los resultados sí muestran un aumento nítido de la autoestima. Hay que tener en cuenta que la valoración del país cayó mucho más dentro que fuera del país, de modo que los españoles pasaron de calificarlo con 83 puntos en 2007 (un notable alto), a 53 (un aprobado raspado) en 2014, y ahora vuelven a acercarse de nuevo al notable con un 68 (Country RepTrak 2017). 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 a la que se alcanzó en 2014. También es destacable que, dentro del país, sigue siendo fuerte la diferencia entre la derecha y la izquierda a la hora de evaluar España: en

---

3 Sobre el desarrollo del conflicto, véase el documento “El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir?”, publicado por el Real Instituto Elcano el 23/X/2017 y actualizado el 4/II/2018, [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2017](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2017).

4 Véase la 7ª Oleada del Barómetro de Imagen de España (BIE), del Real Instituto Elcano, publicado en 2017: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/encuesta?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-7](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-7).

otro estudio donde se pregunta con una escala de 0 a 10, la izquierda valora su país con aprobado raspado (5), la derecha con casi un notable (6,7) y quienes se auto-colocan en el centro con un 5,8.<sup>5</sup>

Otra repercusión indirecta del conflicto catalán que lastrará la proyección de España en 2018 se expresa en el panorama político y parlamentario general. No es sólo que la gestión de la crisis ha beneficiado en los sondeos al principal socio parlamentario del Gobierno (Ciudadanos) en claro perjuicio del propio partido gubernamental, sino que el supuesto socio menor (Partido Nacionalista Vasco) se ha opuesto a apoyar los presupuestos para este año como protesta por la aplicación en Cataluña del art. 155 de la Constitución. Mientras continúe el actual bloqueo presupuestario, el gasto en política exterior no podrá beneficiarse del incremento previsto en el proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda, que ronda el 4% (y hasta un 8% en cooperación al desarrollo). Tampoco lo harán otras partidas con clara dimensión internacional como la seguridad y la defensa o la innovación científica y tecnológica a pesar de que, como luego se dirá, el Gobierno parece especialmente interesado en proclamar su voluntad de hacer efectivos aumentos en el primero de los ámbitos. Por otro lado, esa frágil posición del poder ejecutivo frente al legislativo no se ha traducido en que las Cortes hayan asumido más protagonismo exterior, ya sea en forma de diplomacia parlamentaria (para lo que no hay dinero ni mucha voluntad política) ni tampoco en un control más severo de las fuerzas de la oposición al Gobierno. Aunque sería deseable un incremento de la atención a los asuntos globales y de la UE por parte de los grupos parlamentarios, es también destacable que la inestable situación política no haya afectado al acuerdo sustantivo sobre los principales temas de la agenda exterior. Un consenso que comparten casi todos los partidos, plasmándose en muchos ejemplos concretos y que se extiende incluso a Podemos y al nacionalismo catalán en la subcomisión Congreso-Senado que trabaja sobre el *Brexit*.

Ese clima posibilita un fácil entendimiento político y abre una perspectiva hasta cierto punto optimista. No será en este año cuando pueda darse el empujón que necesita la política internacional y europea de España, pero en el medio y largo plazo hay expectativas de grandes acuerdos sobre las cuestiones de fondo. Además, aunque se trate de un consenso relativamente superficial, en el futuro podría sustentarse de manera más sólida gracias a los procesos de definición y planificación de la acción exterior que poco a poco se van institucionalizando. De hecho, en el tránsito entre los dos años el Consejo de Ministros aprobó: la nueva edición de la Estrategia de Seguridad Nacional (diciembre de 2017), el Informe Anual de la Acción Exterior correspondiente a 2016 (aprobado en enero), la Visión Estratégica para España en Asia 2018-2022 (en febrero) y el V Plan Director de la Cooperación (en marzo). Se trata de documentos más bien orientados a la comunicación estratégica que a la elaboración doctrinal o a la coordinación instrumental; y en el caso del

---

<sup>5</sup> Véase la 39ª Oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), publicado en 2018 con datos de 2017: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/encuesta?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/barometro/oleadabrie39](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie39).

Plan Director se recibió además con críticas por la escasez de recursos asignados. No obstante, muestran un camino, o al menos una cierta voluntad, de hacer más sofisticado, previsible y evaluable el proceso de elaboración de la acción exterior.<sup>6</sup>

Además, y como segunda nota esperanzadora para después del corto plazo poco propicio, no puede olvidarse la realidad objetiva que supone la fuerte proyección internacional de España. El país mantiene una buena presencia global, pese a cierta pérdida registrada a partir de 2010, causada en parte por la crisis y en parte por el ascenso de otras potencias regionales o emergentes que van ganando posiciones con respecto al mundo occidental.<sup>7</sup> Por dimensiones, la proyección económica exterior de España se corresponde más o menos con su PIB (12ª posición mundial) mientras que en el plano militar el papel internacional de España es más pasivo (17ª posición). Su fortaleza sigue estando en la llamada dimensión blanda, donde ocupa el 11º puesto del índice (gracias sobre todo al turismo o las migraciones, aunque es de destacar el crecimiento de variables de alto valor añadido como la presencia científica o cultural). Por regiones, España se proyecta fundamentalmente hacia Europa (61,1% de la presencia total en 2016), siendo menores las proporciones en América Latina (13,6%) y Norteamérica (8,4%), Magreb y Oriente Medio (7,2%), Asia y Pacífico (7%), y África Subsahariana (2,7%). La naturaleza de la proyección varía en cada región. Los vínculos con Europa y América son sobre todo económicos, con Asia y Pacífico el eje de la proyección exterior está en la dimensión blanda, mientras que la presencia militar es más clara en Magreb y Oriente Medio.

---

<sup>6</sup> En las distintas secciones de este informe se citan los documentos especializados. Por lo que se refiere al Informe Anual, transversal a la acción exterior, hay que señalar lo positivo de que, en cumplimiento de la Ley de 2014, se haya realizado su segunda edición. Pero debe lamentarse que, pese a estar elaborado desde junio de 2017, no pudiera publicarse hasta que en enero de 2018 se reunió el Consejo de Política Exterior tras más de un año sin hacerlo. Véase el Informe en [www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2016\\_INFORME%20ANUAL%20ESTRATEGIA%20EXTERIOR%204%20sin%20marcas.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2016_INFORME%20ANUAL%20ESTRATEGIA%20EXTERIOR%204%20sin%20marcas.pdf).

<sup>7</sup> Véase la última edición del Índice Elcano de Presencia Global, que incluye 100 países y coloca a España en 12º lugar: [www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/documento/150](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/documento/150).

## 2 Perspectivas en el ámbito de la seguridad: más viejas que nuevas amenazas

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

En 2018, salvo en lo que se refiere a la larga guerra en Siria o a las tensiones diplomáticas con Irán y Corea del Norte, la agenda internacional de seguridad y defensa no presenta grandes desafíos. Las expectativas de desencuentro entre EEUU y el resto de miembros de la OTAN se han relajado respecto al momento de la inauguración de la presidencia de Donald Trump. La cooperación transatlántica en el terreno militar se ha reforzado, los aliados europeos han incrementado su esfuerzo presupuestario de defensa y desplegado sus fuerzas en el flanco este para responder al desafío ruso que continúa latente, por lo que no se esperan grandes novedades para la Cumbre de julio en Bruselas. España, que está contribuyendo solidariamente a los esfuerzos anteriores, deberá seguir reivindicando una mayor definición del papel de la OTAN en su espacio estratégico inmediato (Mediterráneo occidental y Sahel) para salir del limbo de una proyección de estabilidad demasiado vaga en un flanco sur que es exageradamente amplio y que contiene todo menos Rusia. A la contribución militar y política señalada, se añade el compromiso del Gobierno de aumentar su gasto militar en más de un 80% en los próximos siete años, hasta unos 18.000 millones de euros, en torno al 1,5% del PIB. Un incremento que no llega al compromiso de gasto del 2% pero que servirá, de cumplirse, para que los aliados dejen de señalar con el dedo a España por estar a la cola del esfuerzo presupuestario.

Por lo que se refiere al ámbito de la UE, la gran novedad del momento consiste en el lanzamiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), tras el impulso decidido de Francia, Alemania, Italia y España. Se activó en septiembre de 2017, consiguiéndose un éxito de convocatoria pues se han embarcado 25 Estados miembros (todos menos el Reino Unido, Dinamarca y Malta) a cambio de reducir su nivel de ambición. En 2018 la seguridad europea tendrá que lanzar los primeros proyectos vinculados a la PESCO y pasar a limpio las decisiones alcanzadas sobre el mando militar para misiones no ejecutivas, el Fondo Europeo de Defensa, los *battlegroups*, la financiación de las operaciones, la coordinación de los planeamientos de defensa y los programas de investigación y desarrollo. Son acciones que potenciarán la autonomía estratégica europea a medio y largo plazo, pero que a corto exigen de los Estados miembros un esfuerzo importante de seguimiento, negociación y asignación de recursos para asegurarse de que los progresos en todos los campos anteriores se alinean con los intereses nacionales.

En el plano operativo, la UE no tiene previsto adoptar misiones ejecutivas u operaciones de importancia, lo que representa un alivio para España que lidera las contribuciones nacionales a la misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (y que también tiene presencia en seis de la OTAN y tres de Naciones Unidas). En estos momentos hay tropas y equipos españoles en todas las operaciones europeas, incluyendo *Althea* en Bosnia-Herzegovina y las otras seis que concentran su actividad en el norte de África: las dos de tipo naval en el

Mediterráneo (*Shopia*, centrada en detener las redes de inmigración irregular) y el Índico (*Atalanta*, contra la piratería), las tres de formación y mejora de capacidades militares en República Centroafricana, Somalia y Mali, y finalmente la contribución logística en Senegal a las operaciones que Francia y un grupo de países africanos realizan contra el yihadismo en Mali. Se trata de contribuciones, centradas en el Sahel, que afectan a desafíos directos a la seguridad española, pero lo cierto es que se trata de un sobreesfuerzo que debería revisarse a medida que se incremente la contribución presupuestaria a la UE en este terreno.

Dentro de la agenda nacional, el principal desafío para la política de defensa es el de materializar todas las expectativas que se han generado durante el primer año de la Legislatura en relación con el aumento del gasto de defensa y el nuevo ciclo inversor en equipamiento, aunque el retraso en la tramitación de los presupuestos de 2018 ponga en peligro comenzar a aplicar ese incremento. Al compromiso de mayor gasto con la OTAN ya señalado, el Gobierno ha añadido nuevas expectativas de inversión asociados al coliderazgo español de las iniciativas europeas y a la compra de equipos militares. El aumento de recursos debería no sólo cubrir lo anterior, sino también el pago de los equipos principales de armamento –reprogramados por enésima vez–, los gastos de operaciones en el exterior y la recuperación de las inversiones en I+D, mantenimiento y modernización. Para hacer frente a todos esos objetivos de gasto, y más allá del bloqueo coyuntural de la tramitación presupuestaria, el Gobierno deberá articular un apoyo parlamentario suficiente y sostenido que permita traducir a corto plazo todas esas expectativas de gasto en un planeamiento militar e industrial sostenible. Y el desafío radica tanto en acordar en qué se debe gastar el incremento como en consensuar un programa plurianual y financiero para hacerlo.

Mientras, las fuerzas armadas y el sector industrial acumulan expectativas de inversiones que difícilmente casarán con los presupuestos disponibles y, además, deberán competir por los fondos comunes de la Comisión con las industrias y ejércitos de otros países, especialmente de Francia y Alemania. La Agencia Europea de Defensa, que dirige el diplomático español Jorge Domecq, cuyo mandato ha sido recientemente renovado, decidió en mayo de 2017 reforzar su misión en todas las actividades relacionadas con la defensa financiadas por la UE y desempeñará un papel creciente en la cooperación entre los Estados miembros para el desarrollo de los recursos militares y la mejora de sus capacidades operativas, la innovación tecnológica, la formación, el apoyo a las operaciones comunes y el fortalecimiento de la industria europea. La defensa nacional tendrá que acostumbrarse a reajustar su ámbito de soberanía a medida que progrese la europeización de la defensa.

Por lo que se refiere a la elaboración doctrinal y la coordinación gubernamental, 2018 tendrá que concretar los contenidos genéricos de la antes mencionada Estrategia de Seguridad Nacional que ha renovado el texto de 2013.<sup>8</sup> La nueva Estrategia no da orientaciones precisas sobre cómo afrontar los desafíos que menciona, ni sobre cómo liderar las políticas de los diferentes ministerios y agencias. Habrá que esperar a una nueva Directiva de Defensa Nacional, prevista para este año, para conocerlo. Durante su elaboración se ha mejorado

---

<sup>8</sup> Véase la nueva Estrategia de Seguridad, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Ministros en diciembre de 2017: [www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017](http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017).

notablemente en la participación y en la profundidad del análisis estratégico, aunque más en su dimensión de seguridad que en la de la economía. También en 2018, la ciberseguridad tendrá que poner en marcha el nuevo Centro de Operaciones de Seguridad, para reforzar la protección de las redes de la Administración frente a los nuevos tipos de ciberataques. Igualmente, y para hacer frente a los ataques que afectan a la seguridad pública, el Gobierno tendrá que implementar y desarrollar en colaboración con los operadores y proveedores privados la reciente trasposición de la Directiva de la UE sobre la seguridad de las redes y sistemas de información (la llamada Directiva NIS).

Por último, y en el apartado de desarme, debe destacarse el nombramiento por consenso del embajador español Fernando Arias como futuro director general de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) para un período de cuatro años, que se hará efectivo a partir de julio. El esclarecimiento de los casos de no cumplimiento en el conflicto de Siria pueden otorgarle cierto protagonismo, sin que eso signifique que España adopte un papel especialmente beligerante en el conflicto que pueda suponer acompañar a EEUU, el Reino Unido o Francia en acciones militares de castigo al régimen de Bashar al-Assad. En todo caso, es cierto que la diplomacia española ha sido tradicionalmente activa en la erradicación de armas químicas (a través de labores de formación en América Latina) y en la no proliferación nuclear. En septiembre pasado incluso se expulsó al embajador de Corea del Norte como protesta por las pruebas de lanzamiento de misiles balísticos aunque esa decisión tuvo también que ver con el deseo de agradar a Washington en el momento de la visita de Mariano Rajoy a la Casa Blanca.

### *2.2. Lucha contra el terrorismo yihadista*

Poco antes de que empezara 2018, la antes mencionada 39ª oleada del BRIE volvía a poner de manifiesto la importancia que los españoles atribuyen al fenómeno del yihadismo global. Entre los cinco objetivos que los entrevistados consideraban prioritarios para la política exterior había dos expresamente relacionados con la amenaza terrorista. Así, se identificaba la necesidad de actuar frente al terrorismo yihadista como la segunda gran prioridad exterior española y en quinto lugar se especificaba el combate contra el autodenominado Estado Islámico (EI o Daesh). Esta fue justo la organización que asumió los atentados perpetrados los días 17 y 18 de agosto de 2017 en Barcelona y Cambrils, los más letales ocurridos en España desde el 11 de marzo de 2004 y que habían sido planificados para ser aún más mortíferos.

Estado Islámico ha experimentado un importante deterioro en 2017, incluyendo el colapso del califato establecido tres años antes sobre un amplio territorio de Siria e Irak, pero no va a dejar de ser la fuente preferente de amenaza para los países de Europa occidental en el corto plazo. No en vano, en buena parte de estos últimos ha provocado una inusitada movilización yihadista desde 2013. España no registra los niveles de radicalización ni de producción de combatientes terroristas extranjeros, respecto al tamaño de su población y de su población musulmana, tan elevados como, por ejemplo, los de Francia, Bélgica, el Reino Unido, Alemania, Austria, los Países Bajos, Dinamarca o Suecia. No obstante, España fue designada en 2015 como un blanco de EI al tiempo que al-Qaeda, la otra gran fuente de

amenaza terrorista, opera en algunas ramas territoriales muy cercanas como el Magreb o el Sahel. Además, en los últimos cuatro años, 233 yihadistas fueron detenidos por actividades de terrorismo (y ocho más murieron debido a su participación en las mismas). Prácticamente la mitad se habían desplazado a una zona de conflicto, o pensaban hacerlo, pero más de una cuarta parte pertenecían a células, grupos o redes con funciones operativas de terrorismo en territorio nacional.

El rango de posibles expresiones de la amenaza terrorista es amplio. En un extremo cabe ubicar tentativas de atentados espectaculares, múltiples, coordinados y altamente letales. Esta posibilidad se encuentra estrechamente asociada a decisiones de los mandos de operaciones externas de las dos organizaciones mencionadas y al peligro que suponen los yihadistas que, sin haberse desenganchado ni desradicalizado, retornen de zonas de conflicto a sus países europeos de procedencia. En el otro extremo cabe situar las actuaciones de individuos solitarios, inspirados por la ideología del salafismo belicoso y que intenten responder al reiterado llamamiento que los líderes de las distintas entidades yihadistas hacen a musulmanes radicalizados residentes en sociedades europeas para que actúen por cuenta propia. También son imaginables otras expresiones a medio camino de las anteriores como las que puedan llevar a cabo células no dirigidas centralizadamente, que sin embargo pueden resultar altamente letales.

Desde junio de 2015, el Nivel de Alerta Antiterrorista en España se ha mantenido elevado, en el nivel 4 –si bien reforzado– sobre 5. Durante este año se han de actualizar los recursos humanos y adecuar los recursos materiales que permitan mejorar las capacidades antiterroristas de Guardia Civil, Policía y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Pese a la existencia del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), hay también gran margen para perfeccionar la coordinación antiterrorista, incluyendo a las policías autonómicas catalana y vasca. Se deberá igualmente seguir acomodando el tratamiento jurídico del terrorismo yihadista a los avatares de un fenómeno en constante transformación.

Otro reto fundamental continuará siendo la implementación del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LRV) que funciona de manera desigual pese a estar en vigor desde 2015. La progresiva emergencia de un yihadismo propiamente autóctono y la necesidad de fomentar la sensibilización de la ciudadanía, con una mejor comunicación sobre el fenómeno para construir más resiliencia social, obligan a ello. En ese marco debe prestarse especial atención a los planes de desradicalización y rehabilitación de terroristas, no sólo ante el posible 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 las prisiones españolas.

Por otra parte, es imperativo sostener y desarrollar mecanismos de cooperación internacional, tanto bilaterales como multilaterales. En el ámbito de la cooperación bilateral hay tres socios de destacada importancia específica. Por una parte, en el marco europeo, Francia, el país vecino 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, origen del principal componente foráneo del yihadismo en España. Por último, igualmente importante a este respecto es la relación bilateral con EEUU, por la participación activa en la coalición internacional contra el Daesh que está liderada por las autoridades norteamericanas y en donde España contribuye a dar formación militar y policial a las fuerzas iraquíes.

En el ámbito multilateral, España debe estar entre los países cuyo empeño permita avanzar el antiterrorismo dentro de la UE, lo que incluye algunas de las misiones en el Sahel antes mencionadas pero también la prevención de la radicalización violenta. Igualmente le corresponde favorecer iniciativas de la comunidad internacional, a partir de resoluciones de Naciones Unidas, en los principales focos de terrorismo global. En unos casos, para contribuir a proporcionar capacidades antiterroristas y de prevención a países con insuficiencias en la materia, cuya eficacia será limitada si no van acompañadas de planes para fomentar el desarrollo socioeconómico, reducir corrupción y promover los derechos humanos. En otros casos, para degradar a las organizaciones terroristas actuando militarmente sobre sus infraestructuras y también por otros medios sobre su financiación. Además, España debe continuar liderando en Naciones Unidas y el G20 el despliegue de un Estatuto Internacional de Víctimas del Terrorismo que les reconozca y proteja. Es un papel en el que lleva años desempeñando un papel crucial y que en 2017 tuvo como principal hito la adopción de un Día Internacional, que se celebrará cada 21 de agosto.

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 ni a medio plazo, se beneficiaría extraordinariamente de la existencia de un amplio consenso parlamentario, para lo que existe como base el instrumento institucional del denominado Pacto Antiyihadista. Una oportunidad a este respecto la sigue ofreciendo la revisión, aún pendiente, de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR) ratificada por el gobierno español en 2012, que debería realizarse sin más demora en 2018.



## 3 Perspectivas en los ámbitos económicos: buena coyuntura pero retraso acumulado

### 3.1. Coyuntura económica mundial e implicaciones para España

A pesar de ciertos malos augurios, por los riesgos que representaban el auge de los populismos en el año anterior, 2017 trajo muy pocos sobresaltos económicos, lo que permitió una aceleración sincronizada del crecimiento global. Ese clima se ha trasladado a este año en el que las perspectivas, tanto en el mundo como en España, son muy positivas. Todo parece indicar que a lo largo 2018 se consolidará el crecimiento. De hecho, si el comercio internacional y la reducción de deuda siguen avanzando y si los salarios y la inflación repuntan, podría ser el año en el que podamos enterrar (aunque no definitivamente) la temida hipótesis del “estancamiento secular”, que tanto viene preocupando a economistas y políticos en los últimos años.

En los países desarrollados, el crecimiento será generalizado salvo en el Reino Unido, que está empezando a sentir las consecuencias del *Brexit*, e incluso podría apuntalarse tanto en la zona euro como en EEUU, donde se ha aprobado una reforma fiscal que en principio tiene que acelerar la expansión económica, por lo menos a corto plazo. Además, China parece que está manejando eficazmente la transformación de su modelo productivo, la India continúa creciendo a gran velocidad y tanto Rusia como Brasil están saliendo de las intensas recesiones sufridas los años anteriores. En definitiva, asistimos a un crecimiento mundial sincronizado no visto desde antes de la crisis de 2008.

En cualquier caso, el crecimiento no está exento de riesgos. De hecho, para algunos analistas, se trata de un año en el que se producirá la paradoja de que las excelentes perspectivas económicas convivirán con grandes riesgos geopolíticos globales. No cabe duda de que hay muchos focos de incertidumbre, aunque el único (de los anticipables) que tendría un impacto sistémico sobre la economía mundial sería un cada vez más improbable enfrentamiento militar entre EEUU y Corea del Norte. El choque entre las grandes potencias en Siria no parece ser capaz, por ahora, de descarrilar el crecimiento a corto plazo mientras que el resto de las erráticas y nacionalistas políticas de Donald Trump podrían dar lugar a guerras comerciales y a una grave erosión de las estructuras de gobernanza económica global, pero sus efectos no se sentirán en 2018. Otros puntos calientes en el panorama internacional apuntan al complejo ciclo electoral en América Latina; o a las tensiones políticas en Oriente Medio, que podrían afectar al precio del petróleo.

En el terreno financiero, no es descartable una subida de tipos de interés por parte de los principales bancos centrales que, de producirse, podría generar caídas bursátiles, inestabilidad en los mercados de renta fija y fuertes movimientos en los tipos de cambio. De hecho, durante los dos primeros meses de 2018 se han producido pérdidas en las bolsas como no se veían desde hace dos años y que han estado motivadas por el hecho de que la Reserva Federal diera comienzo a un nuevo ciclo restrictivo en la política monetaria.

Esta volatilidad, que también se explica por el miedo al proteccionismo de Trump y los problemas de los bancos en Europa y de las tecnológicas en EEUU, supone un aviso de lo que puede ocurrir si, tras 10 años de tipos muy bajos, estos cambian de forma brusca y sin una comunicación creíble.

En este contexto, y descartadas convulsiones sobre el euro a pesar del resultado de las elecciones italianas, la economía española debería seguir creciendo con fuerza, y llegar incluso a alcanzar una vez más el 3% de crecimiento y el medio millón de nuevos puestos de trabajo, animada por el *boom* del turismo, los bajos tipos de interés, el dinamismo del sector exportador, el buen comportamiento de la inversión y el del consumo, y la mayor holgura en la política fiscal. Esto facilitaría que el paro siguiera bajando hacia niveles socialmente más sostenibles, así como reducir la desigualdad y la pobreza, que han aumentado de forma dramática durante la última década. Además, en la medida en que los precios del petróleo no crezcan demasiado y que los principales socios comerciales sigan demandando productos españoles, se podría seguir combinando un fuerte crecimiento con un superávit por cuenta corriente, lo que contribuiría a reducir la enorme posición financiera neta internacional deficitaria, disminuyendo así la vulnerabilidad de la economía española ante *shocks* externos. El único gran riesgo para que se consolide este nuevo año de buen comportamiento económico es que la situación de inestabilidad política en Cataluña vuelva a complicarse. No obstante, el que el Tesoro español se financie a un coste históricamente bajo y que las agencias de calificación mejoren la nota de la deuda soberana son señales de confianza.

A largo plazo, en cambio, el riesgo mayor es que no se realicen las reformas en educación y en el modelo productivo necesarias para tener una economía más resiliente a los ciclos económicos y a la competencia cada vez más acervada de las economías emergentes, sobre todo las de Asia, que seguirá siendo la región más dinámica en el mundo. En el epígrafe de esta sección dedicado la innovación y la agenda digital se examina esta problemática con más detalle.

### *3.2. El panorama de la energía*

Los precios de la energía experimentaron una subida a lo largo de 2017 (el importe medio del barril de Brent se situó en 54 dólares), que estuvo facilitada por la prórroga del acuerdo de reducción de producción de petróleo conocido como OPEP+. Ese aumento, visto en positivo, ha aliviado la situación económica de algunos mono-productores, como Argelia o los países del Golfo Pérsico, y mejorado su situación de cara a las reformas, aunque la frontera entre permitir una mayor gradualidad y la ralentización de las mismas puede ser engañosa. En cambio, en Venezuela la industria petrolera está tan desmantelada que ni siquiera puede beneficiarse del auge de precios.

Esa tendencia al alza parece mantenerse para 2018 y la previsión de la Administración de Información Energética de EEUU para el Brent se sitúa en 61 dólares por barril, en un contexto de reequilibrio del mercado aunque, según la Agencia Internacional de la Energía, se mantenga un cierto exceso de oferta. También se prevé que, como ya pasó el año

pasado, siga aumentando la producción estadounidense, incluso de forma intensa, y que el factor Trump continúe desempeñando un papel distorsionador en el campo de la política energética, confirmando el giro de 180 grados con respecto a la presidencia de Barack Obama. En ese sentido, se verán nuevos envites regulatorios, pero tal vez también derrotas en el Congreso, los tribunales, varios de los 50 estados de la Unión o en algunas grandes ciudades norteamericanas. En ese contexto de continuidad, marcada por la consolidación de la OPEP+, se prevé la recuperación gradual del espacio de productores como Arabia Saudí, Argelia o sobre todo Rusia, pero no de Venezuela, que parece abocada a que la postración de su industria petrolera culmine el colapso del país.

No obstante, como se acaba de apuntar al hablar de los riesgos geopolíticos que ensombrecen las buenas perspectivas económicas generales, no está claro que el año solo traiga una extensión de lo ocurrido en el anterior. Hay grandes incertidumbres acumuladas que se concentran en Oriente Medio, donde se suma el deterioro endógeno de la situación con las actuaciones de la administración Trump (reconocimiento de la capitalidad de Jerusalén, nuevas sanciones a Irán, intervención en Siria) y la creciente presencia rusa (en la OPEP+ y cada vez más en el Mediterráneo oriental). La posibilidad de tensiones con impacto energético en la región aumenta, y con ella la prima de riesgo en los precios del petróleo. Conforme los mercados se reajustan y los intereses de los actores se alinean parece alcanzarse un equilibrio, en el que el entorno actual de precios resultaría aceptable para casi todos, pero cualquier cambio en la relación de fuerzas en Oriente Medio podría perturbarlo. En resumen, para 2018 la volatilidad geopolítica se mantendrá en máximos y concentrará buena parte de la atención de los mercados energéticos.

En clave europea y española, la pesada pero imparable maquinaria que constituye la política energética comunitaria seguirá desarrollando el paquete de invierno de finales de 2016 según lo previsto. Por lo demás, el año estará centrado en los objetivos de renovables y en la Ley de Transición energética y Cambio Climático que se analiza más abajo, en el epígrafe dedicado a la acción sobre el clima.

### *3.3. Innovación, agenda digital e internacionalización científica*

El año 2017 representó un momento simbólico, plasmado más en los anhelos de cambio que en los resultados tangibles, en el tortuoso camino de la economía española hacia un nuevo modelo que le permita no perder el tren de la transformación tecnológica. La denominada agenda digital está nominalmente en manos del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, pero, en la práctica, condicionada por las restricciones impuestas desde el Ministerio de Hacienda y, por añadidura, bloqueada por el retraso en la tramitación del presupuesto. No se puede, sin embargo, minusvalorar el esfuerzo del ministro Álvaro Nadal para aterrizar una hoja de ruta y consensuarla con los actores implicados en la nueva "Estrategia Digital para una España Inteligente". Para lograr dicho consenso se abrió un período de consulta pública en torno a cinco pilares: (a) Economía de los datos; (b) Ecosistemas 4.0; (c) Regulación Inteligente; (d) Infraestructuras tecnológicas; y (e) Ciudadanía y empleo digital. Los resultados de la consulta, sin embargo, retratan el escaso activismo y capacidad de influencia de la sociedad civil española para articular un debate profundo sobre una necesidad tan relevante

para el desarrollo no sólo de un nuevo modelo económico, sino de la democracia misma. Sorprende el dato de solo tres respuestas recibidas desde el ámbito de la investigación y de ninguna universidad en particular. La mayor parte de la comunidad de actores interesados son las grandes empresas y las administraciones públicas.

Entre las principales deficiencias al plan que supuestamente debería llevar a España a converger con Europa en este ámbito resaltan la falta de transversalidad, el escaso esfuerzo colectivo invertido en diseñar una política que no puede trazarse sólo desde un ministerio y el poco peso que el documento presta a la inversión en investigación o la reforma educativa. Es poco creíble que la estrategia tenga un impacto estructural en la economía española sin abordar las graves deficiencias en los sistemas de innovación, la captación de talento o la capacitación. Tal y como señala la Fundación COTEC, España es la única de las grandes economías europeas que no ha recuperado en términos reales los niveles de inversión en investigación previos a la crisis. Mientras que sus socios europeos invierten de media un 25% más que al inicio de la crisis, España está aún un 10% por debajo de los niveles de 2010. A ello se une las deficiencias de investigación del sector privado con menores recursos humanos que el sector público.

Pero, sin duda, el talón de Aquiles de la economía española y el muro que ninguna estrategia podría franquear sin abordarlo es la educación. En España, si bien el número de universitarios es similar al del resto de la OCDE, hay pocos profesionales con estudios medios finalizados. Frente a una media en la OCDE del 16% de la población entre 25 y 34 años sin educación secundaria o formación profesional, en España esta cifra asciende al 35%. El empleo intensivo de nuevas tecnologías y la creación de nuevas oportunidades no pueden saltar del papel de los modelos de negocio a la realidad competitiva sin contar con las capacidades y habilidades necesarias en el mercado laboral. Sin una visión más política o un reclamo, como una Constitución digital que pueda movilizar a la ciudadanía, parece que el Gobierno apuesta más bien por centrarse en los aspectos más tangibles y en reforzar el marco físico y normativo en el que pueda aflorar el talento. Es en esta dimensión doméstica, además del impulso a la conectividad 5G, la industria 4.0, la apertura de datos o la transformación de los servicios públicos, donde España debería concentrar sus esfuerzos en la formación en empresas y los ecosistemas de innovación (universidades, centros de investigación o *start-ups*). Porque el reto en esta materia de economía digital, ya no es sólo español sino europeo y las reglas de juego son globales. Los denominados “unicornios” (compañías tecnológicas con un valor de más de 1.000 millones de dólares) se concentran en EEUU y China. La UE está por detrás y, además, el bajo perfil de España en la agenda europea dificulta que pueda tener una voz propia en la estrategia europea.

Por lo que se refiere a las acciones específicas de internacionalización de la ciencia y la tecnología, 2018 arranca con la firma de un protocolo general de colaboración entre la diplomacia española (a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID) y la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (a través de la FECYT). Se pretende con él impulsar las relaciones científicas de España a partir de las conclusiones del Informe publicado en 2016 sobre Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación.

### *3.4. Cultura y proyección cultural*

De forma parecida a lo que ocurre en la I+D+i, la política cultural española no promete grandes cambios en los próximos meses. El marasmo de los últimos años se extiende a las dimensiones interior y exterior, resignadas ambas a un lugar secundario en los presupuestos del Estado y en la agenda pública. La incertidumbre sobre si se podrán abrir los tres centros del Instituto Cervantes anunciados en Dakar, Zúrich y Seúl es el aspecto más preocupante del impasse presupuestario, dado que la red del Cervantes no crece desde 2009, y en esos ocho años se han cerrado los centros de Florianópolis, Damasco y Gibraltar. Dos de las aperturas, además, llegarían a áreas clave: una a Asia oriental, donde sólo existen centros en Tokio, Shanghai y Pekín, y el otro a África subsahariana, que no tiene ninguno; el de Suiza, por su parte, sería el primer Cervantes en ese país. A punto de cumplir su primer año al frente del Instituto, Juan Manuel Bonet podría ver retrasado, también por razones presupuestarias, su “plan de choque cultural” –que debía haberse presentado el pasado otoño– con el que quiere reforzar tanto ese campo de la actividad del Instituto como su dimensión panhispánica.

En el contexto de la UE, la celebración en 2018 del Año Europeo del Patrimonio Cultural debe servir para consolidar uno de los cuatro ejes de la actual estrategia cultural de la Comisión, que ahora finaliza. De hecho España celebrará en noviembre, y organizado por AECID, un encuentro internacional sobre las conexiones del patrimonio y el desarrollo. El nuevo marco cuatrienal de la política cultural europea (2019-2022) –que ha empezado a discutirse bajo la presidencia búlgara del Consejo en la primera mitad del año– tendrá que profundizar en la interacción del campo cultural con cuatro dimensiones esenciales: el (lento) desarrollo del mercado único digital europeo, la protección de la propiedad intelectual en el cambiante entorno tecnológico, el programa Europa Creativa (2014-2020) y la diplomacia cultural europea, hasta ahora limitada a una Plataforma de Diplomacia Cultural encargada del asesoramiento a los países, mientras este año se activa finalmente un grupo de trabajo acordado en primavera de 2017. En el plano internacional, el seísmo producido por el anuncio de EEUU e Israel de abandonar la UNESCO en 2018 marcará, ineludiblemente, la gestión de la nueva directora del organismo multilateral, la ex ministra francesa Audrey Azoulay, cuando peor soplan los vientos para el multiculturalismo que ha sido base de su actividad desde hace más de una década.

Por lo que se refiere a las conmemoraciones y exposiciones internacionales, el año presenta varios hitos que volverán a marcar la agenda interior y exterior. Los 150 años de relación bilateral entre España y Japón llevarán “Velázquez y la celebración de la pintura: el Siglo de Oro en el Museo del Prado” al Museo Nacional de Arte Occidental de Tokio y al Museo de Arte de Hyogo; al tiempo, se celebrarán numerosas actividades de cultura nipona en Madrid, Toledo, Gran Canaria y Salamanca (sede del Centro Cultural Hispano-Japonés). Tras la reciente visita real y la celebración en 2014 de un año dual para celebrar los 400 años de la embajada Keicho, esta agenda bilateral de diplomacia cultural profundizará aún más en la buena relación de los dos países. Colombia será otro centro de importante actividad y proyección gracias al programa Foco que Acción Cultural Española desarrollará en ese país durante 2018 y 2019, 18 meses de presencia de la cultura española en las principales ciudades colombianas.

La celebración interna con más proyección exterior será la de los 800 años de la fundación de la más antigua de las universidades españolas, la de Salamanca (1218), cuna de los estudios internacionales. El calendario de conmemoraciones subrayará también a Sevilla como destino de decenas de obras de Bartolomé Esteban Murillo colgadas en las paredes de museos de todo el mundo y que acudirán al reencuentro con los 400 años del nacimiento del pintor sevillano. Por otro lado, el siglo de oro español estará en las pantallas de cine de todo el mundo desde mayo, con la esperada "El hombre que mató a don Quijote", que ha costado más de 17 años de producción al *Monty Python* Terry Gilliam (el documental "*Lost in La Mancha*" narra parte de aquellas penurias en 2002). Mientras, El Prado definirá el programa de su bicentenario (1819-2019) y el Cervantes cerrará el del 8º Congreso Internacional de la Lengua Española (Córdoba, Argentina, marzo de 2019), al tiempo que España va definiendo su propuesta para la próxima exposición universal que Dubái acogerá en 2020, y cuyo edificio central ha sido diseñado por Santiago Calatrava.

### 3.5. Perspectivas demográficas y migraciones

La recuperación del empleo en España está detrás del cambio de signo en el saldo migratorio: en 2017 se ha confirmado la tendencia iniciada hace ya dos años, España vuelve a ser un país de inmigración neta y la población total vuelve a aumentar gracias a esa inmigración. En el primer semestre de 2017 se trasladaron al país 237.000 personas y se fueron de él 184.000, lo que supone un saldo positivo de 53.000 personas, superior al del período equivalente del año anterior (30.000 personas). Como entonces, este saldo positivo encubre dos movimientos diferentes: en el caso de los alóctonos (los no nacidos en España) el saldo es muy positivo, pero en el caso de los autóctonos es todavía negativo (-13.000 personas), aunque menor que el de 2016, que a su vez era menor que el de 2015, indicando una continua caída de la emigración autóctona española.

El *Brexit* apenas ha tenido efecto en las salidas de españoles hacia el Reino Unido, pero sí lo ha tenido en la vuelta de británicos desde España hacia su país de origen. En el caso de los españoles, el Reino Unido sigue siendo el principal destino de la emigración registrada, pero el número de salidas ha disminuido. Todavía se van más españoles al Reino Unido de los que vuelven desde allí (6.000 frente a 2.000 en la primera parte de 2017). En el caso de los británicos, el cambio es más pronunciado: durante el primer semestre de 2017 dejaron España 13.000 británicos (un 40% más que en el primer semestre de 2016) y ahora son más los que se van que los que llegan (10.000 en la primera mitad de 2017).

La llegada de inmigración a España transcurre en su inmensa mayoría a través de canales legales, al menos en lo que se refiere a su entrada en el país, pero durante 2017 se produjo un aumento muy notable de las llegadas irregulares por vía marítima desde África. En el conjunto del año llegaron 28.000 personas (incluyendo las entradas por tierra a Ceuta y Melilla), el doble que el año anterior (14.000), en su gran mayoría en embarcaciones que partieron desde Marruecos y desde Argelia. Hay varias razones que pueden explicar este aumento de llegadas irregulares: el descenso del paro en España y la demanda específica de trabajadores en el sector agrícola –que ha vuelto a ser abandonado por los trabajadores españoles después de un período de regreso en los peores momentos de la crisis económica–,

el período de sequía en el Magreb que ha afectado a la población agrícola promoviendo su salida, las revueltas en el Rif marroquí y su represión, la desviación hacia esa zona de las fuerzas de seguridad del país, y, en una pequeña parte, el acuerdo entre Italia y Libia que ha frenado sustancialmente las salidas de inmigrantes hacia Italia.

Por ahora no existe evidencia de que se esté produciendo una desviación de las rutas, porque el aumento de la llegada a España se debe al mayor número de inmigrantes marroquíes y argelinos, no subsaharianos. A los magrebíes les ha afectado también el cierre de la ruta desde Turquía hacia la UE, por la que hasta 2015 estuvieron entrando migrantes marroquíes y argelinos. Pero, en cualquier caso, una desviación de las rutas desde el Mediterráneo central (Italia) al occidental (España) es una posibilidad en la medida en que los organizadores de estos desplazamientos (las llamadas “mafias”) buscarán caminos alternativos para conseguir la llegada a Europa. Por ahora, tampoco hay ningún signo de desviación de las rutas hacia el Atlántico, hacia Canarias, donde el número de inmigrantes irregulares llegados por mar sigue siendo muy bajo (400 personas) y ha descendido respecto al año anterior (700).

España cuenta con instrumentos políticos eficaces para gestionar la inmigración irregular, como los desarrollados con éxito en los países del África occidental desde 2006 y los acuerdos con Marruecos y Argelia que permiten la devolución a ambos países de sus inmigrantes irregulares. De hecho, la mayoría de los marroquíes y argelinos llegados irregularmente durante 2017 ya han sido devueltos. Pero estos acuerdos con Marruecos y Argelia no permiten la devolución de los inmigrantes subsaharianos que han atravesado previamente sus países y, en estos casos, España, como el resto de la UE, se enfrenta a la dificultad de identificar y devolver a su país de origen a estos inmigrantes. El problema para España es por ahora pequeño, especialmente cuando se compara con la situación de Italia, que recibió en 2017 más de 100.000 inmigrantes irregulares por vía marítima.

Si no fuera por la inmigración, la población de España estaría descendiendo, porque la natalidad sigue disminuyendo (un 6% durante el año pasado, en comparación con 2016) y la mortalidad aumentando (un 4%) por la estructura de edad envejecida. En el terreno de apoyo a la natalidad no se han producido avances importantes desde 2016 para el conjunto del país. No obstante, varias Comunidades Autónomas están ofreciendo apoyo económico a las familias con hijos pequeños aunque, dadas las limitaciones presupuestarias, esa ayuda se concentra en familias de muy bajos ingresos o con dificultades específicas, y tiene poco impacto entre el grueso de la población.

Respecto al asilo o refugio, el fracaso del sistema de reubicación diseñado por la Comisión Europea para los refugiados presentes en Grecia e Italia y que expiró el pasado 26 de septiembre, ha sido notorio. Aparte de la negativa de los Estados del Este de Europa a aceptar su cuota de refugiados reubicados, el sistema en conjunto ha funcionado mal y sólo se ha reubicado a un 27% de los 160.000 refugiados que, supuestamente, se encontraban en Grecia o Italia. En la práctica, los refugiados elegibles para ser reubicados no están allí, como el gobierno griego ha expresado por carta al español, explicando por qué no podía atender a la solicitud del primero para enviarle a un grupo de refugiados el pasado verano.

En conjunto, España ha recibido sólo el 11% de los 17.000 reubicados o reasentados (desde Líbano y Turquía) que se comprometió a acoger, 1.980 personas en total. Por otra parte, como se explicaba en la edición de hace un año, España no es un destino deseado por los refugiados procedentes de Oriente Medio o África oriental, y muchos de los que reciben protección aquí abandonan el país para dirigirse a otros países europeos donde ya están establecidos sus connacionales o donde el mercado de trabajo es más atractivo.

## 4 España ante los desafíos globales: los Objetivos de Desarrollo Sostenible

### *4.1. Los derechos humanos y otras prioridades en el contexto de la Agenda 2030*

En esta sección se analiza lo que 2018 puede suponer en lo relativo a los desafíos globales y al intento de abordarlos desde la comunidad internacional, y en consecuencia también desde la UE y España. La protección internacional de los derechos humanos es el primero de los retos globales pero Naciones Unidas ha ampliado y codificado esa obvia prioridad al aprobar hace dos años y medio la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, entre otras finalidades, pretende erradicar la pobreza extrema, combatir las grandes injusticias, y luchar contra el cambio climático. Son desafíos mundiales de carácter interconectado en los que se combinan elementos de protección medioambiental con otros de crecimiento económico e inclusión social.

A lo largo de 2018 una serie de citas internacionales relevantes colocarán los focos sobre el seguimiento de la Agenda 2030. Para empezar, ya se ha realizado en febrero la primera ronda para definir el futuro Pacto Global para una Migración Segura, Regular y Ordenada, siguiendo la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, y a lo largo del año se seguirá discutiendo sobre la distribución de costes y responsabilidades en la acogida y asistencia a refugiados; una negociación de gran importancia por los escasos progresos multilaterales realizados hasta la fecha y por la retirada de EEUU que considera este proceso incompatible con su soberanía nacional. Asimismo, en julio se reunirá el Foro de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible que tratará sobre los objetivos de contenido medioambiental y los medios de ejecución de la agenda, incluida la ayuda oficial al desarrollo (AOD). En tercer lugar, y con especial protagonismo para España, se realizará en noviembre un seguimiento especial de los progresos realizados en la consecución del objetivo relativo a la erradicación del hambre, cuando el Congreso de los Diputados acoja la primera Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición organizada por la FAO. Finalmente, es imposible no mencionar la COP24, a celebrar a finales de año en Polonia, que se examina en el epígrafe relativo a la acción climática.

Los ODS son 17 y no se va a analizar aquí la acción exterior española en cada uno de ellos pues, más allá de cuestiones de espacio, las restricciones presupuestarias y la asignación preferente de voluntad política por parte del Gobierno aconsejan centrarse en dos (la igualdad de género y la lucha contra el cambio climático) y, a continuación, examinar las respuestas que se intentan articular para lograrlos tanto en el terreno financiero e institucional de la cooperación al desarrollo como de la gobernanza multilateral global. Sin embargo, con carácter previo al análisis de esas cuatro cuestiones, debe destacarse que el año será también muy importante para la diplomacia española en el terreno específico de los derechos humanos pues, como se ha comentado al inicio de este documento, el país tiene desde enero la responsabilidad de participar en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU del que será miembro hasta diciembre de 2020.

Se trata de un órgano grande, con 47 miembros, e integrarlo no significa a priori que se reconozca la labor ejercida en ese ámbito, pero sí hay elementos de logro en la elección que merecen destacarse. Primero, el hecho de que el grupo de los países occidentales, donde sólo se elige a dos miembros, sea el más competitivo, tal y como demuestra el que Francia se viera abocada a retirar su candidatura durante este proceso de selección ante el mayor empuje de la española y la australiana. En los 15 primeros años de existencia del Consejo sólo el Reino Unido, Alemania, EEUU, Francia y los Países Bajos han tenido mayor presencia que España. En segundo lugar, porque la elección se produjo con un apoyo muy amplio (180 de los 186 miembros de la Asamblea General que votaron el pasado 16 de octubre, de forma secreta, lo hicieron por España), evitando la oposición que a veces suscitan otros candidatos occidentales y demostrando que el bienio previo en el Consejo de Seguridad ha sido juzgado de forma positiva.<sup>9</sup> El programa que España ya ha comenzado a desarrollar se divide en 19 puntos y, aparte de las cuestiones genéricas de lucha contra la discriminación o de defensa de la democracia y el Estado de Derecho, tiene como notas distintivas la promoción de la mujer, la lucha contra el racismo, la xenofobia y los delitos de odio, la protección de las personas con discapacidad, la abolición de la pena de muerte, el derecho al agua potable y al saneamiento, la lucha contra el tráfico de seres humanos, y la protección de civiles en conflictos armados y de las víctimas del terrorismo. Estos ámbitos se van conformando en los últimos años como prioridades españolas a partir de un valor añadido construido sobre experiencias internas exitosas o especialización de su política de cooperación.

No obstante lo anterior, debe señalarse que persisten algunos de los déficit ya señalados en ediciones anteriores de este documento en lo relativo a la labor española de protección de los derechos humanos. Desde el punto de vista internacional, esas carencias se refieren al escaso esfuerzo financiero en la materia que se arrastra desde la crisis económica, cuando se produjeron grandes recortes tanto en acción humanitaria como en las contribuciones a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pero hay también problemas en la dimensión interna que se plasman en el terreno de la pobreza infantil y en la realización de ciertas prácticas, denunciadas por las organizaciones de derechos, en la gestión de la inmigración ilegal, en especial por lo que se refiere al estado de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y a las devoluciones sumarias en frontera de los solicitantes de asilo. Este año, además, y en línea con el protagonismo de la crisis catalana, España tendrá que enfrentarse a críticas por la gestión del conflicto que ya surgieron en el pasado otoño tras la actuación policial durante el referéndum ilegal del 1 de octubre. En estos momentos, y a instancias del ex presidente de la Generalitat Carles Puigdemont, hay una actuación en marcha por parte del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

---

9 Véase el análisis de Jessica Almqvist (2018), "Maximising the outcomes of Spain's political engagement with the UN", ARI, nº 25/2018, Real Instituto Elcano, que examina la agenda española para el trienio 2018-2020: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari25-2018-almqvist-maximising-outcomes-spain-political-engagement-un](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari25-2018-almqvist-maximising-outcomes-spain-political-engagement-un).

#### 4.2. La igualdad de género

El balance de 2017 en lo referente a la acción exterior española para promover la igualdad de género resulta decepcionante. En julio se aprobó el II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad que, pese a los esfuerzos en su elaboración, adolece de algunas incoherencias o debilidades y no asigna financiación. En el nivel de la UE, España no ha aprovechado la reflexión en marcha sobre el futuro de Europa para introducir el debate y visibilizarlo como una prioridad nacional. También se ha perdido la oportunidad que brindaba el arranque de una nueva legislatura para liderar con el ejemplo impulsando de manera decidida el nombramiento de mujeres como embajadoras (el número apenas ha pasado de ocho a 14, de un total de 116 misiones en el exterior), por lo que la imagen y la representación de España en el mundo sigue siendo masculina. En suma, no se ha cumplido ni el escenario internacional ni a través de las decisiones de ámbito nacional con proyección exterior, con las expectativas que cabe esperar de un país que define la igualdad de género como un rasgo distintivo de su política exterior, tal y como se acaba de mencionar a propósito de su agenda para el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Por contraste, el panorama mundial en la materia presenta algunos avances legales que han sido bienvenidos por ONU Mujeres, tales como la autorización a las saudíes para obtener la licencia de conducir, la aprobación de leyes contra el matrimonio infantil en algunos países de América Latina o, en un nivel mucho más ambicioso, la ley islandesa contra la discriminación salarial. No obstante, las proyecciones para 2018 no son esperanzadoras. Según los últimos datos, recogidos por el World Economic Forum, la brecha global de género (que ha aumentado por primera vez en una década) será aún más difícil de cerrar si no se toman medidas adicionales, calculándose que el logro de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el ámbito económico requerirá de media 217 años. Todos los países, casi sin excepción, tendrán que situar la igualdad de género en un lugar prioritario de su agenda si quieren avanzar o incluso si sólo aspiran a evitar retrocesos. Si no es así, las mujeres seguirán padeciendo lacras como la violencia de género (que afecta a un tercio de las mujeres en todo el mundo) y, más allá del terreno de los derechos y libertades, habrá consecuencias económicas por la enorme pérdida de talento que la desigualdad supone. Sin embargo, es difícil identificar apenas a media docena de países comprometidos y, si bien España aspira a estar en ese grupo, debe hacer más, tanto como actor clave en el escenario global, como en el ámbito europeo y nacional.

Está claro que en el trienio 2018-2020 hay una buena oportunidad para mostrar liderazgo desde el Consejo de Derechos Humanos, tanto por la capacidad concreta de influencia que otorga a la hora de elaborar recomendaciones internacionales como por el estatus de referente y altavoz que potencialmente contiene. Como ya hizo en relación al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2015-2016, España incluyó en su candidatura la lucha por la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Y, como ya se ha dicho, esta cuestión es ahora un objetivo prioritario en su programa. Pero “alzar la voz por la igualdad de género”, y hacerlo en diálogo con la sociedad civil, como se ha querido subrayar, tendrá que traducirse en iniciativas y medidas durante su mandato. A modo de ejemplo, podría establecer mecanismos de intercambio e interlocución permanentes con las organizaciones

feministas y organizaciones de mujeres que realizan el seguimiento de la agenda. O, de forma aún más concreta, contribuir a impulsar avances en una serie de países con los que mantiene buenas relaciones (México y Colombia o, en otro nivel, China y Arabia Saudí) que se someterán a examen en 2018 y donde la situación de la mujer es especialmente delicada.

Por lo demás, y dados los escasos avances en 2017 por parte de la acción exterior española en los tres planos que se han mencionado al inicio (mujeres y paz, promoción de la perspectiva de género en la UE y feminización de la diplomacia), las tareas pendientes para este año vuelven a remitir ahí. Primero, y por lo que se refiere a la implementación del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, se podría aprovechar su carácter de documento vivo, susceptible de ser adaptado, e incorporar en 2018 algunas de las mejores prácticas, así como medidas dotadas de financiación específica para que ésta no sea una oportunidad perdida de avanzar en los objetivos de la Resolución 1325 de Naciones Unidas.<sup>10</sup>

Adicionalmente, España debería dar prioridad a la promoción de la igualdad efectiva en las políticas de la UE y en el actual debate sobre el futuro de la integración; máxime teniendo en cuenta el estancamiento o incluso los recientes retrocesos en esta materia según los datos del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE). Y, en tercer lugar, es imperativo asumir un compromiso más fuerte para promover la paridad en la propia proyección exterior. Eso debe afectar tanto a las misiones militares en el exterior (según datos de Naciones Unidas, solo 36 mujeres, entre los 613 españoles contabilizados, han contribuido a las últimas operaciones de paz) como a la diplomacia, considerando que sólo el 24% de la carrera son mujeres y que sólo hay un 12% de embajadoras (porcentaje inferior a la cifra más alta que se alcanzó en 2011, con casi un 16%). Es de esperar que la creación en marzo de un puesto de embajadora en misión especial para la Igualdad de Género contribuya a avanzar en la integración transversal de la perspectiva de género en todas las dimensiones de la política exterior.

### *4.3. El cambio climático*

En 2017 se ha afianzado el apoyo de la comunidad internacional, con la notoria excepción de EEUU, al Acuerdo de París y se ha seguido avanzando en el despliegue de energías renovables más eficientes que posibiliten la transición energética hacia una economía de menores emisiones. La gobernanza climática global va a seguir trabajando activamente a lo largo de este año a través del llamado Diálogo de Talanoa, que supone la primera evaluación formal del avance hacia el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C en relación a la era preindustrial. La importancia de esta evaluación radica en que influirá en la nueva ronda de compromisos de reducción de las emisiones a presentar en 2020 por las Partes del Acuerdo de París. Además, 2018 es la fecha límite acordada para diseñar las reglas de implementación del propio Acuerdo adoptado en la Cumbre del Clima de París (COP21). El resultado de la negociación realizada en 2017 en Bonn (COP23), bajo la presidencia de Fiji, es un conjunto de textos técnicos que incluyen las posturas de todas

---

<sup>10</sup> Véase un análisis sobre los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, a cargo de María Solanas, Real Instituto Elcano, ARI, nº 82/2017, con enlace al contenido del texto oficial: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari82-2017-solanas-retos-pendientes-ii-plan-nacional-accion-mujeres-paz-seguridad](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari82-2017-solanas-retos-pendientes-ii-plan-nacional-accion-mujeres-paz-seguridad).

las Partes por lo que ahora hay que seleccionar las opciones allí contenidas y aprobar reglas de implementación consensuadas en la COP24 a celebrar en Katowice, Polonia, a finales de año.

2018 es también el segundo año de la era Trump, quien ha anunciado la intención de retirar a su país del Acuerdo de París tan pronto como sea posible y dismantelar la política federal en materia energética y climática de la era Obama. Parece probable que EEUU continuará su giro aislacionista y negacionista a lo largo de 2018, pese al consenso científico en contra, los eventos extremos padecidos en el país a lo largo de 2017, o la preocupación creciente de gran parte de su opinión pública. La Estrategia de Seguridad Nacional, revisada en diciembre pasado, ha dejado de considerar el cambio climático como una amenaza para pasar a considerar la independencia energética como clave en la seguridad del país. No obstante, como ya ocurrió en 2017, es previsible que muchas autoridades estatales o locales y las propias empresas puedan paliar en parte este giro, con conflictos en los tribunales por cuestiones climáticas (como muestran las acciones emprendidas por las ciudades de Nueva York y Los Ángeles) y con un aumento en la desinversión en el sector de los combustibles fósiles.

Por lo que se refiere a la UE, la situación es obviamente mejor y ha habido avances en materia de clima y energía, emisiones y cambio en el uso de la tierra. No obstante, 2017 no ha despejado algunas dudas vinculadas al *Brexit* y al grado de ambición y capacidad de negociación de la UE-27. Vista la actitud de EEUU, cada vez más voces piden un liderazgo climático europeo, compartido entre las instituciones y los Estados miembros, que contaría con el apoyo de China entre otros. Como quiera que sea, a lo largo de 2018 la UE seguirá trabajando en el proceso de transición hacia un modelo de desarrollo hipocarbónico. El programa de trabajo de la Comisión incluye completar la Unión de la Energía, y definir su gobernanza, y en la primera mitad del año se están negociando varias directivas sobre energías renovables, eficiencia energética y diseño del mercado eléctrico. Otras decisiones relevantes que se esperan en el año son el establecimiento de un presupuesto para la descarbonización de la economía en 2050, la aceptación del aumento del objetivo de renovables al 35% en 2030 y el aumento del objetivo de eficiencia energética al 35% en 2030. Además, en 2018 los Estados miembros de la UE tendrán que presentar sus Planes Integrados de Energía y Clima con un horizonte 2030 que, según la Comisión, deben ser ambiciosos y coherentes para proporcionar estabilidad regulatoria y así fomentar la inversión en una economía de menores emisiones. En el ámbito exterior, es posible que se produzca el acuerdo para establecer una hoja de ruta de comercio sostenible de electricidad entre Marruecos y la UE, que se esperaba ya el año pasado.

En lo relativo a España, lo más destacado es la inminente tramitación parlamentaria de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, cuyos primeros anteproyectos se redactaron el año pasado. Es pronto para analizar su contenido pero es probable que sea una ley marco, con objetivos para 2030 y 2050, que contemple la creación de instituciones similares al Comité de Cambio Climático del Reino Unido o un artículo parecido al 173 de la ley de transición energética francesa para el crecimiento verde, gracias al cual se haría explícita

la exposición al riesgo climático del sector privado. Sería también importante que ayudase a asegurar el cumplimiento de los compromisos de financiación climática internacional, incluyendo la obligación de planificar las contribuciones españolas por lo menos a cinco años vista, quizá coincidiendo con las evaluaciones quinquenales previstas en el Acuerdo de París. El presidente del Gobierno Rajoy se comprometió en la Cumbre de París a que dicha financiación alcanzase los 900 millones de euros anuales a partir de 2020, un compromiso que ha reiterado en la Cumbre un Planeta (*One Planet Summit*), organizada por Emmanuel Macron a finales de 2017. Por otro lado, siguen pendientes otras iniciativas de calado como la reforma fiscal verde, la coordinación e integración de la política climática y ambiental en otras políticas, y el impulso al cambio climático en la política exterior. De acuerdo a los barómetros de opinión del Real Instituto Elcano, la lucha contra el cambio climático venía siendo desde 2011 la segunda prioridad en materia de política exterior española para los encuestados pero ahora, según la antes citada 39ª oleada del BRIE, los españoles la sitúan en primer lugar. Es una razón de peso más para cumplir con los compromisos internacionales y coliderar la acción climática en la UE.

#### 4.4. La cooperación al desarrollo

Según los datos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que ofrece el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Cooperación Española ha experimentado una ligera subida al pasar el desembolso efectivo desde el 0,12% de la renta nacional bruta en 2015 al 0,19% en 2017. Es una cifra muy lejana del 0,31% de media de los países de la OCDE, que curiosamente España consiguió superar en 2016, pero como consecuencia de una circunstancia tan excepcional como fue el contabilizar una condonación de deuda a Cuba de cerca de 1.500 millones de euros. Al margen de esa circunstancia extraordinaria, la reversión del declive de la AOD española sigue siendo lenta aunque en 2018, si se aprueban los presupuestos, podría volver a crecer un poco y superar el 0,2% de la renta nacional bruta. España queda muy lejos del objetivo emblemático del 0,7%, que sólo cumplen el Reino Unido, Luxemburgo y los países nórdicos, pero sí está por delante en el CAD de EEUU (0,18%), Grecia o Portugal y los países de Visegrado.

Por lo que se refiere a la AOD europea, los acontecimientos más relevantes durante 2018 serán los relacionados con la negociación del Marco Financiero Plurianual post 2020 que se iniciará en el segundo trimestre de este año y comprenderá la revisión del techo presupuestario de la UE, actualmente en el 1% del PIB, así como su distribución entre políticas interiores y el capítulo denominado "Europa Global", que incluye diversos instrumentos y fondos europeos de financiación del desarrollo. En principio, todos estos programas verán su importe reducido como consecuencia del *Brexit*, que se hará efectivo en marzo de 2020. Sin embargo, el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ha anunciado su intención de proponer un incremento de la capacidad de gasto que facilitaría el mantenimiento del nivel de ayuda de la UE y, en una Europa a 27, una mayor contribución relativa de cada Estado miembro a la financiación de los ODS. Ese aumento presupuestario sería el más coherente con un escenario europeísta que España dice preferir, pero está por ver si es un escenario que se apoye desde Madrid.

2017 fue un año de redefinición institucional de la Cooperación Española al haberse creado la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, que sustituye –con menor rango– a la antigua Secretaría General competente sobre la materia dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe. La nueva Dirección General cuenta con dos subdirecciones generales: una dedicada a tareas de Planificación, Evaluación y Coherencia de Políticas y la otra a los asuntos multilaterales y europeos. Esta unidad específica revela la importancia que ha cobrado la UE para la Cooperación Española. Esto es así por dos motivos. Primero, porque las partidas canalizadas por esta vía eran obligatorias y por tanto quedaron intactas en las sucesivas reducciones de la AOD que se dieron a lo largo de la última década, de forma que la importancia relativa, para España, de su ayuda canalizada a través de la UE ha escalado hasta el 57% (818 millones de euros de una ayuda neta de 1.446 millones en 2015). Y, en segundo lugar, porque las instituciones europeas se han convertido en un socio clave pues España ejecuta un número importante de fondos fiduciarios de la Comisión en la modalidad que habitualmente se etiqueta como cooperación delegada. Es decir, la AECID canaliza en cada vez mayor medida presupuestos externos de ayuda, frente a fondos españoles.

Siguiendo con el plano organizativo, 2017 también fue importante porque se creó la Embajada en misión especial para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que ha desempeñado un papel crucial en la formación de la que es hoy la estructura administrativa responsable de poner en marcha en España un Plan de Acción que englobe la lucha contra el cambio climático y las cuestiones de desarrollo. La estructura diseñada se ha plasmado en forma de Grupo de Alto Nivel, vinculada a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos que depende del presidente del Gobierno. Hay que celebrar la creación de esta instancia que va más allá del ámbito de la cooperación al desarrollo, algo imprescindible dado que los ODS interpelan el conjunto de toda la acción exterior (no sólo la lucha contra el cambio climático sino también los derechos humanos, la igualdad de género, la contribución a la seguridad y la provisión de bienes públicos globales, las migraciones y el respeto a la diversidad cultural) y de buena parte de las políticas internas (desde la energética hasta la de salud). No obstante, y pese a su vinculación con Moncloa, cabe también preguntarse por la capacidad transformadora real de un órgano de ese nivel.

Es esta nueva arquitectura institucional, compuesta por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, la AECID, la Embajada en Misión Especial y el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, la que tiene también que supervisar, a partir de abril de este año, la aplicación del V Plan Director de la Cooperación Española que estará vigente hasta final de 2021.<sup>11</sup> Se trata del primer ejercicio de programación bajo el paraguas de la Agenda 2030, motivo por el que hubiera cabido esperar algo más revolucionario a lo finalmente aprobado por el Consejo de Ministros. El Plan establece cuatro objetivos que se corresponden con las esferas de la Agenda 2030 (personas, planeta, prosperidad y paz), modifica el número de países prioritarios, que pasan de 23 a 21, y añade otros 14 Estados socios de renta media, a los que denomina de “cooperación avanzada”. Pese a estas novedades, el documento

---

<sup>11</sup> Véase el V Plan Director de la Cooperación Española, aprobado en marzo, para el período 2018-2021 en: [www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Espan%CC%83ola.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Espan%CC%83ola.pdf).

parece haber estado más guiado por las inercias del pasado que por los nuevos principios. Expertos, ONG, partidos de la oposición y ciertas Comunidades Autónomas lo han criticado por la ausencia de un marco financiero acorde con una cooperación que, potencialmente, podría atender la práctica totalidad de los 17 ODS. Al margen de las siempre controvertidas cuestiones presupuestarias, el Plan también decepciona por parecer aspirar a programar exclusivamente la ayuda bilateral ejecutada por la AECID pues sólo aparecen menciones vagas a la cooperación multilateral y, más específicamente, no hay directrices para la canalizada a través de la UE. Es decir, si se atiende a los datos de ayuda más recientes, el Plan Director vendría solo a programar unos 500 millones de euros.

### *4.5. La gobernanza global*

La diplomacia española ha realizado durante 2017 un gran esfuerzo en la promoción de su agenda interior y no ha jugado el relativo protagonismo que, en condiciones normales, le podría corresponder en el impulso de los temas globales dentro de Naciones Unidas o del G20. Es verdad que, como se ha visto al repasar los ámbitos de los derechos humanos y de la Agenda 2030, ha habido algunos logros sectoriales relevantes. También debe valorarse positivamente el nombramiento en junio de la diplomática española Ana Menéndez como asesora para asuntos políticos del secretario general de la ONU António Guterres, con rango de secretaria general adjunta y por el que forma parte del nuevo Comité Ejecutivo de Naciones Unidas. Sin embargo, ha sido menor el papel desempeñado en el tratamiento de las grandes cuestiones multilaterales transversales que fundamentalmente se sustancian en la Asamblea General. De hecho, el otoño pasado fue el primero de su reinado en el que Felipe VI no se dirigió a la misma, pues lo desaconsejaba la crisis de Cataluña.

En el G20, del que España es país “invitado especial permanente”, la presencia fue algo más activa. En la cumbre de julio en Hamburgo, bajo presidencia alemana, el presidente del Gobierno logró introducir una reivindicación de las víctimas del terrorismo, tanto en la reunión como en la declaración paralela sobre el tema. Mariano Rajoy también aprovechó para presentar un balance positivo de las reformas económicas internas y su impacto en el crecimiento tras casi 10 años de crisis. Y, a la salida de esa cumbre, si bien el plenario no entró en el tema, el presidente pudo afirmar que “ni un solo país” apoyaba la independencia de Cataluña. Es decir, que este foro demostró ser útil para impulsar algunos temas ante los que España es sensible, como amplificador de la imagen del país y para apoyar cuestiones importantes de política doméstica. Más allá de esa agenda, en Hamburgo se produjo una defensa cerrada del libre comercio, en la que participó activamente España. Sin embargo, la cumbre también marcó una clara división al respecto con los EEUU de Donald Trump, lo que obligó a aguar la declaración final en este punto. De hecho, el G20 está ahora en un proceso de reflexión sobre cómo acomodar al que quizás es su miembro principal. El año 2018 va a ser un año decisivo al respecto.

La presidencia del grupo corresponde en este año a Argentina y, dentro de la continuidad, el presidente Mauricio Macri quiere poner el énfasis en tres prioridades: el futuro del trabajo y la educación para la era digital, infraestructuras sostenibles y la seguridad alimentaria. Es claramente una agenda desde América Latina que interesa a todos, y en la que ha de

entrar España. A través de los *sherpas* de los presidentes, Argentina se está coordinando especialmente con los otros dos países de la región que son miembros (Brasil y México) pero España, pese a su dimensión iberoamericana, no ha sido invitada a estas reuniones. En parte, se debe a que Buenos Aires le considera un país esencialmente europeo, pero tampoco se ha intentado seriamente participar. En todo caso, está claro que Madrid no debe desaprovechar este año de G20 argentino, en un momento además dulce de la cooperación bilateral.

Por último, y en una dimensión multilateral en la que España está siendo más activa, deben destacarse los esfuerzos por reforzar la agenda diplomática hacia África y contribuir a una gobernanza regional que tiene creciente alcance global. Así, el presidente del Gobierno participó en noviembre en la V Cumbre UE-África en Costa de Marfil, en la que abordó la cooperación en materia de migración, la creación de oportunidades en los países de origen, la lucha contra las mafias de tráfico de personas y el combate contra el terrorismo. Otros representantes españoles han participado en diversas reuniones africanas y, pese a la cancelación de un viaje de Rajoy a Angola que estaba programado para esta primavera, 2018 puede ser fructífero ya que a lo largo del año se espera un nuevo plan exterior para África que recoja la forma de impulsar los diversos intereses estratégicos que se juegan en la región.



## 5 España ante los desafíos europeos: futuro de la UE y relaciones con Rusia y Turquía

### 5.1. El futuro del proceso de integración y las negociaciones del Brexit

Europa ha vivido un intenso año político entre marzo del año pasado y el arranque de éste pues en sólo 12 meses se han celebrado elecciones nacionales en cinco de sus países más importantes: los Países Bajos, Francia, el Reino Unido, Alemania e Italia, siguiendo el orden cronológico. Es decir, todos los grandes Estados miembros occidentales de la UE, salvo España, se han sometido a las urnas con un resultado que puede considerarse agrisulce desde la perspectiva del proceso de integración. El calendario era propicio para las candidaturas populistas, que pretendían beneficiarse de la tendencia marcada poco antes por el referéndum del *Brexit* y la victoria de Trump. Curiosamente, el desenlace fue decepcionante para las fuerzas eurófobas en las votaciones que tuvieron lugar en la primera mitad del año (los Países Bajos y Francia) pero mejor del esperado en las últimas (Alemania e Italia). La victoria de Emmanuel Macron en las presidenciales francesas y la confirmación de Angela Merkel al frente de una nueva gran coalición alemana son los dos grandes desarrollos políticos de 2017 aunque no puede olvidarse que nunca antes habían sido tan fuertes los populismos euroescépticos o, como mínimo, "eurooportunistas". De hecho, tienen ya presencia o influencia muy relevante en una docena de gobiernos nacionales: por supuesto en Londres y pronto en Roma, pero también en Varsovia, Atenas, Praga, Budapest, Viena, Sofía, Copenhague, Helsinki, Bratislava y Riga. En el caso de Hungría y, sobre todo, de Polonia la situación es grave porque ciertos excesos autoritarios y actitudes iliberales de sus dirigentes chocan cada vez más con los valores europeos y han merecido que la Comisión multiplique sus denuncias pudiendo provocar la activación de sanciones políticas si siguen ignorándose las advertencias por incumplimientos del Estado de derecho.

Si 2017 ha sido año electoral por excelencia, éste resulta más bien un año de transición, el último de la legislatura en la UE, a la espera de las elecciones al Parlamento Europeo del año próximo. De cara a las mismas es previsible que, pese a las reticencias de Macron, se repita el experimento de los *Spitzenkandidaten* para designar al futuro presidente de la Comisión, por lo que a lo largo de los próximos meses se procederá a su selección por las grandes familias políticas de la UE. También se espera que durante 2018 continúe el trascendental ejercicio de reflexión sobre el futuro de la integración iniciado tras el referéndum del *Brexit*, y que en el año pasado tuvo como principales hitos una cumbre a 27 coincidiendo con el 60 aniversario del Tratado de Roma, el Libro Blanco de la Comisión con los cinco escenarios posibles de futuro, los ambiciosos discursos de Macron en Atenas o la Sorbona y el debate sobre el estado de la Unión en el que Juncker cambió el registro pesimista de la edición de 2016.

Lo cierto es que existe una verdadera (y corta) ventana de oportunidad para la reforma, que deberá ser liderada por el renovado eje franco-alemán, como es evidente que no bastará sólo con París y Berlín, y dada la posición ambigua de tantos otros miembros en relación

con sus planes para el porvenir de la UE, resulta especialmente aconsejable que el gobierno español se sobreponga al conflicto catalán y juegue con protagonismo. Lo cierto es la agenda europea de Mariano Rajoy y su gobierno se ha intensificado a nivel bilateral (entre 2017 y 2018 se completará el denso ciclo de cumbres anuales con prácticamente todos sus socios europeos estratégicos) y multilateral (con formatos como el de los países del Sur o, si se recupera cuando se forme gobierno en Italia, el del cuarteto de Versalles de países miembros más grandes). Pero hay margen para mucho mayor activismo y se podría, por ejemplo, seguir el ejemplo de otros líderes nacionales que han aceptado la invitación del Parlamento para plantear ante los eurodiputados la visión de cada Estado sobre el proceso de integración identificando los asuntos prioritarios que España puede empujar.

2018 es un año importante para la política europea de España tanto en el ámbito político-institucional como en el de los asuntos sustantivos. En primer lugar destaca la realización de los llamados debates ciudadanos, un interesante ejercicio de deliberación sugerido por el presidente Macron que Mariano Rajoy ha asumido y que no sólo significa la principal innovación democrática impulsada por el Gobierno de España en los últimos años, sino también una oportunidad para conocer mejor lo que la ciudadanía espera del futuro de la integración. También será un año políticamente relevante para los partidos, pues deberán empezar a preparar sus candidaturas y programas para las elecciones al Parlamento de 2019 en las que España contará seguramente con cinco escaños más y donde, según los sondeos, las cuatro principales fuerzas políticas pueden convertirse en actores centrales dentro de sus respectivas familias: Partido Popular Europeo, Socialistas y Demócratas, ALDE liberal y la Izquierda Unitaria Europea.

Por lo que se refiere a las prioridades temáticas, el debate más importante sigue siendo el de la reforma de la gobernanza del euro, donde España apuesta ahora más por priorizar la consecución de la Unión Bancaria o la transformación del MEDE en algo más parecido a Fondo Monetario Europeo sobre propuestas más ambiciosas como la mutualización de la deuda.<sup>12</sup> También se esperan avances en política exterior y de seguridad (sobre todo en relación con el despliegue de la PESCO, tal y como se ha comentado antes en la sección de seguridad y defensa) y difíciles discusiones en los temas de justicia e interior, que se analizan en el siguiente epígrafe. En el pilar comunitario clásico, el año estará protagonizado por la Agenda Digital, la reforma de la política agrícola y el replanteamiento de la de cohesión en el nuevo Marco Financiero Plurianual post 2020, cuya elaboración comienza este año y donde se verá el fuerte impacto que tiene la salida británica de la UE. España muy probablemente pase a ser contribuyente neto, lo que le coloca en una posición distinta a la que siempre ha tenido en las grandes negociaciones presupuestarias, con los efectos positivos y negativos que eso conlleva. Madrid parece que afronta la cuestión con un plausible ánimo constructivo pues no sólo acepta que los más de 10.000 millones anuales que se pierden con la salida británica sean cubiertos por los que se quedan, sino que está dispuesta a ulteriores aumentos de contribución para financiar ambiciosos avances que apoya como la Europa de la defensa,

---

12 Véase el documento preparado ya en la primavera de 2018 por el Ministerio de Economía y Competitividad "Posición española sobre el fortalecimiento de la UEM": [www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/Posicion\\_espanola\\_sobre\\_fortalecimiento\\_UEM.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/Posicion_espanola_sobre_fortalecimiento_UEM.pdf).

una política de inmigración más potente o mejoras en investigación. También merece elogio el reciente reforzamiento de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, que ha creado una nueva Dirección General para coordinar más eficazmente las diversas políticas sectoriales.

Por supuesto, no hay que olvidar la marcha de las negociaciones del *Brexit*. Ha sido una cuestión crucial en 2017, con algunos momentos agrios ante las dificultades británicas por asumir su posición de debilidad, aunque en diciembre se llegó a un acuerdo provisional que afirma el “progreso suficiente” en las tres grandes cuestiones previas (cálculo de la factura por la salida, acuerdo sobre los derechos de los ciudadanos y frontera de Irlanda), abriendo así la puerta a que se pueda empezar a tratar la relación futura. En 2018 se deben concluir las negociaciones del divorcio que se hará efectivo en marzo de 2019 y que comprenderá un período transitorio de unos dos años durante los que el Reino Unido, sin formar ya parte de la Unión, tendrá que aceptar la normativa comunitaria en su conjunto. Para España es fundamental el éxito de la negociación por la magnitud de sus relaciones bilaterales, tanto en el plano económico como en el interpersonal, pero eso no es óbice para que la gran prioridad en este asunto sea preservar la cohesión interna y los grandes principios de la Unión.<sup>13</sup> No será menor la cuestión de Gibraltar, donde se ha conseguido incluir en el mandato negociador del Consejo Europeo que la situación futura de la colonia con respecto a la UE dependa de un diálogo entre Madrid y Londres. España cree que la ocasión es propicia para plantear una solución definitiva al contencioso de la soberanía pero Gibraltar, que podría ser la más beneficiada por ello, se opone. Ante este enroque, la diplomacia española prefiere no imponer que se aborde la cuestión por lo que es previsible que en 2018 las negociaciones se centren en aspectos más prácticos como el régimen fiscal, el control de los tráficos ilícitos, el uso conjunto del aeropuerto y, sobre todo, los derechos de los trabajadores españoles en la Roca.

Por lo que se refiere a la ampliación, si bien la Comisión Juncker comenzó de manera muy cautelosa su aproximación a la materia, anunciando que no habría nuevas adhesiones a lo largo de su mandato, 2017 ha acabado por suponer un punto de inflexión, particularmente a partir del discurso del Estado de la Unión de septiembre en el que se hizo explícita la diferencia existente entre los candidatos de los Balcanes Occidentales y Turquía, insuflando esperanzas a los primeros y dejando claro que en el segundo caso no hay perspectiva alguna a corto plazo. Se prevé que en 2018 se dé un impulso a las negociaciones con Albania y los países de la antigua Yugoslavia, auspiciado además por las presidencias rotatorias en el Consejo de dos Estados sensibles a la región como son Bulgaria y Austria. De todos modos los avances son dispares, con una situación interna delicada en la mayor parte de los casos e importantes controversias que resolver; especialmente por lo que se refiere a Macedonia (que ha logrado, no obstante, aparcar sus diferencias con Bulgaria y podría concluir en 2018 el largo pleito que mantiene con Grecia a propósito de su nombre) y a Serbia en relación con Kosovo. Diez años después de la declaración unilateral de independencia de su antigua provincia, Belgrado debería estar dispuesta a buscar soluciones al menos pragmáticas y

---

13 Véase el contenido del trabajo “España ante el Brexit”, de Salvador Llaudes, Ignacio Molina, Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg, publicado por el Real Instituto Elcano como Policy Paper nº 1/2018: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/policy-paper-2018-espana-ante-brexit](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-2018-espana-ante-brexit).

España, a pesar del conflicto catalán o quizás precisamente a causa del mismo, puede jugar un papel más constructivo, o al menos que no sea considerado obstruccionista por Bruselas y muchas capitales nacionales, hacia un territorio cuya estatalidad aún no reconoce.

Por último, la relación con Turquía está marcada por grandes dificultades y, a la vez, por un pacto migratorio que, aun siendo criticable e insuficiente, ha ayudado a aliviar la grave crisis de refugiados que tanto exacerbó el euroescepticismo en varios Estados miembros. Por su tamaño y ubicación Turquía es, junto con Rusia, China y EEUU, uno de los países más importantes para la UE y tiene además la peculiaridad de ser importante socio comercial (en unión aduanera) y candidato a la adhesión. Una candidatura muy precaria, con sólo 16 capítulos abiertos y uno cerrado provisionalmente, que lleva largo tiempo paralizada y que tiene unas perspectivas sombrías tras el gran deterioro de la democracia y las libertades bajo el régimen de Erdoğan. Con todo, es previsible que en 2018 continúe e incluso mejore la colaboración en el ámbito económico, el tránsito energético, la lucha contra el terrorismo, la cooperación en política exterior y, como se subraya a continuación, la gestión de los flujos migratorios. Incluso se plantea que en este año, en parte como consecuencia del *Brexit* y de la reflexión europea sobre las varias velocidades, se suscite el debate sobre un marco de relación especial que sea alternativo a la pertenencia. España, que tradicionalmente ha tenido una buena relación política con Ankara, fuertes lazos en el ámbito de la defensa y cada vez más presencia empresarial, debe ser activa en ese debate pues está en su interés que el principal líder regional mediterráneo que no es miembro de la UE esté bien conectado en un mismo espacio de gobernanza.

### *5.2. Asuntos de libertad, seguridad y justicia*

A lo largo de 2017, la agenda migratoria y el control de la frontera exterior de la UE siguió protagonizando los asuntos de justicia e interior. Destaca el relativo éxito reflejado en el descenso de las entradas masivas por el Mediterráneo central, desde Libia hasta Italia o Malta, y por el oriental, desde Turquía a Grecia. De acuerdo con los datos del Frontex, hubo un 60% menos de cruces irregulares en relación al año anterior, lo que de todos modos supuso 204.300 detecciones, incluyendo las llegadas irregulares por la ruta del Mediterráneo occidental hacia España que, como se ha señalado en una sección anterior, se doblaron hasta alcanzar aproximadamente las 25.000 personas. Sin embargo, estos logros y la frialdad de los números, no debe hacer olvidar que la lucha contra la migración irregular es una actividad a largo plazo y que debe apoyarse en una combinación inteligente de acciones en el seno del Espacio Schengen y del impulso a la llamada dimensión exterior.

Para 2018, y a pesar de que la cuestión seguirá estando presente en los Consejos Europeos, las reuniones sectoriales del Consejo y otros formatos integubernamentales, no se esperan grandes novedades en el ámbito interno por los bloqueos y profundas divisiones entre los Estados miembros. Divisiones que se traducen en casi todos los debates en marcha como el antes mencionado mecanismo de reparto de los solicitantes de refugio generalmente considerado poco efectivo (revisión del Reglamento de Dublín y del Sistema Europeo Común de Asilo), la apertura de vías legales de entrada a migrantes cualificados (revisión de la

Tarjeta azul) o la revisión del convenio Schengen para incluir los movimientos secundarios por aumento de la afluencia masiva de inmigrantes en situación irregular como nueva causa que permita realizar controles fronterizos excepcionales (es decir, dar futura cobertura a controles como los introducidos durante la crisis de 2015 y que todavía persisten en determinados puntos de frontera de cinco Estados miembros). En todos ellos, España tiene indudables intereses.

Más avances pueden producirse en la dimensión exterior de la política migratoria donde la UE seguirá incrementando su activismo en varios frentes en los que ya trabaja: (a) inversiones a largo plazo en programas de cooperación al desarrollo relacionados con las “causas profundas de la migración” como los anunciados en la V Cumbre UE-Unión Africana; (b) marcos de asociación en materia de migraciones, que básicamente consisten en cooperación policial en las fronteras exteriores y en el aumento de los retornos a los países de origen y tránsito prioritarios, incluidos Senegal, Mali, Níger, Nigeria, Etiopía y Libia; (c) colaboración con las agencias de Naciones Unidas para refugiados y para migraciones (ACNUR y OIM) en la agilización de los retornos voluntarios; y (d) labor humanitaria urgente para proteger vidas y víctimas de las mafias. Como novedades destacan, en primer lugar, una línea específica para el combate de la migración irregular en el próximo marco financiero plurianual, que debe negociarse este año y el siguiente. Y, en segundo, el posible aumento del protagonismo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y del papel coordinador de la alta representante. Por su parte, los propios Estados miembros continuarán con su cooperación bilateral o con formatos sub-regionales al margen de las instituciones.

En cualquier caso, el año clave en materia migratoria será 2019, cuando concluya el debate sobre el futuro de la UE y se elija nuevo Parlamento y Comisión. Será entonces, en el contexto además del 20 aniversario del famoso Consejo Europeo de Tampere que puso en marcha el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, cuando se defina la importancia real que se le quiere dar en las prioridades de la agenda europea y hasta qué punto influirá aquí la geometría variable. Tratar este Espacio como otra área política sectorial es un error pues sus repercusiones en el conjunto del proyecto son, como se ha visto en los impactos políticos internos de la crisis de refugiados de 2015, similares a las de la UEM.

España desea estar a la vanguardia de cualquier cooperación reforzada en este ámbito, como demuestra su participación junto a otros 19 Estados en la reciente creación de una Fiscalía europea para el fraude a los intereses financieros de la UE, que la Comisión desea ampliar a los casos de terrorismo. Además, continuando su tradicional apoyo a la cooperación en asuntos de justicia e interior, pero también como consecuencia de la huida a varios países de la UE del expresidente y cuatro antiguos consejeros de la Generalitat de Cataluña imputados por rebelión, España deseará impulsar el reforzamiento de la Orden Europea de Arresto o incluso la armonización legislativa en materia penal. En todo caso, durante 2018 hay más posibilidades de que la controversia interna e internacional del proceso que se sustancia desde el Tribunal Supremo pueda llevar a retrocesos y no a avances en la cooperación judicial. Si así fuere, no son descartables impactos negativos en algunas relaciones bilaterales

e incluso en el consenso dominante actual entre los actores políticos y jurídicos españoles de que todos los socios comparten la misma comunidad de derecho, lo que se refleja en que la libre circulación de personas va unida a la confianza mutua y, por tanto, al reconocimiento recíproco de las resoluciones judiciales.

### *5.3. Rusia y la Vecindad Oriental*

En 2018 la relación entre los países occidentales y la Federación de Rusia se verá afectada por tres grandes factores. El primero tiene que ver con la vigencia de las sanciones económicas y las restricciones diplomáticas o individuales adoptadas tras la anexión de Crimea y la deliberada desestabilización de Ucrania. Hasta ahora estas medidas no han logrado que cambie la política exterior del Kremlin, y tampoco lo hará en 2018 tras la indisputada confirmación electoral de Vladimir Putin como presidente para un cuarto mandato. El segundo condicionante se da por la fuerte presencia militar en Oriente Medio, especialmente en Siria, que seguirá ampliándose para llenar el vacío dejado por la retirada gradual de EEUU de la región y la pasividad de la UE. El objetivo de Moscú en la zona es triple: convertirse en árbitro de los conflictos locales, luchar contra el terrorismo islámico y servir de sostén de los regímenes dictatoriales en ciertos Estados frágiles.

Pero es seguramente el tercer factor que condiciona esas relaciones, el referido a la estrategia de desinformación, la que provocará más quebraderos de cabeza a la UE y a España. La investigación de estas prácticas, como instrumento asimétrico de los medios de comunicación financiados por el Kremlin y de sus redes sociales afines, ha llevado a constatar su utilización reciente en las elecciones presidenciales de EEUU, el referéndum del *Brexit*, varios procesos electorales en los países de la UE y la crisis secesionista de Cataluña, todo ello con el propósito de debilitar y desacreditar la democracia liberal occidental. Las agresivas prácticas comunicativas rusas también afectan a los países de la Vecindad Oriental aunque ahí el objetivo es ampliar la zona de influencia rusa e impedir el acercamiento de estos países a la UE y la OTAN. El Kremlin seguirá usando lo que considera armas defensivas, que en principio se sustancian en interferir en los asuntos domésticos de terceros países a través de guerra de información, pero que pueden adoptar prácticas más agresivas, como las que se derivan de las sospechas de envenenamiento en Londres a principio de marzo del espía ruso Serguéi Skripal.

España ha cumplido hasta ahora, como miembro de la UE y la OTAN, con todas las medidas sancionadoras adoptadas con respecto a Rusia, cuyas actitudes en Ucrania han merecido la calificación de intolerables por parte del ministro Alfonso Dastis. No obstante, Madrid reconoce de forma realista que es un interlocutor estratégico por lo que defiende un enfoque doble, de condena ante las acciones inaceptables y de diálogo en determinados asuntos. Durante 2018 España se enfrenta al reto añadido de recomponer las dañadas relaciones bilaterales después de la injerencia rusa en el referéndum ilegal en Cataluña, señalada por los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores, aunque sin responsabilizar directamente de la misma al Kremlin. No es en absoluto previsible que, pese a los llamamientos de EEUU en ese sentido, se boicotee la participación de la selección nacional en la Copa Mundial de fútbol que se celebrará en varias ciudades de la parte europea de Rusia entre junio y julio.

Por lo que se refiere a la Vecindad Oriental, la UE seguirá teniendo que gestionar el reto estratégico clave que supone. El documento de la Comisión *Eastern Partnership: focusing on key priorities and deliverables*, revisado en noviembre de 2017, identifica 20 objetivos clave hasta 2020, y será de nuevo el marco principal de la acción europea. Se intensificarán las acciones en cuatro áreas prioritarias de desarrollo: (a) mercado de oportunidades económicas; (b) fortalecimiento de las instituciones y del buen gobierno; (c) conectividad, eficiencia energética, medio ambiente y cambio climático; y (d) movilidad y contactos de pueblo a pueblo. Dado que los resultados de la política europea en la región han sido desiguales (Ucrania, Moldavia y Georgia firmaron Acuerdos de Asociación y Libre Comercio, mientras que Bielorrusia, Armenia y Azerbaiyán se han negado a ello), serán necesarios un enfoque más flexible y claro, y una cooperación más ajustada entre la UE y los distintos países, ya que no todos ellos persiguen los mismos objetivos.



## 6 España ante los desafíos regionales: Mediterráneo, América Latina, EEUU y Asia

### 6.1. Magreb y Oriente Medio

Nada indica que en 2018 se vayan a aliviar la inestabilidad, el recurso a la violencia y el cuestionamiento de los Estados que afectan al sur y al este del Mediterráneo. El terrorismo yihadista, los enfrentamientos sectarios y los refugiados son el efecto más visible de males profundos que afectan, en distinto grado, al conjunto de Oriente Medio y el Magreb. Los factores que originan el malestar social, las ideologías oscurantistas y la escalada de la conflictividad no se han mitigado desde el inicio de las revueltas antiautoritarias a principios de esta década. Más bien todo lo contrario. Los avances reformistas son insuficientes y las dinámicas fragmentadoras van en aumento. La incapacidad de los gobernantes de satisfacer mínimamente las demandas de sus sociedades jóvenes está generando mayores presiones internas que erosionan la legitimidad de los Estados. Su debilitamiento lleva asociado el auge de actores no estatales que ocupan los vacíos de poder y contribuyen al aumento de las tensiones. Eso está provocando nerviosismo en los gobiernos, casi todos de signo autoritario, injerencias de todo tipo y mayor recurso a la represión. La tendencia, que continuará en 2018, es que ese autoritarismo vaya en aumento, con la consiguiente asfixia de la vida política y el cierre de los espacios para expresarse libremente. La duda que sobrevuela la región es si esta fórmula de “estabilidad autoritaria” es sostenible o si desembocará en nuevas oleadas de movilizaciones que desestabilicen a regímenes políticos o sacudan el orden regional.

Todo lo anterior representa una amenaza para la seguridad y estabilidad de todo el Mediterráneo y la UE, con gran impacto en España. Conviene no confundir esta apariencia de estabilidad ni confiar en que las derrotas sufridas por Daesh en 2017 y su pérdida de territorio en Siria e Irak vayan a reducir la amenaza que representa la violencia yihadista para España y los países de su entorno a corto y medio plazo. Si las causas de fondo que contribuyeron a la aparición de organizaciones terroristas siguen ahí, el peligro que representan persistirá en el tiempo, con el riesgo de que las ideologías que las sustentan sufran mutaciones y se propaguen.

Para España es crucial la estabilidad y prosperidad de la región vecina del Magreb. En condiciones normales, los regímenes actuales seguirán dominando los elementos que garantizan su perpetuación y el dominio del espacio político, económico y social. Sin embargo, cabe esperar que en 2018 y años sucesivos aumenten las muestras de descontento con la marcha de la economía y con las condiciones sociales. El insuficiente crecimiento, la corrupción desenfrenada, el aumento de la desigualdad, los abusos de los agentes del poder y la percepción de tener líderes políticos ineptos pueden suponer una mezcla explosiva que desemboque en movilizaciones y manifestaciones violentas. Las revueltas vividas en Túnez a principios de 2018 por la subida de precios, la falta de empleo y la pasividad de los políticos pueden ser un adelanto de una tendencia más generalizada en el entorno magrebí y medio-oriental.

Las relaciones entre España y Marruecos han alcanzado un alto nivel de cooperación en diversos ámbitos, incluidos la seguridad y el control migratorio. Sin embargo, en 2018 se podrían producir tensiones, en parte como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de este febrero que, si bien no anuló el acuerdo pesquero, sí dictaminó que no se aplicase a aguas del Sáhara Occidental. El hecho de que en Marruecos haya un gobierno débil formado por una coalición de difícil encaje y sin una visión política clara no parece que vaya a facilitar el fortalecimiento de las relaciones hispano-marroquíes en ámbitos importantes para ambos países. Tampoco ayudan los tres aplazamientos de la visita de los Reyes de España a Mohamed VI, realizados a instancias del lado marroquí por motivos más bien misteriosos entre finales del año pasado y los primeros meses de éste, si bien el viaje sigue pendiente de celebrarse.

En el caso de Argelia, en cambio, 2018 sí ha empezado con una visita española a Argel en la que el anciano presidente Abdelaziz Buteflika recibió a Mariano Rajoy y cuatro de sus ministros, con una agenda centrada en afianzar el suministro de gas (que supone más de la mitad del consumido en España) pero también las cuestiones de seguridad, la cooperación migratoria, la inversión empresarial y las relaciones con la UE. Es la VII cumbre desde 2003, lo que convierte a España es el país europeo que más reuniones de este nivel ha celebrado con el país vecino, por delante incluso de Francia. Argelia sigue en un aparente estado de espera, pendiente de un presidente desaparecido de la vida pública por su deteriorado estado de salud. Como se apuntó en una sección anterior, al hablar del panorama energético, el aumento de los precios del gas le puede dar un respiro temporal al gobierno a la hora de comprar paz social, pero los problemas de fondo permanecen y, si cabe, se hacen más agudos por la falta de diversificación de la economía y por su modelo socioeconómico basado en el rentismo.

El resto del Magreb muestra motivos para la inquietud durante 2018. Túnez, a pesar de ser la única democracia árabe, se enfrenta a una creciente frustración por la falta de mejoras sociales y económicas desde la caída de Ben Ali en 2011. España y el conjunto de la UE deben mostrar mucha más generosidad en su apoyo a la experiencia democrática tunecina y, al mismo tiempo, ser mucho más exigentes con sus actuales dirigentes políticos. En ese contexto debe juzgarse positivamente la reciente visita en febrero a Túnez realizada por el presidente Rajoy y seis ministros del Gobierno. Libia seguirá siendo un foco de amenazas para sus vecinos, incluida España. Hará falta una mejor coordinación a nivel europeo para apoyar y reforzar la mediación de la ONU con el fin de generar dinámicas constructivas en los distintos actores libios. Por su parte, Egipto ha arrancado el año con elecciones presidenciales en las que el presidente Abdelfatah al-Sisi ha vuelto a arrasar con un llamativo resultado, que no son óbice para que surjan divisiones internas, generando inseguridad y sobreacciones de las fuerzas de seguridad. Con la mitad de una población de 95 millones viviendo en el umbral de la pobreza o por debajo del mismo, es poco probable que la paz social se pueda imponer sin avances en el plano económico.

Por lo que se refiere a Oriente Medio y el Golfo, y más allá de la larga crisis siria, se ha confirmado que la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca está teniendo un impacto directo negativo. La alineación plena de EEUU con las políticas del gobierno israelí de Benjamín Netanyahu aleja cualquier posibilidad de avanzar en un plan de paz para resolver el conflicto israelo-palestino. La UE deberá tomar medidas para evitar el colapso de cualquier esperanza de paz, así como de la propia Autoridad Palestina. Asimismo, la sintonía de la Administración Trump con los dirigentes de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos está trastocando algunos equilibrios regionales, lo que conlleva riesgos y puede inducir a cometer graves errores de cálculo. Algunas decisiones de la cúpula saudí, encabezada por el príncipe heredero, muestran precipitación y ausencia de planificación para los escenarios menos favorables. Así lo atestigua la guerra en Yemen, los conflictos en Siria e Irak, el bloqueo a Qatar y las batallas abiertas contra miembros de la propia familia real saudí. Si el presidente Trump, con el apoyo de gobiernos regionales enemigos de Teherán, persiste en su intento de poner fin al acuerdo nuclear entre Irán y las grandes potencias, la UE deberá reaccionar en interés propio y de la seguridad de sus poblaciones defendiendo el acuerdo, levantando sanciones para apoyar a las facciones aperturistas del régimen, y tratando de favorecer el diálogo entre los dirigentes saudíes e iraníes.

### *6.2. América Latina y comunidad iberoamericana*

No es necesario insistir en la importancia que América Latina tiene para España, ni en la densidad de unas relaciones asentadas en bases muy sólidas de tipo social y personal, ancladas en procesos migratorios en ambas direcciones, a las que hay que añadir los lazos culturales, educativos y científicos, con el idioma como bandera. Esto se traduce en la densa red de embajadas y consulados españoles en la región (junto a Alemania, el único país de la UE con embajadas en todos los países latinoamericanos), en las inversiones y en unos intercambios comerciales que intentan intensificarse.

Comenzando el repaso a la agenda anual por la dimensión eurolatinoamericana, España debe impulsar el relanzamiento de la Cumbre UE-CELAC, que debía haberse celebrado en octubre de 2017 en El Salvador. El *Brexit* puede modificar la relación eurolatinoamericana, pues la salida del Reino Unido supone la pérdida de uno de los principales aliados de España a la hora de impulsar tratados comerciales con América Latina. Al mismo tiempo, y en la medida que se matiza el énfasis europeo en los países ACP, que eran la prioridad británica, hay una buena oportunidad para que Bruselas se fije más en la región. Desde su ingreso en la UE, España es la principal referencia a la hora de diseñar y de implementar la política comunitaria hacia América Latina. Ahora no se trata tanto de formalizar ese liderazgo “de hecho”, sino de ejercerlo mejor e insistir en la importancia del capítulo latinoamericano dentro de la Estrategia Global europea. En el contexto de la ofensiva proteccionista de Donald Trump, con su salida del TPP en el ámbito del Pacífico, las trabas que está poniendo a la actualización del NAFTA y sus ataques a la OMC, España debe insistir en la importancia que para la UE tiene cerrar un Tratado de Asociación con el Mercosur o la renovación (más sencilla) de los Tratados con México (cuya negociación está prácticamente terminada) y

Chile. En un apartado más concreto, se espera avanzar este año en la exención del visado a los ciudadanos ecuatorianos, tal como se hizo con colombianos y peruanos (también firmantes de Acuerdos multipartes).<sup>14</sup>

En lo que se refiere a la política latinoamericana de España y sus relaciones con el conjunto de los países de la región, hay que comenzar recordando que en noviembre de 2018 se celebrará la Cumbre Iberoamericana en Guatemala, y que la diplomacia española debe coordinarse con la Secretaría General Iberoamericana para garantizar su desarrollo, aunque sabiendo al mismo tiempo que la responsabilidad del éxito de la misma depende del país anfitrión y, en alguna medida en la SEGB. Al mismo tiempo, en 2020 la Cumbre será en Andorra, país al que hay que prestar un especial apoyo en su labor organizadora.

España debe también prestar atención a cómo culmina el intenso ciclo electoral en la región, iniciado a fines de 2017 y que se extenderá hasta fines de 2019 (14 países eligen presidente), pues puede alterar los equilibrios internos de algunos países e incluso ciertas alianzas. Así, por ejemplo, la renovación de algunos gobiernos y la crisis venezolana han llevado a la pérdida de poder del proyecto bolivariano y, con él, del ALBA y de Unasur. En ese sentido, la apuesta española por la Alianza del Pacífico sale reforzada. Sin embargo, la fragmentación regional y la resistencia de ciertos gobiernos a perder sus posiciones dificulta la labor tanto de la diplomacia europea como de la española para reafirmar el compromiso con el multilateralismo y la globalización.

Capítulo especial merece Venezuela y el enorme quebranto de su situación política y socioeconómica. Pese a las amenazas de Nicolás Maduro, debe perseverarse tanto en las sanciones decididas por la UE por violaciones de derechos y libertades individuales como en la coordinación de actuaciones con el Departamento de Estado de EEUU. El deterioro del clima de la relación bilateral ha llevado en el arranque de 2018 a una grave crisis diplomática iniciada por Caracas, que declaró en enero *persona non grata* al embajador español. Madrid ha acertado al mantener la calma, sin perjuicio de haber respondido con la expulsión recíproca del embajador venezolano, de forma que la interrupción de la relación ha sido sólo temporal. La colonia española en ese país sigue superado las 200.000 personas, pese al elevado número de retornados, y las empresas allí presentes tienen muchos intereses en juego. Esta tregua no quita que las tensiones continúen a lo largo del año y tampoco es descartable una profundización de las mismas por el cuestionamiento de la limpieza en las elecciones presidenciales previstas para el 20 de mayo (denunciadas no solo por España y el conjunto de la UE, sino también por Washington y varios países latinoamericanos), lo que sin duda puede repercutir sobre la Cumbre Iberoamericana de otoño.

Cuba debe ser otro foco de atención para la diplomacia española, no sólo por el relevo en abril de Raúl Castro por Miguel Díaz-Canel como presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, sino también por el momento crucial de la coyuntura económica y por

---

<sup>14</sup> Véase el informe *¿Por qué importa América Latina?*, coordinado por Carlos Malamud, Informe nº 22 del Real Instituto Elcano, publicado en 2018, que expone el gran potencial existente en la relación euro-latinoamericana: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina).

la falta de impulso de las reformas en los últimos tiempos. Habrá que ver si a lo largo del año se acaba con el sistema de doble moneda, lo que incidiría en las inversiones y los negocios españoles en la isla. En cualquier caso, y teniendo en cuenta la intensificación de la relación entre Cuba y la UE, en la que España está adoptando un papel constructivo pero respetuoso de los derechos humanos, se trata de un buen momento para potenciar la relación bilateral y programar una visita de alto nivel a La Habana.

Se suele insistir en los últimos tiempos en la pérdida de presencia española en la región, lo que se traduciría igualmente en una menor influencia. Con independencia de la densidad de las relaciones, mencionadas más arriba, es indudable que España debería impulsar una política más proactiva en la región, bilateral o multilateral, aunque evitando caer en actitudes paternalistas. Tanto el presidente de Gobierno como los ministros de los distintos ramos deberían aumentar sus viajes a América Latina. La visita de Mariano Rajoy a Mauricio Macri, retribuyendo la realizada por éste a Madrid en 2017, es un buen paso en esa dirección. Finalmente, se debe insistir, como ya se viene haciendo, en mejorar la coordinación entre la diplomacia española y las empresas presentes en América Latina a efectos de tener una mayor visibilidad y mejorar la imagen de España.

### *6.3. EEUU y las relaciones transatlánticas*

Pese a la inquietud generada tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, las relaciones bilaterales con EEUU se han caracterizado por la continuidad y el buen tono, tal vez porque el comercio está equilibrado, las inversiones recíprocas son complementarias y, sobre todo, las bases militares convierten a España en un socio muy importante en el terreno de la defensa. La visita del presidente del Gobierno a Washington, cinco días antes de la celebración del referéndum unilateral de independencia de Cataluña, reafirmó ese buen clima. En 2017 hubo otras reuniones y visitas de alto nivel, con el trasfondo de un creciente interés por parte de EEUU en la seguridad del Mediterráneo. Destruyores de la Marina de EEUU con base en Rota han participado en el último año en los ataques a Siria, a los que España también ha prestado apoyo logístico con vuelos desde Zaragoza de aviones normalmente estacionados en Morón. En política internacional más general, Venezuela, Corea del Norte y Rusia simbolizaron la buena sintonía y la coordinación de ambos países, tal y como subrayó el nuevo embajador de EEUU en Madrid, Duke Buchan, en su comparecencia en el Senado de EEUU en septiembre pasado. Por lo que se refiere a la relación económica, 2017 también ha gozado de buena salud, sobre todo en el plano inversor, a pesar del revés que supuso la imposición temporal de aranceles a las importaciones de aceitunas negras españolas, que alimenta los temores sobre el giro proteccionista del nuevo presidente y sobre las que se espera una resolución definitiva en junio.

De cara a 2018, todo apunta a una continuidad en las relaciones e incluso se está negociando una primera reunión del Rey con Trump, aprovechando una posible visita real a Texas en junio con motivo de los actos conmemorativos del 300 aniversario de la fundación de San Antonio por misioneros franciscanos españoles. En el nivel más político, y aunque la relación sea buena, será imposible que no afecten algunas de las decisiones internacionales más controvertidas de Trump, como las relativas a sus ataques al multilateralismo o a su vecindad

con México. En un plano más general, también subyace el paulatino retraimiento de EEUU de los asuntos internacionales que ya se palpado en 2017. La UE continuará redefiniendo su papel en las relaciones transatlánticas y en el mundo con un menor papel estadounidense dentro de la OTAN y como actor internacional. Ahí España tiene la oportunidad de liderar algunas iniciativas europeas y transatlánticas aunque aún son muy incipientes. EEUU, por su parte, está buscando la manera de sacar mayor provecho del valor de las conexiones que España tiene con algunas zonas del mundo como América Latina o el Norte de África.

En el apartado económico, España continuará esforzándose por posicionarse mejor como socio comercial a pesar del parón de la negociaciones del TTIP por el que Madrid apostó fuerte. No obstante, el énfasis estará centrado en el plano de las inversiones, que siguen creciendo pese a que el proceso soberanista en Cataluña ha frenado algunas de ellas. Grandes empresas como Amazon, Pepsico y Hewlett Packard Enterprises han anunciado futuras inversiones en España, con lo que EEUU se mantendrá como el primer inversor extranjero en España, gracias al impulso del mercado inmobiliario y alimentario. Por otro lado, EEUU es el segundo destino de las inversiones españolas en el extranjero, pero la presencia es aún escasa, reciente e inferior a lo que correspondería. La aprobación del protocolo para evitar la doble imposición entre EEUU y España no tiene perspectivas de salir adelante. Sin embargo, la nueva reforma fiscal recientemente aprobada por la Administración Trump implica una bajada del 35% al 21% del impuesto sobre sociedades, lo que resulta sumamente atractivo para las empresas españolas. Muchas grandes compañías españolas estarán también pendientes del futuro plan de infraestructuras que el presidente de EEUU se ha fijado como objetivo para este año y que tendrá su principal escollo en la financiación. Es precisamente la experiencia de las empresas españolas en la financiación público-privada lo que las posicionaría con cierta ventaja.

En el terreno de la seguridad destaca que en este año se cumple el 30º aniversario del vigente Convenio de Cooperación para la Defensa, el aspecto más valorado por Washington en la relación bilateral. A lo largo de 2018 la fragata *Méndez Núñez* se preparará para integrarse en los despliegues del Grupo de Combate de Portaaviones de la Marina de EEUU para 2019. Sería la cuarta vez que una fragata F-100 española acompaña a un portaaviones estadounidense en su despliegue o en maniobras (anteriormente fue en 2005, 2011 y 2012). Es una prueba de la mejora de la interoperabilidad con la Marina de EEUU y la adaptación de España a nuevos requisitos de seguridad de acuerdo con las previsiones y finalidad del Convenio. El adiestramiento conjunto también se palpa en las operaciones con helicópteros españoles o en operaciones de guerra submarina y de rescate. Rota, donde los estadounidenses se sirven del astillero Navantia para operaciones de mantenimiento, y Morón seguirán jugando un papel clave para EEUU, cuya utilización supone una reducción de costes para Washington además de facilitarle la entrada al Mediterráneo. También se debe mencionar la continuidad en la cooperación contra el terrorismo y en materia de inteligencia.

#### 6.4. Asia y Pacífico

Durante 2017 aumentaron las tensiones en Asia-Pacífico debido en gran parte al giro imprimido por Trump a la política exterior estadounidense pero también a factores originados en la región como el desarrollo del programa nuclear y de misiles norcoreano, o el deterioro de la democracia y los derechos humanos en varios países del Sudeste Asiático, cuyas principales expresiones fueron la crisis de los refugiados Rohingya en Myanmar, la opresión contra la oposición en Camboya, las implicaciones de la “Guerra contra las drogas” en Filipinas, y el retraso un año más de la celebración de elecciones en Tailandia. En cuanto a las relaciones de España, el nombramiento de un nuevo Gobierno permitió que se retomase la agenda de visitas de algo nivel, lo que se concretó en la primera mitad de 2017 en viajes oficiales de los Reyes de España a Japón, del primer ministro de la India a España, y la participación en Pekín del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el Primer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional. Esa intensificación de las relaciones se ha plasmado incluso en la publicación a principios de 2018 por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de un documento con 33 recomendaciones marco para el futuro de la política exterior española hacia Asia.<sup>15</sup>

De cara a 2018, probablemente la dinámica más significativa sea el aumento de la polarización entre dos bloques, uno liderado por EEUU y otro por China. Las estrategias de seguridad nacional y militar publicadas recientemente por la Administración Trump señalan a China, junto a Rusia, como una de las mayores amenazas para su seguridad y abogan por introducir más elementos de contención hacia Pekín y de reforzar los vínculos con otros países, especialmente dentro de las respectivas regiones, para contrapesar ese ascenso. Esto se traducirá, por ejemplo, en una revitalización del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, entre EEUU, Japón, la India y Australia, y en un intento por parte de Washington de incrementar su cooperación militar con todos los países de la zona que muestren inquietud por la creciente influencia internacional de China. Se producirá, por tanto, un mayor protagonismo de India en la geopolítica de Asia Oriental, hasta el punto de que estas nuevas estrategias estadounidenses hablan de espacio “Indo-Pacífico” en vez de “Asia-Pacífico”.

Por su parte, una vez ha consolidado su liderazgo en el último congreso nacional del Partido Comunista de China, Xi Jinping continuará impulsando una política exterior cada vez más asertiva que intentará aprovechar la aversión del presidente Trump al multilateralismo para presentar a Pekín como un actor internacional responsable y más centrado en promover su desarrollo económico y el de sus socios que en contener militarmente a otros países. Un escenario que podría ser enormemente negativo para el desempeño económico de la región y con un impacto global sería una guerra comercial entre EEUU y China. A pesar de que durante su primer año de mandato Trump ha sido menos beligerante económicamente con China de lo prometido durante su campaña electoral, esta posibilidad no queda, ni mucho menos, descartada. Tras su apacible visita a Pekín del pasado noviembre, Trump ha iniciado una serie de medidas que dejan la puerta abierta a un enfrentamiento económico con China, como la suspensión del diálogo comprensivo bilateral y el inicio de investigaciones

---

15 El documento se titula “Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022” y puede verse en [www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2018\\_02 ESTRATEGIA%20ASIA.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2018_02 ESTRATEGIA%20ASIA.pdf).

contra las exportaciones chinas de aluminio y la vulneración de los derechos de propiedad intelectual en este país. Este conflicto comercial tendría implicaciones dramáticas sobre la economía de toda la región, que, de no darse ninguno de los escenarios disruptivos mencionados, presenta unas buenas perspectivas para 2018.

Más allá de la potencial guerra comercial y de posibles tensiones en el Mar del Sur de China y en el Mar de China Oriental, el tema con más potencial desestabilizador sobre la seguridad internacional es el desarrollo del programa nuclear norcoreano. A medida que Corea del Norte se va acercando a convertirse en una potencia nuclear plena con capacidad para montar cabezas nucleares en misiles balísticos intercontinentales con alcance hasta EEUU, las presiones tanto sobre Trump para intervenir militarmente como sobre la vigencia del régimen de no-proliferación nuclear serán mayores. Pero también, como se ha visto en el arranque del año, no es descartable que la crisis norcoreana pase a gestionarse de forma diplomática.

En relación al Sudeste Asiático, además de la continuación de los problemas humanitarios mencionados anteriormente, lo más significativo será la posible celebración de elecciones en noviembre en Tailandia y la presidencia singapurense de ASEAN. En el primer caso, lo más probable es que haya una transición exitosa, salvo si el partido Puea Thai consiguiera una amplia victoria electoral, lo que podría llevar a una situación de gran inestabilidad y conflictividad social. En cuanto a ASEAN, aunque no se esperan avances significativos ni a la hora de consensuar una posición entre sus miembros en relación a la estrategia de Pekín en el Mar del Sur de China, ni en la profundización en su proceso de integración económica, la presidencia singapurense es la mejor baza para intentar impulsar estos asuntos. Sí merece mencionarse la entrada en vigor de los Acuerdos de Libre Cambio de la UE con Singapur y Vietnam.

Por último, y en lo referente a la política exterior española, a lo largo de 2018 se dará continuidad a la intensificación de las relaciones y las visitas de alto nivel realizadas el año pasado. En la agenda destaca Japón, en el marco de las celebraciones del 150 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con este país, pero también China, con la posible venida de Xi Jinping en el marco del 45 aniversario de las relaciones. Es también posible una visita a la India del presidente del Gobierno Rajoy y otros hitos significativos serán la conmemoración del 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con Australia y Singapur. En cualquier caso, y al margen de las cuestiones empresariales, la tendencia más significativa de la política exterior española hacia Asia-Pacífico en 2018 será la profundización de la cooperación en materia de seguridad y defensa que se está desarrollando con países afines como Japón, India y Australia. Este proceso también involucra a otros países europeos, y a la propia UE, que espera firmar en 2018 una asociación estratégica con Japón.

## Conclusiones: la política exterior española en 2018 ¿regreso a la casilla de salida?

Las conclusiones a la edición anterior de este documento estuvieron marcadas por el clima de desconcierto en el panorama mundial y europeo derivado de dos acontecimientos muy impactantes: el referéndum sobre la permanencia o salida del Reino Unido de la UE y la elección de Donald Trump como nuevo presidente de EEUU. El desarrollo de los mismos durante 2017 ha confirmado su gran relevancia. Estos hechos, unidos a sus repercusiones negativas internas y el relativo declive de ambas potencias, acelerarán la transformación del orden internacional liberal que precisamente construyeron dichos Estados. Pero en contra de los pronósticos más derrotistas, que ya dejamos claro que no compartíamos, hemos constatado la capacidad de resistencia, e incluso de avance, que tienen la gobernanza global y europea. Con éxitos en distintos frentes multilaterales (sobre todo en lo referido al cambio climático y al desarrollo sostenible), con una ambiciosa reflexión en marcha sobre el futuro de la integración y con un buen momento económico general, no parece que estemos ante una situación apocalíptica ni que asistamos pronto al abandono de la globalización o de la europeización como grandes paradigmas políticos e intelectuales de nuestro tiempo.

Sin embargo, y como ya se predijo entonces, la mayor parte de los ámbitos sectoriales aquí analizados han sufrido el efecto distorsionador de las erráticas decisiones de la Casa Blanca en estos meses, y hasta cierto punto, también del *Brexit*. Pese a que una mayoría social en Francia y Alemania han renovado la apuesta por la integración europea, los populismos antiglobalización o euroescépticos siguen afirmándose como potentes actores políticos en el mundo occidental, la tensión aumenta en Oriente Medio por el alineamiento reforzado de Washington con Israel y Arabia Saudí, y no es descartable que se desaten guerras comerciales entre EEUU y China o México. Por su parte, la OTAN no ha tenido daños reseñables, pero también es cierto que se está redefiniendo la relación transatlántica a toda velocidad.

Nos satisface comprobar que, al repasar la edición del año pasado para ver hasta qué punto se han cumplido los pronósticos que allí se contenían, la evaluación de nuestro acierto sea tan alto. La labor de prospectiva resulta siempre difícil, y cuando es a corto plazo se corre el riesgo añadido de someterse a una comprobación inmediata, pero debemos volver a concluir, como en los años anteriores, que se han confirmado la mayor parte de las previsiones, positivas o negativas, referidas al panorama internacional y europeo. No sólo en lo que ya se ha mencionado sobre el aislacionismo de EEUU, sino en lo relativo al crecimiento económico sostenido, la caída del autoproclamado Estado Islámico en Siria e Irak (sin que ello haya puesto fin a los conflictos de Oriente Medio), el desarrollo del programa nuclear y de misiles norcoreano, la elevada amenaza terrorista que tristemente golpeó en Barcelona, el avance en la transición energética hacia una economía de menores emisiones, el ligero aumento de los precios de la energía, la reactivación de la defensa europea, los desacuerdos en materia migratoria dentro de la UE o la relativa estabilidad de Marruecos y América Latina. Quizá no se advirtió del todo que Rusia multiplicaría su activismo anti-occidental,

incluyendo en este caso España, y su presencia en escenarios de conflicto como Siria, lo que ha llevado por cierto a que los elementos estructurales profundos en su rivalidad con EEUU y Europa hayan evitado cualquier complicidad seria entre la Casa Blanca y el Kremlin.

La UE afronta en 2018 el enorme reto de cerrar la difícil negociación del *Brexit* y marcar un nuevo rumbo al proceso de integración, con reformas muy necesarias en el terreno económico, migratorio y de seguridad, y sobre todo, de recuperar el apoyo de la ciudadanía. Además, el futuro de la UE se conecta a su ambición de convertirse en un auténtico actor global, comenzando por el vecindario inmediato pero sin olvidar que es en Asia hacia donde se desplaza el poder mundial, y que en regiones como América Latina hay un valor añadido europeo que no se puede desaprovechar y en el que España tiene algunas cartas que jugar.

Precisamente en relación con nuestro país, el cambio de año se ha saldado con una cierta impresión de regreso a la casilla de salida. A pesar de que la situación económica y financiera ha seguido mejorando e incluso el saldo migratorio vuelve a ser positivo, 2017 ha interrumpido la gradual recuperación de la posición española dentro de la UE y de su imagen internacional. Ya advertíamos el año pasado que la debilidad parlamentaria del Gobierno dificultaba el objetivo de impulsar la proyección exterior y recuperar protagonismo internacional, y, sobre todo, señalábamos que el principal elemento de incertidumbre radicaba en la evolución del proceso soberanista catalán. Después de cuatro años subrayando que la pretensión de internacionalizar esta cuestión no tenía ningún recorrido, al principio del año pasado advertíamos que el anuncio de un referéndum unilateral de independencia para otoño “y su muy previsible prohibición por el Tribunal Constitucional [desencadenaría] respuestas en el mundo nacionalista que, entre otros objetivos, buscarían lograr cierta complicidad exterior”, llevando a que “el trabajo diplomático [quedase] condicionado, al tener que desviar atención de otras prioridades, para dedicar esfuerzo a la contra-secesión”. Y añadíamos que “un agravamiento de la conflictividad en Cataluña durante 2017 podría lógicamente lastrar esa reciente evolución positiva de nuestra imagen exterior”. Pronóstico que, en buena medida, hemos visto cumplido.

La crisis constitucional abierta con el conflicto catalán y la coyuntura política tan complicada hace prever que 2018 no será el año en el que la acción exterior española progrese al modo que en otras circunstancias sería no sólo conveniente (después de un largo estancamiento o incluso de pérdida de posiciones), sino también posible, dadas las grandes potencialidades existentes como futuro cuarto país más importante de la UE. Al mirar a medio plazo somos, en cambio, razonablemente optimistas. Seguimos creyendo que el pluripartidismo que parece confirmarse en España abre interesantes oportunidades si se supera la actual fase de enroque ideológico, pues puede servir para reforzar el (por ahora muy escaso) papel del parlamento en política exterior, y para hacer más sostenibles determinadas actuaciones estratégicas y con gran trascendencia para nuestra proyección internacional (por ejemplo, en el terreno de la innovación, de la defensa o de la igualdad de género).

Como señalaba S.M. el Rey en enero al cuerpo diplomático acreditado en Madrid, el año que viene, por estas fechas, iniciaremos la conmemoración del V centenario de la primera vuelta al mundo por la expedición de Magallanes y Elcano. Al circunnavegar el mundo por primera vez, España inauguró la primera globalización. Es una alta responsabilidad histórica seguir explorando y seguir conectados con el mundo. Esa es nuestra función como *think-tank*. Y, como siempre, queremos hacerlo de la mano de una ciudadanía más informada sobre los asuntos internacionales y europeos.

*Real Instituto Elcano*

Coordinado por **Ignacio Molina**, con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Francisco Andrés, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escibano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivie, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinales, María Solanas, Federico Steinberg e Ilke Toygür**, 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)

