
España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) – Febrero 2019

España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) - Real Instituto Elcano - Febrero 2019



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

© 2019 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

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

Elcano Policy Paper

España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos

Contenidos

Resumen

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2019?

1. La acción exterior del nuevo Gobierno
2. Seguridad
3. Economía, energía y migraciones
4. España y los desafíos globales
5. España y los desafíos europeos
6. España y los desafíos regionales

Conclusiones

Resumen¹

Ésta es la séptima edición del trabajo colectivo que elabora el Real Instituto Elcano para analizar la posición internacional de España en el nuevo año, en este caso 2019, y hacer balance de lo ocurrido durante el anterior. El documento arranca con un panorama general de la política exterior, marcada por el cambio de Gobierno en junio pasado. A pesar del cierto activismo diplomático que caracteriza al nuevo ejecutivo, su debilidad parlamentaria y las repercusiones del conflicto catalán limitan su margen de maniobra. También se abordan en esa primera sección las cuestiones relativas a la gestión de la imagen del país y la diplomacia cultural. A continuación se examina el ámbito de la seguridad, a la luz de las amenazas a la paz internacional, el impacto de los últimos desarrollos europeos y atlánticos en la política española de defensa y las novedades en la lucha contra el terrorismo yihadista. La tercera sección expone las previsiones de crecimiento y su vinculación con un entorno marcado por el riesgo de guerra comercial entre EEUU y China y la lenta reforma de la gobernanza económica europea. Se presta aquí también atención a la agenda de innovación, la coyuntura energética y los desarrollos migratorios vinculados al mercado de trabajo. Luego se pasa a analizar el papel de España en los asuntos globales, con especial atención a la agenda 2030 y las políticas de cooperación al desarrollo, lucha contra el cambio climático, promoción de los derechos humanos e igualdad de género, en un entorno general caracterizado por la erosión del multilateralismo. La quinta sección se dedica a la integración europea y al mayor protagonismo que desea ejercer España cuando se combinan la difícil culminación del Brexit, el nuevo ciclo político en la UE y las tensiones entre los socios por cuestiones migratorias. Además, se atiende a los (escasos) avances en materia de ampliación, vecindad y relaciones con Rusia. El documento realiza finalmente un repaso a las perspectivas y desafíos de la acción exterior española en los diferentes espacios regionales: Magreb y Oriente Medio, América Latina, EEUU, África y Asia-Pacífico, para cerrar con unas conclusiones.

¹ 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, Ainhoa Marín Egoscozabal, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivié, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinales, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg e Ilke Toygür**, con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2019?

Hace ya unas semanas que 2019 está aquí. Y en el Real Instituto Elcano volvemos a analizar las perspectivas y desafíos internacionales de este año desde una perspectiva española. Un panorama mundial y europeo sobre el que se ciernen muchos nubarrones conocidos: conflictos bélicos y amenaza terrorista, pobreza y desigualdades, auge generalizado de los populismos que dañan la calidad de las democracias, sequías y deterioro medioambiental, un enorme reto de gestión de los flujos migratorios y, en fin, cierta erosión del orden liberal de la post-Guerra Fría con fenómenos tan preocupantes como el *Brexit*, la errática presidencia de Donald Trump, el peligro de una guerra comercial entre EEUU y China o la agresividad rusa. Sin embargo, quien me conoce, sabe que soy optimista, optimista de la razón, porque la evidencia nos demuestra que hay también muchos desarrollos positivos que solemos obviar o dar por descontados. Pues es tarea de la ciencia social no sólo aclarar lo confuso sino, con frecuencia, problematizar lo que parece obvio.

En noviembre de 2018 se ha celebrado con gran énfasis el centenario del armisticio que supuso el cese de hostilidades en la Primera Guerra Mundial y en el nuevo año se cumple el 80 aniversario del inicio de la Segunda y del fin de nuestra Guerra Civil. Pese a que en absoluto están garantizadas la paz y la seguridad internacional, estamos cerca de recordar las grandes conflagraciones contemporáneas en términos de siglos y, desde luego en Europa, nunca en toda la Historia ha habido menos violencia. Si miramos al lado del bienestar, los datos apuntan también a la reducción de la miseria extrema –incluyendo la inaceptable lacra del hambre–, al crecimiento global de las clases medias, al acelerado acceso a la educación y a una mejora generalizada de la salud, la higiene y la esperanza de vida. Y si hablamos de democracia y libertades, la tercera ola que se abrió tras la caída de la URSS dio un impulso notable, que se ralentizó la última década pero que, según datos recientes de *The Economist*, parece retomar impulso. En todo caso jamás Europa ha sido más libre y ello se debe, sin duda, a la UE, el gran invento político del siglo XX tras los fracasos del comunismo y del fascismo.

Pero no son sólo avances de larga onda. La coyuntura, casi siempre oscurecida por el modo agitado en el que recibimos la información, también trae desarrollos positivos. Corea del Norte es menos foco de tensión nuclear que hace un año, la conflictividad en Oriente Medio (pese a Siria y Yemen) se reduce en casi todos los escenarios y la diplomacia o el derecho internacional han demostrado su utilidad para gestionar viejas diferencias entre vecinos, ya sea entre Grecia y Macedonia (del Norte) o entre Chile y Bolivia. Incluso la gobernanza multilateral, que presumimos cada vez más desplazada por pautas neo-westfalianas, el proteccionismo y el aislacionismo de la actual Casa Blanca, demuestra su vigencia en el tratamiento del cambio climático, el reciente pacto global sobre las migraciones o, en fin, el impulso a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un fantástico proyecto de Naciones Unidas que aborda ya cuestiones claves de gobernanza global. Incluso en un terreno sociológico siempre difícil de observar por su gradualidad, como es el de la mejora de la situación de las mujeres y su lucha por la igualdad, el año pasado ha supuesto una importante toma de conciencia.

Como explica Hans Rosling en su éxito de ventas *Factfulness* sucede que una serie de sesgos –cuya responsabilidad está compartida por los emisores y por los receptores de la información global– nos impiden apreciar estos avances y nos lleva a fijarnos más en las malas noticias. Sabemos que ese sesgo es incluso inherente a los medios de comunicación: *good news is no news*. Pues bien, para tratar de equilibrar esas distorsiones, nuestra visión y nuestra misión como *think-tank* intenta presentar las luces y las sombras del mundo que nos rodea y de la situación que en él desempeñan Europa y, por supuesto, España. Analizar riesgos y oportunidades, avances y retrocesos, fortalezas y debilidades, conscientes de que hay motivos para las alarmas pero no para los catastrofismos. La realidad internacional es preocupante, el progreso no es en absoluto lineal, la violencia sigue estando demasiado presente, se acumulan los retos y las grandes conquistas no pueden darse por aseguradas, pero los datos también nos dicen que, pese a todas sus imperfecciones, el mundo no va a peor.

Modestamente, en el Real Instituto Elcano vamos incluso a mejor y tengo que volver a señalar con satisfacción el enorme trabajo realizado, que se refleja en la última Memoria Anual: 105 análisis ARI (el 37% de ellos en inglés), 14 Documentos de Trabajo, varios Informes de absoluta referencia, centenares de comentarios y posts en el blog, los especiales en la web, las herramientas Elcano para el análisis de la posición e imagen de España en el mundo (los célebres barómetros o el Índice de presencia global), 53 reuniones de trabajo (que han implicado a más de 800 especialistas), 116 actividades; comparecencias parlamentarias y en otras instituciones nacionales o internacionales, casi un millón de visitas a la web, 34.000 seguidores en redes sociales y más de 3.000 menciones en medios de comunicación (a una media de tres diarias), de las cuales más de 300 lo fueron en medios internacionales. Los rankings internacionales vuelven a reconocer ese esfuerzo y nos consolidan en la primera división de los *think-tanks* del mundo, consiguiendo ser el 15º del mundo (y 9º de Europa) en la categoría de Política Exterior y Relaciones Internacionales, según el 2018 *Global Go To Think Tanks Index* (GGTTI), de la Universidad de Pensilvania.

También deseo destacar como parte de esa cosecha reciente los numerosos convenios firmados con universidades en estos últimos años, más de 30 públicas y privadas en Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Navarra y La Rioja, que se plasman en prácticas de estudiantes, en el fomento de la transferencia del conocimiento de quienes allí investigan y, en definitiva, en otra forma de ampliar la proyección diaria del Instituto por el territorio. En efecto, nuestra actividad se desborda fuera de Madrid, con cada vez más actividades en toda España, y más allá, gracias a la oficina de Bruselas –que vuelve a crecer con la incorporación de nuevos ayudantes de investigación– y a la presencia de nuestro equipo de analistas en foros y seminarios por los cinco continentes; este año, además, con la feliz incorporación de una nueva investigadora principal para África, Ainhoa Marín Egoscozabal, que viene a confirmar nuestro interés por ese continente.

Se amplían asimismo las entidades colaboradoras (Fundación Deloitte, Google España y Microsoft Ibérica) y se renuevan los miembros del Consejo Científico y del Patronato, que además ha incorporado en este año a cinco mujeres: María Dolores Dancausa, presidenta de Bankinter, Araceli Mangas, catedrática de Derecho Internacional Público y académica de

número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, María Dolores de Cospedal, en representación del Partido Popular, más las ministras de Defensa, Margarita Robles, y de Economía y Empresa, Nadia Calviño. Junto a ellas, y la renovación de los titulares de los otros dos Ministerios (Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y Cultura), y de los nuevos presidentes de las empresas de nuestro Patronato, destaca la incorporación al mismo del ex presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, que se une así a los otros tres presidentes que ya formaban parte. En el apartado triste, por el contrario, corresponde lamentar el fallecimiento, en este enero, del profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias, brillante jurista, presidente del Tribunal de Justicia de la UE y que fue durante siete años director del Real Instituto Elcano.

En el nuevo año, nuestro Plan de Actuación quiere prestar más atención a la dimensión tecnológica de las relaciones internacionales (en ámbitos como la tecno-geopolítica, la industria de la defensa, la ciberseguridad, la agenda digital europea, el *Big Data* y la desinformación e injerencia en los procesos electorales). En cuanto a las áreas geográficas, en 2019 se dará prioridad a América Latina y África Subsahariana y, por supuesto, seguiremos trabajando en líneas tradicionales de investigación sobre la política exterior española, el futuro de la UE y la agenda global en perspectiva española. También daremos continuidad a nuestra participación activa en numerosas redes transnacionales y en especial en el T20, la red de *think-tanks* adscrita al G-20. Una agenda, como se ve, ambiciosa de la que este documento forma parte.

Un *policy paper* coral que se asoma a su séptima edición con el objetivo de examinar la agenda anual de la acción exterior española y que creemos que tiene la triple utilidad de: (1) ofrecer un balance crítico de lo ocurrido en el año anterior; (2) hacer una previsión de prospectiva a corto plazo; y (3) ofrecer pistas para reforzar la posición de España en Europa y en el mundo.

Comenzaba estas palabras de presentación hablando de conmemoraciones y quiero finalizarlas hablando de otra que se celebrará a partir de este año. Una ocasión muy especial para esta casa, que con su nombre está vinculada de la manera más notoria posible al marino de Guipúzcoa que comenzó en el verano de hace cinco siglos la primera vuelta al mundo certificada. Ese quinto centenario de aquella circunnavegación pionera, culminada tres años más tarde, en 1522, me lleva a hacer una reflexión de cierre en clave española y, sobre todo, europea. Una gran empresa (que no aventura), que no fue estrictamente castellana ni española, ni siquiera ibérica, sino europea, mediterránea e incluso más allá. Iniciada por un marino portugués, Magallanes, culminada por un marino vasco, Elcano, relatada por un veneciano, Pigafetta, que entre su tripulación contaba con alemanes, genoveses bretones, griegos, malteses, turcos y hasta un intérprete malayo. Una empresa, en fin, financiada por un rey español nacido en Flandes, nieto de los soberanos de Castilla, Aragón, Borgoña y Austria, y que al regreso a Sanlúcar de la nao *Victoria*, única superviviente del periplo, era también emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Y vale la pena releer el fantástico relato que Antonio Pigafetta hizo del viaje, *Il primo viaggio intorno al globo terraqueo*, que editamos en el instituto hace un año, y que puede verse en nuestra página web.

Visto aquel viaje con perspectiva española y europea, impresiona saber que fuimos los protagonistas absolutos de aquella primera globalización hasta el punto de que durante dos siglos sólo naves ibéricas se adentraron por el océano Pacífico. Los *Iberian pioneers*, como designó el gran historiador británico Arnold J. Toynbee a aquella vanguardia (española y portuguesa) de la europeización del mundo.

Durante los siguientes siglos, la historia del mundo toda se decidió en este pequeño extremo occidente del gran continente euroasiático. La historia de América, de África, de Asia de Oceanía, se decidió y se registró aquí, primero en El Escorial o en Lisboa y luego también, en Versalles o en Westminster, en Berlín, en Viena, en Roma. Fue Europa –y de manera destacada dentro de ella, España– quien lideró los destinos del mundo y le dio su sello al mundo en un mestizaje, en una mezcla, que continúa. Sabemos que eso dejó de ser así tras la Primera y, sobre todo, la Segunda Guerra Mundial, guerras civiles europeas que dejaron el continente asolado y destruido y acabaron, en este caso para bien, con el imperialismo y el colonialismo. Sabemos también que nuestro país no sólo se había ido desconectando antes del grupo de países que dominaba la política y la economía en Europa, y que por ende lo hacía en todo el mundo, sino que una larga dictadura incluso le llegó a aislar durante medio siglo XX de las grandes corrientes de la sociedad occidental.

Para recuperarnos de la inmensa catástrofe del totalitarismo, la guerra y el sometimiento a la dinámica de superpotencias ya no europeas, construimos la UE a la que los españoles nos unimos 30 años después, en cuanto culminamos nuestra transición democrática. Hoy no vamos a liderar el mundo, que es ya inmenso y ajeno, ni tampoco lo pretendemos. Un mundo en el que emergen países poderosos, mucho más grandes que toda Europa, un mundo, desgraciadamente, de instituciones débiles pero de hombres fuertes. Un mundo en el que sólo una Europa unida y fuerte en la defensa de sus intereses y valores podrá ser un sujeto con capacidad de hacer historia. Pues si no somos capaces de unirnos, y no somos capaces de que España juegue ahí el importante papel que le corresponde, corremos el riesgo de que nos pase en el futuro lo que ya nos ocurrió con anterioridad a españoles y europeos: que sean otros, y no nosotros, los dueños de nuestro destino. Ese es también el propósito que nos mueve: ayudar a que España nunca vuelva a dejar de mirar al mundo y que contribuya a una Europa unida y fuerte, capaz de decidir libremente su destino en este nuevo mundo, que aflora con fuerza inusitada al comienzo de este segundo milenio.

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

1 La acción exterior del nuevo Gobierno

1.1 *Una política exterior en tránsito*

En 2018 la política exterior española se vio afectada por dos elementos internos: el primero, la difícil gestión de la grave crisis catalana, que en el otoño anterior había alcanzado gran resonancia mundial, y, en segundo lugar, la debilidad parlamentaria del poder ejecutivo, que limitaba mucho las posibilidades de una mayor presencia internacional. 2019 arranca con esas mismas dos notas, quizá cambiadas de orden, aunque curiosamente, por debajo de esa aparente continuidad, se han producido más novedades de las previstas en la escena. El éxito de la moción de censura presentada por Pedro Sánchez contra Mariano Rajoy a finales de mayo ha alterado el color político del Gobierno con un nuevo presidente que, al igual que su ministro de Exteriores, muestran una mayor inclinación que sus predecesores por el activismo diplomático. Justo en esas mismas fechas, el conflicto constitucional desencadenado en Cataluña entró en una nueva fase, con la elección del desconocido líder independentista Quim Torra como presidente de la Generalitat y el fin de la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Cambian los protagonistas y se alteran lógicamente los guiones, pero sin que varíen demasiado dos realidades políticas que parecen afirmarse como sendos legados de la crisis 2008-2014 para la democracia española: una fragmentación general del sistema de partidos que reduce el margen de autonomía del Gobierno, y una tensión territorial que consume energías y afecta a la imagen externa del país.

Por otro lado, y en paralelo a esa acción exterior más difícil de manejar, desde fuera se refuerza la demanda de más España. Los principales acontecimientos de estos últimos 12 meses en Europa (formación de un gobierno euroescéptico en Italia, menor fortaleza de la esperada en el eje franco-alemán, desorientación en el Reino Unido a propósito del *Brexit* y auge generalizado de los populismos en el continente) pero también en América Latina y en el Mediterráneo muestran la necesidad de que un Estado medio-grande y favorable a la integración como es España asuma mayores responsabilidades y, con ello, ayude a fortalecer a la UE en un mundo cuyos desarrollos más importantes (erosión de la multilateralidad, aislacionismo creciente de EEUU y crecientes tendencias autoritarias en las potencias emergentes) también refuerzan la conveniencia de una política exterior y de seguridad común más eficaz, decidida y autónoma. Con todo, aunque es muy posible que los actores españoles y europeos estén convencidos de que deben reforzar su proyección fuera de las fronteras, cualquier avance significativo sólo podrá producirse en el medio plazo, pues este año viene marcado por el fin de la Legislatura en el Parlamento Europeo y quizá también en las Cortes, por lo que –en el mejor de los casos– sólo servirá para ayudar a sentar las bases de esa mayor internacionalización.

Por lo que respecta a España, la fragilidad parlamentaria y las próximas citas con las urnas condicionarán la atención a la política exterior con cálculos preelectorales. Unas consideraciones que afectarán tanto a Moncloa, con Pedro Sánchez aprovechando la proyección internacional para subrayar su imagen presidencial ante potenciales votantes, como en Santa Cruz, incluyendo una posible candidatura del nuevo ministro Josep Borrell

para el Parlamento Europeo que obviamente trastornaría la acción de la diplomacia española. Más perturbador aún sería que la creciente crispación entre los partidos se extendiera a los asuntos de política exterior y europea (como parece que está sucediendo en las últimas semanas) o que el auge del nuevo partido VOX animase a ésta, y a otras fuerzas políticas por reacción, a cuestionar seriamente algunos de los tradicionales consensos. No obstante, la perspectiva de diversas elecciones en el horizonte inmediato también suscita desafíos que, aun sin garantía de un desenlace satisfactorio, al menos traerán desarrollos interesantes. Así, los partidos se someterán en 2019 a varios ejercicios conectados a la proyección del país en la UE y en el mundo pues, atendiendo a la calidad de sus programas o al tiempo dedicado a la misma en los debates, se verá hasta qué punto la toman en serio. Además, por lo que respecta a la cámara de Estrasburgo, habrá que confeccionar las correspondientes candidaturas, seleccionando a los futuros eurodiputados y determinar los grupos y las responsabilidades en las que trabajarán hasta 2024. Por último, y en relación con el legislador, en los próximos meses se planteará la conveniencia de reformar el voto rogado para que el porcentaje de residentes españoles en el exterior que participan (actualmente en torno al 5%) se acerque al 30% de antaño.

Más allá de coyunturas electorales relevantes, el año es también importante porque toca renovar la Estrategia de Acción Exterior aprobada en 2014, lo cual ofrece una ocasión idónea para una reflexión de cierta profundidad entre políticos, altos funcionarios, representantes de la sociedad civil y expertos sobre cómo debe abordar España el cambiante panorama internacional. Será además ocasión de evaluar las virtudes y defectos del texto anterior, someter a examen las estructuras gubernamentales de coordinación y repensar la eficacia del servicio exterior y sus instrumentos. Es de desear una aproximación realista tanto a las preocupantes tendencias globales como a las debilidades y fortalezas de España a la hora de afrontarlas, que sea menos exhaustiva y descriptiva que su versión anterior a la hora de listar prioridades, que confirme la identidad de España como potencia media europeísta con proyección global, y que realmente conecte las ambiciones manifestadas con una planificación razonable de los recursos disponibles y una mejora de los procesos de toma de decisión. De todos modos, el gran reto de este texto no será su redacción en el seno del Ministerio de Exteriores, sino que el resto del Gobierno lo haga suyo, que concite el consenso, al menos doctrinal, de un arco parlamentario ahora bastante crispado, que tenga alguna repercusión pública y que se traduzca en el trabajo efectivo de los diplomáticos. En esta última dimensión 2019 también será importante pues el Gobierno ha anunciado la elaboración de un reglamento para regular los siempre polémicos nombramientos y ceses de embajadores, mejorar el empleo de sus capacidades cuando vuelven destinados a Madrid y, en fin, evaluar el desempeño profesional de todo el servicio exterior.

En relación con los contenidos sustantivos, y tal y como se desgrana a lo largo de las secciones de este documento, el año se presenta con una agenda exigente. Las prioridades, aparte de importantes visitas de Estado o de la siempre difícil gestión de crisis (como la producida en Venezuela durante enero), estarán centradas en los asuntos migratorios y en las grandes negociaciones que afronta la UE (el *Brexit*, el próximo marco financiero plurianual y el nombramiento de los puestos de alto y medio nivel en las instituciones a

partir de mayo). El protagonismo exhibido hasta ahora por Pedro Sánchez en los rescates de inmigrantes en el Mediterráneo, la cuestión de Gibraltar y las relaciones con América Latina hace previsible que el presidente continúe desarrollando una intensa actividad europea e internacional. De hecho, con el cambio de Gobierno, el Gabinete de la presidencia ha fortalecido su organigrama para la política exterior y de seguridad elevando el rango y los recursos de la ahora denominada Secretaría General de Asuntos Internacionales, Unión Europea, G20 y Seguridad Global, y creando un Alto Comisionado para la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. Se ha mantenido, además, el Departamento de Seguridad Nacional, si bien en un primer momento saltaron algunas alarmas sobre el enfoque que parecía querer darse al Sistema de Seguridad Nacional, que es quizá uno de los más interesantes legados de la época de Mariano Rajoy, y que afortunadamente se ha sabido mantener.

Menos elogios merece el ejecutivo (tanto el nuevo como el anterior), a la hora de coordinar de forma colegiada la actuación internacional. Así, durante 2017 y 2018 el Consejo de Política Exterior sólo se reunió una vez (un total de tres si se cuenta desde su creación hace cinco años), lo que parece sugerir que no es eficaz como foro interdepartamental que pueda gestionar conflictos como el que, por ejemplo, se produjo hace poco a cuenta de la venta de armas a Arabia Saudí. Incluso es disfuncional como órgano técnico, al retrasarse durante muchos meses trámites como la aprobación de los informes anuales de la acción exterior, lo que ha dado lugar a críticas por dificultarse la rendición de cuentas parlamentaria.

Una queja sobre la poca transparencia que, en todo caso, no hay que entender como un incremento significativo del deseo de debate y control por parte de diputados y senadores. En el nuevo año, y a pesar del mencionado ambiente electoral, la implicación de las Cortes en esta materia seguirá siendo escasa, para bien (por mitigarse así el antes comentado clima de creciente confrontación) y para mal (porque esa baja participación trasluce desinterés). Con todo, parece que el pleno del Congreso ganará vitalidad en la gestión de los asuntos de la UE ya que Pedro Sánchez ha anunciado su voluntad de recuperar las comparecencias ante la cámara, antes y después de los consejos europeos, para informar sobre la posición española.

Si el análisis de lo que supone el nuevo Gobierno en acción exterior se realiza a nivel departamental individual, sí es posible detectar más novedades que vienen del pasado junio y que lógicamente se proyectarán a 2019. Merecen ser mencionadas la recuperación del Ministerio de Cultura, la discutible ubicación del CNI bajo la tutela de Defensa, la reconfiguración en tres de los ministerios económicos con competencias internacionales (Economía y Empresa; Industria, Comercio y Turismo; y Transición Ecológica) y, sobre todo, la promoción del ahora rebautizado Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). Al margen de las razonables líneas de continuidad y las legítimas ganas de innovación que se quieren desarrollar en esta nueva etapa,² lo más interesante del cambio es que, por primera vez en 15 años, tiene un titular fuerte dentro de su partido que, además –dentro del escaso aprecio que merecen todos los ministros en los sondeos

² Véase la comparecencia parlamentaria del ministro Josep Borrell para informar sobre las líneas de la política exterior tras su nombramiento www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-558.PDF.

de opinión—, está bien valorado por los españoles. Ese activo político de Exteriores, que se extiende hasta cierto punto a la ministra de Defensa, podría complementarse con mayores recursos si se aprueban el nuevo presupuesto.

De todos modos, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado en enero ante el Congreso destina sólo 8.863 millones de euros para Defensa (una cantidad congelada con respecto al año anterior) y apenas 1.677 millones para el MAEUEC, lo que supone un ligero aumento del 6% que se plasma sobre todo en cooperación al desarrollo y en diplomacia pública. En relación con esta última, el refuerzo organizativo se ha adelantado, pues ya a finales de 2018 se decidió refundar la acción público-privada conocida como *Marca España* en la nueva Secretaría de Estado de la España Global. Se trata de un desarrollo doblemente positivo. Primero, porque mantiene una iniciativa del anterior Gobierno que, pese a algunas controversias, ha cumplido una importante función de promoción de la deteriorada imagen internacional del país y de sus empresas. En segundo lugar, porque se fortalece la estructura del ahora desaparecido Alto Comisionado y se amplía una orientación muy centrada hasta ahora en el fomento de las exportaciones. De hecho, parece claro que en 2019 el énfasis pasará de la diplomacia comercial a la promoción de la España democrática, innovadora, creativa y plural, teniendo como prioridad de fondo la respuesta a los efectos exteriores de la crisis catalana.

1.2 El conflicto catalán y la imagen de España

El conflicto en Cataluña seguirá, en efecto, bastante presente en la política exterior española. El actual gobierno de la Generalitat mantiene un programa rupturista y ni siquiera es descartable, aprovechando las futuras sentencias a los políticos ahora en la cárcel, una apuesta renovada del núcleo más radical de los dirigentes nacionalistas para forzar la internacionalización que no se logró ni en 2017 ni en 2018. Un intento que, en el caso de llevarse a cabo, estaría condenado de nuevo al fracaso. El desarrollo más probable es que, aun con alguna posible escaramuza impactante por parte del independentismo en el exterior, no se pase de la retórica crítica a los supuestos rasgos autoritarios de España. Tal y como se menciona en la sección dedicada a los derechos humanos, es posible que el independentismo consiga algunos logros en ese terreno, ya sea por parte de las ONG, medios de comunicación, algunos parlamentos o incluso tribunales internacionales. Pero eso difícilmente servirá para cambiar el equilibrio de fuerzas interno y mucho menos externo, de forma que ni variará el cierre de filas oficial de todas las capitales mundiales con Madrid ni se agotará la corriente de relativa simpatía hacia un movimiento que desde fuera se tiende a considerar como la parte débil en el conflicto y, como enseguida se dirá, a asociar erróneamente con Cataluña en su conjunto. Por su parte, el Estado intentará combinar firmeza diplomática (como la ejercida durante 2018 en relación a Eslovenia o Flandes) con esa mencionada estrategia de mejorar la comunicación, aspirando a mostrarse dialogante en la gestión del conflicto, difundir un conocimiento menos superficial del mismo y mantener o mejorar la confianza en España como democracia consolidada y de calidad, como ponen de manifiesto los estudios comparados más solventes.

Es cierto que la imagen exterior de España ha sufrido algo por la crisis y eso se ha reflejado en los medios, especialmente en suelo europeo. Sin embargo, no ha tenido un impacto significativo en la opinión pública internacional, que se ha encontrado sumida en la duda respecto a cómo interpretar la naturaleza del conflicto en Cataluña. Los datos disponibles para medir ese impacto proceden de dos momentos, a comienzos del 2018 (*Country Rep Track*) y a finales del año (Barómetro de Imagen de España, BIE). Ambos coinciden en mostrar que la valoración positiva general de España apenas ha variado. Así, la puntuación de España entre los países del antiguo G8, medida en el *Country Rep Track* a comienzos de 2017, era de 7,5 puntos (escala 0-10) y había pasado a 7,3 a comienzos del 2018. Este descenso mínimo de dos décimas está por debajo del margen de error y no es significativo estadísticamente. En dos países, Francia y Alemania, el descenso era algo mayor, pero aun así la puntuación concedida a España en ellos era mejor en 2018 que en 2016, después de un importante repunte en 2017. Tampoco se apreciaba un descenso atribuible al conflicto catalán en la valoración específica del entorno político e institucional español.

En conjunto, España sigue ocupando una buena posición en la escala de prestigio, en la posición 14, por encima del Reino Unido, Francia o Alemania. Fuera del ámbito europeo y del G8, la imagen en América Latina ha mejorado en conjunto y en todos sus componentes, incluido el propiamente político, aunque sigue siendo menos positiva que la valoración que se hace de España desde los países más ricos. En cualquier caso, es indudable que la crisis en Cataluña no ha tenido impacto negativo entre la opinión pública general de América Latina. El Barómetro de la Imagen de España realizado por el Real Instituto Elcano en noviembre pasado en varios países europeos (Alemania, Francia, Italia, Portugal, Polonia, Bélgica, los Países Bajos y Suecia), muestra también que la gran mayoría de los europeos –el 82%– no han cambiado su opinión sobre España a raíz del conflicto catalán. En este grupo de países, España sigue obteniendo un notable (7,1), que la sitúa en tercer lugar en la escala de prestigio, sólo por debajo de Suecia y los Países Bajos, y con la misma calificación que Alemania. Sin embargo, otros resultados de este Barómetro muestran el sentido de haber adoptado la antes citada estrategia de comunicación en el exterior. La valoración del conflicto está influida en muchos casos por algunas imágenes distorsionadas de la realidad catalana como, por ejemplo, la creencia equivocada de que sí hay respaldo social mayoritario a la independencia.

Dentro de España, el proceso de recuperación de la autoestima que venía produciéndose en los últimos años parece haberse detenido y el país sigue dándose a sí mismo una calificación baja, en torno al 5, muy inferior a la que llegó a darse en los años de crecimiento económico anterior a la crisis, cuando llegaba al 8. España sigue siendo uno de los pocos casos que sus ciudadanos valoran por debajo de lo que lo hacen desde fuera. Un rasgo de esa baja valoración que hacen los propios españoles se refleja en no conceder al país la importancia objetiva que tiene en el mundo. De hecho, según los últimos datos disponibles del Índice Elcano de Presencia Global,³ España registró en 2017 un aumento de su proyección internacional. Algo que no se producía desde 2010, ascendiendo al 11º puesto del ranking por delante de Corea del Sur e inmediatamente detrás de Italia. Una posición relativamente elevada si se

3 <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/media/ccd23b776c2dde0e5bc36e547d42df3d.pdf>

compara con el tamaño de la economía española, en el 13º lugar mundial en términos de PIB y el 29º en términos de población. Este repunte se debe al crecimiento simultáneo de la presencia económica (12º puesto en ese subíndice) y sobre todo de la presencia blanda (9º puesto). Un desarrollo positivo que, sin embargo, responde fundamentalmente a un factor común: el crecimiento del turismo, que fortalece al mismo tiempo el carácter terciarizado de la economía y el tradicional perfil blando de la proyección de España hacia el exterior. Esta dimensión blanda ha crecido desde 2010, cuando representaba el 25% del conjunto de la presencia global española, hasta el 32% actual; un peso superior al de otras economías del entorno (Francia, 27%, e Italia, 25%). Por su parte, la dimensión económica supone ahora el 58% del total y la militar, que es la menos relevante de las tres, se queda en el 10% (17º puesto mundial en 2017).

1.3 Acción cultural exterior

El turismo no ha sido el único elemento que explica el crecimiento en la proyección del poder blando de España hacia el mundo. Después de la década de crisis económica, los indicadores culturales de España han comenzado a mostrar síntomas de regreso a la “nueva normalidad”, que no es ni tan expansiva como en los años del *boom*, ni tan restringida como en los del estricto control presupuestario. No obstante, el bloqueo de los procesos legislativos en un Congreso sin claras mayorías sigue impidiendo una profunda revisión y actualización de las políticas públicas culturales, con la excepción del Estatuto del Artista –previsiblemente la mayor aportación de esta legislatura al campo cultural–, algunos de cuyos principios han entrado en vigor en los primeros días del nuevo año, a la espera de la concreción de varias medidas fiscales que deben acompañarlo.

El comentado nuevo rumbo que adopte la gestión de la marca país, en su nueva denominación de *España Global*, la revisión del contrato de cesión de la colección Thyssen-Bornemisza y la inquietante inestabilidad de la SGAE son algunas de las preguntas abiertas para los próximos meses. También en 2019 se conmemorará el bicentenario de la joya más valiosa del patrimonio cultural español, el Museo del Prado, así como los cinco siglos de la fundación de La Habana y el inicio del viaje de Magallanes-Elcano.⁴ En marzo, el octavo Congreso Internacional de la Lengua Española continuará tejiendo en Córdoba (Argentina) la perspectiva panhispanica que debe proteger la diversidad y unidad del idioma común bajo el lema “América y el futuro del español”, mientras, el Instituto Cervantes tiene previsto concretar su crecimiento en Norteamérica (Washington), África subsahariana (nuevo centro de Dakar y traslado del aula que antes estaba allí a Abiyán) y Asia. En el ámbito privado destaca el nuevo largometraje de Pedro Almodóvar, *Dolor y gloria*, que llegará a las pantallas españolas en marzo y será distribuida mundialmente por Sony y la tercera temporada de La casa de papel que *Netflix* lanzará en todo el mundo en 2019. Además, millones de miradas se volverán hacia España en junio, cuando el estadio Metropolitano de Madrid acoga la final de la Liga de Campeones de la UEFA.

4 <https://www.accioncultural.es/es/v-centenario-de-la-i-vuelta-al-mundo>

Por lo que respecta al panorama internacional en el ámbito cultural, el año arranca con la salida oficial de EEUU de la UNESCO –anunciada meses antes–, acompañada por acusaciones de Nikki Haley de corrupción y contaminación política en la agencia cultural de las Naciones Unidas. En el contexto europeo, las Presidencias semestrales rumana y finlandesa del Consejo no sólo enfrentarán el *Brexit*, sino la aplazada definición de un enfoque estratégico para las relaciones culturales exteriores de la UE en el contexto de la recién aprobada Nueva Agenda para la Cultura. Pero el asunto europeo más relevante será sin duda la definitiva aprobación de la “Directiva de Derechos de Autor en el Mercado Único Digital” que, tras dos años de trabajo y una intensa controversia, podría aprobarse al principio del año y transformar el modo en el que los grandes actores de Internet generan ingresos reutilizando sin retribución contenidos digitales (los discutidos artículos 11 y 13 del texto).

2 Seguridad

2.1 Seguridad internacional y políticas de seguridad, defensa y ciberseguridad

La agenda de 2019 de seguridad y defensa viene condicionada por la intensificación de la competencia geopolítica y geoeconómica entre las grandes potencias, especialmente de EEUU frente a China y, en menor medida, Rusia. Su confrontación por la hegemonía política, comercial y tecnológica global pone en riesgo la estabilidad política, económica y social de la mayoría de las potencias medianas y pequeñas, muchas de las cuales aspiran a no tomar partido de forma explícita en esa competición. En el nuevo ajedrez mundial, las maniobras proteccionistas, de desinformación y los ciberataques sobre los rivales van desplazando a las intervenciones militares de la centralidad que han ocupado en la seguridad internacional.

La Presidencia de Trump sigue creando turbulencias en la seguridad internacional. Las recientes retiradas del Plan de Acción Integral Conjunto de 2105 para reorientar el programa nuclear iraní y del Acuerdo sobre Misiles de Alcance Intermedio de 1987, sin concertar previamente con sus aliados, han vuelto a deteriorar el vínculo transatlántico, a lo que habría que añadir las prácticas proteccionistas del *America First*. En 2019 la evolución de las relaciones transatlánticas, de gran importancia para España, seguirá marcada por la incertidumbre que rodea la política de seguridad de EEUU. La dimisión del general Mattis como secretario de Defensa en diciembre de 2018 añade más dudas sobre el compromiso estadounidense con Europa, con la disuasión frente a la Federación Rusa y con la estabilidad en el gran Oriente Medio. A primera vista, la nueva situación plantea un desafío estratégico para España dado su interés en preservar la implicación proactiva de EEUU en esos escenarios. Sin embargo, también representa una oportunidad, en tanto que resaltaría su valor añadido para Washington en relación con otros aliados y socios de referencia en Europa y Oriente Medio. Como se detallará luego en la sección dedicada a EEUU, España se ha venido consolidando en los últimos años, a través de sus bases de Rota y Morón, como principal eje articulador de la proyección del poder naval y anfibia estadounidense en Europa y el Mediterráneo. Dicho valor podría incluso ir en aumento en caso de que EEUU adoptase una postura estratégica más flexible y selectiva hacia esas regiones. No obstante, si se produjera ese retraimiento estratégico estadounidense, España tendría que destinar mayores recursos a la seguridad de su vecindario sur y reforzar su cooperación con Francia en ese ámbito geoestratégico, tanto a nivel bilateral como en el marco de la política común de seguridad y defensa de la UE.

Entre los líderes europeos, como la canciller Merkel o el presidente Macron, crece la convicción de que el presidente Trump puede pasar en cualquier momento de la crítica a la indiferencia, reduciendo el liderazgo estadounidense en la OTAN y poniendo las relaciones transatlánticas contra las cuerdas. Por si eso ocurre en 2019, ya han advertido a sus socios europeos de que ha llegado el momento de prepararse para poner en marcha un "ejército europeo". Sin embargo, su capacidad de liderazgo para hacer avanzar decisivamente la defensa europea se ha visto comprometida por sus dificultades para mantener su liderazgo interno y es poco probable que la locomotora franco-alemana pueda impulsar grandes pasos en la política común de seguridad y defensa de la UE. La debilidad política de Francia y

Alemania, la salida del Reino Unido y el desinterés de Italia pueden reducir el protagonismo que España ha alcanzado en la Política Común de Seguridad y Defensa, especialmente en el marco de la cooperación estructurada permanente (PESCO) gracias a su influencia junto a Francia, Alemania e Italia.

En todo caso, la defensa europea seguirá progresando por su lado industrial, como se plasma en la propuesta de la Comisión de nuevo Marco Financiero Plurianual (2021-2027) con el que se van a financiar el Fondo Europeo de Defensa para la investigación y el desarrollo de capacidades militares europeas. También progresará en la PESCO, donde España forma parte de 18 de los 34 proyectos aprobados, y en la revisión anual coordinada de los planeamientos nacionales de defensa (CARD en sus siglas inglesas) para 2019-2020. España también es socio de la Iniciativa Europea de Intervención junto a otros Estados, miembros o no de la UE, que desean dotar a sus operaciones militares de un marco de decisiones más ágil y de un nivel más ambicioso que el alcanzado en la PESCO.

Por lo que se refiere a las operaciones, España seguirá participando en misiones internacionales que cubren el arco geográfico que va desde el norte y este de Europa (Presencia Avanzada Reforzada en Letonia y Policía Aérea del Báltico), a Oriente Medio (Turquía, Irak, Líbano) y África (Senegal, Gabón, Mali, República Centroafricana y Somalia), entre otros (Afganistán, Índico y Mediterráneo). Un despliegue de tropas superior al que correspondería a España por su capacidad estratégica y presupuestaria pero que se justifica por la voluntad política de participar en todas las misiones multilaterales posibles y compensar su menor gasto militar. La proyección de fuerzas se mantendrá mientras la Federación Rusa persista en su actitud hostil (híbrida) frente a los socios y aliados españoles de la OTAN y la UE; mientras las tensiones que remiten en Oriente Medio, como las de Irak y Siria, reaparezcan en nuevos teatros de operaciones como las fronteras con Israel o Turquía y mientras los países y las organizaciones de seguridad africanas sigan precisando el apoyo militar europeo.

En clave interna, la política de defensa sigue condicionada a la interinidad del Gobierno actual y a sus dificultades para tomar decisiones que trasciendan el plazo de su vigencia. El nuevo Gobierno ha mantenido las líneas generales del anterior en materia de presupuestos e inversiones. Ninguno de los dos Gobiernos ha sido capaz de actualizar la Directiva de Defensa Nacional –que sigue vigente desde 2012– para orientar políticamente un ciclo de planeamiento como el de 2019-2024, aprobado en julio de 2018, que define el objetivo de capacidades militares, ni un plan plurianual de financiación e inversiones que dote de estabilidad presupuestaria a las inversiones y techos de gasto aprobados en 2018. Sin una programación plurianual será difícil compaginar los ambiciosos compromisos de inversión en capacidades militares contraídos simultáneamente en Europa y en España con los recursos económicos necesarios para financiarlos. Además, el planeamiento deberá ser más riguroso porque España tendrá que rendir cuentas en 2019 a sus aliados europeos de cómo piensa cumplir sus compromisos con la PESCO en su Plan Nacional de Aplicación y subordinar su planeamiento de capacidades al europeo en la revisión 2019-2020 (CARD).

Por último, el Gobierno se ha comprometido a revisar la Estrategia de Ciberseguridad Nacional en 2019. La anterior, de 2013, ha permitido construir un sistema, procedimientos

y planes de actuación que han funcionado razonablemente bien, pero que ahora deben adaptarse a nuevos retos. El primero es que esos retos no afectan ya sólo al núcleo duro de los servicios públicos e infraestructuras críticas (seguridad nacional) sino al más amplio de operadores e industrias que operan en el ciberespacio (seguridad económica). El segundo es que los riesgos ya no sólo afectan a la información o a los sistemas (IT) sino también la seguridad industrial (OT) y la seguridad digital (IoT), por lo que la ciberseguridad adquiere una trascendencia decisiva para la economía digital. Los anteriores plantean el dilema de superar la actual dependencia tecnológica e industrial de terceros y desarrollar una base industrial y tecnológica nacional de ciberseguridad. En consecuencia, esa nueva Estrategia deberá otorgar mayor protagonismo al sector privado, centralizar la gestión y dotar a la ciberseguridad con presupuestos propios.

2.2 Terrorismo global y prevención de la radicalización violenta

Quince años después de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, los riesgos y amenazas del terrorismo global persisten para España, como quedó de manifiesto con los perpetrados los días 17 y 18 de agosto de 2017 en las ciudades de Barcelona y Cambrils. A lo largo de 2018 España ha mantenido su Nivel de Alerta Antiterrorista en un nivel elevado, de 4 (reforzado) sobre 5, establecido en 2015. Este nivel de alerta se ha mantenido también a inicios de 2019. Claro está que esos riesgos y amenazas del terrorismo global no son específicos de España, pues tienen una dimensión mundial y coinciden, más concretamente, con los que afectan a otros países asimismo pertenecientes al ámbito de la UE. También con los que afectan a otros países ubicados, como es el caso español, en torno al Mediterráneo, en cuyas riberas este y sur, del Magreb al Sahel y el conjunto de África Occidental, se han extendido focos de actividad yihadista añadidos a los y existentes en el Sur de Asia o el Este de África.

Los españoles son conscientes de estos riesgos y amenazas. En diciembre de 2018, según datos arrojados por el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) en su 40ª oleada,⁵ los ciudadanos españoles situaban el combate contra el terrorismo yihadista como la segunda prioridad de la política exterior española, sólo por debajo de la lucha contra el cambio climático. Esta percepción de la amenaza que supone el terrorismo en la actualidad, está en sintonía con la de algunos vecinos europeos muy afectados por el fenómeno como Alemania, Francia, el Reino Unido o los Países Bajos, pero también de otros menos concernidos como Italia, Portugal o Polonia; donde los ciudadanos situaron la lucha contra el terrorismo internacional en tercer lugar de las prioridades de sus respectivas políticas exteriores nacionales, tal como recogía el 8º Barómetro de Imagen de España,⁶ igualmente publicado en septiembre de 2018 por el Real Instituto Elcano.

Los riesgos y amenazas relacionados con el terrorismo internacional suponen continuidad respecto a los que se conocen desde poco después de la formación de al-Qaeda hace ya 30 años, pero que en la actualidad se relacionan con dos procesos en la evolución del

5 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie40.

6 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-8.

yihadismo global. Por una parte, la extraordinaria movilización yihadista de alcance mundial que ha tenido lugar a partir de 2012, tras el desencadenamiento de la guerra en Irak y la emergencia del autodenominado Estado Islámico; por otra parte, con la reconfiguración en curso que revela este fenómeno, ahora bipolar, desde que colapsara el califato o dominio que esta segunda organización yihadista impuso, rivalizando abiertamente con aquella primera, sobre amplios territorios de Siria e Irak.

Esa reciente movilización yihadista no ha incidido en el seno de las colectividades musulmanas en España con la misma intensidad que en las de otros países del mismo entorno europeo como Francia, Bélgica, el Reino Unido o Alemania. Pero no sólo ha dejado sentir sus efectos –por ejemplo, en el número de detenidos o partidos desde España como combatientes terroristas extranjeros– sino que ha precipitado una transformación del yihadismo global en España. Hablar aquí de este fenómeno era, hasta 2011, hacerlo básicamente de extranjeros llegados sobre todo como inmigrantes y de una amenaza externa. Sin embargo, el yihadismo global cuenta, desde 2012, con un considerable componente autóctono, es decir constituido por individuos de nacionalidad española. Más aún, al margen de su nacionalidad, una mayoría de los detenidos o condenados desde ese año ha nacido o crecido en España.

Esta nueva realidad informa y condiciona la política antiterrorista española, que ya no puede limitarse a la tradicional respuesta judicial y policial dentro del territorio nacional, por importante que ésta siga siendo. Ese necesario enfoque reactivo y nacional debe complementarse cada vez más con una doble cooperación internacional. Por una parte, la derivada de pertenecer a la UE, un espacio común sin fronteras interiores donde las facilidades de tránsito pueden ser explotadas en beneficio propio por quienes pretendan desarrollar actividades terroristas en o desde España. En este sentido, es importante seguir manteniendo una buena relación bilateral con Francia, el país vecino de donde ha salido el mayor contingente de yihadistas de Europa Occidental con destino a Siria e Irak. Por otra parte, la perspectiva que se deriva del hecho de que los yihadistas en España son típicamente marroquíes o descendientes de marroquíes, pues esta es una realidad que exige mantener una cooperación antiterrorista distintiva y prioritaria entre las autoridades policiales y judiciales de España y de Marruecos. Por último, igualmente importante a este respecto es la relación bilateral con EEUU, pues España forma parte de la coalición internacional contra el Estado Islámico y otras iniciativas que lideran las autoridades norteamericanas en esta materia.

Pero además, el enfoque tradicional a la hora de combatir el terrorismo se complementa desde 2015 con un Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV) y otras iniciativas, directa o indirectamente relacionadas con el mismo. Este nuevo enfoque está orientado a prevenir y revertir los procesos a través de los cuales algunos individuos –que se identifican a sí mismos como musulmanes y en el caso español normalmente son hombres de entre 18 y 38 años– terminan por adquirir ideas justificadoras del terrorismo, en este caso en nombre del islam, llegando incluso a implicarse en actividades relacionadas con esta forma de violencia.

En este contexto, una vez que se ha procedido a la revisión de la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR), aprobada en 2010 y ratificada en

2012, que estaba pendiente, en 2019 el PEN-LCRV deberá ser sometido al mismo objeto de revisión al haberse cumplido en 2018 los tres años establecidos en el documento aprobado en enero de 2015 para llevar a cabo esta tarea. Esta revisión es crítica dados los importantes problemas con los que se ha encontrado su implementación, cuyo desarrollo sistemático es urgente. Del mismo modo, y para que sea eficiente, el PEN-LCRV debería contar con recursos presupuestarios propios, así como con un liderazgo político visible, tanto a nivel estatal como local, que facilitase el conocimiento y comprensión del mismo por parte de la ciudadanía.

En 2019 debe prestarse especial atención a los planes de desradicalización y rehabilitación de terroristas, no solo ante el retorno de combatientes terroristas extranjeros –incluyendo a mujeres y menores desplazados, cuya casuística requerirá de algún tratamiento específico–, sino también ante el elevado número de yihadistas que, preventivos o condenados, se encuentran en las prisiones españolas. La integración o reintegración local de quienes son excarcelados tras haber cumplido su condena es asimismo un reto que no siempre puede resolverse con la expulsión administrativa a sus países de origen. España debe, además, continuar promoviendo un estatuto de reconocimiento y protección a las víctimas del terrorismo, así como su papel como voces creíbles para la construcción de un relato que contrarreste la propaganda yihadista. En cualquier caso, la aplicación en España de programas y medidas frente a la amenaza del terrorismo yihadista, que no va a remitir a corto ni a medio plazo, se beneficiaría extraordinariamente de la existencia de un amplio consenso político.

3 Economía, energía y migraciones

3.1 Economía internacional y perspectivas para España

Desde el punto de vista económico, el año 2019 presenta una paradoja: mientras que el crecimiento económico global (y también el europeo y el español) tiene sólidos fundamentos para mantenerse, la acumulación de incertidumbres geopolíticas va en aumento. Si la economía es capaz de seguir ignorando las tensiones políticas como ha hecho hasta ahora, el 2019 debería ser otro año de crecimiento. No tan espectacular como los tres anteriores, pero capaz de seguir reduciendo el desempleo, la desigualdad y el déficit público. De hecho, con los datos disponibles a principios del 2019, una recesión a corto plazo parece algo impensable, aunque cada vez haya más agoreros que la vaticinen. Sin embargo, si la economía comienza a verse contagiada por la incertidumbre política derivada del auge de los partidos antisistema, la guerra comercial entre China y EEUU o las incertidumbres que rodean al *Brexit*, el crecimiento podría verse lastrado, al igual que lo están ya haciendo los índices bursátiles.

Tras un 2018 de fuerte crecimiento económico global, aunque con importantes caídas en las bolsas, el escenario base de prácticamente todas las previsiones es que durante 2019 el dinamismo se mantenga, con tasas de crecimiento globales alrededor del 3,5%. Tanto el comercio internacional como la inversión han logrado mantenerse en niveles elevados y, la inflación, que es un indicador del estado de salud de la economía global, comienza a mostrar algunos síntomas de aceleración. El suave repunte inflacionista es, por una parte, una excelente noticia, porque indica que la economía global ha dejado definitivamente atrás la resaca de la crisis global, aunque no haya cerrado sus cicatrices, y contribuye a reducir el valor real de la elevada deuda global (182 billones de dólares entre pública y privada). Sin embargo, si la inflación se descontrolara, los bancos centrales se verían obligados a subir los tipos de interés rápidamente, lo que podría frenar el crecimiento y generar inestabilidad. Este tema es especialmente preocupante en EEUU, que está en una fase más avanzada del ciclo de crecimiento que la zona euro.

El 2019 el fuerte crecimiento vendrá sostenido por cuatro factores: los cuantiosos estímulos fiscales aplicados en EEUU, que acelerarán su crecimiento por encima del 3%; la continuada inyección de liquidez por parte del BCE, que aunque termine con el programa de expansión cuantitativa mantendrá el nivel de su balance alto por la reinversión de sus ganancias y, por lo tanto, mantendrá el dinero barato y sostendrá el crecimiento de la zona euro; la transformación relativamente ordenada del modelo productivo en China, que está logrando sostener tasas de crecimiento en torno al 6% sin tener una crisis; y el aumento del crecimiento de los países productores de petróleo y otras materias primas impulsado por el alza en los precios, que se ha moderado en los últimos meses del 2018 pero que, como luego se detallará, se mantiene a niveles relativamente elevados.

Si se mira a los riesgos, hay que fijarse en EEUU, que volverá a ser el epicentro de la inestabilidad en 2019, tanto por las erráticas políticas de su presidente en su obsesión por cambiar o aislar el capitalismo de Estado de China y reducir los superávits en la cuenta

corriente de la UE, como porque su largo ciclo expansivo (que si supera junio sería el más duradero de la Historia Moderna) podría estar llegando a su fin. Su economía se está recalentando, como se refleja en una inflación por encima del 2% y una tasa de paro de tan sólo el 3,7% a finales de 2018. Aunque los cimientos de su crecimiento son sólidos y el dinamismo debería continuar, un adelanto de las subidas de tipos de interés por parte de la Reserva Federal, mayores tensiones comerciales con China o una mayor desconfianza ante la política económica del presidente podrían hacer que el crecimiento fuera menor. De hecho, las fuertes caídas bursátiles de finales de 2018 podrían estar anticipando que la economía estadounidense sólo puede desacelerarse, en especial cuando el impacto de los estímulos fiscales, que son temporales, se vaya desvaneciendo. Y si la inflación sorprende al alza, la Reserva Federal podría verse obligada a subir los tipos de interés todavía más rápidamente, lo que adelantaría el frenazo de la economía y apreciaría el dólar, generando turbulencias en los mercados cambiarios, sobre todo para las economías emergentes más vulnerables.

La UE, por su parte, mantendrá un crecimiento sólido, aunque nada espectacular y menor al de los últimos tiempos. En un año de *Brexit*, elecciones al Parlamento Europeo, nueva Comisión, fin de la política de expansión cuantitativa del BCE y posible imposición de aranceles a los coches europeos por parte de EEUU, todos los ojos estarán puestos en cómo culmina la salida británica y en la evolución del voto a los partidos antisistema. Por lo que se refiere al *Brexit*, existe un riesgo cada vez mayor de un escenario de no acuerdo, que tendría un impacto negativo sobre el crecimiento tanto para el Reino Unido como para la UE y la economía mundial en su conjunto. En relación con el auge electoral de los populismos euroescépticos, la preocupación es que la fragmentación parlamentaria que provocan o las complicadas decisiones de política económica allí donde se encuentren en el gobierno, como pasa en Italia, dificulte los avances hacia una mayor integración, algo que sigue siendo muy necesario, sobre todo en la zona euro. Aun así, el escenario base es que, pese al ruido de fondo, Europa siga saliendo del paso (*muddling through*) y, consecuentemente, no haya ningún descarrilamiento importante, pese a las curvas.

Más allá de la UE y de EEUU, las tensiones geopolíticas se localizan en Asia Oriental, desde la no resolución del conflicto entre las dos Coreas a las posibles escaramuzas de China con sus vecinos o la marina estadounidense en Taiwán y en los mares de la China meridional y oriental. Posibles sustos también podrían venir de una Rusia más agresiva y de un Oriente Medio todavía más inestable, ahora que EEUU ha decidido retirarse de Siria y también de Afganistán. Sin embargo, aunque estos riesgos geopolíticos latentes no sean menores, el escenario base sigue siendo que no van a explotar este año. Además, la situación energética da margen de maniobra a países productores como Rusia y Arabia Saudí, la India podría incluso acelerar su crecimiento y no se esperan crisis en los mercados emergentes, aunque Argentina o Turquía sigan pasando por dificultades.

En este contexto de calma inestable, España debería seguir creciendo a buen ritmo, aunque algo menor al de años anteriores, pero con la incertidumbre vinculada a los riesgos externos y, en menor medida, internos. Todas las previsiones apuntan a una suave desaceleración motivada por el freno de algunos vientos de cola de los últimos años, como los bajos precios del petróleo, la abundancia de liquidez, la expansión económica de algunos de sus principales

socios comerciales, o la inseguridad en destinos turísticos competidores del norte de África y Turquía. En cualquier caso, como la inercia de la economía española es importante, más allá de la incertidumbre política, durante 2019 se debería seguir creando empleo y reduciendo el déficit público a buen ritmo. El impacto económico de la interminable crisis política en Cataluña apenas se dejará notar, e independientemente del escenario político y de la aprobación o no de los presupuestos, el pulso de la economía española debería seguir siendo bueno a menos que se materialicen algunos de los grandes riesgos externos, en particular un *Brexit* sin acuerdo, una nueva crisis en Italia que genere contagio hacia el sur o políticas económicas erráticas en México o Brasil, que estrenan presidentes atípicos y donde muchas empresas españolas tienen grandes inversiones.

En relación con las reformas estructurales, en 2019 destaca la agenda de innovación. El año se presenta con el reto de recuperar una política paralizada en junio pasado. El cambio de Gobierno supuso detener los desarrollos (grupos de alto nivel incluido) de la recién aprobada “Estrategia Digital para una España Inteligente” del ejecutivo anterior. Se trataba de un documento con la ambiciosa aspiración de cambiar el modelo productivo, ayudar a la reforma del Estado de bienestar ante el envejecimiento poblacional y luchar contra el cambio climático. Sin embargo, contaba con escasa financiación y no contenía acciones de alto impacto como la apuesta de, por ejemplo, el plan francés de inversión en Inteligencia Artificial con 1.800 millones de euros para alcanzar el tren de los gigantes chinos y norteamericanos. El proyecto de Presupuestos Generales mejora algo las partidas destinadas, aunque a falta de recursos financieros realmente relevantes hay algunos desarrollos importantes de cara al nuevo año. El recién inaugurado Observatorio Nacional de 5G, incrustado en el *Mobile World Congress*, realizará desde Barcelona estudios e informes relacionados con la tecnología 5G, cuyos usos y servicios marcarán también el futuro de la nueva economía. El observatorio complementará la estrategia España Nación Emprendedora, anunciada por Pedro Sánchez el pasado mes de octubre. Su papel en este ámbito será promover el emprendimiento y la internacionalización alrededor del nuevo paradigma de las telecomunicaciones. Avances que, en todo caso, no resuelven el problema de la falta una visión compartida en este ámbito entre todos los partidos y la ausencia de una cultura de la innovación en el sector público y el privado.

3.2 Panorama energético

En el terreno energético se prevé que este año prosiga la aceleración geopolítica experimentada en 2018, en línea con la comentada tendencia general de una mayor competencia entre grandes potencias. Como resultado colateral, se espera también una mayor propensión de las potencias medias y/o regionales a tantear los límites de la gobernanza multilateral. Esta tendencia seguirá afectando a la energía, incidiendo en la volatilidad de los precios del petróleo y la politización de los flujos de hidrocarburos, especialmente en Oriente Medio, pero también en Europa.

Algunas fechas son importantes. En primavera deberán revisarse los *waivers* (excepciones) concedidos por Washington a seis importadores de petróleo iraní, lo que supone una herramienta importante de modulación del mercado: cancelarlas apretaría el mercado y presionaría al régimen iraní; y mantenerlas o reducirlas permitiría mantener una vía de suministro tanto al mercado mundial de petróleo como a la economía iraní. El mecanismo

creado por la UE para evitar las sanciones, el *Special Purpose Vehicle*, debe crearse a principios de 2019. Sin embargo, hay pocas esperanzas de que pueda facilitar la compra de petróleo iraní por parte de países europeos sin *waiver*, como España. Tampoco supondrá un impacto relevante para la economía iraní, salvo quizá bajo un enfoque humanitario difícil de coordinar a gran escala.

Respecto a los precios del petróleo, el grueso de analistas sigue esperando una fuerte volatilidad y un rebote de los precios en 2019 con previsiones de precio en el entorno de los 70 dólares, muy por encima de los actuales. La agencia estadounidense de la energía (US EIA) prevé un precio medio más moderado de 61 dólares para el Brent en 2019. Las previsiones apuntan a que la demanda de petróleo crecerá por debajo de la oferta, gracias al aumento de producción estadounidense. Estas perspectivas dejan la evolución de los precios en manos de EEUU, Arabia Saudí y Rusia, que ya suponen más del 40% de la producción mundial de petróleo. En el caso estadounidense las decisiones las toman inversores privados con criterios de mercado, mientras que Rusia y Arabia Saudí han tejido una alianza estratégica en el seno de la OPEP+ (una alianza informal entre la OPEP y 11 países productores independientes entre los que se encuentran México y Rusia) para proteger la cooperación petrolera de las crecientes tensiones que enfrentan a sus participantes.

El año 2019 será también cuando debería entrar en funcionamiento el polémico gasoducto *Nord Stream 2*, aún en construcción y que transportará gas natural desde Rusia a Alemania, desde donde será distribuido a otros países europeos. Alemania asegura así su seguridad energética y refuerza su posicionamiento como *hub* gasista en el norte de Europa. *Nord Stream 2* aumentará la dependencia energética alemana y europea de Rusia, lo que se observa con creciente preocupación en Ucrania y Polonia (pues permitirá a Rusia prescindir del tránsito por ambos), en los países bálticos y en EEUU. Pero también en la Comisión y otros Estados miembros, pues compromete la estrategia europea de diversificar las importaciones de gas ruso, que ya están en niveles récord, y debilita la cohesión intra-UE. Aunque en este punto Alemania está cada vez más sola en Europa, parece difícil frenar el *Nord Stream 2*. En clave española la pregunta sería: ¿cómo conseguir un trato para Argelia consistente con el garantizado por Alemania al gas ruso?

Pero, además de la atención a la evolución del precio del petróleo y a los grandes asuntos globales y europeos, 2019 tiene dos citas de especial interés para España: las elecciones presidenciales en Argelia y Nigeria. En el caso argelino (el 53% de las importaciones españolas de gas en el último año) se han anunciado elecciones para abril pero, tal y como se narra con más detalle en la sección dedicada al Magreb, sigue la incógnita sobre si seguirá el anciano Abdelaziz Bouteflika. Ese debate en torno a su dudosa continuidad genera incertidumbre en un panorama económico relativamente despejado por la recuperación de los precios del petróleo y retrasa la primavera energética que las autoridades argelinas llevan meses intentando promover. En cuanto a Nigeria, que se ha convertido en el primer suministrador español de crudo y tercero de gas, tras Argelia y Qatar, hay que advertir que el país ha experimentado recientes dificultades en su producción petrolera, desde accidentes a sabotajes y ataques a las infraestructuras. Las elecciones de febrero se decidirán entre el presidente Buhari y su rival y ex vicepresidente Abubakar en un ambiente de enfrentamiento

y crece la preocupación sobre posibles enfrentamientos en una situación ya difícil: altos niveles de violencia y criminalidad, Boko Haram en el noreste, enfrentamientos entre cristianos y musulmanes en el centro, y crecientes tensiones en el Delta del Níger. En esta región petrolera, el gobierno federal parece incapaz de cumplir sus compromisos de limpiar los vertidos de crudo, construir infraestructuras y redistribuir parte de la renta petrolera en la región.

En segundo término, si 2018 fue un año de nuevos liderazgos latinoamericanos en países clave para las empresas españolas (López Obrador en México, Bolsonaro en Brasil y Duque en Colombia), 2019 será el de implementación de sus políticas energéticas. López Obrador ha levantado dudas sobre el futuro de la reforma energética, aunque ha prometido respetar los contratos y las inversiones realizadas. La duda es si su política energética seguirá la línea populista de deshacer la reforma por completo, inspeccionar los contratos y revisarlos, o si prevalecerá un enfoque pragmático. Bolsonaro, en cambio, apuesta por un “choque liberal” negacionista del cambio climático y el foco de su política estará más en los hidrocarburos y menos en las renovables. Aunque prometió acabar con la corrupción del sector energético (que ha costado 12 años de cárcel a Lula y la destitución a Dilma Rousseff) privatizando las empresas públicas petrolera y eléctrica, ha matizado que el núcleo de ambas será público y nunca chino. Aunque por ahora su nacionalismo energético se ha centrado en China, es de esperar que el proteccionismo acabe afectando a todos los operadores extranjeros.

Tercero, se esperan desarrollos en el Mediterráneo relacionados con la competencia entre Italia y España por posicionarse como *hubs* energéticos, incluyendo el papel de la cooperación energética hispano-marroquí o las aspiraciones que rodean los descubrimientos de gas en sus aguas orientales. La competencia más marcada es por asegurarse la condición de *hub* gasista: casi todos los países ribereños, desde Turquía a Egipto pasando por Chipre y Grecia, aspiran a serlo. Los mejor posicionados son el español (un *hub* de GNL con gasoductos con Argelia) y el italiano (un *hub* de gasoductos desde Argelia, Rusia, el Caspio y, ahora, del Mediterráneo Oriental). España tiene interés en rentabilizar sus inversiones en Egipto (la planta de GNL de Damietta en Egipto, ahora ociosa), pero también en mantener una competencia sana con Italia.

La propuesta de Israel, Chipre, Grecia e Italia de que la UE financie con más de 7.000 millones de euros un gasoducto de más de 2.000 km desde los campos de gas *offshore* de Chipre e Israel hasta Europa no sólo supone falsear con subvenciones europeas la competencia gasista en este mar. Sobre todo implica generar un vector de conflicto, y no de cooperación, alrededor de los recursos de gas del Mediterráneo Oriental. Si el gas de la región debe fomentar la cooperación, no debe hacerse contra los intereses de Turquía o Egipto, pero tampoco de la Autoridad Palestina (recursos *offshore* de Gaza) o el Líbano. Hay argumentos económicos, energéticos y de política exterior para no emplear el dinero de los contribuyentes europeos en este tipo de grandes infraestructuras más propias del pasado, sobre todo si hay infraestructuras ya operativas y con capacidad ociosa, gasoductos y plantas de GNL, en países como España.

Por último, 2019 promete seguir siendo un año más de las crisis sin fin de Venezuela y Libia. Lamentablemente, sus impactos están descontados por los mercados y han perdido su capacidad para mover los precios del petróleo. Ya no se perciben como potenciales crisis de suministro, sino como una crisis humanitaria y un conflicto por recursos, respectivamente. La influencia de Venezuela en la OPEP, donde ha sido uno de los “halcones” fundadores, ha caído en picado y en paralelo a su producción. En cambio, la influencia de Rusia y China sigue en aumento con la financiación asistida con que mantienen al sector energético venezolano.

3.4 Migraciones y mercado de trabajo

El panorama migratorio de cara a 2019 está dominado mediática y políticamente por las llegadas irregulares. Sin embargo, resulta mucho más relevante desde el punto de vista demográfico y económico el repunte de la migración de entrada legal (aunque lo haga con un visado turístico y convierta después su estancia en irregular) que ha continuado creciendo hasta alcanzar cifras semejantes a las anteriores a la crisis. Los datos provisionales del INE, a 1 de julio de 2018, muestran un saldo migratorio positivo en el primer semestre que multiplica por 2,3 el del mismo período del año anterior. En concreto, un saldo de 122.000 frente a las 53.000 del primer semestre del 2017. Suponiendo que el segundo semestre tuviera un comportamiento semejante al primero, esto implicaría un saldo total en 2018 de 244.000 personas migrantes (de nacionalidad extranjera). El cambio es el resultado de un aumento de las entradas (un 23% más) y una disminución de las salidas (16% menos), un fenómeno relacionado con el aumento de la oferta de empleo en el país. En conjunto, los inmigrantes, definidos por su origen y no por su acceso a la nacionalidad española, representan ya un 14% de la población total, y la quinta parte (el 21%) de la población de entre 16 y 44 años (el 24% en el grupo de edad 30-34).

Esta evolución positiva del mercado de trabajo explica también la reducción de la emigración de españoles. En continuación de la tendencia detectada en los años anteriores, el saldo es ahora casi neutro: el saldo era negativo (más salidas que entradas), de -11.000 personas en 2017 (primer semestre) y es ahora de -1.700. Buena parte de los que emigran desde España con nacionalidad española son inmigrantes nacionalizados, muchos de ellos acompañados por sus hijos nacidos ya en España y también con nacionalidad española.

El aumento de las llegadas de inmigrantes ha producido un crecimiento de la población española en 75.000 personas (primer semestre de 2018), que esconde la disminución causada por un saldo natural (nacimientos menos defunciones) negativo de -46.000 personas. En comparación con 2017, esto implica menos nacimientos y más muertes, como corresponde a una población ligeramente más envejecida y cuya tasa de natalidad sigue sin remontar. A largo plazo, como avisan todos los analistas, esta evolución demográfica pone en grave peligro la sostenibilidad del sistema de pensiones español. No puede fiarse a la contribución de los inmigrantes el remedio a este problema económico y demográfico, ya que su tasa de natalidad se asimila rápidamente a la española. A la larga es necesario un aumento sustancial de la natalidad y una mejora de la productividad que permita salarios más altos capaces de hacer contribuciones mayores al sistema de pensiones.

Por lo que se refiere a la inmigración irregular, su gran aumento ha sido noticia a lo largo de 2018, con importantes consecuencias en la opinión pública y en la política interna. La llamada “ruta occidental” del Mediterráneo, la que se dirige a España, se ha convertido en el principal canal de entrada a la UE de migración irregular detectada en frontera. Las cifras de 2018 (56.000 llegados por mar, más 6.000 a través de Ceuta y Melilla) son las mayores en la historia contemporánea de España, muy superiores a las que causaron el anterior pico en el volumen de entrada irregular en 2005 y 2006 (llegadas a Canarias y a Ceuta y Melilla). En términos europeos esta llegada de 62.000 personas en un año es una cifra pequeña cuando se compara con los flujos de entrada irregular en Grecia o Italia en años anteriores (2015 a 2017), pero eso no disminuye la alarma que provoca tanto en España como en la UE.

En contra de lo que podría pensarse, el aumento de las llegadas a España no es consecuencia del cierre de la vía libia hacia Italia: los orígenes nacionales de los inmigrantes son diferentes, con predominio en el caso español de los provenientes del Magreb y especialmente de Marruecos. La causa de este aumento de llegadas parece ser el resultado de varios elementos: la posibilidad de que se reimplante allí el servicio militar obligatorio, la fuerte sequía de 2017, la represión de las protestas en la zona del Rif y la frustración de las expectativas de la juventud de esa zona. Por otra parte, el hecho de que gran parte de la inmigración irregular llegada por mar proceda de Marruecos y Argelia facilita la gestión de España gracias a los acuerdos de devolución con ambos países (aunque no siempre funcionen perfectamente). No ocurre lo mismo con los que proceden de países subsaharianos, el grueso de los que entran por Ceuta y Melilla, ante los cuales España se encuentra con el mismo problema que frena el control de los flujos migratorios en toda Europa, la escasez de acuerdos de readmisión con sus países de origen. Especialmente difícil resulta la gestión en relación con los menores inmigrantes no acompañados (MENA), que no pueden ser devueltos salvo en condiciones de máximas garantías respecto a su acogida en origen. España acogía a finales del 2018 a unos 11.000 MENA, el 70% de ellos marroquíes, y su atención ha causado la saturación de los centros dedicados a su acogida y problemas de gestión política en la relación entre las diferentes administraciones (local, autonómica y central).

En cuanto al asilo o refugio, durante 2018 España ha visto casi duplicar el número de solicitudes mientras que carece por ahora de los recursos necesarios para gestionarlas. Durante los primeros 11 meses de 2018, España recibió 51.000 solicitudes de asilo (es el quinto país de Europa por la cifra de solicitudes), que se sumaron a las pendientes de resolución. Entre los demandantes de asilo destacan los venezolanos (alrededor del 40% del total), cuya huida del país se ha dirigido sobre todo a Colombia, Perú, EEUU y España. El proceso es extraordinariamente lento por la escasez de funcionarios dedicados a ello, hasta el punto de que muchos demandantes agotan el período de percepción de ayudas públicas sin haber recibido una respuesta a su solicitud. Por otra parte, esa dilatación permite la estancia regular en España a muchos inmigrantes económicos irregulares que optan por solicitar el asilo sabiendo que no reúnen las condiciones para conseguirlo.

4 España y los desafíos globales

4.1 *Gobernanza global y multilateral*

Al igual que ha ocurrido en otros ámbitos de la acción exterior, las cuestiones de gobernanza global y multilateral han estado marcadas durante 2018 por el cambio de Gobierno que se produjo en junio. El nuevo presidente participó en septiembre en la Asamblea General de la ONU para reafirmar el compromiso de España con el multilateralismo y los valores que dieron origen a las Naciones Unidas, Unos valores ahora reflejados en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo logotipo ha sido incluso asumido por el ejecutivo al arrancar 2019 como imagen conjunta a la marca institucional de país. En esa primera intervención en Nueva York, Pedro Sánchez (además de anunciar su apoyo a los planes de reforma de la ONU planteados por el nuevo secretario general) reivindicó también la necesidad de construir liderazgos cooperativos para afrontar los desafíos globales, como el cambio climático, la crisis de los refugiados o el reto migratorio, que pasarían, en su opinión, por la cooperación estrecha con los países de origen y tránsito, especialmente con África, y por abordar las causas profundas, como la pobreza, la degradación ambiental o la ausencia de expectativas de desarrollo personal.⁷ Una alusión a los “liderazgos cooperativos” vinculados al gobierno de la globalización que también incluyó en su discurso ante el Foro Económico Mundial, ya en enero de este año y tras nueve años de ausencia de un presidente del Gobierno español en Davos.

En lo que se refiere al G20, bajo presidencia argentina el nuevo Gobierno se incorporó al proceso con el tren en marcha a sus diversos niveles –ministeriales y cumbre– pero logró introducir en la agenda y en el comunicado final de la cumbre de diciembre en Buenos Aires un tema que atañe especialmente a España, ya mencionado en el contexto ONU, como es el de la inmigración. La cumbre, además, se comprometió a seguir desarrollando el diálogo en estos asuntos bajo la siguiente Presidencia, que corresponde a Japón. Será una Presidencia corta por cuestiones de agenda nacional –la cumbre de Osaka se celebrará los días 28 y 29 de junio de 2019– y se gestionará bajo el signo de la continuidad. Los temas a los que se prestará atención especial son el futuro del trabajo y la educación en la era digital, las infraestructuras sostenibles y la conectividad, la seguridad humana, el cambio climático, los valores de las divisas, las finanzas innovadoras y, algo que interesa mucho a Japón y cada vez más también a las sociedades europeas, el envejecimiento de la población.

El actual Gobierno podrá influir mejor en la agenda desde el principio y hacerlo con voluntad más proactiva de forma que el papel de España como invitada especial permanente en el G20 no se reduzca sólo a estar, aun siendo ello importante en sí mismo por los contactos y el nivel de debate que aporta tal presencia, sino que también pueda realizar aportaciones sustantivas. Para conseguirlo, se ha reforzado el aparato de gestión diplomática y producción de ideas en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, pues dentro de la Secretaría General de Asuntos Internacionales se ha ascendido al rango de Dirección General el departamento

7 www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EI/MinisterioInforma/Documents/20180928%20Discurso%20Pedro%20S%C3%A1nchez%20NNUU.pdf

que se ocupa tanto de UE como del G20. Además, como se ha dicho en la primera sección de este documento, se ha añadido una estructura nueva para la Agenda 2030. Es decir, ahora hay más fortaleza organizativa. Y eso se extiende en cierto modo al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, pues ya se ha dicho que el departamento de Marca España ha pasado a ser una Secretaría de Estado con el nombre de “España Global”, que quiere también marcar la proyección de la imagen país a esa escala general.

En cualquier caso, está claro que la agenda global afronta las dificultades derivadas de la actitud adoptada por la actual Administración Trump en relación con varios temas, entre ellos la lucha contra el cambio climático y la preservación de un orden económico abierto, incluyendo las guerras comerciales emprendidas por Washington contra China y en buena parte la UE. Para no alienar a EEUU, la cumbre del G20 en Buenos Aires optó por no mencionar explícitamente el proteccionismo, aunque sí recogió el guante de una reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que puede servir de puente de entendimiento con la Administración estadounidense. De cara a 2019, las perspectivas vienen marcadas por dos elementos interrelacionados. En primer lugar, la citada gestión de las tensiones comerciales, especialmente si se avanza en un acuerdo entre EEUU y China, a resultas de la conversación en Buenos Aires entre Trump y el presidente chino Xi Jinping. En segundo lugar, habrá que estar atento a la marcha de la economía global y hasta qué punto es coordinado el proceso de desaceleración que puede haber comenzado a finales de 2018. En juego está un orden abierto, bajo la forma de una globalización *aggiornada* y controlada que ponga a las personas en su centro. Europa, y España dentro de ella, se juegan mucho y tienen bastante que decir al respecto.

4.2 Cooperación al desarrollo

Según los datos preliminares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda española se situó en 2017 en algo más de 2.400 millones de dólares corrientes (incluyendo una partida relevante de condonación de deuda), lo que sitúa a España en la 13ª posición, por volumen de ayuda, de entre los llamados donantes tradicionales. No obstante, como se ha señalado en ediciones previas de este informe, este volumen representa una cifra muy menor a las que se registraron a mediados de los años 2000. Además, asciende a tan sólo el 0,19% de la renta nacional bruta española, estando lejos del objetivo histórico del 0,7% pautado por el conjunto de los países miembros de Naciones Unidas. Así, en términos relativos al tamaño de su economía, España se sitúa, como donante, en el 21º lugar de los 30 donantes CAD.

El actual Gobierno ha reiterado en distintas ocasiones su voluntad de devolver la cooperación al desarrollo al corazón de la agenda política, lo que incluye dotar mayores recursos para la ayuda, algo que habida cuenta de los acuerdos adoptados en la Comisión Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, debería contar con apoyo parlamentario suficiente. No obstante, diversos limitantes, como el retraso y la incertidumbre sobre los Presupuestos Generales del Estado para 2019, o las exigencias de control del déficit fiscal, dificultan el establecimiento de fondos para la ayuda sensiblemente superiores para el próximo ejercicio. De hecho, el proyecto del Gobierno del 14 de enero de 2019 contempla una subida de 109 millones de euros de ayuda a ser canalizada vía AECID, FONPRODE y

el Fondo del Agua. Si bien esta partida supone un aumento de algo más del 19% de los fondos canalizados por el MAEUEC, representa apenas un 4% de incremento respecto de los anteriores presupuestos de ayuda oficial al desarrollo. Además, en la negociación presupuestaria entre el Gobierno socialista y Podemos durante el pasado mes de octubre la ayuda quedó fuera del debate y, por tanto, del acuerdo.

Así las cosas, el discurso del nuevo Gobierno sobre la ayuda y sus acciones políticas hasta la fecha se han centrado en la importancia estratégica de la cooperación al desarrollo como política pública y como parte de la acción exterior y, sobre todo, en la necesidad de trasponer la Agenda 2030 cuyos objetivos de desarrollo sostenible interpelan al conjunto de los Ministerios, ya sea con competencias internas o externas y cuyos contenidos trascienden, con mucho, la cooperación al desarrollo. Conviene además resaltar que este cambio de Gobierno y la apuesta por la puesta en práctica de la Agenda 2030 se producen en un momento en el que las esencias mismas de la ayuda se encuentran sometidas a un fuerte debate. Las delicadas intersecciones de la ayuda con la seguridad, las migraciones o el cambio climático están en estos momentos en el corazón del debate europeo.

Como quiera que sea, el eje de los ODS de Naciones Unidas marca, como ya se ha dicho, la fuerte orientación multilateral en la acción exterior gubernamental. No obstante, en su comparecencia parlamentaria más reciente, el pasado 18 de diciembre, el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC) también expuso a la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados una serie de prioridades en materia de cooperación bilateral entre las que se encuentra la renovación de los Marcos de Asociación País (MAP) con países de diversos ámbitos geográficos como Bolivia, Ecuador, República Dominicana, Senegal, Perú, Cuba o Mozambique. Y es también en este contexto en el que la cooperación española ha anunciado una ayuda de 85 millones de euros al G5 Sahel, que se concretará en proyectos de resiliencia y agua y saneamiento en el Mali, Níger y Mauritania.

La intensificación de la atención a la cooperación también se plasma a nivel europeo aprovechando el momento especial que supone la negociación sobre el marco financiero 2021-2027, que fijará el dinero disponible en la UE para desarrollo durante siete años. Esta negociación, en la que España se posiciona junto a la Comisión en este apartado concreto, presenta tres oportunidades que son al mismo tiempo desafíos. El primero es su volumen. La Comisión ha realizado una propuesta muy ambiciosa que supone un incremento del 24% de los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios para la acción exterior, a pesar del *Brexit*. España, favorable a este incremento, deberá asumir su parte correspondiente, que estaba en el 8% en la UE a 28. De esta forma y teniendo en cuenta que las contribuciones a la UE vienen siendo en torno a la mitad de la AOD española, acabaría aprobando un aumento sostenido de la ayuda por primera vez en 10 años, algo que en las negociaciones de ámbito nacional parecía imposible debido a la presión de la UE sobre el excesivo déficit español.

En segundo lugar, la propuesta de la Comisión propone una estructura presupuestaria más simple que evita fragmentar los fondos por áreas geográficas o temáticas. Esta propuesta se

materializa en la desaparición de los tradicionales fondos geográficos vinculados a regiones como la “Vecindad” o “África, Caribe y Pacífico”, que no resultan naturales. España tiene interés en que esta propuesta salga adelante y se refuerce la eficacia de la cooperación regional en África del Norte y Sahel o en Centroamérica y Caribe. Por otra parte, la tendencia a la unificación afecta también a los objetivos, de forma que la dimensión exterior de la política de migración, la seguridad y la cooperación al desarrollo se financiarán con los mismos presupuestos. En este punto, España, además de participar en un debate de fondo, intentará establecer algunos límites contables de forma que se maximice la parte de la ayuda exterior de la UE que compute como ayuda oficial al desarrollo ante el CAD de la OCDE.

Por último, el tercer desafío del marco financiero plurianual para la cooperación española tiene que ver con los recursos privados que pretende catalizar mediante el uso de garantías bancarias que, según la propuesta de la Comisión, podrían ascender a 60.000 millones de euros (para el periodo 2021-2027). Este presupuesto de garantías se movilizará por medio de bancos de desarrollo entre los que estarían no sólo el Banco Europeo de Inversiones, sino también bancos de desarrollo o entidades similares de los Estados miembros que tendrían la oportunidad de aumentar sus operaciones y su posicionamiento global con el aval de la UE. España, después de haber mostrado un desempeño muy bajo en este tipo de instrumentos, está actualmente iniciando una revisión de su modelo de cooperación financiera reembolsable, por lo que no parece todavía listo para aprovechar esta oportunidad.

En lo que se refiere al ámbito multilateral global, la Administración ha anunciado la elaboración de una nueva estrategia de cooperación multilateral para la segunda mitad de 2019 que pondrá, previsiblemente, un fuerte acento en el sistema de Naciones Unidas. Esta apuesta se acompaña también de un compromiso financiero (tímido, como se explica más arriba) que se manifiesta, por ejemplo, en la aportación de 10 millones de euros para el Fondo Conjunto de Naciones Unidas para la Agenda 2030. Pero quizá el principal hito para 2019 en este ámbito es la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible –ya prevista en el Plan de Acción para la Agenda 2030– que será presentada en el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en septiembre de 2019 y que incorporará una “Nueva Visión de la Cooperación Española”. También en el ámbito de la cooperación multilateral no europea, y en relación con las restricciones presupuestarias indicadas más arriba, quedan retos importantes para la cooperación española que tienen que ver con su capacidad para participar en los *replenishments* de distintos organismos y fondos globales, tales como el Fondo Global para la Lucha contra la Malaria, la Tuberculosis y el SIDA o el *Green Climate Fund* de Naciones Unidas.

4.3 Acción climática

La ciencia del clima advierte que 2019 podría ser un año con temperaturas más altas que las observadas en 2018, siguiendo la estela del último cuarto de siglo, en el que se incluyen 20 de los 22 años con temperaturas medias más altas desde que hay registros. Según la organización Meteorológica Mundial en 2019 se puede esperar un aumento de la temperatura de la superficie del océano entre 0,8°C y 1,2°C, afectando a la producción agrícola, a la seguridad alimentaria y a la gestión de los recursos hídricos, entre otros. Se refuerza por

tanto la llamada a la acción climática decidida y urgente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC).

En el ámbito de las negociaciones climáticas internacionales, la adopción del “Paquete de Katowice” (o libro de reglas del Acuerdo de París) en la 24ª conferencia de las partes (COP 24) a finales de 2018 pone en marcha el conjunto de normas de funcionamiento del acuerdo climático. No obstante, no todas las reglas de implementación del Acuerdo de París se han cerrado en 2018. Por ejemplo, en 2019 se ha de seguir trabajando en las reglas de funcionamiento de los enfoques cooperativos que implican el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional (ITMO) del artículo 6.2 del Acuerdo de París, que incluye implícitamente los mercados de carbono.

También en el marco de las negociaciones climáticas internacionales, si bien el proceso emprendido con el Diálogo de Talanoa ha sido considerado como un éxito en cuanto a la participación de actores estatales y no estatales, la decepción de la sociedad civil ha sido mayúscula al constatarse que el proceso de negociaciones climáticas no respondía de manera contundente a la llamada urgente a la acción de los científicos. El informe del Grupo Intergubernamental del IPCC sobre los impactos de un mundo 1,5°C más cálido, no lograba imprimir una sensación de urgencia en la COP 24, ni ha podido, por el momento, movilizar la acción política necesaria para limitar las peores consecuencias del cambio climático. La desafección ciudadana con los procesos de negociaciones internacionales puede acentuarse en 2019 y en 2020 si no se responde de manera decidida a la información científica.

Para aumentar la ambición a nivel internacional, el secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, ha convocado en septiembre de 2019 a los líderes políticos, del sector privado y de la sociedad civil para que anuncien compromisos ambiciosos de reducción de las emisiones. Guterres emerge de la COP 24 como una de las voces impulsoras de la ambición climática, consciente de que en 2020 las Partes deben presentar una nueva ronda de compromisos determinados a nivel nacional (NDC), y consciente también de que la acción de actores estatales y no estatales es insuficiente para cumplir con el Acuerdo de París. Por otro lado, es importante tener en cuenta que tanto los impactos del cambio climático y la acción climática insuficiente, como las políticas de transición que se perciben como injustas por ciertos sectores de la población, pueden seguir provocando malestar en 2019, como ya ocurriera en 2018. Para reducir dicho malestar, en este año se podría esperar que iniciativas como la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa, los Contratos de Transición Ecológica o las Estrategias de Transición Justa se multipliquen.

El 2019 que acaba de comenzar traerá también novedades en el ámbito de la financiación climática internacional, un tema fundamental y siempre contencioso. Por ejemplo, 2018 ha sido convulso en el seno del Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund, GCF) y deja varios frentes abiertos para 2019. El GCF encara 2019 con menos fondos de los comprometidos al retirarse EEUU del Acuerdo de París y paralizar sus aportaciones, con disputas entre países desarrollados y en desarrollo sobre qué proyectos financiar y con la reciente dimisión del director ejecutivo del GCF Howard Bamsey. Tras dos reuniones consultivas en abril y en agosto de 2019, se celebrará una conferencia en octubre de 2019 en la que se anunciarán los compromisos de las Partes para la reposición del GCF.

Descendiendo al ámbito europeo, en noviembre de 2018 la UE presentó su visión para una economía “próspera, moderna, competitiva y neutral en carbono” en 2050. Los Estados miembros responderán a dicha estrategia en la primera mitad de 2019. Se espera que las reacciones de los Estados miembros sirvan para la adopción de una estrategia europea de descarbonización que responda a la invitación de la decisión que acompaña al Acuerdo de París para que las Partes comuniquen en 2020 a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático su estrategia de desarrollo de bajas emisiones para mediados de siglo. Si la UE quiere seguir liderando la acción climática a nivel global, en 2019 debería adoptar formalmente el objetivo de convertirse en una economía neutra en carbono en 2050 y debería aumentar su objetivo de reducción de emisiones a 2030. En ese sentido, es interesante destacar que en un país europeo pero no miembro de la UE, como es la muy petrolera Noruega, se espera que en 2018 la mitad de los coches vendidos sean eléctricos, y que ese porcentaje suba al 90% en 2022 y 100% en 2025.

En 2019 se esperan también avances en el Plan de Acción de la Comisión para una economía más ecológica y más limpia. En el primer trimestre de 2019, el grupo de expertos técnicos recibirá información de distintos actores relativa a las actividades que pueden contribuir de manera significativa a la reducción de emisiones y a la utilidad de la taxonomía de proyectos de bajas emisiones que se está elaborando. La importancia de esta iniciativa radica en que el Plan de Acción de la Comisión para una economía más ecológica y más limpia ayudará al sector financiero a asignar de manera más eficiente el capital, alineando los flujos financieros con el Acuerdo de París y reduciendo su exposición al riesgo de carbono.

En 2019 España podría, por fin, aprobar la esperada Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Una ley marco cuyo objetivo a 2030 previsiblemente será la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990. Se espera que el objetivo a 2050 sea alcanzar la neutralidad en carbono, es decir, que las emisiones de gases de efecto invernadero que se produzcan en una economía de bajas emisiones se compensen con absorciones de estos gases, contando para ello con un aumento significativo de los sumideros, entre otros.

El Plan Nacional Integrado Energía y Clima (PNIEC) de España se presentará en 2019 ante la Comisión Europea para su comentario posterior, debiendo elaborar el gobierno un PNIEC definitivo antes de fin de año. Dicho plan propondrá medidas concretas en materia de clima y energía para el período 2021-2030. En España se espera que el PNIEC incluya avances importantes en lo relativo a la descarbonización del sector eléctrico (entre otros), aumentando significativamente la penetración de las renovables a 2030. En este sentido, el Gobierno ha expresado su intención de añadir 60.000MW adicionales de potencia renovable en 2030. Por la trascendencia del cambio de modelo económico que previsiblemente supondrán la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el PNIEC, sería deseable que ambos contasen con un amplio consenso social, estructurado, entre otros, a través de procesos de consulta pública amplios. Por otra parte, en 2019 también es previsible que España presente una Estrategia de Transición Justa, parcialmente inspirada en la iniciativa francesa de los contratos de transición ecológica. Por último, España trabajará a lo largo de 2019 en su estrategia de descarbonización a largo plazo.

Todo lo anterior indica que en el ámbito climático 2019 será, con toda probabilidad, un año clave en el aumento de la ambición climática, con una carga de trabajo técnico significativa y con decisiones políticas que necesitarán de altura de miras para cerrar los elementos que han quedado pendientes. Pero que sea clave no significa que traiga mucho cambio y, junto a la eclosión de las estrategias de transición justa, se espera que haya continuismo en las acciones tanto de los actuales líderes climáticos, incluyendo la UE o China, como de los (actualmente) renuentes a la ambición climática, EEUU o Brasil.

4.4 Derechos humanos

Las oportunidades de España para fomentar la promoción internacional de los derechos humanos, un elemento declarado esencial de su política exterior, se incrementaron significativamente en 2018 cuando se inició su mandato como miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH). Durante el período de tres años (hasta 2020) en el que ocupará un asiento en este órgano, se espera que cumpla las promesas hechas durante la promoción de su candidatura, entre ellas, mejorar las medidas internacionales contra el racismo y la trata de personas, combatir la pena de muerte y seguir promoviendo la igualdad de género, los derechos de las personas con discapacidad y el derecho humano al agua potable y al saneamiento.

El año 2018 resultó ser especialmente tumultuoso para el CDH, al que se acusa de ser parcial y politizado, por albergar miembros que son notorios por sus abusos y violaciones, y que buscan protegerse a sí mismos y a sus aliados de las críticas. Estas circunstancias, junto a la adopción de nuevas resoluciones sobre la Cuestión de Palestina, llevaron a que EEUU se retirase del Consejo y fuese reemplazado por Islandia. A pesar de estos acontecimientos, el CDH aprobó una serie de resoluciones importantes con el apoyo de España, la primera referente a la crisis humanitaria en Venezuela, que fue aprobada con 23 votos a favor, siete en contra y 17 abstenciones. España también apoyó la resolución para crear un mecanismo independiente continuo para recopilar, consolidar, preservar y analizar las pruebas de los crímenes internacionales más graves y las violaciones del derecho internacional cometidas en Myanmar desde 2011. Y, de manera notable, España tomó la iniciativa junto a Alemania de presentar un proyecto de resolución sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, resolución que fue aprobada por una mayoría abrumadora de los miembros del Consejo.

Durante el año, España ha sido objeto tanto de elogios como de críticas por parte de la ONU sobre el modo en que aborda problemas de derechos humanos en su propio país. En el lado positivo, un grupo de expertos internacionales en derechos humanos felicitó al nuevo Gobierno por los anuncios hechos por el ministro de Justicia en el Congreso de los Diputados el pasado julio para revisar la Ley de Memoria Histórica de forma que se cree una Comisión de la Verdad y para elaborar planes de búsqueda de los desaparecidos durante la Guerra Civil y la dictadura de franquista. En el lado negativo, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (el estadounidense David Kaye) criticó a las autoridades españolas por los cargos penales de rebelión presentados por la justicia contra algunos políticos catalanes vinculados a la fallida declaración unilateral de independencia. Es de esperar que durante

2019 el conflicto catalán siga siendo un reto para España tanto en Naciones Unidas como en el Consejo de Europa (Tribunal de Estrasburgo), teniendo en cuenta la estrategia de los líderes independentistas de acudir precisamente a los órganos de derechos humanos de estas organizaciones: los encarcelados Jordi Cuixart, Jordi Sanchez y Oriol Junqueras ante el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, y Carles Puidgemont ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, alegando que el gobierno español está abusando al suspenderle de sus derechos políticos.

Otros ciudadanos españoles están también recurriendo a la ONU denunciando violaciones de derechos humanos en España. En 2018 han sido presentadas un total de 12 demandas ante el Comité de Derechos Humanos, por diversas cuestiones. Esos datos representan un gran aumento en comparación con 2017 cuando sólo se formularon dos demandas. A ello se debe agregar las más de 40 demandas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, alegando que los desalojos de familias ocupando pisos sin título legal equivalen a una violación del derecho humano a la vivienda. Aunque el aumento de casos es preocupante, también muestra el grado de conciencia de los ciudadanos españoles sobre sus derechos y sobre la ONU. A modo de ejemplo, también Suecia es un país demandado frecuentemente por violaciones de los derechos humanos ante instituciones internacionales.

En cualquier caso, no hay razón para pensar que España retroceda en su agenda de derechos humanos y reforma de la ONU a lo largo de 2019. Por el contrario, es el momento de reafirmar su papel en el sistema de Naciones Unidas y también su determinación de cumplir las promesas específicas hechas durante su candidatura al CDH para fortalecer los derechos humanos en el extranjero y en su territorio, mediante la participación activa en los órganos internacionales mediante el dialogo, la toma de iniciativas y sus buenas prácticas en esta materia.

4.5 Igualdad de género

La igualdad de género adquirió en 2018 consistencia en la conversación global: el año de la primera huelga feminista internacional, de nutridas manifestaciones en todo el mundo en defensa de derechos e igualdad efectiva, o el de cifras históricas en la incorporación de mujeres al Congreso y el Senado de EEUU en las elecciones *midterm* de la primera potencia mundial. No obstante, ha sido también otro año de retrocesos, manteniéndose la tendencia a la elección de “hombres fuertes” que cuestionan, entre otras, las políticas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres, o que ha visto la emergencia de nuevas formaciones políticas que, junto a su discurso racista o xenófobo, niegan la violencia de género, una lacra que sigue afectando al 33% de las mujeres en todo el mundo (también en la UE). La igualdad de género global, según los datos recientes, está aún muy lejos de lograrse si so se impulsan medidas adicionales.

En 2019 convivirán, junto al activismo del movimiento feminista y el compromiso firme de algunos gobiernos con el objetivo de la igualdad de género (uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y transversal al conjunto de la Agenda 2030), nuevos retrocesos en los derechos de las mujeres y en las políticas públicas que los garantizan. En España,

el ciclo electoral europeo junto con el nacional de (al menos) las elecciones municipales y autonómicas, podría encontrar en la igualdad de género un ámbito de confrontación en el debate público y electoral. Con todo, España está en buena posición para contribuir a la defensa y promoción de la igualdad de género en el mundo, con una trayectoria y un bagaje a los que se han sumado logros destacados en los últimos meses: por un lado, la amplísima movilización de la sociedad española el pasado 8 de marzo, que fijó alto el listón de la aspiración a la igualdad efectiva, y tuvo un importante eco internacional; por otro, el compromiso expreso de Pedro Sánchez con la igualdad de género, que se materializó, desde el pasado mes de junio, en el nombramiento de un gobierno con mayoría de ministras (11 de 17, casi dos tercios del total, incluyendo importantes carteras). Esta decisión convirtió a España en el primer país del mundo con un gobierno mayoritariamente femenino y, como señaló ONU Mujeres, establece un precedente y un mensaje a otros líderes sobre la velocidad del cambio, y la importancia de liderar con el ejemplo. Incluso el Rey ha empezado a incluir la igualdad de género en sus discursos en el exterior (como el pronunciado en la Cumbre Iberoamericana de Antigua Guatemala).

En términos globales, es mucho lo que queda por hacer. En este 2019 es de esperar que España asuma algunos de los compromisos expresados por el nuevo presidente del Gobierno en foros multilaterales, como su apelación, en su antes mencionada primera intervención en la Asamblea General de Naciones Unidas, a desarrollar una "auténtica hoja de ruta global" para erradicar todas las discriminaciones que sufren las mujeres, en cuyo diseño y ejecución España debe participar activamente; el impulso a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad (cuyo II Plan de Acción 2017-2023, aprobado en julio de 2017, que carece de financiación y adolece de debilidades e incoherencias, no ha ofrecido aún resultados y tiene pendiente la evaluación en el Parlamento y por parte de la sociedad civil); o su apuesta, en la reciente Cumbre Iberoamericana celebrada en Antigua (Guatemala), por la igualdad entre hombres y mujeres en el espacio iberoamericano, esencial si se tiene en cuenta que en América Latina se concentra la mayor tasa de feminicidios del mundo.

Si bien es relevante que el presidente del Gobierno, como responsable último de la conducción estratégica de la acción exterior, asuma un claro liderazgo en la promoción de la igualdad de género, el MAEUEC también tiene un papel esencial insustituible. En 2019 se deberían vislumbrar avances en las medidas "hacia dentro" ya anunciadas, como el trabajo conjunto con el Gobierno de Suecia para aplicar aquí sus experiencias de feminización de la vida diplomática; o el objetivo de contar con un 40% de mujeres entre los altos cargos del Ministerio (para lo que aún queda mucho camino que recorrer). Sin embargo, sigue faltando una articulación "hacia fuera" que haga de la igualdad de género un verdadero objetivo estratégico de la política exterior y le imprima un carácter transversal (en línea con los ODS y con el propio compromiso de España recogido en el Plan de Acción de la Agenda 2030). Más allá de cuestiones nominalistas, se trataría de definir una política exterior que incorpore la perspectiva de género en su conformación, contribuya a combatir la situación de subordinación de las mujeres, avance en su representación sustantiva en los escenarios nacional e internacional, o eleve a un lugar verdaderamente prioritario la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, entre otros.

Como se ha dicho, hasta 2020 España forma parte del Consejo de Derechos Humanos que sigue siendo un terreno en el que demostrar liderazgo en este ámbito de la igualdad. Asimismo, la ya anunciada candidatura para un puesto no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el bienio 2031-2032 puede alentar un esfuerzo sostenido y permanente que fortalezca el perfil internacional de España en esta materia, enlazando con el bienio 2015-2016, que fue fructífero en términos de proyección y recuperación de la identificación de España con este objetivo. Por último, entre las prioridades pendientes a nivel europeo aún se está a tiempo de incluir la cuestión en la reflexión sobre el futuro de la UE. La centralidad de la igualdad de género también puede estar presente en el ciclo electoral que tendrá lugar en 2019, tanto por lo que se refiere a darle la necesaria relevancia en los programas, como por un esperable liderazgo español en la conformación paritaria de la nueva Comisión Europea, que cuenta tan sólo con nueve mujeres, sobre un total de 28 comisarios.

5 España y los desafíos europeos

5.1 Futuro de la integración y nueva legislatura en la UE

El año 2018 no será recordado como histórico para la UE. Pese a las grandes expectativas generadas por la victoria de Emmanuel Macron en las elecciones francesas de 2017, el presidente no ha sido capaz de darle el impulso que pretendía al proceso de integración y de las múltiples propuestas lanzadas en su discurso de la Sorbona, solamente ha podido salvar la creación de un presupuesto para la Eurozona. No han ayudado la rápida erosión de su popularidad y las dificultades que también ha sufrido el socio imprescindible para cualquier reforma, Alemania, plasmadas en el anuncio de futura retirada de la canciller federal Angela Merkel, que ya ha cedido la jefatura de su partido. En ese contexto de falta de liderazgo suficiente del eje franco-alemán, y ante la perspectiva del *Brexit* o del control de los gobiernos italiano y polaco por fuerzas euroescépticas, se ha especulado con incorporar a España a una suerte de G3 que haga de motor europeísta. El nuevo presidente del Gobierno Sánchez ha intentado contribuir a ello creando confianza personal con Macron y Merkel y es posible que algunas iniciativas tengan ya este sello de Berlín, París y Madrid. Sin embargo, quien más ha avanzado su agenda de coaliciones en el último año han sido los Países Bajos y el “eurorrealismo” de su nueva Liga Hanseática, una novedosa fórmula que incluye a otros países medianos o pequeños escandinavos y bálticos, y que no promete grandes avances en la gobernanza del euro ni en los asuntos migratorios.

En todo caso, la falta de avances en el proceso de integración no significa que haya que lamentar retrocesos a lo largo de 2018. Además, se deben destacar dos elementos geopolíticos de primer nivel: la UE ha logrado mantener las sanciones a Rusia, en pie desde la invasión de Crimea y además ha renovado su liderazgo comercial global, con negociaciones ya concluidas o a punto de hacerlo con Japón, Singapur, Vietnam, México, Chile, Australia o Nueva Zelanda, además de haber sido capaz de plantarle cara al presidente Trump y sortear (hasta la fecha) una guerra comercial con él. La mejor noticia de 2019 sería seguir en esta misma línea ya apuntada, y, sobre todo, evitar el aumento de las tensiones con el –ya no tan fiable– socio estadounidense.

Durante los próximos meses se producirá además el desenlace del *Brexit*. Aunque ya no es inverosímil que los británicos se arrepientan y acaben optando por quedarse, lo previsto es que abandonen la UE en marzo. En noviembre de 2018 se cerró el extenso acuerdo de divorcio (585 páginas), junto con una declaración política sobre la futura relación entre ambas partes. Dichos documentos están pendientes de ratificación en los parlamentos británico y europeo y, aunque tampoco es ahora inverosímil que la salida se produzca sin el acuerdo en vigor, el escenario base sigue siendo que Westminster acabe aceptando los términos acordados y, pese al ruido, haya un *Brexit* ordenado. Eso no implicará que todo esté resuelto entre el Reino Unido y los 27. Haya o no salida, se tendrá que negociar durante 2019 (y 2020) cómo será la relación futura entre las partes.

Para España lo mejor sería que no se produjese el *Brexit* y, en su caso, que sea con el menor impacto económico posible. En cualquier caso, las preparaciones para limitar los daños en

los distintos escenarios de salida británica de la UE ya están en marcha. Habrá además que seguir prestando atención a la cuestión de Gibraltar, sobre todo después de lo sucedido en noviembre pasado, con la amenaza de veto español al acuerdo de salida si no se producían aclaraciones sobre el artículo 184 del mismo, pues según los juristas y abogados del Estado se podía interpretar de forma que España perdiera su ascendente sobre el futuro del Peñón. Además de esta cuestión o de las consecuencias económicas del *Brexit*, y en la línea con lo dicho antes, es también necesario prestar atención a cómo se va a alterar el peso y el potencial de coaliciones o de minorías de bloqueo entre los 27 Estados miembros.

El otro gran acontecimiento para la UE en este 2019 serán las elecciones al Parlamento Europeo del mes de mayo, que darán el pistoletazo de salida a un nuevo ciclo institucional con relevos al frente de todos los puestos significativos, y donde cada Estado miembro intentará hacer valer su peso. Aunque España no aspira a *top jobs*, tiene derecho a un/a comisario/a y a 59 escaños en el Parlamento (cinco más que en 2014, por el *Brexit*). Estos eurodiputados son actores fundamentales en la toma de decisiones supranacional y su excelencia política y técnica afectará a la mayor o menor influencia de los valores e intereses españoles. También se verán las adscripciones de cada partido a los diferentes grupos del Parlamento Europeo y las responsabilidades que, en base al número de escaños y la valía de sus ocupantes, podrán desempeñar en los mismos. Los sondeos anuncian que el tradicional bipartidismo español, que ya en 2014 se vio fuertemente erosionado, quedará superado con claridad por un panorama fragmentado en hasta cinco fuerzas relevantes: tres de ellas adscritas a las principales familias europeístas (populares, socialdemócratas y liberales) y dos que, sin definirse como eurófobas, seguramente elegirán trabajar desde dos grupos críticos, a izquierda y derecha, con la actual marcha del proceso de integración.

Desde un punto de vista europeo existen algunos riesgos en estas elecciones. En primer lugar, que se produzca un alto nivel de abstención, aunque justo en España no se espera baja participación al coincidir esta vez con elecciones municipales y autonómicas (lo que sin embargo influirá en el debate ya que será complicado que en la campaña se trate la agenda de la UE). Un segundo riesgo es el aumento de fuerzas euroescépticas, previéndose que logren casi un tercio de los escaños e incluyendo esta vez a eurodiputados españoles. Aunque la tradicional coalición entre los dos grandes grupos podrá mantener la mayoría con la ayuda de los liberales (incluido el macronismo) y en algunos casos los verdes, es posible esta vez que los populismos antieuropeos sean capaces de coordinarse mejor para influir en la agenda y que también se alteren las tradicionales pautas de funcionamiento parlamentario consensuado. Hay finalmente un tercer riesgo consistente en que esa fragmentación y el auge de los extremismos provoque no solo retrasos legislativos o una conducta de más enfrentamiento dentro de la cámara, sino también conflictos con otras instituciones que pueden reflejarse, por ejemplo, al aprobar las carteras de los nuevos comisarios y, sobre todo, en la elección del presidente de la Comisión. Algunos miembros relevantes del Consejo Europeo (entre los que no está España) no quieren estar vinculados por el requisito de proponer uno de los *spitzenkandidaten* elegidos por los partidos y a la vez puede que el Parlamento no quiera retroceder con respecto a 2014 y solo esté dispuesto a investir a un candidato que haya encabezado un cartel electoral. No es descartable en ese caso un bloqueo institucional.

Más allá del *Brexit* y de las elecciones, el año también traerá en el mes de mayo una cumbre en Sibiu (Rumanía) que servirá de colofón al proceso de reflexión sobre el futuro de Europa iniciado justo después del referéndum británico. Los resultados están siendo más bien descafeinados, pero al menos se pretende que esa reunión sirva para concluir qué han sido capaces de consensuar las tres instituciones en la agenda de reformas tras el Libro Blanco de la Comisión, las diversas declaraciones del Consejo Europeo y los trabajos del Parlamento. En descargo del proceso se han de poner en valor tres elementos: (1) la unidad y la eficacia que se ha mantenido en todo este tiempo en lo relativo a la salida del Reino Unido; (2) la implicación directa en el ejercicio de los jefes de Estado y de gobierno participando en debates en la cámara de Estrasburgo, incluyendo recientemente a Pedro Sánchez;⁸ y (3), la puesta en marcha de un ejercicio de consultas a los ciudadanos, al que se sumaron casi todos los Estados, y que en el caso de España supuso celebrar un centenar de actos a lo largo del pasado año.

Por último, 2019 también será clave en las negociaciones del nuevo presupuesto europeo. Ya se ha subrayado en las secciones dedicadas a seguridad y cooperación al desarrollo (y también se hará en la siguiente, al hablar de la política migratoria europea) la importancia que tiene para la acción exterior española el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Pero no puede olvidarse que España sigue siendo receptor neto de fondos europeos y, aunque es muy posible que eso cambie en el período posterior a 2020, el Gobierno negocia pensando también en la política agrícola común y en la de cohesión. Así se explica el rechazo español a la propuesta inicial de la Comisión que rebaja los fondos en esos dos ámbitos, aunque también existen voces que defienden las bondades de que España sea contribuyente pues el impacto económico negativo sería inferior al impacto político positivo. En todo caso, las negociaciones se alargarán hasta finales de año pues la Comisión ha renunciado a sus ambiciosos planes iniciales de cerrarlas antes de mayo. Además, en el primer semestre de 2019 es Rumanía quien ejerce la Presidencia del Consejo, y esto puede provocar más retrasos ya que de manera algo insólita en la historia de la integración se está cuestionando si el país será capaz de cumplir con las tareas. Rumanía está, de hecho, en el punto de mira de la Comisión en lo que respecta al respeto al Estado de Derecho, algo que, como es sabido, también afecta a Hungría y Polonia.

5.2 Los asuntos de justicia e interior

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) va a cumplir 20 años en 2019, desde su lanzamiento en el Consejo Europeo de Tampere. Dentro del ELSJ, y al margen de controversias importantes sobre la cooperación judicial (como la que afectó el año pasado a las euroórdenes libradas por el Tribunal Supremo español en relación al ex presidente de la Generalitat y otros líderes independentistas catalanes acusados de rebelión), destacan por su importancia las políticas migratorias y de asilo. Estas políticas han sido desarrolladas hasta el momento bajo dos ejes fundamentales: mantener la responsabilidad soberana de los Estados sobre su territorio y aceptar cooperar en estas políticas con base en el principio de solidaridad. Mientras la resistencia de los Estados a avanzar en formas más profundas de cooperación siga predominando no se cumplirá la perspectiva amplia e integral para

8 <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2019/prsp16012019.aspx>.

controlar los movimientos irregulares hacia y dentro de la UE, proteger las fronteras exteriores, apostar por vías seguras y legales hacia Europa, reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), y proseguir la lucha contra las causas profundas de la migración en clave integradora y coherente.

Está claro que la gestión de la inmigración y el asilo se ha convertido en el tema más divisivo en el interior de la UE y en la gran preocupación de la opinión pública en la mayoría de los Estados miembros. La politización, la desconfianza y las narrativas nacionalistas están condicionando el consenso necesario para adoptar decisiones de mayor calado y gestionar la tendencia a medio/largo plazo de continuos flujos masivos y mixtos de personas (solicitantes de asilo y migrantes económicos) con origen en el desestabilizado vecindario europeo. Las repercusiones se sienten sobre el conjunto del espacio común europeo sin fronteras interiores (zona Schengen) y, aunque el número total de solicitudes de asilo y de llegadas irregulares se ha reducido muy sustancialmente a raíz de los acuerdos con Turquía y Libia, aún se mantienen en algunos puntos los controles reintroducidos en 2015. Esto es así porque se espera que cada Estado europeo receptor se ocupe de los migrantes una vez que han llegado a su suelo y evite su salida hacia otros Estados. Pero los destinos más deseados, como Francia o Alemania, imponen controles fronterizos para evitar la entrada de inmigración irregular desde sus vecinos del Sur, controles que han causado tensiones importantes en el 2018 entre Francia e Italia, como ya sucedió en 2011. El reto para España, como para los demás países sur-europeos, es hacer comprender al resto de miembros que el problema de la inmigración económica (y del asilo) no puede ser sólo responsabilidad de los Estados que por su posición geográfica se encuentran en la primera línea de llegada.

El año electoral y de cambios en las instituciones no hace prever estrategias que profundicen la integración y refunden la cooperación en estos temas. La agenda es de continuidad y seguirá enfocándose en las dimensiones de seguridad y de cooperación con países terceros. En la mejor de las hipótesis, en 2019 se logrará un acuerdo parcial sobre el ahora estancado paquete de reformas del SECA. Tendrá en cualquier caso una eficacia limitada, ya que deja de lado las grandes cuestiones de fondo sobre el reparto de la responsabilidad y la solidaridad (procedimientos de asilo y el sistema de reparto de competencias, Dublín). Hay que tener en cuenta que el reparto de la responsabilidad para procesar las peticiones de asilo en estos momentos es claramente desfavorable a los Estados como España, Italia o Grecia, con fronteras exteriores en la UE. Pero el desequilibrio tiene consecuencias más amplias sobre el conjunto del territorio europeo ya que agrava los denominados movimientos secundarios hacia los Estados más "atractivos" para los migrantes y solicitantes de asilo, como Suecia, Alemania o Francia. En 2018, por sexto año consecutivo, la protección internacional en la UE se ha distribuido por apenas media docena de miembros. El 44% de estas solicitudes se han hecho en Alemania y Francia y el 30% se ha distribuido entre Grecia, Italia y España.

La decisión del Gobierno italiano de no permitir el desembarco en su territorio del *Aquarius* ni de ningún otro barco no italiano con inmigrantes irregulares ha trastocado completamente la base sobre la que hasta ese momento había actuado Europa en este asunto. A partir de esa decisión italiana, el tema dejó de ser cómo repartir y atender a los peticionarios de asilo –que son una minoría de los llegados a Italia– y pasó a ser qué hacer para evitar las

llegadas, y dónde retener a los que llegan, para diferenciar a los que sí tienen probabilidades de obtener asilo de los demás.

No existen normas europeas para regular la gestión que hacen los Estados de la migración irregular de motivación económica, más allá del establecimiento de penalizaciones a los empresarios que contraten a estos inmigrantes. En conjunto, los Estados miembros sólo logran devolver al 38% de los que reciben una orden de expulsión, es decir, más de un 60% de los que llegan de forma irregular y no reciben asilo acaban convirtiéndose en inmigrantes permanentes. Pero qué deben o pueden hacer los Estados con los inmigrantes irregulares económicos que no logran devolver sigue siendo un asunto interno respecto al que la UE no ha intentado por ahora idear soluciones comunes, al contrario de lo que ha hecho respecto al asilo.

De ahí las propuestas de la Comisión, del Consejo y de grupos de Estados para crear “plataformas de desembarco” fuera de suelo europeo, especialmente en África, y de “centros cerrados de clasificación” en Europa. No se trata de propuestas realistas: ningún Estado africano se ha ofrecido a instalar esas plataformas y ninguno europeo a construir esos centros de clasificación (por lo demás no muy diferentes a lo que ya tiene España, los Centros de Internamiento de Extranjeros). Otra propuesta, un sustancial reforzamiento de Frontex, se ha encontrado también con reticencias importantes de los Estados de Europa del sur, temerosos de una reducción de su soberanía en el control de fronteras sin una clara ventaja en cuanto a la disminución de llegadas: una mayor capacidad de detección de embarcaciones con inmigrantes en el mar sólo se traduce en un menor número de llegadas cuando su devolución es inmediata. Es ese aspecto, el del acuerdo con los países de la ribera sur del Mediterráneo, y no el aumento de la vigilancia, el que es clave en la disminución de llegadas.

Lo cierto es que la UE es cada vez más activa en política exterior migratoria, cuyo objetivo final es obtener el apoyo de los Estados de origen y de paso (básicamente africanos) para combatir las redes de tráfico de personas y para facilitar la devolución y readmisión de los inmigrantes irregulares que llegaron a suelo europeo. Hasta ahora en este esfuerzo han tenido más éxito los acuerdos bilaterales: el muy criticado de Italia con Libia, que consiguió rebajar a menos de la mitad las llegadas a Italia, o los acuerdos españoles con Marruecos, Argelia, Senegal, Mauritania y otros países costeros de África occidental. La pregunta, a medio plazo, es cuánto esfuerzo y fondos está dispuesta la UE a destinar a este objetivo. Los Estados africanos necesitan incentivos para esa colaboración, que no es popular en sus sociedades. Lo que demandan es inyección directa en sus presupuestos –en lugar de cooperación en proyectos concretos–, más cooperación en seguridad (donación de medios materiales y formación) y apertura de canales legales de migración. Sin embargo, y pese a la existencia de varias propuestas aún inconcretas (como un plan Marshall para África), la previsión en el Marco Financiero Plurianual para el próximo período (2021-2027) es claramente insuficiente: 32.000 millones de euros para todo el África subsahariana, con más de 1.000 millones de habitantes, el equivalente a 4 euros por habitante y año.

En cualquier caso, está claro que España está interesada en impulsar cualquier iniciativa que refuerce la presencia económica y política europea en el continente africano y especialmente en el Magreb y el Sahel, para pacificar la región, facilitar un crecimiento económico que dé a sus jóvenes perspectivas aceptables, ofrecer canales legales de migración mutuamente beneficiosa, y desincentivar la inmigración irregular económica mediante la firma de acuerdos de readmisión.

5.3 Europa del Este: ampliación y Rusia

No se esperan grandes avances en la política de ampliación de la UE durante 2019, aunque el año pasado sí trajo importantes novedades, gracias al impulso de las Presidencias búlgara y austriaca en relación con los Balcanes Occidentales. Los tres elementos más destacables fueron la publicación de la nueva estrategia de la Comisión, la reunión en Sofía entre los países balcánicos y los 28, y el acuerdo de Prespa que resolvía la larga disputa entre Grecia y la antigua república yugoslava de Macedonia, con la adopción del nombre oficial de Macedonia del Norte. Si todo va bien, este acuerdo permitirá abrir las negociaciones con este país y también con Albania. Con todo, España seguirá probablemente con un perfil bajo en la región hasta que la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo sea un hecho. En estos momentos y tras unos meses en los que las posiciones parecían más cercanas que nunca (con la posibilidad incluso de un discutido –y discutible– intercambio de territorios), la situación está en altos niveles de tensión. Por lo que respecta a la candidatura de Turquía, es conocido que está ahora mismo en punto muerto. Tras las elecciones de junio de 2018, cuando entró en vigor el nuevo sistema presidencial, el Consejo de la UE declaró que Turquía estaba alejándose de la adhesión y las negociaciones quedaron congeladas. No obstante, la cooperación en áreas clave continúa por un camino menos visible y se centra en ámbitos PESC, lucha contra el terrorismo, transporte, migración, energía y posible modernización de la unión aduanera.

La política exterior de la Federación de Rusia no cambiará en 2019 respecto a 2018. El Kremlin seguirá aspirando a confirmarse como una gran potencia en un mundo multipolar o, como lo ha definido su ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov, en el mundo “post-occidental”. Para Moscú ser gran potencia significa mantener una política exterior e interior independiente, ser capaz de competir con EEUU y China y conservar sus “zonas de interés privilegiado” (espacio post-soviético, Europa del Este y los Balcanes). Por tanto, Rusia, que es un actor oportunista, aprovechará las ventajas que le ofrece la política de inhibición exterior (*America first*) de Donald Trump. Moscú intensificará su presencia en muchas partes del mundo. Especialmente destacará su papel en Oriente Medio, donde se convierte en el actor estratégico principal tras la retirada de las tropas estadounidenses en diciembre de 2018, aunque su papel se verá limitado aún por sus alianzas regionales (Irán, Turquía e Israel) y por la creciente influencia de China.

En 2019 las relaciones entre la Federación Rusa y la UE estarán condicionadas por tres importantes factores. En primer lugar, la continuidad del conflicto de Ucrania y, por consiguiente, de las sanciones económicas y las restricciones diplomáticas o individuales adoptadas por el Consejo Europeo tras la anexión rusa de Crimea en 2014. En segundo lugar, la agudización de las tensiones en los demás países de la llamada Asociación Oriental (Bielorrusia, Armenia, Azerbaiyán, Ucrania, Moldavia y Georgia) que celebrarán su 10º

aniversario de partenariado con la UE reuniéndose el próximo mayo en Praga. El Kremlin ve estos países como su zona de influencia natural, por lo que usará todos los recursos a su alcance para impedir su acercamiento a la UE y a la OTAN. Por último, las campañas de desinformación que Rusia pueda llevar a cabo en las elecciones europeas del mayo de 2019 se han convertido en una de las mayores preocupaciones de la UE y de España, que ya sufrió durante la crisis secesionista catalana estas prácticas por parte de los medios de comunicación financiados por el Kremlin y de sus redes sociales afines. Las medidas que están adoptando las instituciones europeas limitarán significativamente la injerencia rusa. España ha sostenido hasta ahora, como miembro de la UE y la OTAN, un enfoque doble respecto a Rusia: condena de las acciones inaceptables y diálogo en asuntos concretos.

6 España y los desafíos regionales

6.1 Magreb y Oriente Medio

Frente a las previsiones de que 2019 sea un año de continuismo en el Magreb y Oriente Medio, existe una creciente lista de incertidumbres que afectan al conjunto del vecindario sur de la UE, así como dudas sobre la evolución interna y la estabilidad de varios de los países que componen ese vecindario. Un rasgo que se acentuó a lo largo de 2018 fue el aumento del autoritarismo en prácticamente toda la región. Al mismo tiempo, se confirma que los regímenes –en distinto grado– son incapaces de atender las necesidades de sus jóvenes y crecientes poblaciones. Tampoco están logrando poner las condiciones para nuevos modelos de desarrollo que generen más oportunidades y un reparto más equitativo de la riqueza. A pesar de los grandes proyectos y “visiones” con las que varios países fijan plazos temporales para reformar sus economías –incluidas las promesas de acabar con el rentismo y la dependencia de los hidrocarburos–, los resultados derivados de sus políticas están aún muy lejos de marcar un cambio de rumbo real.

Las megatendencias de la región árabe (crecimiento demográfico, desempleo juvenil, urbanización y éxodo rural, cambio climático, dependencia del petróleo, déficit alimentario, conectividad y revolución tecnológica, entre otras) son corrientes de fondo que están transformando rápidamente las realidades en que viven las poblaciones árabes. A pesar de ello, las trabas a las reformas permanecen, la corrupción no se reduce, las desigualdades aumentan, el malestar social se exagera y los regímenes recurren a la mano dura para controlar a sus poblaciones. Como consecuencia, muchos intentan buscar oportunidades fuera, la legitimidad del Estado se erosiona y las tensiones internas y regionales exponen la creciente fragilidad del “sistema árabe”. Inevitablemente, las consecuencias se dejan sentir dentro y fuera de la región en forma de conflictos bélicos, terrorismo yihadista, tensiones sectarias y oleadas de refugiados. La “estabilidad autoritaria” puede imponerse durante un tiempo. La duda es cuánto. Por el momento, no es probable que se produzca un colapso regional, aunque en esta década se han producido dos avisos serios cuyas causas siguen sin ser atendidas: las revueltas antiautoritarias árabes de 2011 y la irrupción del autoproclamado Estado Islámico en 2014.

Por lo que se refiere específicamente al Magreb, 2019 será especialmente importante para Argelia. Está previsto que en abril se celebren unas cruciales elecciones presidenciales, aunque aún no se sabe si el presidente Abdelaziz Buteflika se presentará al que sería su quinto mandato presidencial, a pesar de su decrepito estado de salud y de la imagen que transmite dentro y fuera del país. Buteflika está prácticamente ausente de la vida pública desde 2013 y es incapaz de hacer un acto de campaña, a pesar de lo cual varias figuras del régimen le pidieron que continuara en el cargo. Eso refleja la tendencia general del régimen hacia el continuismo, aunque eso provoque esclerosis y se pospongan las reformas urgentes, empezando por la energética. Por otra parte, esta situación anormal también refleja la incapacidad de los distintos centros de poder en Argelia de buscar nuevos candidatos de consenso para ocupar la presidencia del país.

Por lo que se refiere a Marruecos, el país clave en la región para España por diversos motivos (emigración, lucha contra el terrorismo yihadista y las cada vez más importantes relaciones económicas), en estos momentos la cooperación se califica como buena por las autoridades de ambos países, aunque existan cuestiones espinosas, como el aumento de la llegada de emigrantes irregulares a España y el cierre unilateral por parte de Marruecos de la frontera comercial con Melilla. Un aspecto que ha dado mucho de qué hablar en los últimos tiempos es el estado de salud del rey Mohamed VI y sus largas ausencias del país. Es algo sobre lo que los marroquíes se expresan cada vez, y no sin cierta inquietud, pues el monarca es la figura central del sistema político. Por otra parte, la falta de oportunidades, los problemas sociales y la desconfianza en el sistema están alimentando movilizaciones y pequeñas revueltas a nivel local, así como una campaña de boicot contra intereses económicos de sectores ligados al poder. No parece que esas dinámicas vayan a remitir en 2019.

Túnez, por su parte, se enfrenta en 2019 a una importante prueba para su joven sistema democrático, con la celebración de elecciones presidenciales y legislativas a finales de año. El país se encuentra en crisis por el incumplimiento de las promesas económicas tras la revolución contra Ben Ali, por las disfunciones de un sistema político presidido por el nonagenario Beyi Caid Essebsi que lidera un partido (*Nidá Tunis*) proclive al caos interno, por el aumento de la corrupción y por las crecientes interferencias externas de actores regionales como Egipto, Turquía y algunos países árabes del Golfo. Aunque Túnez haya desaparecido de los titulares, se le debería prestar más atención y apoyo desde la UE, incluida España, para evitar el descarrilamiento de la única experiencia democrática salida del “despertar árabe” de 2011. En cuanto a Libia, el conflicto continuo deja poco margen a la política. Las milicias campan a sus anchas y dificultan cualquier agenda negociadora, la economía de guerra ha generado círculos viciosos difíciles de romper, y la competición entre actores internacionales –incluidos europeos– por influir en Libia torpedea los esfuerzos de la ONU para buscar una solución al conflicto interno.

En Oriente Medio y el Golfo, un factor clave que ha marcado los acontecimientos a lo largo de 2018 y ha elevado la inestabilidad regional han sido las políticas del presidente estadounidense. La retirada unilateral del acuerdo nuclear con Irán, su apoyo total a líderes autócratas, su alineamiento incondicional con las políticas del gobierno israelí de Benjamín Netanyahu y decisiones repentinas como la retirada de Siria están alterando los cálculos y los comportamientos de los actores regionales. La confusión y vacío que dejan las decisiones de Trump están siendo aprovechados para avanzar la influencia en la región de Rusia, sobre todo tras la victoria de Vladimir Putin en Siria, al tiempo que elevan los riesgos bélicos en una región cada vez más militarizada. Las duras sanciones impuestas por Washington a Irán y la campaña de “máxima presión” son una apuesta sumamente arriesgada. La actual Administración estadounidense, dominada por partidarios de dar una lección a los ayatolás, busca provocar un cambio de régimen en Teherán o, al menos, forzar un cambio en las políticas regionales de Irán. Esa campaña está empobreciendo a la población iraní, pero también será aprovechada cada vez más por el ala dura del régimen para imponer la unidad de la nación contra una agresión externa.

El salvaje asesinato del periodista saudí crítico Jamal Khashoggi dentro del Consulado de Arabia Saudí en Estambul en octubre de 2018 a manos de un comando enviado por Riad,

y cuya responsabilidad la CIA y el Senado estadounidense atribuyen al príncipe heredero saudí Mohamed bin Salmán, encapsula muchas de las tendencias negativas que aquejan a la región: represión de las voces críticas, manipulación de los hechos para alimentar las rivalidades regionales, comprar la impunidad y anteponer los intereses económicos al respeto a los valores y principios internacionales básicos. Tal como se advertía en las páginas de este documento en 2018, “algunas decisiones de la cúpula saudí, encabezada por el príncipe heredero, muestran precipitación y ausencia de planificación para los escenarios menos favorables”. Cabe esperar que ese estilo de toma de decisiones se acentúe en los próximos años, si llega al trono, debido a la acumulación de poder interno en sus manos y a su forma personalista de ejercer el poder. A pesar de que algunas reformas que anunció al convertirse en hombre fuerte del reino son urgentes, éstas apenas avanzan, en parte por la desconfianza de los inversores en el contexto político interno y regional. Un momento clave será la reacción de la familia real cuando se produzca la sucesión.

Por último, 2019 estará también marcado por los planes que unos y otros tengan para Siria, y si el país se convertirá en un escenario de enfrentamientos directos entre algunos de sus vecinos (Turquía, Israel e Irán). También dependerá del resultado de las elecciones legislativas israelíes, previstas para abril, donde Netanyahu podría perder su papel dominante en el sistema, así como a la capacidad de permanencia de un liderazgo palestino exhausto y cuestionado por su población. Es probable que en 2019 se sigan dando más pasos públicos de acercamiento entre Israel y algunas petromonarquías árabes. El Consejo de Cooperación del Golfo seguirá previsiblemente paralizado por el bloqueo impuesto contra Qatar por tres de sus vecinos (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Bahréin), a pesar del coste que está teniendo para todos, así como por la desconfianza de algunos de sus integrantes (Omán y Kuwait) hacia los planes hegemónicos saudíes. La guerra de Yemen, que ha provocado la mayor crisis humanitaria mundial de los últimos años, podría acercarse a su fin en 2019 si la presión internacional logra parar los bombardeos y hace avanzar las negociaciones de paz.

6.2 América Latina

A lo largo de 2018 se han producido importantes cambios políticos en América Latina que ya están condicionando los equilibrios regionales y los alineamientos internacionales en y con la región. Junto a los resultados electorales de los seis comicios presidenciales celebrados hay que agregar los relevos en los gobiernos de Perú, tras la renuncia de un asediado Pedro Pablo Kuczynski, y Cuba después del retiro parcial de Raúl Castro, que retiene en sus manos la Secretaría General del Partido Comunista.

De esta ecuación no se pueden excluir las graves crisis políticas, con efectos humanitarios y migratorios, de Venezuela y Nicaragua. Ambas responden al mismo patrón autoritario y represivo de sus gobiernos, aunque por su magnitud el primer caso es el que provoca mayor inquietud en toda la región. La evolución del enfrentamiento entre el gobierno y la oposición se ha agudizado tras el comienzo del segundo mandato de Nicolás Maduro, considerado ilegítimo tanto por buena parte de la comunidad internacional como por la Asamblea Legislativa venezolana, que en enero promovió a su presidente Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela. Las repetidas tomas de posición de los países vinculados al Grupo de Lima, las votaciones en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la reacción de la UE, con España, Francia y Alemania a la cabeza, han internacionalizado un

conflicto cuyo desenlace sigue siendo incierto, pero con la posibilidad de que el deterioro de la situación se agrave por momentos.

La cuestión central en esta coyuntura cambiante, especialmente tras el comienzo de los mandatos de Andrés Manuel López Obrador, en México, y de Jair Bolsonaro, en Brasil, es qué debe hacer España y cómo debe actuar en un contexto tan fragmentado. Es evidente que en una situación tan volátil es imposible alcanzar consensos regionales sobre temas multilaterales, lo que hace prácticamente imposible tener estrategias globales que se adapten a semejante realidad. De ahí que sea más necesario que nunca potenciar las relaciones bilaterales, especialmente con los países más importantes (tanto por su peso regional como por el interés que puedan tener para los intereses españoles). Esto debe hacerse sin olvidar la política iberoamericana, aunque sin subordinar las relaciones bilaterales a la agenda de las Cumbres. Pese a ello, la celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana de 2020 en Andorra es un desafío importante para la diplomacia española, a la que habrá que responder de forma eficaz.

En semejante coyuntura también destaca una presencia cada vez más intensa, e incluso agresiva, de actores extrarregionales, como China y Rusia, e incluso no deben olvidarse los efectos desestabilizadores de la errática política hemisférica y global de la Administración Trump. Por eso, si España quiere defender de la mejor forma posible sus cuantiosos y diversos intereses de todo tipo en América Latina debe comenzar a comprometerse de una forma cada vez más activa tanto con sus tradicionales socios latinoamericanos como con los gobiernos europeos. No se puede intentar vender la idea de que América Latina interesa sin traducir este interés en hechos concretos. No se puede proclamar una gran sintonía, por ejemplo, con la Alianza del Pacífico, sin respetar la toma de posición de sus gobiernos. Después de décadas de pedir un mayor compromiso de los países y las sociedades latinoamericanas en los asuntos regionales, olvidando por fin las obsoletas teorías de la no injerencia en los asuntos internos de terceros países, es hora de respaldar esas actitudes con hechos concretos.

Lo mismo se puede decir en relación a la política de la UE hacia América Latina. El gobierno español puede impulsar cualquier tipo de iniciativas hacia la región, bajo la exigencia de mantener la coherencia con los postulados europeos, comenzando por la defensa a ultranza de la democracia representativa. Venezuela, Nicaragua e incluso Cuba serán temas recurrentes a lo largo de este año. Ahora bien, una vez que las instituciones decidan impulsar un determinado rumbo de acción al respecto, España debe ser su principal valedor, aunque no satisfaga totalmente las posturas iniciales. Esa es la única forma, actuando desde dentro y en total sintonía con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en que se puede incrementar la influencia española tanto en Bruselas como entre los gobiernos europeos.

Con el fin de evitar transformaciones bruscas en las posturas adoptadas en los casos más polémicos, como suele ocurrir con los cambios de gobierno en Madrid, es necesario alcanzar consensos lo más amplios posibles en todo lo relativo a las políticas hacia América Latina. Hasta ahora se había logrado mantener buenas relaciones con todos los gobiernos con independencia del color político de quien gobernara a ambos lados del Atlántico. Es importante seguir manteniendo esa tradición. La visita del presidente de gobierno Pedro

Sánchez a Colombia y su encuentro con Iván Duque es un ejemplo muy rescatable. La búsqueda de consensos también debería incluir el papel que se le quiere reservar al jefe del Estado.

La presencia del Rey Felipe VI en la toma de posesión de López Obrador fue un mensaje potente en la dirección adecuada. Sin embargo, esto no ocurrió en la inauguración del mandato de Bolsonaro, al estimarse conveniente que no acudiera. Dada la importancia de Brasil para España, por ser el destino de las mayores inversiones españolas hacia América Latina, como el hecho de que comienza una época totalmente distinta a la anterior, quizá se hubiera requerido una presencia al más alto nivel. Es obvio que el Rey no puede participar en todas las tomas de posesión que tienen lugar en el continente, como hacía cuando era Príncipe, pero debería haber una selección más exigente al respecto de forma que España esté bien representada.

En suma, España está en condiciones de aumentar su presencia e influencia en América Latina, pero esto exige definirse. Es verdad que es más cómodo no hacerlo. Sin embargo, en un momento como el actual, con las múltiples transformaciones que están teniendo lugar en el continente, no hay más remedio que hacerlo. Elegir es tomar partido y, a la vez, implica perder cosas y afectar intereses concretos. Sin embargo, es mucho más lo que se puede ganar si se actúa con cabeza.

6.3 Estados Unidos

España y EEUU son amigos, socios y aliados tal y como subrayan con asiduidad las autoridades de ambos lados del Atlántico. En los últimos tiempos los dos gobiernos han hecho los esfuerzos necesarios para promover las relaciones bilaterales a través de acuerdos, contactos de alto nivel y continuas visitas. El viaje de los Reyes de España, atendiendo a la invitación para acudir al tricentenario de la ciudad texana de San Antonio, al que se sumó la celebración del también 300 aniversario de Nueva Orleans, permitió una recepción en la Casa Blanca que vino a reafirmar la solidez de la relación. El presidente de Gobierno también realizó un ambicioso viaje a EEUU, aprovechando su intervención en la apertura de la Asamblea General de la ONU, que incluyó ser recibido por el presidente Trump y una gira por California.

Pero es evidente que la relación estrictamente bilateral, que sigue siendo buena, ha de entenderse en un marco más amplio, considerando los vaivenes geopolíticos y las particularidades de la actual Administración norteamericana. Hay, en ese sentido, varias tendencias en el ámbito doméstico norteamericano comienzan ya a tener efectos en su política exterior. Entre ellas están la polarización política, los problemas y debates en el frente fiscal, y la relación entre el Gobierno federal y las tecnológicas. Que lo doméstico esté cada vez más ligado a lo internacional también tendrá su impacto en las relaciones entre Madrid y Washington. Será un cambio paulatino que probablemente empezará a notarse en este nuevo año pero que se irá materializando más a largo plazo. En todo caso, lo que conviene es no continuar aferrándose a la buena marcha de la relación exclusivamente bilateral e ignorar la relación con EEUU en perspectiva global. La incertidumbre sobre EEUU y su papel en el mundo se acrecienta y con la nueva Administración ha habido una ruptura del clima de

confianza con Europa, algo que afecta a España. Además, el modelo transatlántico clásico se desvanece y la agenda está agotada en buena parte por los cambios geopolíticos.

En ese período de transición que ya ha comenzado, las bases militares seguirán siendo el principal baluarte de continuidad y buen tono a las relaciones, al menos en el medio plazo. Según el almirante jefe del mando de las fuerzas navales de EEUU en Europa y África, James Foggo III, España es un cruce estratégico para el tránsito de sus buques desde EEUU a Europa, que le permite actuar en el Mediterráneo, en el mar Negro, hacia el Atlántico Norte y el Báltico o hacia la costa occidental africana, y que les permite además reducir costes y el número de buques que necesitan para desplegar en Europa (Rota y Zaragoza habrían participado en la preparación de un ataque aéreo contra instalaciones en Siria por EEUU, el Reino Unido y Francia el pasado 14 de abril).

Este año, además, la fragata Méndez Núñez (F-104) se integrará en el grupo de combate CGG-12 del Abraham Lincoln. Será un despliegue cooperativo que comprenderá los primeros 11 meses del año y que consistirá en una primera fase de adiestramiento avanzado y una segunda fase de despliegue propiamente dicho, durante el que navegará por aguas del Mediterráneo, mar Rojo, golfo Pérsico, océano Índico, mar de China y océano Pacífico (es decir, bajo mando de la 5ª, 6ª, 7ª y 3ª Flotas de la Marina). A pesar del congelamiento presupuestario en defensa, Washington ha celebrado la decisión del Gobierno de Pedro Sánchez de invertir 7.300 millones de euros en tres programas de armamento. El liderazgo de España en una nueva misión anti-yihadista en Túnez bajo el patrocinio de la OTAN también se ve con mucho interés desde EEUU en este 2019. En suma, la defensa es clave para la relación, pero es necesario empezar a poner en marcha una agenda nueva que se adapte a los crecientes cambios tecnológicos (cibespacio e Inteligencia Artificial) y a las iniciativas con las empresas privadas.

Si en defensa España es estratégicamente importante para EEUU, en el ámbito económico es EEUU la que resulta estratégica para España, sobre todo en inversiones. También en este ámbito hay dudas y retos de cara al 2019. La política energética norteamericana, la asimetría regulatoria, los retos de la digitalización económica, las medidas proteccionistas (como los aranceles a la aceituna negra de mesa española) el protocolo sobre la doble imposición e incluso el cambio en las rutas de las cadenas productivas globales deberán tenerse en cuenta en las futuras relaciones económicas bilaterales. El esperado nuevo plan de infraestructuras que presumiblemente debía haber salido adelante el pasado año, y que podría haber abierto novedosas oportunidades a las empresas españolas, parece desvanecerse vista la relación entre Trump y el Congreso, sobre todo ahora que la Cámara de Representantes ha pasado a manos Demócratas.

Y por fin el componente político, el que más debería reforzarse, será el que más dificultades encuentre a la vista de las tendencias más recientes que vienen de la Casa Blanca. Queda pendiente, por ejemplo, la limpieza de Palomares según la declaración de intenciones para la rehabilitación del entorno de 2015, que la actual Administración ha decidido guardar en un cajón por no sentirse vinculada con los compromisos políticos de Obama (un efecto de la idea mencionada arriba del creciente impacto de lo doméstico en la política internacional

y en las relaciones bilaterales con otros países). También el ultimátum de EEUU a cualquiera que no siga su línea dura de sanciones hacia Irán podrá ser este año motivo de fricción, ya que España y el resto de socios europeos han mostrado su oposición a dichas sanciones.

6.4 África subsahariana

Durante el 2018 y años anteriores, una serie de acontecimientos han destacado al continente africano en general y a África Subsahariana en particular en la agenda internacional. La Cumbre de Hamburgo del G20 marcaba un punto de inflexión con nuevas iniciativas para apoyar proyectos de inversión en África. En el Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC) celebrado en Pekín en septiembre de 2018, al que acudieron los líderes de más de 50 países africanos, China anunció –al igual que el año anterior– un nuevo apoyo financiero masivo en forma de préstamos sin intereses, líneas de crédito, y fondos de ayuda al desarrollo. En el ámbito europeo, por ejemplo, se cerraba el año 2017 con la celebración de la V Cumbre UE-Unión Africana (UA) y en septiembre de 2018 se han iniciado las negociaciones para el nuevo acuerdo post-Cotonú regulador de las relaciones entre la UE y los países África, Caribe y Pacífico (ACP) que se pondrá en marcha en el 2020.

La agenda africana está igualmente activa. A nivel continental, por ejemplo, se espera la puesta en marcha a lo largo del 2019 del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). El acuerdo, que compromete al establecimiento de un mercado continental sin barreras comerciales y el libre movimiento de personas y capitales, es uno de los proyectos emblemáticos de la Agenda 2063, hoja de ruta de transformación continental de la UA. En el ámbito político nacional, están previstas elecciones presidenciales en varios países en 2019: Nigeria y Senegal en febrero, Argelia y Sudáfrica en abril y mayo, además de en Mauritania, Túnez, Malawi, Botsuana y Mozambique. Aunque con importantes excepciones, el continente mejora progresivamente según los indicadores internacionales de gobernanza y democracia. Las perspectivas macroeconómicas son positivas y el FMI ha pronosticado un crecimiento económico de la región subsahariana del 3,1% para 2018 (frente a un 2,7% del año anterior).

España no ha sido ajena al renovado interés por los países africanos y, desde diferentes ámbitos, viene anunciando que el continente se ha convertido en una de las nuevas prioridades de su política exterior dado su creciente peso demográfico, económico y político. España tiene actualmente 28 embajadas en África (22 en la región subsahariana), además de cuatro consulados generales. El Gobierno ha anunciado la apertura de una nueva antena diplomática en Chad, además de la existente ya en Gambia y una nueva “ofensiva diplomática” en el cuerno de África en 2019. También está prevista la apertura en Senegal de la que sería la primera sede en África Subsahariana del Instituto Cervantes. Por otro lado, La puesta en marcha de la Dirección General para África del MAEUEC y la elaboración del III Plan África, nuevo documento estratégico para la región, que previsiblemente se aprobará a lo largo de 2019, es buena muestra de la intención institucional de incrementar la atención sobre los países africanos desde una perspectiva renovada.

El interés de España en la región subsahariana se centra en determinadas zonas según los objetivos. Así, en el ámbito de la seguridad, la mayor implicación y presencia española se produce en la región de Sahel, golfo de Guinea y Cuerno de África. África Occidental (sobre

todo con la agrupación regional ECOWAS-CEDEAO) y los países del golfo de Guinea (Nigeria, Senegal, Ghana, Costa de Marfil y otros) son de señalado interés económico. Otros países de interés son Kenia, Tanzania, Sudáfrica, Angola, Etiopía y Mozambique (siendo estos dos últimos prioritario además para la cooperación española, junto con Guinea Ecuatorial, Cabo Verde, Malí, Níger y Senegal). Con Guinea Ecuatorial, como es sabido, las relaciones han sido desiguales y controvertidas, y no se ha logrado un posicionamiento estratégico de España en el país a nivel económico o político.

En 2019, además, la política exterior española en África Subsahariana afronta el primer desafío de poner en marcha las acciones anunciadas, y traducir a la práctica la consideración de la región como nueva prioridad política para España. Consultas con el sector privado y la sociedad civil probablemente alimentarían nuevas iniciativas. Además, para una visión renovada genuina, España debe entender las relaciones estratégicas con los países africanos desde un enfoque que trascienda de colocar como elementos centrales la gestión de los movimientos migratorios y las amenazas de seguridad. Para la que es la cuarta potencia de la UE, y la más cercana geográficamente al continente africano, urge entender las relaciones con los países africanos también desde una perspectiva de oportunidad económica y geopolítica, y sobre todo de legitimar esas relaciones contribuyendo al necesario crecimiento y desarrollo humano de los países africanos.

6.5 Asia-Pacífico

El año 2018 supuso un sustancial aumento de las tensiones entre Washington y Pekín, que ha tenido visibles implicaciones en la política exterior de la mayor parte de los países de Asia-Pacífico. Por el contrario, se produjo una notoria distensión en la península coreana, que ha venido protagonizada por un doble proceso de diálogo de Corea del Norte con Corea del Sur y con EEUU. Ambos procesos seguirán marcando gran parte de la agenda internacional de Asia-Pacífico en 2019 y la estrategia que adopte el presidente Trump de cara a las elecciones de 2020 será clave en su devenir.

En ese sentido, este año será tenso en Asia si la Casa Blanca opta por continuar en una línea de confrontación con China y si no está dispuesto a realizar ningún tipo de gesto hacia Corea del Norte antes de que este país avance de manera más sustantiva hacia su desnuclearización. Este escenario le permitirá apuntar hacia China como la responsable del deterioro del orden económico internacional y a Corea del Norte, en connivencia con Pekín, como la principal amenaza para la seguridad regional y de EEUU. Por el contrario, Donald Trump podría optar por pactar con China el fin de la guerra comercial y por prolongar el proceso de diálogo con Pyongyang. Eso le permitiría, aunque no se alcanzasen acuerdos sustantivos, intentar presentarse como un gran negociador capaz de cerrar convenios en temas donde fracasaron sus predecesores. Posiblemente, la diplomacia estadounidense aún no tenga decidido qué opción tomar, pues lo que parece enormemente improbable es que China vaya a liberalizar sustancialmente su economía en 2019 y Corea del Norte vaya a renunciar a su programa nuclear militar sin contrapartidas previas. De ahí que probablemente se alternarán períodos de tensión y distensión entre EEUU y China, así como en la península coreana a lo largo de 2019. En este contexto, los países de la región intentarán evitar verse arrastrados por Washington y Pekín hacia una dinámica de bloques antagónicos y se

esforzarán por mantener una política exterior diversificada, que les permite no depender excesivamente de ninguno de ellos.

Además, diferentes comicios electorales marcarán la agenda internacional de Asia-Pacífico en la primavera de 2019. Las dos democracias más populosas de la región, la India e Indonesia, celebrarán elecciones generales. Aunque lo más probable es que tanto Narendra Modi como Joko Widodo se mantengan en el poder, el deterioro de su popularidad podría llevarles a apelar a un nacionalismo religioso que no sólo erosionaría el carácter secular de ambas repúblicas, sino que también podría favorecer brotes de violencia intercomunal en estos países y deteriorar las relaciones con sus vecinos. Por el contrario, las elecciones que se celebrarán en Afganistán en abril podrían ofrecer una gran oportunidad para aumentar la estabilidad regional. Si el gobierno de Kabul alcanzase un acuerdo con los talibán para que participasen en los próximos comicios, esto redundaría en una mejora sustancial de la seguridad en este país e incluso podría servir de detonante para un acercamiento entre la India y Pakistán. Por último, si, como parece lo más probable, finalmente se celebrasen elecciones generales en Tailandia, sería una excelente noticia para una región que en los últimos años está mucho más acostumbrada a sufrir el deterioro de las libertades que a celebrar su mejora.

Por lo que respecta a la agenda bilateral, y después de un 2018 en el que se ha comenzado a implementar el documento cuatrienal de “Visión Estratégica para España en Asia” y se han intensificado las relaciones políticas con las visitas del primer ministro japonés Shinzo Abe y del presidente chino Xi Jinping, la cita más importante para la diplomacia española será acoger en Madrid el próximo julio la reunión de ministros de Asuntos Exteriores ASEM (*Asia-Europe Meeting*), junto a la UE y la ASEAN. A nivel menos político siguen altos en la lista de retos pendientes el crecimiento de la red diplomática y consular, el despliegue de nuevas sedes del Instituto Cervantes, el aumento de la presencia empresarial (sobre todo en los proyectos conectados a la nueva “ruta de la seda” y el desarrollo de más relaciones científicas y profesionales).

Conclusiones

Como es tradicional en cada enero, el Rey Felipe VI se dirigió al cuerpo diplomático acreditado en España para felicitar el nuevo año y exponer la visión que España tiene de la UE y del mundo cuando arranca 2019.⁹ No es este un momento sencillo para hacer discursos que envíen mensajes optimistas y dibujen certezas sobre el papel a desempeñar por una potencia media que dice querer más protagonismo en el escenario europeo e internacional. Aunque hay tendencias globales de larga onda sin duda positivas, y que han sido glosadas en la presentación de este documento, el entorno a corto plazo es terriblemente complejo y hoy están en cuestión algunos de los fundamentos sobre los que se había asentado nuestra política exterior de los últimos 40 años.

No se trata de fomentar un alarmismo en el que ya hemos dicho que no creemos. Las relaciones internacionales siempre han sido una combinación de cooperación, competición y conflicto. Con perspectiva de historiador, es imposible no reconocer los grandes avances en el primero de esos tres planos y el retroceso en el tercero. Pero tampoco se puede negar que el orden internacional liberal, por mucho que nunca llegase a merecer del todo ese nombre, pierde terreno en los últimos años en favor del desorden nacionalista y populista. En el mejor de los casos, la diplomacia mundial se desempeña en un mundo mucho más competitivo que en el del inicio de siglo. Y así, como se ha dicho en varias de las secciones previas de este mismo trabajo, la combinación de unilateralismo, aislamiento, proteccionismo e imprevisibilidad que imperan en la actual Casa Blanca supone un peligro objetivo para la seguridad y la prosperidad internacionales. Además, como sabemos, los problemas no están sólo en EEUU. En otros grandes poderes regionales (China, Rusia, Brasil y Turquía) crecen, o se confirman, actitudes autoritarias y agresivas que erosionan la cooperación y el multilateralismo. Ese panorama no mejora en el viejo continente, cuando se observa al auge generalizado de los partidos euroescépticos y xenófobos que se consolidan como grandes fuerzas de oposición y que incluso controlan importantes gobiernos (Italia y Polonia). A eso se suma la absoluta confusión que supone el *Brexit* y que, en cualquiera de los casos, está a punto de traernos un Reino Unido más introspectivo. Y, como sustrato común a todos los países occidentales, entre la ciudadanía crece la desconfianza con la globalización y cierta actitud cínica hacia las virtudes de la democracia representativa.

¿Debe España alterar su posición tradicional en ese contexto fragmentado y hostil, donde no están ni mucho menos garantizados el desarrollo de estructuras de gobernanza multilateral, ni la buena salud del vínculo transatlántico, ni los avances en la integración europea, ni la transformación tranquila hacia una sociedad en teoría cada vez más interconectada y multicultural? El Rey, que no ocultó desde el arranque de sus palabras su preocupación por “el repliegue, la fragmentación y la insolidaridad que vuelven a hacerse presentes en nuestro tiempo con la aparición de desafíos a los cimientos del orden internacional sobre el que se ha asentado la convivencia entre nuestras naciones en el último medio siglo”, prefirió decir que, al contrario, es el momento de subrayar la identidad europeísta y cosmopolita de España. Una apuesta por la apertura y la cooperación internacional que queda expresamente

⁹ http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=6090.

vinculada con el “progreso de los derechos y libertades y el bienestar de los españoles”. Y, por tanto, asumiendo la responsabilidad de nuestro país, que no es insignificante, para defender unas relaciones internacionales y un proyecto europeo que resistan el empuje del revisionismo antiliberal y de la intolerancia identitaria.

Es así como debe entenderse su reivindicación de los valores y las normas de derecho internacional (“cuya clave de bóveda sigue siendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos”), de los avances en la cooperación (al menos, en lo relativo a migraciones, clima, desarrollo sostenible, antiterrorismo y desarme), de la gobernanza económica mundial (“somos firmes defensores del Sistema Multilateral de Comercio y del Libre Comercio Sostenible”) y de la defensa y promoción del sistema político español (“seguiremos haciendo valer fuera de nuestras fronteras el modelo constitucional español de democracia y convivencia”). Prioridades clásicas que se expresan junto al compromiso por reforzar las buenas relaciones bilaterales, la estabilidad en el Mediterráneo, la fuerte presencia en América Latina, la vigencia de las estructuras de seguridad occidental y por supuesto la buena salud de la UE: “en momentos de incertidumbre [...], los españoles no concebimos una Europa que renuncie al objetivo de una unión cada vez más estrecha”. Añadiendo, por si hubiera dudas, que entre “quienes desean detener su avance o deshacer lo construido y quienes siguen fieles a los ideales de los padres fundadores de la Unión, la abrumadora mayoría de los españoles sigue optando por más y mejor Europa”.

Estas palabras, que en otro contexto menos turbulento podrían sonar consabidas, resultan reconfortantes. Nuestro país sigue defendiendo los viejos grandes principios y se puede contar con él. Pero el hecho indudablemente positivo de que España, por boca de su jefe de Estado, mantenga una doctrina clara para su acción exterior no es, ni mucho menos, suficiente. Y, como se reconocía al acabar el discurso, “hace falta que España ofrezca lo mejor de sí misma”. De poco sirve un prontuario de buenos deseos y aspiraciones si no se acompaña de voluntad política eficaz, inteligencia y recursos suficientes que permitan realmente contribuir a unas relaciones internacionales más propicias para nuestros intereses y valores, ya sea a través de la acción diplomática propia o por medio de una Europa más unida y capaz de afirmarse como auténtico actor global.

En ese propósito, no son sólo los decisores públicos los que tienen deberes que cumplir. También hay tarea para los expertos y la ciudadanía en general. Al fin y al cabo, quienes nos gobiernan sólo se fijarán de verdad en el exterior cuando sientan que los votantes, que ya no aceptan un modelo tecnocrático de toma de decisiones, tienen auténtico interés político por lo que sucede fuera de nuestras fronteras y además se convencen de que el papel a desempeñar por España no tiene que limitarse al de mero espectador o acompañante reactivo. Por otro lado, la capacidad de tener una diplomacia más activa y eficaz dependerá a su vez de que en España exista capacidad propia de análisis objetivo, de predicción realista y de juicio crítico e independiente.

Ese es, modestamente, el propósito que mueve al Real Instituto Elcano y, muy particularmente, a este *policy paper*. Tratar de examinar con rigor la coyuntura sobre la posición de España en el mundo, sin descuidar la prospectiva a más largo plazo, atreviéndonos a evaluar progresos

y retrasos e incluso a recomendar vías de mejora. No es tarea fácil porque las tendencias son, como se ha visto, contradictorias, y si explicar el presente resulta cada vez más difícil, qué se puede decir sobre pronosticar el futuro. Sin embargo, esta publicación –que ya acumula varias ediciones– tiene a gala acertar en sus predicciones más destacadas. Tal y como apuntamos el año pasado, a lo largo de 2018 se confirmó la aceleración de las tensiones geopolíticas provocadas desde EEUU en el ámbito comercial y el aumento de la rivalidad militar en ciertas regiones (Oriente Medio y Asia Oriental, sobre todo). Al mismo tiempo, en esa lógica antes mencionada de tendencias divergentes, paradójicamente se avanzó en la negociación e implementación de ciertas políticas de ámbito multilateral (clima o desarrollo sostenible). También dijimos que el populismo seguiría ganando terreno (como ocurrió en las elecciones de Italia, Brasil y Suecia), y que las negociaciones del *Brexit* serían muy difíciles de manejar. Acertamos incluso en cuestiones concretas y arriesgadas, como el precio medio en el que se movería el petróleo (61 dólares) o el hecho de que la UE aumentaría su ambición sobre energías renovables (cosa que hizo en julio).

Por supuesto, hubo desarrollos que no se previeron, como la rápida erosión de la popularidad del presidente Macron (acosado por el movimiento de los “chalecos amarillos”) o el anuncio de retirada de Merkel –que estrechan la ventana de oportunidad para avanzar en la integración europea– y, desde luego, el cambio de Gobierno en España, que modificó en parte la actuación exterior. Desde junio asistimos a un mayor activismo que, sin perjuicio de alguna incongruencia y descoordinación, se ha reflejado en un positivo aumento de la presencia internacional del presidente del Gobierno (interlocución con otros líderes, discursos de Estrasburgo y Davos, viaje a Cuba o protagonismo en el *Brexit* a cuenta de Gibraltar) y en una diplomacia más política, como se ha plasmado en el tema migratorio, o en el nuevo tratamiento internacional de la crisis catalana. El tiempo dirá si se confirma y perfecciona este deseo de dedicar más capital político al exterior. Solo será sostenible si cuenta con sólidas bases intelectuales, se beneficia de amplios consensos con la oposición y va de la mano de una ciudadanía más informada y exigente 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 Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Ainhoa Marín Egoscozabal, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivé, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinares, Luis Simón, 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
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

