
España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus

Ignacio Molina (coord.) – Marzo 2020

España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus

Ignacio Molina (coord.) - Real Instituto Elcano - Marzo 2020



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

© 2020 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 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus

Contenidos

Resumen

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2020?

- 1.** La acción exterior en el arranque de la XIV Legislatura
- 2.** El panorama internacional: España ante las perspectivas económicas, de seguridad y salud global en 2020
- 3.** La UE y la política europea de España
- 4.** Escenarios regionales y política exterior española
- 5.** España, la gobernanza global y la Agenda 2030

Conclusiones

Resumen¹

Este trabajo colectivo examina las perspectivas y desafíos que afronta España en los escenarios mundial y europeo, dominados en 2020 por la irrupción del virus COVID-19. Se trata, además, de la octava edición de la serie periódica que elabora el Real Instituto Elcano para analizar la posición internacional española de cara al año y hacer balance del anterior. En primer lugar, el documento presenta una panorámica general que, con el coronavirus de fondo, viene marcada por el arranque de una nueva Legislatura tras la repetición electoral de 2019 y los planes de acción exterior del nuevo Gobierno de coalición. A continuación, se examinan las distintas dimensiones que conforman el contexto económico y de seguridad, muy condicionado por la alerta de salud global y sus efectos en la creciente rivalidad geopolítica chino-estadounidense. Se presta luego atención a la UE y al papel a jugar por España en el ciclo político que durará hasta 2024, si bien el momento viene igualmente marcado por el impacto de la crisis sanitaria en todos los órdenes de la integración. En cuarto lugar, se repasan las previsiones de la política exterior española en otras regiones geográficas (América Latina, EEUU, Mediterráneo, África y Asia-Pacífico), en gran parte caracterizadas por las convulsiones domésticas. Por último, se analiza el papel de España en la gestión de los asuntos globales, también afectados por la pandemia, tanto por lo que respecta a la gobernanza como a los contenidos de la Agenda 2030 (política de cooperación, acción climática, derechos humanos e igualdad de género). El documento se cierra con unas breves conclusiones.

¹ Documento coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Enrique Feás, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Carlos Malamud, Ainhoa Marín, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivié, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinales, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg, Ilke Toygür y Álvaro Vicente**, con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2020?

Una vez más (y ya van ocho), el Real Instituto Elcano publica este documento anual que analiza las perspectivas y los desafíos internacionales desde un punto de vista español. Es una satisfacción perseverar en esta colección, aunque el año haya arrancado de un modo que no se corresponde a una cifra tan redonda y armónica como es 2020. En vez de armonía, domina una sensación de extrema inestabilidad e inseguridad, que la emergencia del coronavirus ha multiplicado hasta niveles muy angustiosos. A mitad de marzo, cuando escribo estas líneas, es todavía pronto para saber cuál será el impacto de este (por lo demás previsible, e incluso previsto) “cisne negro” (de acuerdo con Nassim Taleb) pero no hay duda de su enorme gravedad; es un fenómeno que evidencia cómo la misma globalización, que fomenta el progreso y la comunicación permanente, también propicia el riesgo y la inseguridad, al igual que dos décadas atrás lo hizo el terrorismo yihadista. Lo que nos une y nos fortalece también nos hace más dependientes, y nos debilita.

Una enfermedad, originada en un mercado local a 10.000 kilómetros de España, se ha transmitido con una velocidad inusitada por todos los continentes hasta erigirse en la gran amenaza para nuestro país y el resto del mundo. A nosotros nos está golpeando con singular dureza y, junto al drama humano que suponga, hay que contar con derivadas internacionales muy negativas. Se extenderán más allá de este año, con potenciales efectos muy graves sobre la economía (una nueva recesión y repliegue del comercio), la sociedad (menos cosmopolitismo, menos viajes y más desconfianza interpersonal), la política (fortaleciendo los Estados, e indirectamente los nacionalismos), y la geopolítica (a la vista de la desigual respuesta de China, EEUU y la UE y sus países miembros). En Europa, emulando a lo que ya vimos en la larga crisis de 2008-2013, puede volver a recrudecerse una pauta de deslegitimación institucional y auge del euroescepticismo si la ciudadanía percibe que la gestión de las autoridades ha sido ineficaz. Tampoco son descartables nuevas tensiones entre las capitales nacionales a cuenta de la solidaridad, de la respuesta económica más o menos coordinada que se dé desde las capitales nacionales, Bruselas y Frankfurt o del restablecimiento indefinido de barreras en el espacio Schengen.

No son buenos tiempos. Tampoco lo eran antes de que apareciera esta crisis sanitaria, y basta, para comprobarlo, mirar la realidad política de las potencias que definieron el orden internacional liberal tras la Segunda Guerra Mundial. ¿Quién podía pensar que EEUU y el Reino Unido, las dos grandes democracias liberales que promovieron en 1945 el sistema de Naciones Unidas, el comercio abierto o la reconstrucción de Europa, iban a celebrar con sus actuales gobernantes el 75º aniversario de todo aquello? Resulta turbador el contraste con los dirigentes de entonces (Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill, que quizá cualifican, respectivamente, como el más grande presidente norteamericano y el mejor primer ministro británico de todos los tiempos). Pero, por mucho que nos pellizquemos para despertar, la realidad es que Donald Trump podría revalidar el próximo noviembre otros cuatro años en la Casa Blanca y Boris Johnson ha vencido hace poco con una mayoría absoluta, que ha tenido como primer efecto la consumación del *Brexit* el pasado 31 de enero.

Las sensaciones no son menos deprimentes cuando se mira hoy a los cuatro gigantes BRIC que a principio de este siglo se definían como potencias emergentes o alternativas y afirmaban querer la mejora de una gobernanza global cooperativa. Hoy apuestan sin apenas ambages por un enfoque neo-westfaliano a la hora de defender la soberanía, y por un liderazgo basado en la autoridad de sus sendos *strongmen* que, bien han profundizado los rasgos autoritarios (casos de China y Rusia), bien han deteriorado la mediana calidad democrática (Brasil y la India) de sus países. Se impone así un determinado programa y estilo de actuación, que la gestión de la pandemia seguramente va a reforzar en el caso chino, y que llega hasta las puertas de la UE; como pasa, por ejemplo, en la vecina Turquía, teórica candidata a adherirse y país miembro de la OTAN. Tampoco está mejor la situación en otra región de referencia para nosotros como es América Latina, que se arrastra desde el Río Grande a la Patagonia entre revueltas populares y regímenes tambaleantes, en algunos casos más bien fallidos. Ni siquiera nos podemos consolar refugiándonos en la situación de la Europa más cercana, donde el populismo iliberal, euroescéptico y antiinmigración es la principal fuerza de oposición en Francia e Italia, crece con inquietante vigor en Alemania y gobierna en alguno de los Estados miembros más recientes. Y aquí, en casa, cuando creíamos por fin haber normalizado España (otro país occidental más, una democracia aburrida, como debe ser), resulta que sí, que somos otro país europeo más, con todos sus problemas y pocas de sus soluciones.

Sabemos, es verdad, y otros años yo mismo lo he subrayado en esta sección, que la realidad es más amplia y no se limita a ese triste panorama en la coyuntura y la agencia de líderes políticos concretos o de conductas más o menos volátiles de la ciudadanía. Hay unas tendencias en la estructura económica, social y cultural mucho más prometedoras. La pobreza extrema retrocede, la esperanza de vida crece, los conflictos bélicos entre países son cada vez más raros, el papel de la mujer avanza a pasos decididos, los progresos científicos y tecnológicos se multiplican y los flujos interculturales son más intensos que nunca. Pero ni siquiera acotando el análisis a las grandes tendencias de fondo se impone el tono positivo en este comienzo del año. El coronavirus nos recuerda con crueldad que la salud es un bien global muy vulnerable y, más radicalmente, que la misma humanidad lo es, una sensación casi apocalíptica pero que se extiende al ritmo que lo hace la pandemia. Incluso si no estuviéramos sufriendo esta enfermedad hay otras malas noticias. El hambre en el mundo repunta tras años de descenso de la desnutrición y el verano austral, con terribles incendios y deshielo acelerado, vuelve a poner de manifiesto el enorme y creciente desafío climático al que nos enfrentamos. Por si eso fuera poco, nuevas presiones migratorias descontroladas nos recuerdan en Grecia la situación insostenible de Siria, Libia y parte del Sahel, mientras que la manipulación mediática y los abusos de las redes sociales muestran cada día que las transformaciones estructurales que ha traído Internet conllevan intercambios extraordinarios de información, pero también una realidad turbadora. Por último, pero no en último lugar, y luego hablaré de ello, tenemos cada vez más claro que el retroceso de la desigualdad a nivel mundial va acompañado de un aumento de la dualización social en los países avanzados.

Con ese escenario internacional que acabo de dibujar, no resultará extraño que mi deseo para este 2020 es que termine algo mejor de lo que ha empezado. Pero, si miro al trabajo

desarrollado en el seno del Real Instituto Elcano, tiendo a desear que las cosas sigan tan bien como en 2019, donde hemos vuelto a cumplir los objetivos de nuestro Plan anual de actuación. Eso se traduce en una fructífera cosecha en forma de numerosas publicaciones, múltiples seminarios públicos o actos en nuestra sede, y redoblada presencia en la prensa. En nuestro empeño de internacionalización hemos aumentado de modo exponencial las actividades realizadas fuera de España y hemos reforzado la vinculación con las grandes redes europeas y americanas y con numerosos *think-tanks* extranjeros. Destaca, en ese sentido, nuestra incorporación de pleno derecho al *Council for Global Problem-Solving* (CGP) que está formado por instituciones académicas y organizaciones de análisis político e investigación, que brindan asesoramiento al G20. Por su parte, la Oficina Elcano en Bruselas ha consolidado su posición y en 2020 seguirá contribuyendo a reforzar el ecosistema y la cultura de influencia española en Bruselas. En esa proyección internacional del Instituto también se ha producido un importante aumento de la atención de los medios de comunicación extranjeros, y se ha incrementado la difusión online de los contenidos publicados a través de la Web, blog y redes sociales.

El año pasado vino además marcado por el comienzo de la celebración del quinto centenario de la primera circunnavegación del planeta (1519-1522), empresa que el marino español Juan Sebastián Elcano, de quien nuestro Instituto toma su nombre, supo llevar a buen puerto tras morir Fernando de Magallanes a mitad de la expedición. Me satisface subrayar que hace poco nos hemos incorporado a esa conmemoración a través de una obra colectiva, ahora mismo en elaboración, en la que colaborarán prestigiosos investigadores españoles, portugueses y extranjeros a fin de analizar el papel de España en el proceso de globalización sobre la base de los datos que ofrece el Índice Elcano de Presencia Global. No es esa la única herramienta, de diseño y elaboración propios, con la que desde hace años pretendemos contribuir a la medición de la realidad internacional y de la imagen de España en el mundo. En 2019 publicamos varias encuestas, entre las que quiero destacar (además de nuevas contribuciones a nuestra conocida colección de barómetros y estudios periódicos: BIE, BRIE y SIDIR) la realizada para analizar las actitudes hacia la UE de los ciudadanos de sus cuatro mayores Estados después del *Brexit*. Y no puedo terminar el sumario-resumen de lo realizado en 2019 sin mencionar algunos importantes trabajos: el nuevo dossier monográfico sobre la dimensión internacional de la crisis catalana, los libros *La circulación de la cultura en español en las ciudades globales de los Estados Unidos* y *Yihadismo y yihadistas en España: quince años después del 11-M*, el Informe *La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante*, y nuestra aportación a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 25), celebrada en Madrid en diciembre de 2019, que incluyó un workshop sobre *The Geopolitics of increasing climate ambition*.

En 2020 nuestro trabajo se verá alterado por el coronavirus, al que estamos ya dedicando un enorme esfuerzo de análisis que se recoge en este mismo documento. Trataremos, además, de hacer todo lo posible por seguir desplegando nuestro Plan de Actuación, que este año se estructura en torno a una veintena de proyectos organizados en tres líneas de trabajo: (a) las claves de la política exterior española; (b) el nuevo ciclo político y económico de la UE 2019-2024; y (c) la agenda global en perspectiva europea y española. A ello se suma

una cuarta línea de actuación que hace referencia a las antes mencionadas herramientas Elcano para el análisis de las relaciones internacionales y la posición e imagen de España en el mundo. Además, impulsaremos desde prácticamente todas las áreas de trabajo nuestra colaboración con centros parecidos al nuestro y con universidades de todo el mundo, profundizando así en el proceso de internacionalización del Instituto iniciado hace varios años. En la medida en que la cuarentena lo permita, y aprovechando las circunstancias para impulsar seminarios online, seguiremos incrementando nuestra actividad en distintas ciudades de España, de manera que nuestra presencia institucional fuera de Madrid sea también un objetivo transversal común a la mayoría de nuestras líneas de investigación.

Realizaremos todo ese empeño gracias, en primer lugar, al altruismo de nuestros patronos y demás entidades colaboradoras, que no dejan de aumentar (con la incorporación de El Corte Inglés, Mondragón Corporación Cooperativa y Navantia al Consejo Asesor Empresarial). La participación en varios proyectos competitivos también nos permite ampliar las vías de financiación. Pero no sólo de pan viven los *think-tanks*. Así que también me es debido reconocer la labor de asesoramiento que realizan los 55 miembros de nuestro Consejo Científico, compuesto por destacadas personalidades españolas y extranjeras, del ámbito académico, político, diplomático, empresarial y mediático, que tienen en común un acreditado conocimiento de las Relaciones Internacionales. El Consejo Científico acaba de ser renovado para incluir más áreas de conocimiento y lograr un mejor equilibrio de edad, nacionalidades y género. Nuestro presidente de honor, S.M. el Rey don Felipe VI, volvió a presidir en 2019 su reunión anual en La Granja de San Ildefonso (Segovia).

Por supuesto, intentamos estar a la altura de toda esa generosidad y nos satisface haber vuelto a ser distinguidos como el primer *think-tank* de España, el noveno de Europa Occidental y el 15º del mundo en la categoría de Política Exterior y Relaciones Internacionales, según el *2019 Global Go To Think Tanks Index* (GGTTI) que elabora cada año la Universidad de Pensilvania. Otro reconocimiento reciente ha consistido en una acreditación a la transparencia (que certifica el cumplimiento pleno de los siete principios de buenas prácticas para fundaciones empresariales en el período 2016-2018). Y hay, por fin, otros hitos más a resaltar en la vida reciente del Instituto. Por ejemplo, el aumento de los convenios con las Universidades (más de 30 firmados y 100 alumnos en prácticas desde 2013), que nos ha animado además a crear la Red de Alumni Elcano, que ayudará a fortalecer nuestro vínculo con tantos jóvenes universitarios (es decir, futuros profesionales), que han disfrutado de un período de prácticas formativas. También ha crecido el número de convenios con entidades colaboradoras, y son ya 35 los que hemos firmado desde que se inició el Plan Crece hace cinco años, de modo que nuestras fuentes de financiación privada (ya más de un 85% del total) se diversifican y crecen.

No nos parará el coronavirus, aunque sí nos obligará a revisar prioridades y estrategias, y a reorientar recursos. Seguiremos analizando en 2020 este mundo que parece estallar por todas partes. Un mundo donde la lógica económica compite con fuerzas menos racionales como son las ideologías, los nacionalismos, las religiones, la xenofobia, e incluso la libertad misma. Hace poco he escrito que la gran amenaza de este tiempo es que nuestras

sociedades se están dualizando, dividiéndose entre un sector urbano cosmopolita y educado, conectado en cadenas de producción y de información transnacionales, y el resto, formado por amplios grupos sociales que se creen abandonados y están territorializados, con mala formación y empleos precarios en ámbitos en decadencia, frecuentemente rurales, en todo caso marginales, outsiders de la red mundial y que se sienten menospreciados por la elite ilustrada y rica. Esta dualidad, que es tanto económica como sociocultural, no es sólo la principal amenaza a la estabilidad interna de las democracias sino también, como resaltaba al principio de esta presentación, al futuro de un orden internacional multilateral razonable. La elección de Trump y Johnson, y su impacto negativo sobre la gobernanza global y europea, hablan por sí solos de lo que me refiero. El rechazo a la inmigración y el soberanismo proteccionista son parte de esa reacción y el horizonte, incluyendo lo que nos depare esta pandemia, no es halagüeño para que la protesta se vuelva propuesta y se puedan construir nuevos consensos.

No sabemos si será posible impulsar un nuevo contrato social que atienda de modo eficaz al problema de la dualización y a las heridas de esta crisis. No es, como resulta obvio, nuestra tarea como Instituto. Pero sí forma parte de nuestra responsabilidad, en este mundo hiperconectado y comunicado, aunque cada vez menos dialogante y más polarizado, aportar nuestro grano de arena en forma de serenidad y de rigor. Lo intentamos a través del análisis, de la valoración de escenarios e incluso de la prescripción sobre qué hacer en los grandes temas internacionales y europeos. El modesto, y a la vez ambicioso, objetivo de las páginas que siguen es ayudar a entender qué retos le esperan a España en 2020 y cómo debe afrontarlos. Al fin y al cabo, pese a que la protesta se desarrolla en una plaza muy local, los auténticos retos son transnacionales, tal y como nos ha vuelto a recordar la crisis sanitaria que padecemos. Los problemas globales sólo se pueden abordar globalmente o a través de espacios políticos amplios, como la UE, el G20 o las Naciones Unidas, donde España debe ser más activa y contribuir así a una gestión mínimamente efectiva de lo que los ciudadanos reclaman pero que la gobernanza nacional ya no puede dar.

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

1 La acción exterior en el arranque de la XIV Legislatura

La política exterior española durante el año pasado estuvo condicionada por el bloqueo político interno y una interinidad gubernamental que se prolongó durante 11 meses. El 13 de febrero de 2019, debido al rechazo parlamentario del proyecto de presupuestos, el presidente del Gobierno convocó elecciones anticipadas que se celebraron el 28 de abril, aunque la XIII Legislatura ni siquiera pudo desplegarse propiamente al fracasar dos intentos de investidura antes y después del verano. Tras la repetición electoral del 10 de noviembre se negoció un pacto entre PSOE y Unidas Podemos que, junto al apoyo de otros partidos menores, permitió a Pedro Sánchez revalidar la confianza del Congreso el 7 de enero de 2020. Tres son los elementos que han marcado el arranque de la XIV Legislatura. Primero, el hecho de conformarse sobre una fórmula doblemente novedosa, pues nunca en la historia reciente se había constituido una coalición a nivel estatal y, además, con la inédita presencia en el poder de fuerzas que se ubican ideológicamente a la izquierda de la socialdemocracia. En segundo lugar, el Gobierno no disfruta de mayoría absoluta, lo que le hace depender de una constelación de aliados controvertidos (incluyendo de forma destacada al partido independentista catalán ERC) que dificulta la gobernabilidad. Por último, y en gran medida como consecuencia de esos dos primeros rasgos, los partidos de la oposición (PP, Vox y Ciudadanos) han recibido de forma hostil al nuevo ejecutivo, de forma que la vida política en el inicio del año se ha desarrollado en un clima de alta confrontación.

Aún es pronto para saber cómo estos tres rasgos (participación de la izquierda radical en el Consejo de Ministros, polarización y fragilidad parlamentaria) influirán en la actuación internacional de España. Sin embargo, y aunque se producirán turbulencias durante la gestión de la grave pandemia del COVID-19, los primeros indicios denotan más bien una pauta de continuidad en la política exterior, sin giros doctrinales. El reparto de tareas entre los socios de coalición, el programa de investidura y el perfil de quienes han asumido responsabilidades en este ámbito apuntan incluso a una profundización en las apuestas estratégicas de los últimos años: europeísmo, multilateralismo y atlantismo. En la medida que esas grandes líneas no han sido puestas en cuestión por Podemos, y que Vox va adoptando un programa de corte euroescéptico y soberanista, es previsible que la crispación que domina la política doméstica se note en el tono con que se traten controversias específicas, pero sin afectar a los consensos fundamentales entre el PSOE, el PP y Ciudadanos en materia exterior, europea y de seguridad. El coronavirus podría incluso ayudar a rebajar la tensión, pero tampoco puede descartarse un agravamiento de las relaciones entre Gobierno y oposición si la crisis se alarga y la incertidumbre inicial se decanta hacia un grave daño económico y una mayor conflictividad social.

Aunque el Gobierno no tiene bases sólidas en casa, pues su frágil estabilidad puede quebrar en cualquier momento, y aunque la ventana de oportunidad para una mayor influencia en la escena global o europea está ahora menos abierta que a mitad de 2019, la voluntad sigue siendo la de ejercer más protagonismo en el exterior y aprovechar la referencia de ser el principal Estado miembro de la UE con un jefe de Gobierno socialista. Siempre que la alerta sanitaria no termine de arruinar todos los programas y diseños previos, el plan

es desplegar una acción diplomática más proactiva. De hecho, esa mayor ambición viene desplegándose desde la moción de censura en junio de 2018, aunque no conviene exagerar su trascendencia. Al fin y al cabo, durante el último año se volvió a demostrar que todos los partidos, enfrentados a una triple cita con las urnas (dos elecciones generales y unas europeas), siguen dedicando poca atención programática y tiempo en los debates de campaña a la proyección del país en la UE y el mundo. Además, el Gobierno ha estado casi todo el tiempo en funciones durante el último año y sin poder emprender líneas de acción consistentes. No obstante, se produjeron algunos hitos concretos relevantes, como la celebración de una visita de Estado de los Reyes a Cuba, la organización de la COP 25 en Madrid ante la imposibilidad de que la presidencia chilena la acogiera en un Santiago convulsionado por violentos disturbios y, sobre todo, cierto protagonismo de Pedro Sánchez en la elección de los nuevos altos cargos europeos, incluyendo la propuesta de Josep Borrell, luego ratificada por el Parlamento Europeo, como nuevo alto representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Esa exitosa designación ha supuesto, como es lógico, la necesidad de nombrar nuevo titular para la cartera de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación (Arancha González Laya, de perfil técnico), que ha venido acompañada de una renovación completa en sus cuatro Secretarías de Estado. Aunque en otros departamentos con fuerte proyección internacional y europea no ha habido cambios (Defensa y Economía), sí se ha aprovechado la inauguración de la Legislatura para cambiar la estructura de asesoramiento en Moncloa, donde la Secretaría General que concentraba las tareas exteriores del presidente se desagrega ahora en cuatro unidades de menor rango: G20, Consejos Europeos, Asuntos Internacionales y Seguridad. Por su parte, la reorganización del Gobierno en su conjunto presenta una novedosa planta en la que tres de las cuatro vicepresidencias asumen competencias que explícitamente incluyen la conexión entre la agenda interior y la externa para alcanzar las prioridades programáticas: (a) Derechos Sociales y Agenda 2030; (b) Asuntos Económicos y Transformación Digital; y (c) Transición Ecológica y Reto Demográfico. Se trata de un esquema no demasiado diferente, por cierto, al de la Comisión Europea, que proclama una orientación geopolítica y cuyas dos primeras vicepresidencias son, respectivamente, para el Pacto Verde Europeo y para una Europa adaptada a la era digital.

La ministra González Laya ha desgranado ya las líneas generales que piensa impulsar en la política exterior,² donde la continuidad sobre el fondo se combina con importantes novedades conceptuales. El papel a jugar por España en el mundo quiere resumirse ahora en el concepto de “país nodal” (en vez del de “potencia media”, que otras veces se ha preferido usar en el pasado) y esa idea se conecta a cuatro prioridades temáticas, en las que se subsumen las acciones de tipo geográfico: (a) la defensa de la democracia, la promoción de los derechos humanos y el feminismo; (b) la promoción de la integración regional y el multilateralismo, incluyendo el anuncio de una política europea “activista” y mayor atención a las instancias de gobernanza global; (c) una economía global integrada, justa y equitativa, con énfasis en el comercio abierto; y (d) la lucha contra el cambio climático y el apoyo a la

² Comparecencia, a petición propia, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, 20/II/2020, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ComparecenciasParlamentarias/Documents/20200220_COMPARECENCIA.pdf.

sostenibilidad. También hay una reconfiguración del organigrama interno del Ministerio de Asuntos Exteriores que, junto a las novedades relativas a América Latina que se comentan más adelante en la sección dedicada a la cooperación al desarrollo, asigna importantes funciones de planificación, coherencia y comunicación a una reforzada Secretaría de Estado para la España Global.

Todos esos elementos (consensos estratégicos, deseos de ejercer más protagonismo, mayor imbricación entre el plano interno e internacional de las políticas públicas, y reforzamiento de la coordinación) son muy positivos para la acción exterior, pero eso no ha evitado que se hayan producido algunos casos notorios de confusión, al menos, en el plano comunicativo. Un ejemplo de falta de orientación clara se evidencia en la gestión de las difíciles relaciones con Venezuela, que se han complicado aún más por la polémica escala aérea en Madrid de Delcy Rodríguez (vicepresidenta de Nicolás Maduro, sobre la que recae la prohibición de entrar en la UE) y por la visita de Juan Guaidó, que no mereció una audiencia con Pedro Sánchez pese a ser el presidente legítimo que reconoce España. También ha habido una primera muestra de descoordinación entre los socios de Gobierno, por el encuentro entre un alto cargo de Podemos y representantes del Frente Polisario, que ha obligado a una aclaración oficial sobre el mantenimiento de la posición tradicional en el contencioso del Sáhara Occidental. Y, en relación con la UE, han resultado controvertidos los mensajes iniciales sobre la conveniente ampliación del abanico de alianzas con otros Estados miembros, ya sean del sur, del norte e incluso del este, pero que se ha presentado innecesariamente como una disyuntiva que podría suponer alejarse de la tradicional sintonía con el eje franco-alemán.

En cualquier caso, la gestión del año va a ser de una dificultad extrema. En un primer momento había algunas razones para el optimismo (por haberse disipado el riesgo de un *Brexit* caótico o porque el horizonte electoral en EEUU parecía imponer una tregua en la guerra comercial con China), pero la irrupción inusitada del coronavirus ha desbaratado cualquier previsión de calma tensa. La pandemia y el daño económico que conllevará se suman, además, a las muchas incertidumbres geopolíticas y desafíos estructurales al orden internacional y a la UE que ya estaban antes presentes. Y a nivel más propiamente español, la agenda exterior a corto plazo incluye otras cuestiones delicadas como la extensión de las aguas territoriales de Marruecos y Argelia, las relaciones con EEUU en el plano comercial, tecnológico o de seguridad, y la compleja negociación en Europa del marco financiero plurianual o de la futura relación con el Reino Unido. Seguramente deberá atenderse a todo eso sin fondos adicionales. Bien porque al final no haya presupuesto para 2020, bien porque el impacto de la crisis sanitaria sobre el proyecto que se presente (del que aún no se conoce calendario, pero que ya se califica “de reconstrucción”) no incluya más dinero para acción exterior. La diplomacia y el servicio consular tendrán, pues, que multiplicar esfuerzos para gestionar, con los mismos recursos, una situación desbordada con muchos nacionales en el extranjero afectados por la enfermedad o la cuarentena y con prohibiciones o controles en los viajes a España. También la eficacia de su asistencia será juzgada.

1.1 Mejora de la presencia y la imagen internacional de España

Según los últimos datos del Índice Elcano de Presencia Global,³ España ha registrado un reciente aumento de su proyección internacional. Algo que ocurre por segundo año consecutivo y que no se producía desde 2010, cuando la crisis mermó la proyección exterior. De hecho, todavía no se ha recuperado el nivel previo, pero se mantiene dentro de las mismas posiciones del ranking. España ocupa ahora el puesto 12º mundial, por delante de Corea del Sur y Australia, si bien adelantada en el último año por la India. Un lugar relativamente alto si se compara con el tamaño de la economía española, 14ª en PIB y 29ª en población. Este repunte reciente se ha debido sobre todo a la recuperación de la presencia económica (10º puesto) y también de la presencia blanda (10º puesto), donde sí se alcanzan los niveles previos a la crisis. Un desarrollo positivo que, sin embargo, responde fundamentalmente al crecimiento del turismo, que fortalece simultáneamente el carácter terciarizado de la economía y el tradicional perfil blando de la proyección exterior española. Eso sí, el componente blando es distinto al de antes de la crisis, pues ahora son todavía más importantes los indicadores de Turismo, Cultura e Información y se han reducido los de Migraciones, Tecnología y Cooperación.

A los todavía perceptibles efectos de la anterior crisis, se suma ahora la pandemia del coronavirus, que afectará mucho al volumen y naturaleza de la presencia global de España. El impacto se verá enseguida reflejado en el descenso de turistas y en otros componentes de la dimensión blanda (migrantes, estudiantes extranjeros, proyección deportiva y presencia cultural), si bien la virulencia del foco infeccioso en España podría atraer atención mediática. Además, la respuesta política a la pandemia está incluyendo ya una mayor apuesta por la investigación (una de las debilidades estructurales de la proyección exterior de España), lo que podría hacer crecer los valores futuros en las variables de tecnología y de ciencia. En esta misma línea, aunque todavía es pronto para aventurarlo, el Gobierno podría optar por aumentar la ayuda al desarrollo, con el objetivo de contribuir a la conservación de los bienes públicos globales, particularmente en materia de salud global. La dimensión blanda no será la única en verse afectada. Al igual que la anterior crisis, y como se explica en otras secciones de este documento, la proyección económica se verá mermada tanto por el lado del comercio como de las inversiones.

Por lo que se refiere a las cuestiones de imagen exterior de España, 2019 supuso la vuelta a la senda alcista, que había resultado algo frenada en 2018. Los datos muestran esa recuperación, con una puntuación que es ahora la más alta históricamente desde que existen mediciones. El dato de 2019 puede interpretarse, al menos parcialmente, como resultado de la gradual pérdida de interés por el conflicto independentista catalán en los medios de comunicación internacionales.⁴ Lo que sí parece es que la inestabilidad política del año pasado no parece haber afectado al prestigio del país. España recibe en el Country RepTrak 2019 una valoración de 7,6 sobre 10 y asciende, hasta alcanzar también el puesto

3 <https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/ES/ES/2018>.

4 Carmen González Enríquez, José Pablo Martínez Romera y Juan Antonio Sánchez Giménez (2020), "La presencia de España en la prensa internacional ¿De qué se habla cuando se habla sobre España?", Documento de Trabajo, nº 2/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/15e4e935-93f8-4b4e-be81-56b57b991c34/DT2-2020-GonzalezEnriquez-Martinez-Sanchez-presencia-Espana-prensa-internacional-de-que-se-habla.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=15e4e935-93f8-4b4e-be81-56b57b991c34>.

12º, en el índice de reputación internacional de países. Queda ahí por encima de los demás miembros del G-20, salvo Australia, Canadá y Japón (es decir, por delante de Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y EEUU). También en el interior, en la perspectiva de sus propios ciudadanos, España ha seguido mejorando. La autoevaluación, hundida durante los peores años de la crisis económica, ha remontado gradualmente y, aunque España sigue siendo uno de los escasos países del mundo que se autoperceben por debajo de la valoración que reciben desde fuera, esa diferencia es ahora muy pequeña: los españoles se dan a sí mismos y a su país una nota de 7,4 en la escala de 0 a 10, casi idéntica al 7,6 que reciben desde los países del G7 más Rusia (antiguo G8).

El prestigio de España ha aumentado en todos sus componentes, tanto los relacionados con la vida política, como con la económica o la social, y todos ellos reciben valoraciones positivas medias, pero el país sigue ocupando un puesto bajo en lo relativo a innovación y tecnología, donde se sitúa en la posición 24ª del ranking internacional. Esta posición, que coincide grosso modo con la ocupada por España en la clasificación de países en función de las patentes en vigor, revela una debilidad estructural que también se reflejaba en la antes comentada evolución del Índice Elcano de presencia global: un sistema productivo demasiado orientado a sectores de baja tecnología. En el extremo contrario, España sigue brillando internacionalmente por la belleza de su geografía, la calidad de su ocio, su estilo de vida y la simpatía de sus ciudadanos. Estos mismos atributos “blandos” constituyen los principales motivos de orgullo de los propios españoles, y forman así parte central de sus señas de identidad colectiva. El hecho de que las variables económicas, educativas o tecnológicas no formen parte de esa identificación expresa una debilidad y refleja el gran peso del turismo en la riqueza nacional (el 12,3%, según los últimos datos del INE). Además, como ya se acaba de decir, este año se dejará sentir mucho la crisis del coronavirus en la llegada de turistas, que no es sólo una gran fortaleza económica sino también de marca país. Si se diera una incidencia prolongada de la pandemia o se extendiera una percepción exterior de mala gestión (como la que también podría sufrir Italia) se corre el riesgo de retroceder en la reciente senda de mejora de la imagen.

En el terreno de las políticas, la Secretaría de Estado de la España Global, dotada de más medios y mejor posición institucional que su predecesora (Marca España), llevó a cabo durante 2019 numerosas iniciativas destinadas a contrarrestar en el exterior las campañas de desprestigio impulsadas por el independentismo catalán. Un intento de desprestigio que apenas ha tenido un impacto detectable en la opinión pública general de los países europeos o latinoamericanos, pero sí ha podido tenerlo en medios reducidos pero influyentes. Resulta aconsejable, por tanto, que la antes comentada reorientación de esta Secretaría de Estado (que a partir de ahora se dedicará también a la planificación estratégica, la comunicación y la diplomacia económica) no descuide esa labor de defensa en el exterior de la reputación de España y del fomento de su realidad democrática, innovadora, creativa y territorialmente descentralizada.

En conexión con esa labor de promoción de la imagen, la intensa agenda de acción cultural exterior prevista para 2020 se verá muy condicionada por los aplazamientos de eventos como consecuencia de la alerta sanitaria. Continúan las celebraciones de la fundación de San Juan de Puerto Rico (1519-1521) y de la primera circunnavegación del mundo de

Magallanes-Elcano, pero Tokio ha aplazado hasta 2021 los juegos olímpicos y paralímpicos de verano (que incluían una abundante y brillante representación española) mientras peligra la Expo Dubái que se inaugura en octubre, y donde la propuesta española “Inteligencia para la vida” está a cargo de Acción Cultural Española AC/E. A nivel internacional, el año también destaca por conmemorarse el 250 aniversario de Beethoven, por los 150 años del Metropolitan en Nueva York y por la apertura del que será el mayor museo arqueológico del mundo en El Cairo. En España se celebrará también el centenario de Benito Pérez Galdós (1843-1920) y, en el plano político, el Gobierno tendrá que renovar el Plan Cultura 2020 lanzado en 2017 con los nuevos ejes de la acción pública en la materia: un pacto de Estado cultural y una nueva ley del deporte. Por último, si se aprobasen unos nuevos Presupuestos Generales del Estado, tal vez se podría desbloquear alguna de las aperturas de centros que el Instituto Cervantes ha debido posponer en los últimos años (tan esperados en Dakar, Zúrich, Seúl y Los Ángeles).

2 El panorama internacional: España ante las perspectivas económicas, de seguridad y salud global en 2020

2.1 Salud global

A finales de 2019 un coronavirus hizo su aparición en la ciudad china de Wuhan. El 11 de febrero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo bautizó como COVID-19 y poco después, cuando ya estaba muy extendido en toda Europa Occidental, declaró su estatus de pandemia. Su gestión en este año marcará un antes y un después en las políticas de salud pública, tanto desde el punto de vista español como internacional.⁵ El impacto será mucho mayor que precedentes recientes, como el SARS, las llamadas gripes A o el ébola, pues su desarrollo geográfico inicial casi ha coincidido con los principales polos económicos y políticos del mundo contemporáneo: primero China, y sus vecinas Corea del Sur y Japón, y luego Europa, antes de saltar también a EEUU. El rápido contagio por lugares tan prominentes, la relativamente elevada letalidad (sobre todo entre la población de más edad), el colapso hospitalario que puede provocar y, como resultado de todo ello, las enormes repercusiones en la vida cotidiana, han venido a recordar de modo traumático que las enfermedades infecciosas no se han erradicado pese a los avances médicos, que la movilidad global multiplica sus efectos y que su gestión debe ser una prioridad de primer orden.

La salud es uno de los llamados asuntos globales que cuenta ya con un sistema de gestión internacional relativamente funcional (quizá más de monitoreo que de auténtica gobernanza), basado en la labor de la OMS y las capacidades y obligaciones exigibles a sus Estados miembros, que son todos los de Naciones Unidas. Ninguno de ellos está hoy totalmente preparado para afrontar epidemias en solitario. Según un estudio comparativo reciente,⁶ que mide la capacidad de prevención, detección y respuesta, existe una debilidad sistémica pues la media mundial es de sólo 40,2 sobre una puntuación máxima de 100, con 115 Estados que no superan los 50. Incluso en el selecto grupo de los mejor valorados, entre los que está España (que alcanza 66 puntos, quedando en el lugar 15º de los 195 casos analizados), se detectan vulnerabilidades. La creciente interdependencia mundial hace urgente mejorar la coordinación internacional y la dotación de más recursos para los sistemas nacionales de salud. La inversión anual necesaria para reducir la carencia global de capacidades se estima en 4.500 millones de dólares; un gran esfuerzo, sobre todo para ciertos países, pero que quedaría muy compensado al evitarse los daños económicos de las distintas epidemias, cuya media anual se estimaba antes de esta crisis en torno a los 570.000 millones de dólares. La presión social puede ayudar a partir de ahora a conseguirlo en el medio y largo plazo.

5 Félix Arteaga (2020), "El coronavirus como termómetro de la política de salud global", ARI, nº 28/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari28-2020-arteaga-coronavirus-como-termometro-de-politica-de-salud-global.

6 Véase Elizabeth E. Cameron, Jennifer B. Nuzzo y Jessica A. Bell (dirs.) (2019), *Global Health Security Index*, NTI, Johns Hopkins y The Economist, Washington, https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/GHS-Index-Report_FINAL_Oct2019.pdf.

Más a corto, y pensando en este año, el desafío del coronavirus es enorme pues se trata de evitar su propagación descontrolada, coordinar las respuestas nacionales de prevención, aminorar los efectos sobre el funcionamiento normal de los sistemas nacionales de salud, evitar la desinformación en el anuncio de enfermos o muertos y, por fin, hallar una vacuna. No existe consenso médico sobre la evolución esperable, dado su carácter altamente contagioso y el poco conocimiento sobre algunas de sus características (como la forma de lograr la inmunización, cuándo será el pico en la curva de infectados, el número de éstos que no padece síntomas, el porcentaje que requerirá cuidados intensivos, si habrá repuntes al levantar las cuarentenas, o el efecto del calor). Eso puede provocar incómodas discrepancias sobre la efectividad de la contención y, cuando ésta no es suficiente, la conveniencia de las cuarentenas y la posibilidad de intentar arriesgadas estrategias de inmunidad grupal. Así que también está en juego la confianza de una ciudadanía sensibilizada y muy interconectada hacia la capacidad científico-médica y política de respuesta. España está siendo, después de Italia, el país europeo con una mayor incidencia inicial en mortandad, de modo que la presión sobre las autoridades es muy alta y, junto a la demanda ciudadana interna de soluciones, hay también un componente de juicio exterior. Casi todos los miembros de la UE han acabado adoptando medidas similares, pero es inevitable que haya escrutinio sobre la eficacia de cada país en la contención (por ejemplo, el uso masivo de *tests* o disponer de mascarillas de protección suficientes), la celeridad al implementar los confinamientos y las estrategias de salida de los mismos.

Además, junto a la prioridad de la salud, el Gobierno debe ponderar otras consideraciones como las económicas (que se analizan más abajo) y las de seguridad. El coronavirus trae aparejada la necesidad de activar a todos los actores del sistema de seguridad (policía, inteligencia, protección civil y el apoyo del Ejército). Los retos son diversos incluyendo, entre otros, la necesidad de un rápido reforzamiento del sistema de emergencias, las medidas de restricción de la movilidad (que pueden llegar a ser extremas), la garantía del abastecimiento de suministros, la protección de infraestructuras críticas y la gestión de la alarma social. En ese sentido, es clave una política de comunicación estratégica que incluya no sólo directrices adecuadas y coherentes que alcancen a toda la población, sino también profundizar en los instrumentos europeos y nacionales de lucha contra la desinformación y la rumorología de unas redes sociales cada vez más globalizadas.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 dedica un capítulo a las epidemias y pandemias, donde se desarrolla la importancia de prever y responder a alertas sanitarias y se pone el énfasis en la coordinación del Gobierno de España con las autoridades internacionales (OMS, UE y otros Estados) y con las subestatales. La falta de una reserva suficiente de material sanitario y los problemas para conseguir rápidamente la adquisición de productos en una situación de mercado internacional muy competitiva y agresiva (por no hablar de las dificultades para su posible fabricación en España) son dos ejemplos de fallos que afectan no sólo al sistema de salud sino también al de seguridad nacional. Haciendo de la necesidad virtud, se tendrán que aprovechar las lecciones aprendidas en 2020 para reforzar el modelo de gestión en el futuro.

2.2 Economía internacional

Tras un 2019 en el que la expansión de la economía global fue la más débil de la última década, el escenario base de las previsiones del FMI para 2020 era que el dinamismo repuntase y que la economía global volviese a crecer por encima del 3%. Sin embargo, todas las previsiones han saltado por los aires con el coronavirus y la decisión de imponer medidas drásticas para frenar su expansión, lo que necesariamente conllevará un parón radical de la actividad económica. Es pronto para determinar los daños, pues depende de que se pueda o no controlar la pandemia a lo largo del segundo trimestre del año. Pero lo que está claro es que el mundo vivirá una intensa caída de la actividad económica a lo largo de 2020, especialmente en la primera mitad del año.

Los análisis que intentan estimar el impacto de la caída no son todavía confiables porque nos encontramos en un momento de 'incertidumbre radical, en el que es imposible anticipar cómo evolucionará la economía. Hay precedentes recientes de situaciones de pánico que se disiparon pronto con un impacto económico más bien leve (atentados terroristas del 11-S en 2001) mientras otros tuvieron un efecto adverso profundo y duradero (como la crisis financiera de 2008). Incluso si se logra superar pronto la fase crítica o las medidas de los gobiernos aumentan la confianza, el perjuicio es inevitable pues en ningún caso se podrá compensar la caída de la actividad que ya se está produciendo, sobre todo por el lado de la demanda. Y si la alarma se prolonga, aumenta la probabilidad de cometer errores en la respuesta, que se complique la coordinación europea e internacional, o que aparezcan nuevos problemas, en este caso más bien por el lado de la oferta, como desabastecimiento por el cierre de fábricas (en un contexto de creciente fragmentación de los procesos productivos en cadenas de valor regionales o globales), frenazos prolongados en la inversión, caídas del comercio a largo plazo y complicaciones financieras (aunque ahora mismo el sector bancario esté bien capitalizado). Tampoco pueden ignorarse otros graves problemas como la digestión futura del gasto público multiplicado por los estabilizadores automáticos o por programas extraordinarios, ni la fuerte devaluación bursátil que descapitaliza a grandes empresas nacionales. Ni, más a largo plazo, el impacto social y psicológico sobre la conducta de inversores y consumidores.

El golpe económico tendrá una propagación parecida al del desarrollo del virus, comenzando por China, pasando después a las economías avanzadas occidentales y en tercer lugar a los países emergentes. Pero el impacto será desigual, dependiendo de la incidencia de la enfermedad, la situación económica de partida, la respuesta de la política económica, el modelo productivo de cada país o la solidez de su moneda. Algunos Estados miembros importantes de la UE entrarán en recesión y es muy posible que España sea uno de ellos, teniendo además en cuenta que es uno de los países con desarrollo más temprano y rápido de la pandemia. Aunque tiene una situación macroeconómica de partida relativamente buena, con varios años de crecimiento por encima de los demás miembros de la Eurozona, también adolece de fuertes vulnerabilidades por su dependencia del turismo y del consumo (muy afectados por las medidas de contención), un desempleo alto y una situación fiscal que complica la gestión del plan anunciado de estímulos en torno a los 200.000 millones de euros.

Dos requisitos son básicos para frenar la incertidumbre y sortear problemas graves de estabilidad financiera e insolvencia empresarial, como los vividos en la crisis del euro: capacidad de dirección política y una respuesta internacional coordinada, al menos en el nivel europeo y, a ser posible, del G20.⁷ Las medidas fiscales concretas que se están anunciando en EEUU y en la mayor parte de los países de la UE, incluyendo España, son cuantiosos. Por lo que respecta al plano monetario, donde hay poco margen para bajar los tipos de interés, lo conveniente es ahondar en la respuesta coordinada (que ya han empezado a dar la Reserva Federal, el BCE, el Banco de China y otros tres grandes bancos centrales) para evitar tanto depreciaciones competitivas como una deflación global por la caída de la demanda que a su vez alimenta una nueva crisis de deuda. Además, es vital que los bancos centrales estén dispuestos a activar programas de compra de activos (incluida la deuda pública) para que no aparezcan problemas de insostenibilidad de la deuda cuando las ratios deuda/PIB aumenten tanto por el aumento de la deuda como por la caída del PIB. Afortunadamente, tras un titubeo inicial, el BCE ha lanzado un ambicioso programa de compras que aleja ese temor. En ese sentido, parece que la lección de la crisis del euro se ha aprendido. Por desgracia, y en contra de lo que ocurrió en 2008, EEUU tiene un presidente poco proclive a la cooperación, que además estará en campaña electoral, por lo que aún es más importante que la UE permanezca unida y que tanto sus instituciones como los Gobiernos nacionales, incluyendo como es lógico el español, ejerzan armónica y efectivamente sus responsabilidades de liderazgo.

Más allá de la gestión del impacto del coronavirus, la agenda económica de 2020 también contiene desafíos importantes puesto que, incluso antes de la expansión de la enfermedad, los países avanzados sufrían una desaceleración del crecimiento que dificultaba afrontar problemas estructurales como la baja productividad, la desigualdad creciente, el envejecimiento de la población y el alto endeudamiento. Otro problema que era previo a la pandemia y que, de hecho, ésta va a agravar es la rivalidad y la lógica de la confrontación económica y tecnológica entre EEUU y China (si bien podría resultar conveniente para ambas potencias una distensión transitoria en el plano comercial que evite nuevos aumentos de aranceles recíprocos y los deje en el actual 20%). En todo caso, Trump continuará con sus políticas proteccionistas y podría imponer nuevas restricciones, apoyándose en la dudosa justificación de la seguridad nacional, que afecte especialmente a los países de la zona euro. El presidente ya ha indicado que, una vez alcanzada esa frágil tregua con China y aprobada la nueva versión del acuerdo de libre comercio con Canadá y México (el NAFTA 2.0, rebautizado como USMCA), se centrará en “reequilibrar la relación comercial con la UE”. Las señales enviadas por Trump en el arranque de la gestión del coronavirus dejan claro que la escalada de tensión en las relaciones económicas transatlánticas irá a más.

Por otra parte, EEUU continuará bloqueando el funcionamiento y la reforma de la OMC, como ya ha hecho boicoteando el mecanismo de apelación de su sistema de resolución de conflictos hasta que en diciembre pasado ha dejado de funcionar. La UE está trabajando

7 Gonzalo García Andrés (2020), “Un seguro coordinado, ilimitado y flexible: la respuesta de la política económica a la pandemia”, ARI, nº 24/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari24-2020-garciaandres-seguro-coordinado-ilimitado-flexible-respuesta-politica-economica-a-la-pandemia.

en un sistema temporal paralelo, pero nada garantiza que este vaya a servir y, aunque las autoridades comerciales estadounidenses han mostrado su preferencia por tener algún tipo de marco regulatorio internacional para el comercio más allá de los acuerdos bilaterales que está negociando, es poco probable que se pueda llegar a una reforma global de la OMC mientras Trump ocupe la Casa Blanca. De ser así, y si hay reelección este noviembre, se asistirá a una progresiva erosión de las cadenas de producción globales (que hoy se sustentan en acuerdos comerciales sólidos y creíbles), que además podría acelerarse si la tensión entre EEUU y China continúa en el ámbito tecnológico. Washington continuará restringiendo la actuación de las empresas chinas (entre las que destaca Huawei) por motivos de seguridad y con el control de la tecnología 5G de telón de fondo. El origen del coronavirus servirá de motivo adicional para presionar más a los países europeos a hacer lo mismo y reducir su interdependencia con China, si bien la actitud poco solidaria de Trump hacia la UE en la gestión de la crisis reduce el ascendente de EEUU sobre sus aliados.

La derivada tecnológica del COVID-19 irá bastante más allá de esta rivalidad geopolítica pues tendrá repercusiones generales y cotidianas, que incluso pueden ser positivas. La pandemia es una oportunidad para testar las posibilidades que ofrece la digitalización para el teletrabajo, la asistencia sanitaria, la educación online, la conectividad social y el ocio, entre otros. Pero también, como se señala en la sección de derechos humanos, tiene una derivada peligrosa sobre el control de movimientos y la privacidad. El acceso a Internet se ha asumido como necesidad y, por tanto, será necesario mejorar las condiciones del servicio universal de telecomunicaciones y la cobertura territorial de las redes, ampliar la administración electrónica y, en general, mejorar las habilidades tecnológicas de la población. Enfermedad aparte, es indudable que se está desarrollando una cuarta revolución industrial y el quebranto que sufrirá quien sea pasivo en su evolución. A diferencia de las tres revoluciones industriales previas, España está mejor posicionada para amortiguar las disrupciones y aprovecharse de las oportunidades que ésta trae. Es un país desarrollado, moderno, abierto y con una economía más dinámica que la mayoría de sus vecinos. Sin embargo, para poder sacar provecho a ese potencial, hay que generar músculo económico doméstico y desarrollar una buena estrategia política a nivel europeo e internacional. Como se acaba de decir, el mundo está girando hacia una competencia tecnológica cada vez más agresiva, con las ramificaciones que eso conlleva. Por eso resulta clave que en 2020 se adopte una actuación proactiva en la UE, donde se está debatiendo intensamente sobre la dimensión exterior (el posicionamiento europeo en la rivalidad China-EEUU) y la interior (el fomento de la innovación y la competitividad en Europa sin que eso debilite el método comunitario y la defensa de la competencia; algo que preocupa más a España y a otros Estados miembros medios que a Francia y Alemania).

2.3 Geopolítica de la energía

El año 2020 prometía una agenda repleta de focos de inquietud para el sector energético. Como viene ocurriendo en los últimos años, la energía concentraba la mayor parte de las preocupaciones estratégicas globales en los pronósticos que se hacían a final de 2019 sobre el nuevo año. Al menos la mitad de la decena de grandes riesgos previstos por *International Crisis Group* o por *Eurasia Group* tenían componentes o implicaciones energéticas. Entre

ellos destacaba, y aún lo sigue haciendo, el cambio climático (que se analiza más adelante) y la escalada de tensión entre EEUU e Irán, pero también la inestable situación política interna en Venezuela y Argelia, así como conflictos abiertos en países productores (Libia) y en otros (Siria, Yemen, Ucrania) donde están directamente implicados grandes exportadores.

Ese panorama de arranque del año (que ya estaba suficientemente lleno de peligros) se ha agravado con un simultáneo *shock* de demanda y oferta en el petróleo. Así, mientras el coronavirus desplomaba el consumo, la ruptura de la frágil alianza existente desde hace tres años entre Rusia y la OPEP para controlar la producción ha terminado de hundir el mercado. La medida unilateral rusa de acabar con las cuotas ha sido inesperada y ha llevado a Arabia Saudí a responder a su vez con más crudo y las consiguientes caídas de precios, hasta situarse a mediados de marzo por debajo de los 30 dólares por barril de Brent (cuando el horizonte para el año, según las previsiones de la US EIA y el grueso de analistas, era de 65 dólares). La decisión de Rusia impide un objetivo aparentemente más racional, que sería abandonar los recortes sin afectar demasiado a los precios, pero tiene su lógica por el deseo de competir con los saudíes por la cuota de mercado y golpear al *fracking* de EEUU, ya que un período prolongado de precios bajos puede abocar a una parte importante de este sector a la quiebra. La reacción saudí de aumentar también la oferta en pleno hundimiento de la demanda mundial por el coronavirus se puede explicar por la necesidad de responder con firmeza a Moscú y, a la vez, contribuir a ahogar las incipientes exportaciones estadounidenses a Asia. Ese mercado es el único con potencial de crecimiento, pues Europa ha apostado por diversificar las importaciones de Rusia y la transición energética. Así pues, rusos y saudíes podrían estar inmersos en una guerra de precios, pero a la vez, en una entente para que China (en situación apurada por la pandemia) prefiera el petróleo barato de ambos antes que el no convencional, cuya importación está por otro lado promoviendo Trump a cambio de evitar la guerra comercial.⁸

El problema es que esa bajada de precios desordena el mercado mundial y causa daños a terceros que van más allá de los productores estadounidenses. Es verdad que si el precio del petróleo se mantiene bajo habrá una importante transferencia de rentas desde los países productores a los consumidores (entre ellos España), pero también importantes problemas económicos para otros países exportadores vulnerables y otros efectos en cadena para las empresas energéticas, bancos y aseguradoras en un momento de máxima debilidad. A lo largo del año se puede esperar volatilidad en paralelo a la evolución de la crisis sanitaria y el exceso de producción, pero también es posible la aparición de nuevos problemas por tensiones en el Golfo Pérsico, en especial entre EEUU e Irán.

En materia de gas natural, se está replicando el hundimiento de precios padecido por el petróleo. El foco europeo estará centrado en Argelia y el Mediterráneo Oriental, una vez que los nuevos gasoductos rusos ya son un hecho consumado (el TurkStream ha sido inaugurado y la entrada en funcionamiento del Nord Stream2 se revela inevitable). La situación política argelina convierte en inciertos los esfuerzos del nuevo presidente para

⁸ Gonzalo Escribano (2020), "El coronavirus pone fin al idilio petrolero entre Rusia y Arabia Saudí con una guerra de precios", Blog Elcano, 10/III/2020, <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-coronavirus-pone-fin-al-idilio-petrolero-entre-rusia-y-arabia-saudi-con-una-guerra-de-precios/>.

avanzar en la reforma del sector energético y hacer efectiva la esperada nueva Ley de Hidrocarburos. En ausencia de reformas políticas de calado, se mantiene el escenario central de “continuidad deteriorada” para su sector gasista. La tensión en el Mediterráneo Oriental por la explotación de sus recursos de gas también puede aumentar peligrosamente, pues no sólo no está contribuyendo a pacificar la región, sino que está intensificando las tensiones preexistentes. El recurso de Turquía a la diplomacia de las cañoneras en aguas chipriotas y el acuerdo con Libia para demarcar sus zonas marítimas, ignorando Creta y las licencias de exploración griegas y chipriotas, marca un punto de inflexión fuertemente contestado en Atenas, Nicosia y El Cairo. La situación puede seguir deteriorándose en los próximos meses, extendiéndose a Libia y obligando a la UE a tomar decisiones difíciles, más allá de su anunciada misión de embargo de armas por vía marítima. El desplome de los precios y la demanda por el parón de la actividad económica agudiza la competencia entre los suministradores tradicionales de Europa y el Gas Natural Licuado estadounidense (que en 2019 ya fue el tercer suministrador de España tras Argelia y Nigeria), y pone en cuestión los ingresos futuros de los productores mediterráneos, y muy especialmente la racionalidad económica de la competencia gasista en el Mediterráneo Oriental.

2.4 Migraciones y demografía

Es seguro que la pandemia del coronavirus, que en el corto plazo supone el cierre de fronteras y en el medio conlleva un importante deterioro económico, reducirá los movimientos migratorios a lo largo del año. El alcance de su impacto es por ahora desconocido, aunque ya está mostrando sus primeros efectos en la situación de peligro que afrontan sectores agrícolas intensivos muy dependientes del trabajo migrante de temporada, como la fresa de Huelva.

Respecto al año anterior, durante 2019 se intensificó la llegada de inmigrantes al país, a un ritmo que duplicaba el del año previo y que alcanza los niveles de los primeros años 2000, los de mayor afluencia de inmigración a España. En el primer semestre de 2019 (según los datos más recientes ofrecidos por el INE), el saldo migratorio positivo fue de 209.000 personas, muy superior a las 122.000 del mismo período del año anterior. A su vez, las salidas de españoles autóctonos hacia el exterior siguen reduciéndose, un fenómeno explicable por la mejoría del mercado de trabajo en el interior (que ahora la crisis sanitaria pone en cuestión), pero también por las incertidumbres provocadas por el *Brexit*, siendo el Reino Unido uno de los principales destinos de esa migración de salida en los últimos años.

El crecimiento de la población española durante 2019 se debe enteramente a la inmigración, ya que la natalidad está muy lejos de compensar la mortalidad. Sin migración la población española habría descendido durante el año, pero en cambio aumentó en 303.000 personas. La natalidad española, ya una de las más bajas del mundo, ha seguido disminuyendo en los últimos cinco años, hasta los 1,25 hijos por mujer. En este terreno, no se ha producido ningún avance relevante para facilitar que las parejas tengan el número de hijos que desearían tener (según recogen las encuestas) y que serían necesarios para mantener el sistema de pensiones en el futuro. La incorporación del “reto demográfico” al nombre de la cuarta Vicepresidencia del Gobierno parece augurar una mayor atención a este problema. Algo semejante es esperable respecto a “la España vacía”, el fenómeno de despoblamiento de grandes áreas rurales y concentración en urbes medianas y grandes. El

proceso de “vaciamiento” comenzó hace mucho, en el siglo XIX, se aceleró a partir de los años 60 del siglo pasado y sigue produciéndose, de tal modo que las ciudades mayores de 20.000 habitantes siguen creciendo mientras disminuyen los núcleos menores de 5.000. Sin embargo, sólo recientemente este proceso ha alcanzado la expresión y la fuerza política que pueden lograr un giro en la atención estatal hacia este problema.

Volviendo a la ola de inmigración que ha llegado a España recientemente, hay que señalar que existen varias incógnitas sobre su magnitud y origen. Los datos del principal registro administrativo, el Padrón Municipal, no concuerdan con los de otras fuentes. En el caso de los extranjeros marroquíes, por ejemplo, los niños escolarizados son alrededor de la mitad de los empadronados de esa nacionalidad en edad escolar obligatoria. Respecto a los ciudadanos de varias nacionalidades del resto de la UE, el número de permisos de residencia en vigor es mucho mayor que el de empadronados. Además, la supresión del requisito del registro padronal para acceder a la sanidad pública en julio de 2018 reduce información sobre el fenómeno. Pero más importante que esta incertidumbre respecto al número, es la que existe sobre los canales legales utilizados por esta nueva inmigración. Las cifras de entrada de nuevos residentes son muy superiores a las de nuevos permisos concedidos, lo que hace sospechar la existencia de bolsas importantes de inmigración irregular. La mayoría de esa inmigración irregular habría entrado en el país de forma legal (como turistas, estudiantes, en visita familiar, etc.) y se habría mantenido en él tras la expiración de su permiso.

Se trata de una situación semejante a la de comienzos de siglo, cuando números importantes de migrantes se instalaron en el país pese a que las instituciones estatales no ofrecían canales legales de inmigración. Es urgente revisar este fenómeno desde sus implicaciones para el mercado de trabajo, el futuro de las pensiones y la integración social, para regularlo de modo eficaz y evitar consecuencias indeseadas sobre la convivencia y las actitudes políticas de los españoles, en especial si la economía se resiente con la pandemia. Por su parte, la inmigración irregular visible, la que se detecta en su llegada a las fronteras marítimas o en Ceuta y Melilla, ha decrecido de un modo notable (casi un 60%) a lo largo de 2019 debido a la mayor cooperación por parte de Marruecos. Esta cooperación es imprescindible para España y el conjunto de la UE, que está destinando cada vez más fondos a las políticas migratorias marroquíes: se han entregado ya 140 millones de euros y la UE ha aprobado ayuda por valor de otros 400 millones, que se dedicarán a medios técnicos para el control de fronteras terrestres y marítimas.

Respecto al asilo o refugio, y al margen de los acontecimientos de arranque de año en la frontera entre Grecia y Turquía, que se analizan en la sección dedicada a la UE, la situación en España viene marcada por el aumento de solicitudes recibidas en 2019, que ha llegado a 118.000 (de ellas 40.000 de venezolanos), lo que supone un récord histórico. La parálisis política y la ausencia de nuevos Presupuestos han impedido afrontar el grave problema que supone la inexistencia de recursos estatales o locales para la atención de las necesidades básicas de los solicitantes y el procesamiento administrativo de sus demandas. En este terreno la situación es aún peor que la señalada en 2019.

2.5 Seguridad y defensa

La agenda de seguridad internacional en 2020 sigue sometida a la presión de la competencia geopolítica y geoeconómica entre las grandes potencias. Cabe destacar en concreto la creciente competición estratégica entre EEUU y China. Esta rivalidad tiene, a día de hoy, su epicentro militar en la región Asia-Pacífico, pero crece su importancia en otras regiones. También se extiende a ámbitos no militares, como el comercial y tecnológico y, ahora, se aprovechará el coronavirus, con acusaciones mutuas sobre el origen y la gestión de la crisis o la lucha por el desarrollo de la vacuna, para alimentar la rivalidad. El panorama de seguridad internacional se ve asimismo condicionado por el deterioro de la situación estratégica en Oriente Medio, el enfrentamiento Irán-EEUU, la salida de tropas de la Coalición Internacional contra el Terrorismo de Irak y la inestabilidad social en varios países de la zona. Habrá que ver, además, cuánto va a consumir en tiempo, energía y recursos la respuesta que el gobierno estadounidense dé a la pandemia. Ya está afectando a las rotaciones de tropas en el exterior y a ejercicios multilaterales, que se están suspendiendo. Si afecta a la capacidad de EEUU para intervenir militarmente en otros conflictos (Afganistán, Yemen y Siria), es posible que haya quien intente sacar ventaja.

La Administración del presidente Trump sigue actuando de forma imprevisible en estos escenarios donde se han registrado algunos enfrentamientos armados de extrema gravedad. La imprevisibilidad también ha afectado a las relaciones entre la OTAN y la UE que, si bien han mejorado en 2019, presentan dudas que se expresan en el incierto compromiso futuro de EEUU hacia la seguridad de Europa y la conducta de Washington en la crisis sanitaria. Por un lado, esas dudas parecen alimentar las llamadas a reforzar la autonomía estratégica europea en ciertos círculos. Por otro, los aliados de Europa del Este y Central siguen viendo a EEUU y la OTAN como las piedras angulares de su seguridad, sobre todo en un contexto caracterizado por el revisionismo ruso. Además, el mencionado auge de China ha irrumpido en las relaciones transatlánticas con la advertencia estadounidense a sus aliados europeos de que impidan a la empresa Huawei espacio en sus redes 5G si no quieren sufrir represalias por parte de EEUU en cooperación en inteligencia y seguridad.

La agenda europea de seguridad tendrá que adaptarse a ese incierto entorno y tendrá que decantarse en los primeros meses del año por acabar de implementar los programas enunciados en la Estrategia Global de la UE de 2016 o bien por identificar nuevos objetivos. El coronavirus, el Brexit, el estancamiento del acuerdo internacional sobre el programa nuclear de Irán (JCPOA) tras la retirada de EEUU y la renuncia de Teherán a cumplir sus obligaciones, la probable retirada de las tropas europeas en Irak y las dificultades para terminar o encontrar una salida negociada a los conflictos en la vecindad europea (Libia, Siria y Ucrania) hacen prever un estancamiento o reducción de la presencia militar de la UE en el exterior, aunque podría aumentar en el marco –no UE– de la Iniciativa francesa de Compromiso Estratégico entre algunos países de Europa, incluida España. Además, en febrero de 2020, los 27 decidieron lanzar una misión naval, que toma el relevo de la operación Sofía, para controlar el embargo de armas a Libia impuesto por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La situación es distinta en el ámbito de la base tecnológica e industrial de la defensa europea que ha experimentado en años anteriores el impulso de los fondos y programas de

la Comisión para el apoyo de la investigación y el desarrollo: el Fondo Europeo de Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y la Coordinación de los planeamientos de defensa (CARD), así como de grandes programas de cooperación como el del Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS), en el que participan Francia, Alemania y España. Para consolidar el despegue de la industria europea, la Comisión estrena en 2020 una Dirección General de Defensa y Espacio que impulsará la cooperación industrial entre los Estados miembros (el estreno coincide con una rebaja a la mitad de las expectativas de fondos para el marco financiero plurianual 2021-2027).

Lo anterior afectará a la agenda española de seguridad y defensa durante 2020. Las bases de Morón y Rota continuarán siendo de gran utilidad para la proyección estratégica de EEUU y un activo en la cooperación bilateral, pero la importancia de estas relaciones depende del mayor o menor retraimiento o presencia en espacios estratégicos de interés común. Lo mismo puede decirse de la participación española en la Coalición Global contra el Terrorismo liderada por EEUU y cuya vigencia depende de la voluntad del Gobierno iraquí. La presencia adelantada de la OTAN en el este de Europa parece asegurada en 2020 y, con ello la contribución española a la misma. También parece asegurada la continuidad de las tropas españolas en las misiones y operaciones de la UE y Naciones Unidas en África y Medio Oriente, aunque empeoran las expectativas en los escenarios donde se desarrollan en el Golán, Mali, Somalia y Sahel. En 2020, y en función de que la UE decida abrir nuevas misiones y operaciones, España debería reconsiderar si seguirá contribuyendo a todas como hasta ahora o seleccionar su participación en función de los intereses y recursos nacionales.

En la nueva Legislatura, el Gobierno debe actualizar las directrices fundamentales de la Política de Defensa (la Directiva de Defensa Nacional no se actualiza desde 2012, y desde 2017 está en vigor una nueva Estrategia de Seguridad Nacional). Se tendrá que actualizar el nivel de ambición de los objetivos estratégicos y, si el coronavirus lo permite, respaldarlos con unos presupuestos sostenibles que permitan corregir los efectos de los recortes previos y aprovechar las oportunidades industriales, tecnológicas y laborales del mercado europeo para el sector. Si se decide revisar la Estrategia de Seguridad Nacional y se desea ejercer efectivamente la dirección política que establece la Ley de Seguridad Nacional, el presidente del Gobierno debería acompañar su mandato de revisión con las directrices que orienten sobre la ambición y prioridades para las distintas políticas que contribuyen a la política de Seguridad Nacional, incluyendo la gestión de epidemias.

Los fondos y programas europeos abren oportunidades importantes en los sectores de defensa, espacio y tecnologías duales, pero para aprovecharlos, el Gobierno deberá integrar esos sectores en una gestión interministerial que genere sinergias y acompañarlas con presupuestos propios para preservar el momento de la investigación, el desarrollo y la innovación que se vive en la UE. El impacto de los cambios anteriores para la base tecnológica e industrial española obligarán a una coordinación interministerial de los programas y, como éstos afectan a la investigación, desarrollo, innovación e industria, su financiación debería ser también interministerial. La capacidad española para aprovechar las oportunidades mencionadas depende de los fondos disponibles para la cofinanciación en los nuevos presupuestos de 2020, si es que estos llegan a aprobarse.

En materia de ciberseguridad, y tras la aprobación en 2019 de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, la tarea más importante en 2020 será la de poner en marcha el Foro Nacional de Ciberseguridad creado en ella para potenciar la colaboración público-privada en la gestión de retos y oportunidades. Al igual que en otras facetas de seguridad y defensa, la falta de presupuestos propios limita las posibilidades de desarrollo industrial y expansión económica del sector nacional de la ciberseguridad, con la consiguiente reducción de la autonomía estratégica.

2.6 Terrorismo yihadista

La organización yihadista Estado Islámico (EI) fue despojada en marzo de 2019 del último reducto territorial del califato que había proclamado casi cinco años antes en Siria e Irak. A medida que la coalición internacional contra EI, en colaboración con milicias locales aliadas, fue reduciendo ese dominio, las capacidades de EI para movilizar recursos se vieron muy mermadas como consecuencia de la degradación de sus estructuras centrales de mando. Todo ello, junto al abatimiento del propio líder de EI, Abu Bakr al-Baghdadi el pasado mes octubre, marca el final de una fase en la evolución del yihadismo global y el inicio de otra, pero EI no ha dejado de existir como una de las dos matrices, junto con al-Qaeda, del actual yihadismo global. Una mayoría de los militantes iraquíes y sirios de EI han regresado a la clandestinidad, una porción de los combatientes terroristas extranjeros ha retornado a sus países de origen y el resto, cuando no han permanecido en la zona de conflicto, están dispersos por otras áreas de inestabilidad en Oriente Medio, el Sur de Asia y África, zonas, por el momento, desigualmente afectadas por el coronavirus, pero en las que los yihadistas han recibido instrucciones de permanecer, tanto si están sanos como afectados por el virus, por parte de las organizaciones a las que pertenecen, según su interpretación de la sunna respecto a la prohibición de desplazarse o abandonar los territorios donde exista “epidemia” o, en sus propios términos, “plaga”.⁹

En el espacio que se extiende, por el Este, desde los focos yihadistas de Afganistán y Pakistán a los de Yemen y Somalia, para alcanzar, por el Oeste, desde los de Argelia y Libia hasta los de Malí y Níger, con sus respectivos entornos subregionales, los yihadistas alineados con EI compiten –aunque en ocasiones cooperan– con los pertenecientes a las diversas ramas de al-Qaeda y de sus entidades asociadas, pues esta nueva fase del yihadismo global se caracteriza tanto por una situación bipolar en lo que se refiere a sus matrices de referencia como por el desarrollo de insurgencias locales en determinados espacios donde pueden reproducirse focos de amenaza terrorista para Europa Occidental en general y España en particular, como el Norte y Oeste de África. España debe prestar una especial atención a la evolución de lo que acontece en ese amplio y complejo escenario, plasmándolo en sus prioridades de cooperación internacional tanto bilateral como multilateral.

Ahora bien, en estos precisos momentos, en España como en otros países de la UE, las fuentes de la amenaza que plantea el terrorismo yihadista se encuentran más dentro que fuera de sus territorios y el fenómeno tiene una naturaleza predominantemente endógena o *homegrown*. Se trata, por una parte, de las decenas de miles de individuos radicalizados

9 Carola García-Calvo (2020), “Crisis del coronavirus: la pandemia según los yihadistas”, Blog Elcano, 20/III/2020, <https://blog.realinstitutoelcano.org/crisis-del-coronavirus-la-pandemia-segun-los-yihadistas/>.

en el salafismo violento durante el ciclo de movilización promovido desde 2012 por las organizaciones activas en Siria e Irak, y que sólo remitió, como tal ciclo, en 2018; por otra, de los nuevos procesos de radicalización que resulten de la existencia de esos individuos ya radicalizados y de la extraordinaria propaganda yihadista diseminada en los últimos años. Los efectos de todo ello van a perdurar en los próximos años y es previsible que continúen haciéndose manifiestos especialmente en forma de tentativas de llevar a cabo atentados o en la materialización de estos por parte de actores solitarios o pequeñas células terroristas, sin por ello descartar planes más ambiciosos y conectados con los directorios de organizaciones yihadistas basadas en el exterior, como los de bioterrorismo.

El fuerte impacto del COVID-19 es también una llamada de atención sobre la amenaza potencial de una epidemia a escala regional o de una pandemia derivada del bioterrorismo. La probabilidad de que una organización yihadista consiga preparar y ejecutar un ataque bioterrorista, comparable en sus resultados a la enorme crisis del nuevo coronavirus, es baja. Pero permite vislumbrar su posibilidad, incluso como amenaza existencial. Sin olvidar que los terroristas inspirados por la ideología del salafismo yihadista no son los únicos supremacistas que, en las últimas décadas, han aspirado a utilizar el bioterrorismo. Las medidas de prevención, detección y respuesta necesarias ante una pandemia como la actual y otra derivada de un ataque bioterrorista coinciden en gran parte. Extraer lecciones de lo que está pasando será fundamental para afrontarlas.¹⁰

Entre tanto, sin dejar de perseguir a los individuos implicados en actividades de terrorismo dentro de España, es preciso actuar para dificultar el tránsito de la radicalización violenta a la implicación terrorista y prevenir el adoctrinamiento en la ideología del salafismo yihadista, en especial donde en los últimos ocho años se han detectado bolsas de radicalización violenta. Pendientes están, asimismo, algunas decisiones, que deberían adoptarse en el marco de una actuación coordinada dentro de la UE, sobre la complicada situación de combatientes terroristas extranjeros de nacionalidad española que quieran regresar y cuyo enjuiciamiento no resulte verosímil donde se encuentren, así como de la eventual repatriación de menores, hijos de los mismos o de otros yihadistas españoles fallecidos. El año 2020 plantea, entre otros, estos desafíos para una adecuada implementación de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo, aprobada en febrero de 2019, y en la que se alude a fortalecer medidas de control y los sistemas de alerta temprana, sobre bioterrorismo mediante el uso de sustancias nucleares, radiológicas, biológicas y químicas (NRBQ). También debe abordarse la revisión del actual Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV) en base a lecciones aprendidas. Una centralidad especial adquiere, en relación con todo ello, el ámbito penitenciario, tanto en su dimensión de prevención de la radicalización como de rehabilitación de condenados por actividades de terrorismo. España deberá hacer frente, en los próximos años, a numerosas excarcelaciones de aquellos que, condenados desde 2012 por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, hayan cumplido su pena de privación de libertad, la mayoría con nacionalidad española, lo que convierte su reinserción social en un reto ineludible que abordar.

10 Fernando Reinares (2020), "COVID-19 y bioterrorismo", ARI, nº 29/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-reinares-covid-19-y-bioterrorismo.

3 La UE y la política europea de España

El arranque de la legislatura española coincide con el de un nuevo ciclo político europeo que, hasta la irrupción del coronavirus, venía marcado por dos negociaciones a corto plazo –la del nuevo marco financiero plurianual y la relación futura con Londres–, por dos prioridades a medio término –el nuevo Pacto Verde y la agenda digital– y por dos enfoques a largo – expresados en una novedosa concepción geopolítica de la UE y en la inminente Conferencia sobre el futuro de Europa–. No se puede decir que esos seis temas hayan desaparecido de la agenda para 2020 pero el rápido empeoramiento de la situación sanitaria y sus complejas repercusiones económicas y políticas amenazan con capturar casi toda la atención de las instituciones para lo que queda de año, y también con monopolizar el contenido de la política europea a desarrollar por España.

La pandemia supone un gran peligro para el proceso de integración por diversos motivos, empezando por las escasas competencias de Bruselas en casi todo lo que ahora mismo importa (salud pública, seguridad y movilidad interior), pero también por el riesgo de fragmentación del Mercado Interior que la situación comporta o, por supuesto, el horizonte de una nueva recesión económica y todos los problemas de credibilidad política que puede acarrearle una respuesta decepcionante. La enfermedad demuestra (como ya hicieron antes las crisis del euro y la de refugiados) los problemas de una integración a medias, tanto a nivel sanitario como económico.

Por lo que respecta al aspecto sanitario, cualquier restricción a la circulación de personas que realmente persiga la efectividad epidemiológica debería coordinarse desde la UE y no decidirse individualmente por cada Estado. Sin embargo, el Consejo de ministros de Sanidad apenas ha tomado medidas operativas comunes. Peor aún ha sido la gestión inicial del aprovisionamiento de recursos (mascarillas, camas de hospital y aparatos de respiración asistida) y especialmente grave ha sido la actitud de Alemania, Francia y Austria, luego rectificada, de suspender exportaciones de material médico de protección, sin comunicación previa a la Comisión ni a sus socios europeos (lo que contrasta con la habilidad de China e incluso Rusia para proporcionar ese material a Italia y España). En un contexto de creciente rivalidad geopolítica y crisis del multilateralismo, evitar divisiones en la UE es más importante que nunca.¹¹ En todo caso, con el avance de la crisis, la UE ha ido pasando de una acción sólo reactiva (como tratar de evitar destrozos en la libre circulación de bienes) a apoyar de forma más decidida a los países miembros con medidas de aprovisionamiento sanitario (como la adquisición conjunta de material médico y restricciones a la exportación) o de investigación (desarrollo de la vacuna).

En el aspecto económico y monetario la preocupación es aún mayor porque el efecto puede ser profundo y duradero, con economías muy débiles y posibles nuevas subidas de las

¹¹ Ilke Toygur (2020), "The EU, coronavirus and crisis management: is 'solidarity' real or just a prop?", Expert Comment, nº 8/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-toygur-eu-coronavirus-and-crisis-management-is-solidarity-real-or-just-a-prop.

primas de riesgo. No basta con relajar normas de ayudas de Estado o permitir el incremento del déficit que se va a producir como consecuencia de los enormes planes de estímulo que están anunciando los gobiernos nacionales (que incluyen aplazamiento de impuestos, refinanciación de deudas, liquidez extra a las empresas y ayuda a los desempleados), ya que al final ese gasto público y la sostenibilidad de la deuda que se emita siguen recayendo sobre los Estados. Se trata de tener altura de miras y saber evitar que los prejuicios vuelvan a transformar un problema *a priori* general en choques asimétricos. El punto de vista español (que se está coordinando con el de otros Estados miembros, con problemas potenciales de deuda, como Francia, Italia, Bélgica, Portugal, Grecia, Irlanda, Eslovenia y Luxemburgo) es que las medidas, al menos por lo que se refiere a la zona euro, han de ser coordinadas, solidarias, rápidas y ambiciosas. En el plano monetario ya se ha producido el valiente anuncio por el BCE de un programa de compra de deuda pública y privada por valor de 750.000 millones de euros, sin condicionalidad ni límites. Pero se requiere acompañarlo de mucha mayor ambición en la parte fiscal.

La magnitud del desafío justifica lanzar un paquete común de estímulos que Pedro Sánchez ha denominado, tal vez con poca originalidad y precisión, como un “nuevo Plan Marshall”. Serán necesarios muchos más fondos que los anunciados por la Comisión en un primer momento (37.000 millones de euros, a partir de los fondos estructurales y otras partidas del presupuesto comunitario, para gasto sanitario y apoyo a PYMEs). El dinero adicional podría proceder del Banco Europeo de Inversiones (BEI) o de financiación captada en los mercados por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), lo que tal vez requiera alguna modificación de éste y, más allá, de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.¹² Además, debe considerarse la posibilidad de mutualizar riesgos presupuestarios, a través de instrumentos de deuda común (“coronabonos”) y desplegar seguros de cobertura económica y social mancomunados (fondo de desempleo europeo). La prudencia, o tal vez resistencia, a esas ideas parten de determinados Estados del Norte, singularmente Alemania y los Países Bajos.

A pesar de las carencias competenciales, del hecho de que la Comisión disponga de escasa autoridad política ejecutiva y de las fuertes desavenencias sobre la respuesta económica en el seno del Consejo, es importante que la UE muestre liderazgo colectivo y compartido con los Estados. Esta es una crisis que va a afectar mucho al futuro de la Unión y demanda una respuesta común. Es complicado lograrlo, pero el proceso de integración no está condenado a salir debilitado y, ahora que se acaba de producir el Brexit, y que la negociación de la salida se ha considerado eficaz, tiene una oportunidad de demostrar su valor añadido. La conjunción de ambos desarrollos (retirada británica y coronavirus) podrían animar incluso a dar un nuevo empujón a la integración, que España debe apoyar, aunque no haya sido muy halagüeña la escasa ambición mostrada durante los primeros 100 días de la Comisión (con Ursula von der Leyen al frente) o por un Consejo Europeo (ahora presidido por Charles Michel) incapaz de acordar en febrero el nuevo marco financiero plurianual. Tal vez el

12 Federico Steinberg (2020), “Coronavirus: amenaza económica, respuesta política e implicaciones”, ARI, nº 22/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari22-2020-steinberg-coronavirus-amenaza-economica-respuesta-politica-e-implicaciones.

ejercicio de reflexión sobre el futuro de Europa, que está previsto iniciar en mayo y durará hasta 2022, sirva para que, en paralelo a la gestión de la urgencia sanitaria, se ordenen los grandes retos, sobre todo en lo que hace a la legitimidad ciudadana y la defensa de los valores fundamentales ante el auge de fuerzas iliberales en su propio seno. La pandemia puede debilitarles si la UE muestra capacidad de proteger, pero también fortalecerles si se gestiona mal (piénsese en una posible llegada al poder de Salvini en Italia).

La emergencia sanitaria tendrá como consecuencia el retraso de otros asuntos que a priori debían haberse abordado en 2020, pero eso no tendrá efectos necesariamente negativos a medio plazo. Por ejemplo, con las negociaciones sobre la relación futura con el Reino Unido suspendidas, parece imposible que se logre un acuerdo comercial antes de que concluya el período transitorio, por lo que ya no puede descartarse que Boris Johnson rectifique antes de junio su promesa de no alargarlo más allá del próximo 31 de diciembre si se quieren evitar fuertes restricciones comerciales entre ambas partes en plena crisis. Tampoco parece que la crisis vaya a dejar sin afectar al decepcionante proyecto de marco financiero plurianual (que deberá adaptarse, a ser posible con más ambición, a las nuevas circunstancias). En cuanto a la idea de adoptar un enfoque geopolítico, no es previsible que la alerta permita destinar mucho capital político al reforzamiento de la PESC con carácter inmediato, pero sí puede mostrar la conveniencia de más autonomía estratégica en seguridad y defensa y, como predica el nuevo alto representante Josep Borrell, mejorar la coordinación con otras dimensiones europeizadas de la acción exterior (el comercio, la cooperación al desarrollo, la política migratoria, la acción climática y la tecnología) que permitan a la UE adoptar un enfoque más geopolítico frente a EEUU y China. Un buen paso es la iniciativa del SEAE de coordinar la repatriación de europeos en el exterior.

España tiene también que empezar a desplegar durante este año una estrategia para adaptarse a su nueva situación de cuarto Estado miembro más grande de la UE a 27 y, sin alejarse de la buena relación con París y Berlín (ni mandar señales equivocadas en ese sentido), lograr una mejor interlocución con otros países del Sur, del Norte y del Este, dependiendo de las diferentes políticas. Como ya se ha dicho, los dos principales programas de actuación que, con permiso del COVID-19, deben protagonizar la legislatura europea son la agenda verde y la digital.

El Pacto Verde, presentado a final de 2019, se empezará a concretar a lo largo del año. España comparte el objetivo de la Comisión (que tendrá en el segundo semestre la complicidad de la presidencia alemana del Consejo) de introducir medidas vinculantes que permitan a la UE ser la primera economía neutra en carbono antes de 2050. El coronavirus puede retrasar plazos y, como ya ha explicitado el gobierno checo, debilitar la voluntad política en algunos Estados. En todo caso, en 2020 se prevé la adopción del reglamento por el que se establece el marco para lograrlo: la "Ley europea del clima". También está previsto acordar un compromiso más ambicioso de reducción de emisiones para 2030 e incluir más recursos para investigación y sostenibilidad en el próximo marco financiero plurianual. Por lo que respecta a las implicaciones exteriores, la estrategia de descarbonización a largo plazo incluirá por primera vez asuntos relacionados con la geopolítica que interesan a España, como los ajustes en frontera (aranceles, impuestos sobre el carbón añadido y

apoyo a tecnologías limpias) que ya han suscitado el rechazo de China y pueden provocar nuevas tensiones con EEUU. También habrá repercusiones para algunos suministradores de energías fósiles que interesan especialmente a España (Argelia y América Latina) y al resto de Europa (Rusia, el norte de África y el Golfo Pérsico). Por su parte, la decisión del BEI de dejar de financiar infraestructuras fósiles supone otro cambio radical en una escena europea dominada hasta ahora por la geopolítica de los gasoductos. Finalmente, es posible que la pandemia detraiga recursos financieros y capital político del Pacto Verde, aunque también ofrece una oportunidad para canalizar los estímulos económicos hacia la transición energética.¹³

En relación con la Agenda Digital, el gran debate sobre el que España debe posicionarse es el de la promoción o no de campeones europeos que puedan competir globalmente. Se trata de un asunto con múltiples repercusiones sobre política industrial, defensa de la competencia o la noción misma de soberanía digital europea. Si la UE no es capaz de competir con las empresas chinas o estadounidenses, salen perdiendo todos los europeos, pero, al mismo tiempo, hay que ser muy cuidadoso en el diseño de la estrategia. Dado el permanente riesgo de decisiones de corte mercantilista en París y Berlín, que la crisis del coronavirus ha vuelto a poner de manifiesto, hay que evitar que Francia y Alemania creen sus propios campeones (disfrazados con la bandera europea), y que al hacerlo debiliten el método comunitario. España tiene que oponerse a determinadas ideas peligrosas, como que el Consejo Europeo pueda intervenir, en casos puntuales, en decisiones de la Comisión sobre defensa de la competencia. Sin embargo, sí puede apoyar la promoción de una política industrial europea que preste atención a la competitividad global. El objetivo es un marco en el que en algunos sectores pueda haber empresas españolas campeonas, en otros habrá que sumarse a otros campeones europeos y en algunos ni siquiera habrá participación empresarial española pero sí se podrán recoger las oportunidades que dejan en los mercados locales. En este sentido, el concepto de cohesión digital es clave. El norte del continente podría destinar mucho de su excedente de capital para comprar los servicios del capital humano bien cualificado e infrutilizado que haya en países como Portugal, España e Italia.

3.1 Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El reciente arranque de una nueva legislatura europea, en la que las fuerzas sensibles a las prerrogativas de soberanía tendrán más influencia en el Parlamento y en el Consejo, anunciaba un 2020 más bien orientado al inicio de desarrollos legislativos a medio plazo y no a decisiones ejecutivas en asuntos de justicia e interior. Tras la presentación por la Comisión de su propuesta para un paquete migratorio, el Consejo Europeo de marzo (pospuesto ahora sine die) debía aprobar las nuevas orientaciones para el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia que ejecutarían la Agenda Estratégica 2019-2024. Pero dos acontecimientos han alterado por completo ese panorama: un rápido repunte de la llegada de refugiados a las costas griegas desde Turquía y, muy por encima de eso, la magnitud y la velocidad de la propagación del coronavirus.

¹³ Fatih Birol (2020), "Put clean energy at the heart of stimulus plans to counter the coronavirus crisis", IEA Commentary, 14/III/2020, <https://www.iea.org/commentaries/put-clean-energy-at-the-heart-of-stimulus-plans-to-counter-the-coronavirus-crisis>.

En marzo de 2020, siguiendo una propuesta de la Comisión que estuvo en gran parte forzada por el cúmulo inicial de medidas nacionales no coordinadas o por la prohibición en EEUU y otros países a las llegadas de europeos, el Consejo Europeo decidió la introducción de estrictos controles a los ciudadanos que quieran cruzar la frontera exterior y prohibiciones de entrada a los extracomunitarios no residentes. La medida, temporal y prorrogable, es excepcional en sus efectos si se tiene en cuenta los millones de viajes que hacen los europeos al exterior y los millones de visados que se conceden cada año para entrar en la zona Schengen. A todo esto se suma la reintroducción temporal de barreras físicas entre los países miembros y la progresiva restricción de la libre circulación de personas que, en el caso de España, y sólo por mencionar los viajes terrestres, supone el cierre o limitaciones en la frontera con Francia y Portugal. La prioridad en estos momentos es impedir la expansión acelerada de los contagios mientras se preserva la libre circulación de mercancías (amenazada por el intento de algunos miembros de realizar controles sobre la exportación intracomunitaria de productos sanitarios) y el paso de trabajadores transfronterizos que operen en servicios esenciales. Pero el restablecimiento generalizado de los controles dentro de Schengen, suprimidos desde 1995, es el segundo golpe al espacio después de la crisis migratoria de 2015. El tiempo que dure esta situación, que desde Bruselas se subraya como excepcional y a ser implementada con proporcionalidad y sin efectos discriminatorios, es ahora mismo una incógnita, pero supone una obvia causa de preocupación, tratándose de la tercera pieza mayor del proceso de integración, junto al Mercado Interior y el euro.¹⁴ Además, será un nuevo test de estrés a la coordinación entre las autoridades nacionales y europeas a fin de limitar los efectos (aún inciertos) del restablecimiento de controles generalizados en el espacio intracomunitario.

A medio plazo, como ya se ha mencionado en el caso de la respuesta económica, esta crisis sanitaria puede tener algún efecto positivo al ayudar a poner de manifiesto los problemas de una integración a medias en la gestión de fronteras y en el terreno de la inmigración. Sin embargo, son muchos más los riesgos (en forma de decisiones unilaterales o falta de solidaridad) que las oportunidades y, además, hay que recordar que la crisis de refugiados de 2015-2016 tampoco ha servido para avanzar en una política de inmigración y de asilo común. De hecho, sigue estancado el paquete de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y no hay señales de que puedan darse avances sustanciales en el futuro próximo. Es posible que el tema quede aparcado por la persistente negativa de varios países del Este a participar en cualquier forma de reparto de solicitantes de asilo y su posición radicalmente restrictiva respecto a la inmigración irregular. Así se comprobó recientemente con la aprobación de una nueva misión naval en Libia que se somete a la condición, impuesta por Hungría y Austria, de que los barcos militares eviten tareas de rescate para evitar efectos llamada. Ante ese bloqueo, el único avance probable podría ser a través de acuerdos voluntarios entre Estados miembros, como el que Finlandia, Francia, Alemania, Italia y Malta sellaron en septiembre pasado para el reparto de solicitantes de asilo rescatados por barcos de ONG en el Mediterráneo central. Se trata de un modelo que no permitirá una política equitativa de reparto de solicitantes de protección internacional (que es lo que España ambiciona) pero que, en el contexto actual, puede ir ayudando a

14 Patricia Lisa (2020), "Schengen entre las personas, el COVID-19 y la solidaridad", Blog Elcano, 18/III/2020, <https://blog.realinstitutoelcano.org/schengen-entre-las-personas-el-covid-19-y-la-solidaridad/>.

restablecer la cooperación europea, tan fragilizada en esta área, y en cierto modo matizar el esfuerzo de los Estados de la primera línea con responsabilidad de gestión de las fronteras exteriores comunes.

Por lo que se refiere al resto de los temas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), el momento viene marcado por los difíciles equilibrios entre sensibilidades distintas que, por ejemplo, se han manifestado en el rechazo del Parlamento al paquete *e-evidence*, un instrumento para agilizar la obtención de pruebas en juicios penales directamente desde los proveedores de servicios de redes sociales, como Google o Facebook. Para que la Justicia entre en la era de la globalización de la prueba se debe encontrar el justo equilibrio entre la protección de los datos en posesión de esas empresas proveedoras, la eficiencia penal y los derechos fundamentales. Esos problemas, que se unen a la coyuntura tan delicada del coronavirus, dificultan el despliegue del nuevo Programa Multianual ELSJ para los próximos cinco años. No obstante, la idea de “proteger a los ciudadanos y las libertades” está a la cabeza de la agenda estratégica del Consejo Europeo para 2020-2024 y la pandemia ayuda a mostrar que los desafíos del mundo globalizado exigen mayor coordinación y cooperación, uso de capacidades tecnológicas para proteger las fronteras, y asegurar controles migratorios justos y equilibrados. También puede suponer un avance en los esfuerzos hacia una cooperación judicial adaptada al siglo XXI, y una mayor eficacia policial para combatir las amenazas híbridas, el terrorismo y la radicalización.

España, por su geografía, historia y trayectoria seguirá alineada con el grupo de países que defiende preservar y profundizar en el ELSJ. Tiene intereses y puntos de vista propios en algunos temas, principalmente la reforma del SECA y su conexión con Schengen, pero también en la cooperación en el ámbito de la justicia penal, lucha contra el terrorismo y la cooperación con terceros Estados en estos temas. Eso significa que en unos casos deberá tender puentes a favor del consenso. En otros, deberá poder asumir posiciones más proactivas, incluso de delantera. Un elemento positivo es que en dos importantes desafíos en esta área comparte objetivos con los demás Estados de la frontera exterior: la reducción de las llegadas de forma irregular y la mejoría de las tasas de retorno. Es previsible que el nuevo Pacto europeo de migraciones y el aumento presupuestario en el futuro marco financiero plurianual supongan avances respecto al anterior: más apoyo a los países de origen y tránsito, básicamente en África, y mayores esfuerzos europeos por mejorar el retorno de los que no reciben protección internacional. El anunciado fortalecimiento de los poderes de las guardias europeas de fronteras y costas, por último, debería prestar más atención a los acuerdos con los países de la orilla sur para patrullas y operaciones conjuntas en sus aguas.

3.2 Ampliación y Europa Oriental

Si hay una región del mundo donde la UE se juega su credibilidad como actor internacional es en su entorno inmediato oriental, marcado por la agresividad rusa (y sus efectos sobre Ucrania y el Cáucaso), la mala relación con Turquía y unos Balcanes desorientados sobre sus perspectivas europeas. Las fuertes discrepancias que se habían producido sobre política de ampliación en 2019, por las reticencias del presidente Emmanuel Macron a avanzar, se han calmado algo en marzo de 2020 por la decisión de abrir finalmente las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte. España deberá definir mejor su posición

en un ámbito en el que resultará relevante, de modo indirecto, el desarrollo de las difíciles negociaciones entre Serbia y Kosovo, un contencioso donde la diplomacia española quiere jugar un papel más constructivo. Si, como muchas veces se señalado, la ampliación ha sido siempre la mejor herramienta de política exterior europea, su paralización debe venir como mínimo acompañada de alternativas constructivas (de lo contrario, como se está demostrando en la crisis del coronavirus, China ganará el ascendente que pierda la UE). Esa búsqueda de nuevos marcos para la relación opera también para Turquía. Es verdad que la relación con Ankara ha demostrado ser más resistente de lo que muchos esperaban, por intereses mutuos en el terreno económico o migratorio, pero el marco actual de Turquía como país candidato no conduce a la confianza mutua ni ayuda a la cooperación. La reciente nueva crisis de refugiados en la frontera con Grecia es otra demostración de la fragilidad de la relación y que, ahora mismo, este país es más bien un reto (también en seguridad y defensa pese al marco común de la OTAN), por lo que hay que pensar en una interlocución distinta a la de las negociaciones de adhesión, que ahora están en suspenso por completo.

En cuanto a las relaciones con Rusia, el año estará marcado por dos cuestiones: la prolongación de las sanciones impuestas en 2014 por la anexión de Crimea y la lucha contra la “desinformación” como instrumento asimétrico usado por medios de comunicación y redes sociales afines al Kremlin en los países occidentales, algo ya detectado en la crisis del coronavirus y que es esperable en las elecciones presidenciales de EEUU.¹⁵ Además, seguirán siendo un reto estratégico clave las relaciones de Moscú en los países de la Vecindad Oriental, sobre todo en Ucrania, y en dos escenarios de Oriente Medio: Siria y Libia. A nivel interno, durante 2020 suscitarán especial atención las consecuencias de las propuestas de enmiendas a la Constitución cuyo objetivo principal es garantizar la influencia de Vladimir Putin en la política exterior e interior de Rusia después de que finalice, en 2024, su cuarto mandato presidencial. España, como miembro de la UE y la OTAN, seguirá cumpliendo como en años anteriores todas las decisiones tomadas por ambas organizaciones en relación con Rusia.

15 Mira Milosevich-Juaristi (2020), “Rusia y el COVID-19: entre contención, oportunismo y desinformación”, Comentario Elcano, nº 7/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-milosevichjuaristi-rusia-y-covid19-entre-contencion-oportunismo-y-desinformacion.

4 Escenarios regionales y política exterior española

4.1 América Latina

América Latina afronta 2020 con creciente preocupación por la expansión del coronavirus, pese a que en el inicio del año la enfermedad haya afectado sobre todo a otros continentes. La región cuenta con la ventaja de poder aprender de las experiencias vividas antes por asiáticos y europeos, pero también tiene evidentes desventajas. Una parte (América del Sur) se dirige hacia el invierno austral, lo que, teóricamente, favorece la expansión de la enfermedad. Pero, sobre todo, los problemas radican en su menor desarrollo, que le hace afrontar la crisis con peor capacidad tecnológica y frágiles infraestructuras sanitarias que no tienen, salvo México, experiencia en la gestión de pandemias. Además, décadas de debilitamiento de los sistemas públicos universales (reemplazados en muchos casos, por gobiernos de distinto signo, con políticas de bono vivienda, salud y pobreza, que permiten un alivio rápido de ciertas situaciones) merman ahora la capacidad de los Estados en situaciones como ésta. A eso se une la actual desaceleración económica y gobiernos políticamente débiles sin apenas margen para incrementar el gasto público.¹⁶

Además, y esto afecta tanto a América Latina como a África y gran parte de Asia, ha de tenerse en cuenta el alto grado de informalidad en el mercado laboral, que lleva a que en una gran proporción de unidades familiares la renta disponible sólo quede garantizada si la actividad laboral fuera del hogar se mantiene (por ejemplo, en mercados locales). En este contexto, el confinamiento puede no llegar a hacerse efectivo (en los casos en que los gobiernos lo impongan), por lo que la eficacia de las medidas de prevención del contagio queda comprometida. Mención aparte merecen los numerosos costes indirectos, empresariales y humanos, provocados por la interrupción de décadas de crecimiento de la conectividad con Europa y América del Norte, que primero se notarán en los viajes y más tarde pueden extenderse al comercio y la inversión. Esto tendrá una especial incidencia para España. Una iniciativa a desarrollar cuando sea posible sería aumentar la cooperación española con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y los países más necesitados.

Aparte de la pandemia, a lo largo del año continuará la alta incertidumbre política vinculada a las protestas ciudadanas que proliferaron durante 2019 y que afectó a países tan dispares como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y, desde luego, Venezuela. La situación actual de la región viene marcada por la fragmentación, la heterogeneidad y la conflictividad, tres conceptos aplicables tanto al interior de los países y de la región como en las relaciones de los unos y la otra con el mundo exterior. La fragmentación se remonta a las políticas impulsadas en época de los presidentes Castro y Chávez, pero aún permanece. La heterogeneidad, innata a la región, se ha incrementado políticamente hablando, tras el último e intenso ciclo electoral (2017-

16 Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2020), "El Covid 19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica", ARI, nº 27/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2020-malamud-nunez-COVID-19-en-america-latina-desafios-politicos-retos-sistemas-sanitarios-e-incertidumbre-economica.

2019). Finalmente, la conflictividad responde a las movilizaciones antes citadas que, si bien con orígenes muy diversos, tenían en común una desafección social que se explica tanto por la desigualdad como por el deterioro institucional. Se trata de una conjunción que complicará la actuación diplomática (y las decisiones empresariales de inversión) de los actores extrarregionales, comenzando por España y la UE, pero también EEUU, China y Rusia.

La integración regional latinoamericana está paralizada. ALBA y Unasur continúan inactivas, mientras la presidencia *pro tempore* de CELAC, que ejerce México, se enfrenta al desafío de la crisis venezolana, que sigue dificultando los consensos sobre la situación regional e internacional, y compromete el entramado intrarregional. Tanto Bolivia (que ejerció la anterior presidencia de CELAC) como Brasil han estado ausentes de la cumbre de Ciudad de México en enero, desvinculándose abiertamente de la organización por la presencia de Cuba, Nicaragua y Venezuela. Además, la convergencia actual entre Argentina y México, quienes a su vez se distancian de Brasil, fragmenta el Mercosur y lo aleja de la Alianza del Pacífico (también en horas bajas por las posiciones de los gobiernos de México y Colombia) lo que dificulta la reorganización de la CELAC y la búsqueda de soluciones a los conflictos del continente. También el Grupo de Lima ha ahondado las divisiones internas, mientras los distintos intentos de relanzar el proceso de integración están sesgados hacia un lado ideológico u otro: Prosur (conservador) y Grupo de Puebla (progresista).

No es fácil esta situación para que España desarrolle sus relaciones tanto con el conjunto de la región (en el año en que se debe celebrar una cumbre iberoamericana en Andorra) como en el nivel bilateral. Las dos potencias regionales, Brasil y México, divergen políticamente pero coinciden en el carácter peculiar de sus dos presidentes que, por ejemplo, han compartido similar desprecio inicial por los riesgos del coronavirus. En el caso de Brasil, Bolsonaro se ha beneficiado de algún pequeño éxito económico, pero su fuerte impronta ideológica lastra la política exterior y se traslada a otros frentes, como la educación y los derechos humanos. Tras la ruptura del partido político que lo llevó a la presidencia hay dudas sobre la solidez de su base de apoyo, que deberá someterse en octubre a la prueba de unas elecciones municipales. Por lo que respecta a México, el aún muy popular presidente López Obrador apenas muestra interés por la política exterior, y tampoco es capaz de ofrecer logros en la lucha contra la corrupción o el narcotráfico ni en lo que él llama la "cuarta transformación".

También habrá que estar atentos a la política del nuevo presidente argentino Alberto Fernández quien, si consigue mantener el equilibrio de poder con la vicepresidenta Cristina Kirchner, parece en principio dispuesto a impulsar políticas más moderadas de lo esperado, que puedan contribuir a estabilizar la economía argentina en plena negociación con el FMI. El fuerte liderazgo que ha asumido en la gestión de la crisis del COVID-19 ha reforzado, sin duda alguna, su posición al frente del gobierno. El rumbo que tome Argentina en lo relativo a políticas más o menos proteccionistas, en contraste con el mayor aperturismo brasileño, será clave para que sobreviva Mercosur y además se pueda ratificar el acuerdo comercial y político alcanzado con la UE, que tan importante resulta para los intereses de España. La convulsión política en Chile, inmerso en un complicado proceso constitucional, también preocupa por tratarse hasta ahora del principal foco de estabilidad en el Cono Sur.

En Cuba, donde la relación bilateral ha vivido el aldabonazo de la visita de Felipe VI a La Habana, habrá que ver los efectos de las reformas que pretenden un aterrizaje suave que permita el relevo pacífico de Raúl Castro. De momento el liderazgo de Miguel Díaz-Canel no termina de cuajar, mientras el enfrentamiento con Donald Trump sigue agudizándose. Por último, por lo que se refiere a Venezuela, la magnitud de su crisis es integral, lo que exige soluciones políticas. La cerrazón del gobierno a negociar una salida pactada con la oposición, algo similar a lo que ocurre en Nicaragua, dificulta la actuación de aquellos actores, como la UE o España, implicados en la búsqueda de pactos y consensos que permitan convocar elecciones libres y limpias.

4.2 EEUU

EEUU afronta un decisivo año electoral en el que ha irrumpido con fuerza el coronavirus. El riesgo para la salud pública y la economía que esta crisis conlleva dificulta las perspectivas de reelección de Donald Trump y favorece a su probable contrincante demócrata Joe Biden (que se percibe mejor capacitado para mejorar el sistema sanitario y reforzar al gobierno frente a los crecientes desequilibrios sociales). El presidente está intentando usar la enfermedad, tanto en clave interna como de política exterior, y por eso señala a los excesos de la globalización como una clave del problema. Para la estrategia de la Casa Blanca, que desde hace tres años proclama los riesgos de que China se haya convertido en la fábrica del mundo y en un importante proveedor tecnológico del 5G, las costumbres culinarias en el país asiático y la disrupción de las cadenas de producción vinculada a la crisis vendrían a demostrar sus tesis. Las empresas de EEUU (y de todo el mundo) están hoy muy interconectadas a los componentes e insumos intermedios chinos, sobre todo en sectores como el automóvil, la electrónica y la química, de modo que ese exceso de dependencia se estaría pagando ahora con problemas de abastecimiento del tejido productivo e incluso de material sanitario. No obstante, si la gestión de la enfermedad en suelo norteamericano es menos eficiente que la china o si Washington no es capaz de mostrar liderazgo político y económico mundial (abandonado a sus propios aliados occidentales o acusándolos de propagarlo), el efecto geopolítico podría acabar perjudicando más a EEUU.¹⁷

En Europa preocupa la evolución de esa creciente rivalidad estratégica y sus efectos sobre la relación transatlántica que se ha debilitado en los primeros momentos de gestión del coronavirus, con Donald Trump intentando monopolizar el acceso a la futura vacuna sin contar con sus aliados, al tiempo que China muestra mayor empatía. Desde el punto de vista estrictamente español, la importancia de EEUU es innegable, pero a pesar de la solidez del vínculo, las relaciones bilaterales se están viendo afectadas cada vez más por la realidad política y en 2019 se produjeron varios episodios delicados en los distintos ámbitos de la relación.

El más grave ha sido la adopción de medidas proteccionistas por EEUU y, en particular, la respuesta a las ayudas públicas europeas a la industria aeronáutica a través de aranceles a productos españoles como el aceite de oliva, el vino y el queso. Estas medidas han dejado

17 Carlota García Encina (2020), "EEUU frente al COVID-19", ARI, nº 29/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari29-2020-garciaencina-eeuu-frente-al-covid-19.

en un segundo plano la ratificación del protocolo que actualiza el acuerdo para evitar la doble imposición, tras años de bloqueo en el Senado de EEUU, y que debería incentivar a las empresas en ambos lados del Atlántico a aumentar sus inversiones. No obstante, desde el punto de vista de los impuestos, es más importante el debate sobre la posible tasa a los servicios digitales de las grandes compañías tecnológicas de EEUU. Pedro Sánchez ya propuso incluir un “Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales” en el proyecto fallido de presupuestos de 2019. Ahora se pretende vehicularlo a través de una tasa negociada en el marco de la OCDE, pero si esa negociación fracasa y se retoma a nivel nacional (o de la UE) se añadiría otro problema a la relación bilateral (o al vínculo transatlántico).

Por lo que respecta a la seguridad, en mayo de 2019 España retiró la fragata Méndez Núñez del grupo de combate del portaaviones Abraham Lincoln ante la decisión de alterar la misión inicial y dirigirse al Golfo Pérsico tras la escalada de tensión ente Washington y Teherán (en el contexto del malestar europeo con EEUU por su retirada del acuerdo nuclear con Irán). A esto se sumó en julio la captura de un superpetrolero iraní a petición de Washington por parte de las autoridades de Gibraltar en aguas que España reivindica como suyas. En el ámbito puramente diplomático, las discrepancias más importantes se han producido en relación con Venezuela y Cuba. En el caso cubano, además, se ha dado por finalizada una exención, que había durado 23 años, de la Ley Helms-Burton, que permite a los ciudadanos estadounidenses presentar demandas legales contra empresas de terceros países que se beneficien, directa o indirectamente, de activos nacionalizados durante la Revolución castrista, extendiendo ahora este derecho a personas que no eran ciudadanos estadounidenses en el momento de la confiscación. Las consecuencias que esto pueda tener para las inversiones españolas en la isla aún están por concretar.

Estas tensiones continuarán en 2020, aunque lo más probable es que la administración Trump se limite a la retórica contra la UE y no tome nuevas medidas comerciales concretas dado el contexto preelectoral y la crisis del coronavirus. El año ha comenzado además con noticias positivas, como el fallo de un Tribunal Federal contra los aranceles a la aceituna negra de 2018 y, sobre todo, el anuncio de una visita de Estado de los Reyes a EEUU, que se ha pospuesto posteriormente debido a la pandemia. A ello habría que añadir la sustitución a lo largo de 2020 de los cuatro destructores con base en Rota por otros *Aegis* más avanzados, a los que se incorporará una flotilla de helicópteros navales.

De cara al futuro, y considerando que el grueso de la relación comercial se define a través de la UE y la de seguridad por medio de la OTAN, parece necesario poner más en valor la cooperación bilateral en el pilar de la defensa. Los dos países deben comenzar a revisar el Convenio de 1988, enmendado en tres ocasiones y vigente hasta mayo de 2021. Aunque la modificación del Convenio puede conllevar incómodos debates de ratificación en las Cortes Generales y en el Congreso de EEUU, en un momento de politización de la relación y con grandes distancias ideológicas de ambas mayorías parlamentarias, se trata también de una buena oportunidad para dotar a la relación del sentido estratégico del que ha carecido hasta ahora, y para adaptarla a una geopolítica cambiante. Es posible que, teniendo en cuenta urgencias sobrevenidas y el incierto desenlace de las elecciones presidenciales, se espere a después de noviembre con la esperanza de que Washington rebaje su actual tono

beligerante. Pero, independientemente de quien gane, EEUU ya no volverá a ser el de antes en relación al libre comercio, la relación transatlántica en materia de seguridad y su actitud hacia las instituciones multilaterales.

4.3 Magreb y Oriente Medio

El impacto del coronavirus al sur del Mediterráneo y en Oriente Medio ha sido bajo en las primeras semanas de 2020, salvo por lo que respecta a Irán, uno de los países con mayor número de contagios y muertos. Sin embargo, en numerosos países se han tomado medidas inusitadas para contener la expansión del virus, con una alteración significativa de la vida y de la actividad económica. A corto plazo, varios de los países más poblados de la región tendrían difícil afrontar una posible expansión de la pandemia porque los servicios sanitarios están mal dotados, hay poco margen económico (salvo en el caso de los grandes exportadores de petróleo) y mucha disfunción institucional. Incluso si la enfermedad no se extendiera, se sufrirán importantes efectos comerciales y de movimientos interpersonales con Europa y el resto del mundo. El cierre total de las fronteras entre Marruecos y España es un claro ejemplo de las medidas drásticas adoptadas por los países del sur del Mediterráneo.

La situación en la región durante 2019 ha estado caracterizada por la reaparición de las convulsiones sociopolíticas y las protestas callejeras que, a diferencia del rasgo dominante en América Latina, se han desarrollado generalmente con civismo por parte de los manifestantes. Ese año será recordado como el del inicio de una segunda ola de revueltas árabes (en Argelia, Líbano, Irak y Sudán) contra regímenes percibidos como ineficaces y corruptos por amplios segmentos de la sociedad. Las movilizaciones están conectadas a condiciones socioeconómicas y políticas que, en general, siguen sin mejorar (falta de oportunidades, inflación de precios, desigualdad creciente, pocas libertades y escasa confianza en la clase política y en las instituciones) o incluso se deterioran más. Esta segunda ola de protestas, tras la iniciada en 2011 en los países de la llamada "primavera árabe", ha dado amplias muestras de madurez política y rechazo del sectarismo. Esos rasgos son un valor positivo para la modernización del vecindario sur de España, en caso de que allí se inicien transiciones hacia la democracia. Sin embargo, el riesgo de cara a 2020 es que la ausencia de avances genere frustración que desemboque en violencia, inestabilidad interna y salida descontrolada de población hacia otros países. En toda la región se augura el fin del *statu quo* vigente desde hace décadas, aunque no la forma en que eso sucederá. Lo que está claro es que la lucha por el buen gobierno, tanto en la política como en la economía, seguirá siendo un tema central en los países del Magreb y Oriente Medio, con un impacto cada vez mayor en la UE.

Este año se conmemora el 25º aniversario de la Conferencia Euromediterránea de 1995 en la que se lanzó el ambicioso Proceso de Barcelona, cuyo objetivo era la creación de un "área de paz, estabilidad y prosperidad compartida". Sus resultados son a toda luz decepcionantes, a pesar de que buena parte de la Declaración de Barcelona sigue estando vigente. Este aniversario es una ocasión propicia para que el gobierno español haga una revisión de su política hacia su vecindario mediterráneo. España debe decidir si desea tener más presencia y voz, tras un período prolongado de desafección y ensimismamiento, o si, por el contrario, conserva un perfil bajo en la agenda regional y centra sus esfuerzos en las relaciones bilaterales con algunos países clave como son Marruecos y, en menor medida,

Argelia. El historial de los últimos años demuestra que la falta de empuje por parte de la UE, e incluso la competición no constructiva entre sus Estados miembros, tiene como consecuencia directa el desembarco de otros actores que no comparten intereses y valores con los europeos: Rusia, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y China, entre otros.

España podría contribuir a aportar claridad estratégica a la acción exterior de la UE en el sur y este del Mediterráneo. Esa falta de claridad es lo que ha permitido que los problemas de Oriente Medio y los juegos de poder del Golfo Pérsico estén cada vez más cerca de las puertas de Europa. Como ejemplo, véase el fiasco de la conferencia sobre Libia celebrada en enero en Berlín, donde no estuvo presente España, en la que los participantes europeos declararon que aplicarían el embargo de armas a las partes enfrentadas dentro de Libia, para seguir incumpliendo ese compromiso a los pocos días y a mayor escala. Y no parece que la decisión de lanzar una misión naval de la UE, adoptada por el Consejo de asuntos exteriores en febrero, vaya a conseguir asegurarlo.

El año 2020 será también importante para la geopolítica regional en conexión con el resultado electoral en EEUU, que podría alterar las relaciones de poder y las alianzas dentro y fuera de la región. La atípica presidencia de Donald Trump se está dejando notar mucho en Oriente Medio, tal como demuestra la salida unilateral de EEUU del acuerdo nuclear con Irán firmado en 2015, y la consiguiente campaña de máxima presión con duras sanciones y hostigamiento contra el régimen iraní (incluyendo el asesinato del poderoso general Qasem Soleimani). El objetivo declarado por Washington es forzar a Teherán a negociar un nuevo acuerdo que, además, limite su influencia regional. Desde Irán se interpreta que el propósito de Washington, coordinado con Israel, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, es provocar un cambio de régimen y eliminar su capacidad defensiva. La UE (y dentro de ella España) sigue repitiendo que defiende la continuidad del actual acuerdo nuclear con Irán, en un contexto de escalada de tensión que amenaza incluso con una guerra abierta en la siempre frágil región del Golfo Pérsico.

Otro cambio que ha traído la política exterior de EEUU en Oriente Medio es el apoyo incondicional a las políticas del gobierno israelí. Es verdad que el primer ministro Benjamín Netanyahu, podría ahora perder el poder, si el más moderado Benny Gantz logra apoyos suficientes tras tres elecciones en un año, pero en enero presentó junto a Trump el llamado "acuerdo del siglo", que rompe los consensos multilaterales y pretende abandonar los mecanismos basados en el Derecho Internacional para la resolución de conflictos. La aplicación unilateral de ese plan (anexión de asentamientos y del valle del Jordán, transferencia de población palestina y eliminación de los parámetros anteriores para alcanzar la paz) tendría implicaciones directas para toda la región y podría servir como precedente para liquidar otros conflictos de forma unilateral.

4.4 África Subsahariana

Acostumbrada a ser foco de enfermedades endémicas y brotes epidémicos anteriores, como el SIDA/VIH, más tradicionalmente la malaria o hace cinco años el ébola, África subsahariana parecía a salvo del coronavirus al inicio del año. En un primer momento los casos se habían concentrado entre los paralelos 30° y 50° de latitud norte, pero con un retraso de varias

semanas, el COVID-19 ha llegado también al continente. Hay dos factores a favor de los países africanos que pueden aminorar sus estragos: contar con una población sobre todo joven (menos vulnerable) y haber tenido tiempo de anticipación, de modo que la mayoría de los países cuenta ya con al menos un laboratorio de detección. Sin embargo, juega en su contra la deficiente infraestructura sanitaria, que podría colapsarse fácilmente con un número reducido de casos, incluso en los países mejor preparados, como puede ser Sudáfrica. Junto a la dimensión sanitaria, la expansión del virus por el continente, y su fuerte impacto económico por todo el mundo, augura una recesión que no se limitará (como ha ocurrido al principio del año) a los países más relacionados con China o a las economías exportadoras de petróleo. Comercio, inversión, migraciones e incluso, quizá, la cooperación al desarrollo, quedarán afectados con carácter general.

Es una circunstancia desgraciada porque 2020 marca el inicio de una década de altas expectativas para África en general y la región subsahariana en particular. En la mayoría de los países están mejorando los indicadores de gobernanza y, aunque de forma desigual, se observan progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según datos del FMI, de las siete economías que más crecieron en 2019, cinco corresponden a países de África Subsahariana, y la reciente puesta en marcha del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) es un punto de partida histórico para la liberalización del comercio y las inversiones a nivel continental. El año podría ser, además, el de la nueva moneda común africana, el ECO, que reemplazaría al franco CFA en algunos países de África del Oeste.

La agenda política interna del año será intensa. Se celebrarán elecciones generales en Etiopía (donde se presenta a la reelección el rutilante premio Nobel de la Paz, Abiy Ahmed), Costa de Marfil, Comoras, Camerún, Guinea, Burundi, Tanzania, Togo, Burkina Faso, Ghana, Níger y República Centroafricana. Se podrían producir igualmente elecciones en Somalia, esperadas desde hace décadas, y también en la región de Somalilandia, que es independiente *de facto*. La incertidumbre sigue siendo el rasgo principal en los conflictos actuales en Sudán de Sur, donde se espera la formación de un gobierno de transición que garantice los acuerdos de paz ya firmados.

Varios actores externos puján por tener más presencia estratégica y económica en la región. EEUU continúa siendo el país con mayor presencia militar, seguido de Francia, pero China cuenta desde 2017 con su primera base en el extranjero, en Yibuti. En términos comerciales y empresariales, los nuevos aliados de los países africanos, como China, la India, Emiratos Árabes y Turquía, ganan terreno progresivamente a los de la UE, si bien la nueva presidenta de la Comisión lanzó el mensaje político de realizar en diciembre de 2019 su primer viaje oficial fuera de Europa a Etiopía (sede de la Unión Africana). Moscú también ha revitalizado sus relaciones, celebrando en 2019 la primera cumbre Rusia-África. Washington intenta preservar su influencia, con iniciativas como la *Prosper Africa*, que tiene como objetivo fomentar las inversiones estadounidenses.

España no es ajena a esta renovada atención internacional. En la Estrategia de Acción Exterior de 2014 ya se señalaba que África había pasado de ser un continente “sin esperanza” a ser el “continente emergente”, y hoy se considera una prioridad estratégica y política.

España desarrolla iniciativas militares de apoyo en Somalia y Mali, así como el despliegue de unidades navales en el Golfo de Guinea, zona clave para la Estrategia de Seguridad Nacional. Otras acciones militares se enmarcan en operaciones de la UE, la OTAN y otras organizaciones internacionales. En términos económicos, aunque la presencia empresarial sólo supone el 0,4% del total de la inversión española en el exterior, existe un interés creciente, y 600 empresas ya están instaladas en África Subsahariana. La celebración en Madrid del 19º Foro Económico Internacional sobre África en noviembre de 2019 confirma esta tendencia.

En marzo de 2019 el Gobierno aprobó el III Plan África, que pretende orientar de forma coordinada el despliegue de los diferentes actores españoles. Combina objetivos generales (apoyo a la internacionalización de la empresa española y contribuir a evitar los flujos migratorios irregulares), con líneas de acción concretas (expansión del Instituto Cervantes, apertura de una antena diplomática en Chad y elaboración de un programa regional de género). El documento considera prioritarios a cinco países para la política exterior de España en África: Sudáfrica, Nigeria y Etiopía (que funcionan como “anclas” por su liderazgo político, económico y de seguridad), junto con Senegal y Angola. También propone una mayor asociación con otros cinco socios preferentes (Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania, estables políticamente y de gran potencial económico) y a Guinea Ecuatorial se le otorga un lugar “preferente”. En términos regionales, es creciente el compromiso de apoyo a la agrupación ECOWAS-CEDEAO en África del Oeste. El Plan revitaliza, además, la Mesa África, para vincular a la sociedad civil (empresas, academia y ONGD), que se reunirá a partir de 2020 con carácter bianual.

De cara al inmediato futuro, la política exterior española en África tiene que llevar a la práctica las acciones anunciadas en ese Plan, y ser capaz de ofrecer un seguimiento anual de los resultados que permitan su evaluación externa. Por otro lado, siendo España la cuarta potencia de la UE, y la más cercana al continente, sería deseable una mayor participación en los debates que a lo largo de 2020 se van a producir para la renovación del Acuerdo “post-Cotonú” entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico y la nueva Estrategia Global para África de la nueva Comisión. Por último, para una visión renovada genuina, España debe evitar colocar como elemento central la gestión de los movimientos migratorios y el terrorismo en el Sahel. África, pese a su reciente crecimiento, sigue teniendo graves problemas de desarrollo (desnutrición, pobreza y desigualdad de género) y nuevos retos como el cambio climático y la urgencia de transformar su modelo productivo para generar más empleo. Si no se incluyen estos retos en la agenda, España no será vista como un actor legítimo e influyente en la transformación del continente.

4.5 Asia-Pacífico

El coronavirus nació en China a finales de 2019, ha afectado gravemente su salud pública y su economía (así como las de países vecinos como Corea del Sur y Japón), y en 2020 será el factor clave que explique tanto el desempeño económico en toda la región como la evolución de las relaciones con el resto del mundo, incluyendo España. El frenazo económico inmediato será fuerte, con gran efecto de arrastre sobre sus vecinos y más allá, debido al papel clave que el gigante asiático juega como proveedor de bienes intermedios y finales a

todo el mundo: el país es origen del 13% de las exportaciones mundiales, cuatro veces más que hace 15 años. China se encontraba ya en una desaceleración estructural, de modo que la pandemia podría suponerle crecer por primera vez en 40 años por debajo del 5%. A nivel político interno, al contrario de lo sugerido en algunos análisis apresurados, no parece que vaya a erosionarse la posición del Partido Comunista. Más bien se reforzará la legitimidad del régimen, salvo que el deterioro económico sea muy profundo.

Existen más dudas sobre las repercusiones geopolíticas a medio plazo. Frente a la línea que sugiere que la crisis podría reforzar la influencia de China en el mundo, hay muchos indicios de que su posición económica y política en el orden internacional sufrirá.¹⁸ Ser el origen del COVID-19 y haber actuado con falta de transparencia en el momento inicial llevará al resto del mundo (sobre todo a un Occidente impactado por las repercusiones sanitarias, económicas y políticas de esta crisis) a un escrutinio de su responsabilidad. EEUU aprovechará para redoblar su campaña sobre los riesgos de que los suministros sanitarios, las cadenas de valor y la tecnología dependan demasiado de un país tan inseguro y opaco. Ese peligro, y las dudas acerca del liderazgo que puede jugar en la gobernanza global un país con una insalubridad impropia de una potencia, ha llevado a las autoridades chinas a compensar esa narrativa de desprestigio con muestras de su supuesta eficacia en el control de la pandemia, la búsqueda de la vacuna, la colaboración con la OMS y la solidaridad sanitaria.

España es, junto a Italia, uno de los objetivos principales en esa estrategia china de ejercer y mostrar solidaridad, algo muy apreciado en estos momentos por las autoridades y la población general. Por supuesto, es de agradecer esa colaboración práctica que, por otro lado, viene a continuar una cooperación bilateral antes alimentada desde el lado español. Pero también hay que ser conscientes de que Pekín podría querer usar la vulnerabilidad de los países europeos más afectados por esta crisis (combinada con el desinterés de Trump hacia sus aliados y la lenta reacción de Bruselas) para intentar atraérselos en su rivalidad con EEUU. España, al igual que el resto de la UE, debe evitar verse arrastrada por las partes hacia una dinámica de bloques antagónicos, siendo lo más recomendable esforzarse por mantener una política exterior diversificada (que, eso sí, ahora incluye una relación más directa entre el presidente del Gobierno y el presidente Xi).

Lo que ya parece claro es que, en contra de lo inicialmente previsto tras la firma de una tregua comercial el año pasado, 2020 no traerá la distensión entre Washington y Pekín. El presidente Trump parece inclinarse por elevar la tensión, como demuestra al referirse a la pandemia con un término derogatorio (“virus chino”) y tratar así de crear una asociación mental en sus votantes sobre quién es el responsable del daño a su salud y su economía. Por su parte, Pekín también ha intentado vincular el origen de la enfermedad al personal militar norteamericano y, en un movimiento que más bien viene a dar la razón a quienes critican sus esfuerzos por ocultar información, está expulsando a periodistas estadounidenses.

18 Mario Esteban (2020), “La crisis del coronavirus y el estatus internacional de China: cuando la geopolítica y la política doméstica no van de la mano”, Comentario, nº 6/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-tesis-coronavirus-estatus-internacional-china-cuando-geopolitica-y-politica-domestica-no-van-de-la-mano.

El otro gran asunto de la agenda asiática en 2020 será Corea del Norte. El año pasado fue tranquilo debido a la moratoria de ensayos nucleares autoimpuesta por el régimen norcoreano, pero éste está ahora avisando que puede volver a embarcarse en un desarrollo más agresivo de su programa como protesta por el mantenimiento de las sanciones internacionales y los ejercicios militares liderados por EEUU al sur de la península. La escalada no es probable pero tampoco puede descartarse. Trump podría tratar de presentar a Pyongyang como una amenaza para la seguridad que debería aglutinar tras él a la sociedad estadounidense este noviembre. Kim Jong-un, por su parte, ha recurrido en numerosas ocasiones a la diplomacia coercitiva y puede verse tentado a hacerlo si valora que la coyuntura preelectoral juega en su beneficio. España no tiene agenda propia en el conflicto, pero este año celebra el 70 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas con el vecino meridional, Corea del Sur, lo que puede ser una excelente oportunidad para estrechar lazos con ese país.

5 España, la gobernanza global y la Agenda 2030

5.1 Gobernanza global

Antes de la irrupción mundial del COVID-19, las elecciones de EEUU en noviembre eran el factor que más iba a pesar sobre la evolución de la gobernanza global en 2020. La reelección (o no) de Donald Trump como presidente sigue siendo relevante para el futuro del multilateralismo. Pero basta comparar el alcance de esa cuestión, que mira al medio plazo de la siguiente legislatura estadounidense, con todo lo que ya está ocurriendo en el inicio de año a causa de la enfermedad para constatar la enorme trascendencia que su desarrollo tendrá (a corto, medio y largo término) para la agenda de los asuntos globales y su gestión. También para calibrar la importancia de lo que España se juega en esa dimensión y, por tanto, la necesidad de atender y tratar de influir más en ella.

Es pronto para conocer los efectos del coronavirus sobre las relaciones internacionales, pero serán profundos. Se ha convertido ya en el tercer gran *shock* de este siglo, tras el terrorista que siguió a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el económico-financiero posterior a la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Además, esta alarma sanitaria viene a sumarse a los otros dos grandes desafíos globales que se han ido desarrollando de modo algo más extensivo en el tiempo: el climático y el migratorio. En suma, cinco crisis que tienen en común ser consecuencia de la híper-conexión y el haberse exacerbado por la ausencia de gobernanza global efectiva. Pero la pandemia tiene rasgos que la hacen distintiva. Por ejemplo, que sus efectos puedan ser sistémicos sobre las otras dimensiones en caso de que se prolongue (nueva recesión, desafío a la seguridad, impacto medioambiental y cierre de fronteras), y sobre todo, el hecho de que luchar contra el virus suponga que gobiernos, empresas y ciudadanos acometan, aunque sea de forma temporal, acciones expresas de desglobalización: viajar menos, reforzar la autoridad estatal, deshacer complicadas cadenas de suministro, interrumpir exportaciones y recuperar industria local que se había deslocalizado (el *reshoring* de los suministros médicos). En suma, se aleja lo que desde el fin de la Guerra Fría había sido una creciente interdependencia mutua.¹⁹

Ahora bien, si el COVID-19 y la forma de enfrentarse a él están frenando la globalización física, al mismo tiempo están impulsando otra aún más digital, más online. Además, está poniendo de manifiesto la necesidad de atender de nuevo a las instancias de cooperación multilateral y reforzar sus todavía insuficientes mecanismos. Si eso desemboca en más apoyo a la idea de comunidad global, que ha de responder científica y políticamente a un mal global, se trataría de una mala noticia para los populismos soberanistas. Pero es sólo un desarrollo de entre otros posibles, incluyendo un auge de las tendencias autoritarias y repliegue sobre el Estado-nación. Hay también incertidumbre sobre cómo será la globalización a partir de ahora, tal vez menos intensa y con cambios tanto negativos como positivos. Lo que sí hay certeza es que en 2020 se producirá un parón del mundo y que, en el actual clima de desconfianza entre potencias, no será fácil articular una gestión internacional coordinada.

¹⁹ Andrés Ortega (2020), "El virus de la desglobalización", *El Espectador Global*, Blog Elcano, 17/III/2020, <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-virus-de-la-desglobalizacion/>.

España, por su tamaño y por la severa incidencia sanitaria y económica del coronavirus, es de los más interesados en que esa respuesta multilateral se produzca y deberá trabajar por sí misma y en la UE para intentarlo. No es extraño que haya sido (aprovechando su estatus de invitado permanente) el primer miembro del G20 en solicitar acciones concertadas a la presidencia rotatoria saudí, que se estaba demorando en poner en marcha un marco de concertación.

En cualquier caso, el programa preparado por Arabia Saudí para este año en el G20 era ambicioso antes del virus y, pese a tratarse de un régimen autoritario y aliado de EEUU, con contenido muy favorable al multilateralismo y al comercio. Éste se organiza en tres grandes epígrafes: “empoderamiento de la gente” (donde destaca, en la coyuntura actual, la atención a la sanidad o a que nadie se quede atrás); “salvaguardia del planeta” (energía, clima, agua, sostenibilidad); y “nueva frontera”. En relación con esta tercera dimensión, que incluye toda la agenda digital, el G20 de 2019 en Osaka aprobó los “Principios sobre la Inteligencia Artificial”, basados en los de la OCDE, que ahora habrían de traducirse en regulaciones. España tiene que participar en su desarrollo a través de diversos foros, incluido ese importante poder regulador global que es la UE. La revolución tecnológica requiere una gobernanza global efectiva (en el G20 o en un ámbito específico) donde se intente embridar, por ejemplo, la creciente rivalidad entre EEUU y China sobre el impacto del 5G en la gestión de datos, el Internet de las Cosas o la ingeniería genética. El año 2020 debería ser el momento en el que los distintos actores internos terminen de fijar la posición de España en esas cuestiones, culminando la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial que no se pudo completar el año pasado, y ayudar así a trasladar mejor a su política exterior los intereses y valores al respecto.

Los asuntos que trata el G20 son, como se ve, de enorme importancia y creciente complejidad, lo que reclama a los países participantes dedicación a lo largo de todo el año. Sólo el protagonismo que adquirirá el coronavirus ya justifica una mayor atención por parte española. No se trata sólo de la cumbre final, sino de muchas reuniones ministeriales con temas diversos y transversales, que a partir de ahora pasan a estar coordinados desde el reformado departamento de Asuntos Económicos y G20 en Presidencia del Gobierno. Moncloa también deberá continuar la labor, iniciada en 2019, de acercamiento a los grupos paralelos del G20, como el de las empresas (B20), los *think-tanks* (T20), las mujeres (W20) y los jóvenes (Y20).

El G20 no es el único lugar donde España participará en la gestión de los asuntos globales a lo largo de 2020. Está, por supuesto, toda la actuación en el marco de Naciones Unidas, incluyendo la OMS (la agencia especializada para la salud que tanto protagonismo está teniendo ahora mismo) y todos los demás ámbitos vinculados al sistema de Naciones Unidas, que se analizan a continuación: Agenda 2030, Convención sobre el Cambio Climático, Consejo de Derechos Humanos y la misma Asamblea General. Además de la ONU, hay otros foros de gobernanza multilateral en donde España y la UE tienen varios desafíos este año. Uno de ellos es el intento de adaptar los sistemas impositivos a la revolución digital, un ámbito en el que la OCDE está buscando una solución multilateral que, caso de no alcanzarse, podría hacer que la UE (o, al menos, algunos de sus gobiernos nacionales, incluyendo el

español) actuase de forma unilateral. Otro enorme desafío es la complicada reforma de la OMC que, como se ha dicho antes, quedó paralizada en 2019 por haber impedido EEUU la renovación de su mecanismo para dirimir conflictos comerciales (un boicot que Washington ha extendido a otras instancias multilaterales, erosionando el sistema de reglas y Derecho Internacional con el que tan cómodos se sienten los europeos). Por último, lo global hoy en día pasa también por lo público-privado, y de ahí la participación en 2019 y 2020 del presidente del Gobierno en la reunión del Foro Económico Mundial en Davos.

5.2 Agenda 2030

Es pronto para saber el impacto que la crisis del coronavirus tendrá sobre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El tercero de ellos se refiere a la "Salud y Bienestar" y es obvio que éste ganará relevancia en los próximos años, ante el miedo del surgimiento de nuevas pandemias, pero son muchas las incertidumbres que se ciernen en este ámbito si la alarma sanitaria provoca una recesión mundial o alimenta las desconfianzas entre las potencias y, en general, los miembros de la ONU. La Agenda 2030 es el plan de acción para lograr esos 17 objetivos de desarrollo, entendidos en el sentido más amplio de la palabra (desarrollo económico, social, medioambiental, cultural, etc.), y está llamada a moldear el conjunto de las políticas, tanto en el plano interior como externo, de todos los miembros de Naciones Unidas.

Desde el punto de vista español, la Agenda 2030 ha ganado mucho perfil político en el tránsito entre 2019 y 2020. Por un lado, se ha producido una muestra muy tangible de implicación en el impulso de parte de los ODS, al organizarse en Madrid la COP 25 sobre Cambio Climático. Ser anfitriona a contrarreloj ha permitido a España demostrar el espíritu de cooperación y solidaridad que se necesita en la provisión de los bienes públicos globales.

Por otro, el pacto de coalición y la reorganización del Gobierno en enero de este año han enviado una señal política al elevarse el rango del departamento responsable. La antigua alta comisionada, que dependía orgánicamente de Presidencia del Gobierno y tenía nivel de Subsecretaría, se ha transformado en la actual Vicepresidencia Segunda del Gobierno para Derechos Sociales y Agenda 2030 (ostentada por el líder de Podemos, Pablo Iglesias), donde se inserta una Secretaría de Estado encargada de su gestión. Asimismo, el ascenso a Vicepresidencia Cuarta de Teresa Ribera, con competencias sobre Transición Ecológica, también refleja la creciente importancia de los ODS y el deseo de mejorar la coordinación interna, europea y global de estas políticas públicas.

España se sumó a la Agenda 2030 de forma proactiva, ya desde su gestación, en los años previos a 2015, bajo la presidencia de Rajoy. En un primer momento se creó una Embajada en Misión Especial, ligada organizativamente a la política de cooperación, pero desde entonces esa unidad incipiente ha ido ganando peso político y visión transversal. La decisión adoptada por Pedro Sánchez en junio de 2018, trascendiendo el ámbito sectorial de la cooperación al desarrollo y situando los ODS como una prioridad horizontal de todo el Gobierno, respondía mejor al espíritu de la Agenda, con vocación de transformación del conjunto de la acción interior (desde el modelo de crecimiento económico hasta la igualdad de género) y exterior (no sólo la ayuda al desarrollo, sino también la paz, el comercio y la

acción por el clima). Esa promoción institucional, que ahora se confirma, debería suponer también un cambio en términos presupuestarios y de personal, aunque es evidente que la pandemia pone ahora en peligro el aumento de recursos a corto plazo. No obstante, al igual que ocurre en el ámbito multilateral, los efectos presupuestarios de la pandemia son aún inciertos. Por una parte, esta crisis pone en evidencia la relevancia de todo lo que la Agenda 2030 pone en valor: la interconexión de lo social con lo económico, lo político y lo medioambiental, y la pertinencia de la cooperación internacional. Además, en un contexto de respuestas fiscales expansivas, el gasto público en los ámbitos de la Agenda 2030 podría verse incrementado, sobre todo con un Gobierno que se inclina por esta prioridad. Sin embargo, es igualmente cierto que, en un contexto de recesión y presiones para aumentar el gasto público, esta partida entrará en competición con muchas otras que son necesarias en la respuesta rápida a la crisis.

Hay, además, otros dos retos de tipo conceptual y organizativo en el despliegue del nuevo modelo español de Agenda 2030. En primer lugar, la agenda pasa a ubicarse formalmente junto a los asuntos sociales, lo que podría leerse como un cierto paso atrás con respecto a su ubicación física y política anterior (en La Moncloa). Se corre el riesgo de una definición más estrecha –y sesgada hacia lo social– del desarrollo, algo que sería más propio de los ya superados Objetivos de Desarrollo del Milenio pero no de los ODS. En segundo lugar, está el riesgo de la fragmentación. Entre los debates y dilemas que precedieron el diseño y aprobación de los ODS estuvo el de la pertinencia de fusionar las agendas de desarrollo y climática, que es lo que finalmente ocurrió. Los detractores de esta opción temían que la agenda climática acabara canibalizando la de desarrollo, relegando a un segundo plano los objetivos más sociales. Así que la coexistencia con la denominada “Vicepresidencia Verde” podría llevar a una competición poco armónica entre la agenda climática y la de desarrollo social.

5.3 Política de cooperación al desarrollo

Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en 2018 la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española alcanzó los 2.870 millones de dólares, lo que supone el 0,2% de su renta nacional bruta (RNB). Con estas cifras, España se sitúa en la 14ª posición de los donantes de la OCDE por desembolso absoluto y en la 21ª por esfuerzo relativo. Cabe recordar que el gasto medio de éstos está en el 0,31% de la RNB y que el compromiso histórico de la comunidad internacional consiste en elevarlo hasta el 0,7% de la renta de cada donante.

En este sentido, la situación a principios de 2020 es similar a la que se daba hace un año, y que se recogía en la anterior edición de este informe. El actual Gobierno mantiene un perfil político elevado para la cooperación española, en línea con la apropiación de la Agenda 2030, siendo ahora mucho más preeminente la ayuda en la narrativa acerca de la acción exterior. Sin embargo, en materia presupuestaria, el cambio sigue siendo apenas perceptible desde los fuertes recortes de finales de los años 2000 y principios de los 2010. Es pronto para saber si el impacto del coronavirus ayudará a revertir esa situación o, por el contrario, la agravará. El programa de investidura, pactado por la nueva coalición de gobierno, se marca el objetivo de aumentar sensiblemente la ayuda hasta multiplicarla por 2,5 en esta

Legislatura (de modo que al final del período, el esfuerzo relativo debería situarse en el 0,5% de la RNB). Como ocurre con el marco presupuestario que acompaña la aplicación de la Agenda 2030 en España, existen factores contrapuestos que incidirán en la evolución del volumen de ayuda. Por una parte, la pandemia pone en evidencia la relevancia de la cooperación al desarrollo como inversión en bienes públicos globales (y contención de males públicos globales) pero, por otro, la ayuda deberá competir presupuestariamente con muchas otras partidas que serán (o se percibirán) como más urgentes. Se da, además, la circunstancia de que la interpretación que se está haciendo en España de la Agenda 2030 se sesga hacia lo doméstico, y su vertiente internacional (donde se ubicaría la cooperación para el desarrollo) no goza del mismo perfil político en el actual Gobierno.

Con todo, ya se han asumido compromisos financieros relevantes en el ámbito multilateral. Con ocasión de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2019, el presidente del Gobierno (en aquel momento en funciones) anunció el compromiso de desembolsar 100 millones de euros en cinco años al Fondo Conjunto de Naciones Unidas para los ODS, otros cien en tres años al Fondo Mundial para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, 150 millones de euros en cuatro años al Fondo Verde del Clima y 2 millones de euros al Fondo de adaptación en el marco de la Convención del Clima. Estos compromisos, que supondrán menos de 100 millones de euros anuales adicionales de AOD a partir del próximo año (esto es, poco más del 3% de la AOD de 2018), lanzan, sin embargo, un mensaje político. Por un lado, estos anuncios realizados en el marco de una cumbre internacional son una manifestación del perfil político más elevado que se le quiere dar a la acción exterior y, dentro de ésta, a la cooperación al desarrollo. Por otra parte, el anuncio de esfuerzos financieros concretos en el ámbito multilateral y de Naciones Unidas podría entenderse como parte de la voluntad de una mayor proactividad multilateralista, tras años de ayuda limitada prácticamente a la esfera bilateral y a las contribuciones obligatorias a las instituciones de la UE. Por último, se seleccionan precisamente los dos sectores del clima y la salud global, sectores que posiblemente se mantendrán como prioritarios en la cooperación española en el medio plazo.

Desde el punto de vista del enfoque, se esboza la idea de una España “nodal”, europea y abierta al mundo, señalando los nexos del país tanto con África como con América Latina. Esta aparente equidistancia entre África (históricamente de mayor interés para otros socios europeos) y América Latina (tradicionalmente más importante en la agenda española) se plasma, además, en la nueva estructura del gobierno. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha redefinido las Secretarías de Estado de modo que se crea una específica para la cooperación al desarrollo, mientras que las relaciones con Iberoamérica y el Caribe pasan a integrarse en la Secretaría que gestiona la política exterior general.

Por lo que hace a la actuación en la UE, que es esencial para la cooperación española, destaca el arranque de Legislatura europea con una Comisión “geopolítica”. Por el momento, aunque con algunos cambios de nombres, las competencias en ayuda al desarrollo se reparten de forma similar a la anterior Comisión, entre los responsables de las carteras de Vecindad y Ampliación, Asociaciones Internacionales, junto al alto representante, Josep Borrell, como responsable último del conjunto de la acción exterior.

Cabe señalar, no obstante, que la nueva herramienta de acción exterior, el NDICI (que posiblemente sufrirá también modificaciones como consecuencia de la pandemia del coronavirus), sí podría llevar a cambios sustanciales en los mecanismos de toma de decisiones en materia de cooperación al desarrollo europea.

5.4 Acción climática

Las medidas tomadas para controlar la pandemia del coronavirus han dado un respiro al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la contaminación del aire. No obstante, la crisis sanitaria conlleva muchos peligros para la acción sobre el clima ya que puede desviar la atención del objetivo urgente de alcanzar la neutralidad climática y dar alas a los más reticentes a abrazar la transición hipocarbónica. Tanto la gobernanza climática internacional como la acción en este terreno de la UE y de sus Estados miembros pueden resentirse en 2020. La diplomacia climática no va a desplegarse con la intensidad que imprimen las negociaciones cara a cara, tan necesarias en este año clave para la presentación de compromisos nacionales previos a la COP 26 de Glasgow. La financiación de proyectos de renovables y las cadenas de suministro pueden verse afectadas de manera significativa a corto plazo. Las empresas pueden retrasar la implementación de medidas para hacer frente al cambio climático y la opinión pública tiene una capacidad limitada para la preocupación sostenida en el tiempo. La respuesta al coronavirus es, sin duda, la prioridad número uno de los gobiernos y la ciudadanía. Sin embargo, los paquetes de estímulo que se puedan aprobar en respuesta a la pandemia podrían ayudar también a impulsar la transición ecológica.

Esta disminución temporal de emisiones (incluso si tiene efectos más permanentes por haberse aprovechado la oportunidad para avanzar en el teletrabajo y aprender a reducir los desplazamientos) no va a alterar de manera significativa las conclusiones derivadas de los últimos estudios científicos. A finales de 2019 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente publicaba su 10º informe sobre la brecha entre la emisión de gases de efecto invernadero y los objetivos climáticos. Una vez más, se indicaba la necesidad de cambiar la tendencia de las emisiones de manera acelerada, si se quieren limitar los peores impactos del cambio antropogénico del clima. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha presentado en el último año y medio tres informes que confirman el impacto sobre la temperatura (1°C de aumento desde la Revolución Industrial que, salvo una reducción más decidida de las emisiones, subirá en pocos años a más de 1,5°C), sobre los océanos y la criosfera, y sobre la tierra. En 2020 se discutirán acciones de mitigación en estos dos ámbitos.

Este año es sobre todo importante porque las 187 Partes que han ratificado el Acuerdo de París hasta la fecha deben presentar sus nuevos compromisos determinados a nivel nacional (NDC), así como sus estrategias de descarbonización a largo plazo. Como la evolución de la pandemia puede impactar negativamente en el crecimiento económico, la ambición climática de grandes emisores como China puede verse afectada negativamente. También será determinante el resultado de las elecciones en EEUU y el desarrollo del Pacto Verde Europeo, con su consiguiente traslado a los compromisos climáticos y de transición energética en España y otros Estados miembros.

Como ya se ha dicho en otras secciones de este documento, España ha demostrado en 2019 un importante compromiso climático internacional organizando a contrarreloj la COP 25. Es verdad que en Madrid no se lograron cerrar los elementos pendientes del libro de reglas del Acuerdo de París. Fue una mala noticia, pero es posible que la valoración de la COP 25 sea menos negativa a largo plazo si este año en Glasgow, o más adelante, se adoptaran unas reglas más robustas, íntegras y socialmente justas, en particular en el mecanismo de cooperación voluntaria del artículo 6 del Acuerdo de París. Para la UE, así como para los países vulnerables y parte de la sociedad civil, era preferible que no hubiera un (mal) acuerdo. Por otro lado, en la COP 25 sí hubo avances en el ámbito de la respuesta ante pérdidas y daños, en el de la perspectiva de género y en el de transparencia. Otro desarrollo interesante, y en el que participó España, fue la reunión de la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática, que representan el 10% del PIB global, y que se comprometieron con los “Principios de Helsinki” para compartir experiencias y mejores prácticas centrándose en la política macroeconómica, el establecimiento de un precio del CO2 y la financiación climática, entre otros. Por último, un grupo importante de empresas e inversores se comprometió a adoptar objetivos climáticos ambiciosos. Una tendencia que se esperaba continuase en 2020 con anterioridad a la pandemia, atendiendo a las preocupaciones de los líderes empresariales cuyas opiniones recoge el Foro Económico Mundial en su informe anual sobre riesgos globales publicado este enero.

Por lo que respecta a la agenda concreta para España, el año tendrá dos frentes: una intensa agenda europea (tal y como se ha apuntado antes en la sección dedicada a la UE) y otra de medidas en el ámbito nacional. Tras la reciente declaración de emergencia climática, estaba previsto aprobar el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética en sintonía con la Ley Climática de la UE, actualizar el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, presentar la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, lanzar el II Plan Nacional de Adaptación, establecer canales formales de diálogo con la ciudadanía, formalizar convenios con la industria y el sector financiero, y plantear una reforma fiscal alineada con las recomendaciones de impuestos ambientales de la OCDE.

Esto tendrá también su reflejo en la acción exterior española que, en coordinación con la diplomacia europea (proactiva y líder en este ámbito), tiene que plasmarse en la mencionada nueva ronda de compromisos climáticos de cara a la COP 26. España está entre los más de 100 países que suponen un 15% de las emisiones mundiales que ha indicado su intención de presentar un NDC más ambicioso en 2020. En ese grupo no está ninguno de los grandes emisores (China, la India, Rusia y EEUU) por lo que, en este contexto de liderazgo tan fragmentado, España está llamada a ejercer labores de diplomacia climática. En ese sentido, resultará clave la relación entre China y la UE (primer y tercer mayor emisor mundial, respectivamente) en un momento geopolítico delicado en el que Pekín gestiona los daños económicos del coronavirus, que pueden frenar el desarrollo económico en el que se sustenta parcialmente la ambición climática, al tiempo que trata de limitar el impacto de la pandemia para su proyección mundial.

5.5 Derechos humanos

En 2019 España cumplió su segundo año como miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), en el que ha promovido varias iniciativas para cumplir las promesas que hizo en su candidatura. El CDH aprobó en este período tres resoluciones importantes, con apoyo del gobierno español: contra la pena de muerte, contra la violencia y discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad de género; y sobre la creación de una misión internacional para investigar ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias en Venezuela (resolución adoptada sólo un mes antes de que ese país fuese elegido miembro del CDH, lo que fortaleció las críticas sobre la politización del organismo). También en el marco de Naciones Unidas, España promovió junto a Alemania una resolución sobre los derechos al agua potable y al saneamiento, y firmó con ONU Mujeres el marco de asociación estratégica, con el que se renueva hasta 2021 la cooperación en materia de género en el plano multilateral.

Por lo que respecta al escrutinio que hacen los distintos órganos de la ONU sobre el modo en que España aborda los derechos humanos dentro del propio país, las críticas durante 2019 se centraron en dos cuestiones. Primero, el incumplimiento parcial de las medidas de protección en materia de discapacidad cuando han transcurrido más de 10 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Y, en segundo lugar, cuestiones relativas a la prisión de los políticos que lideraron la deriva unilateral del proceso independentista catalán a finales de 2017. Así, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre detenciones arbitrarias aprobó una dura opinión relativa a tres de ellos que recomendaba su puesta en libertad y el pago de reparaciones. La opinión no es jurídicamente vinculante (de hecho, fue rechazada por el Tribunal Supremo) y más bien generó una polémica sobre su imparcialidad, debido a que la fuente sobre la que el Grupo fundamentó su opinión era un antiguo relator especial de la ONU que hoy ejerce como abogado de los políticos afectados por la causa y que en 2018 había participado en actos independentistas augurando la inmediata secesión de Cataluña y la condena internacional a España por violación de libertades. Estas circunstancias, y la fuerte sensibilidad que el asunto provoca en Cataluña y en el resto de España, tienen el peligro de politizar y desprestigiar el régimen internacional de protección de los derechos humanos.

Durante 2020 el conflicto catalán seguirá estando presente en distintos órganos internacionales, incluyendo el CDH (pues los líderes independentistas han registrado allí una comunicación donde se presentan como presuntas víctimas de abusos), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que es posible que se pronuncie sobre la sentencia del Supremo que condenó a aquellos por sedición) y el Tribunal de Justicia de la UE (que a principios de año ha confirmado el derecho a ejercer como eurodiputado del ex *president* Carles Puigdemont y otros dos políticos huidos de la justicia española). Otro asunto que estará en la agenda española en esta materia serán las demandas presentadas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, alegando que los desalojos de familias que ocupan pisos sin título legal es una violación del derecho humano a la vivienda.

Por supuesto, las consecuencias de la crisis del coronavirus también se dejarán notar en el ámbito de los derechos humanos y obligará a un posicionamiento de España, tanto

por lo que se refiere a derivas autoritarias que ya se están observando en otros países, como por dilemas o malas prácticas que puedan producirse en el plano interno. La alarma sanitaria supone un indudable peligro para los derechos y libertades en todos los países afectados, pero, sobre todo, en regímenes ya antes dictatoriales. En el caso de China y Rusia se están ampliando los mecanismos de vigilancia estricta (con instrumentos tecnológicos o animando a la población a delatar a sus vecinos) y duros castigos de prisión, sin base legal, a quienes violen las cuarentenas o las prohibiciones de viajar. En las democracias, a pesar del importante contrapeso que supone la transparencia informativa, la situación también es preocupante porque el momento excepcional puede llevar a limitaciones injustificadas de libertades y restringir derechos en el ámbito de la privacidad. Si Europa decide imitar la vía asiática (aparentemente efectiva en Corea del Sur) de realización de pruebas masivas para detectar y hacer seguimiento de los enfermos, es inevitable aceptar un control social mucho mayor al actual, que sólo sería factible por medio de la tecnología (lo que exige garantías sobre el uso de esos datos solamente para propósitos de salud y con carácter temporal). Otro dilema vinculado a los derechos humanos, y de aun mayor trascendencia moral, tiene que ver con la posición del Estado a la hora de decidir estrategias de mitigación que, para evitar un coste económico enorme, renuncien a la supresión del contagio y supongan poner en peligro la vida de muchas personas vulnerables, sobre todo mayores.

5.6 Igualdad de género

Como ha ocurrido en el caso de otros brotes epidémicos, el impacto de género de la pandemia (y de la crisis que conlleva) sigue siendo ignorado. Y, sin embargo, pasar por alto este enfoque tendrá un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres, y profundizará las actuales brechas de desigualdad. Las mujeres ocupan mayoritariamente el trabajo a tiempo parcial y el empleo informal, asumen en mayor medida la carga de los cuidados de los hijos y de las tareas domésticas, y el riesgo de padecer violencia de género se eleva en la actual situación de confinamiento (en la que muchas mujeres tienen que convivir con su agresor).

Adicionalmente, este contexto de crisis e incertidumbre puede agravar la falta de avances globales en materia de igualdad de género que ya se produjo en 2019, pese a la intensa movilización social en favor de los derechos y libertades de las mujeres en un número cada vez mayor de países. Junto a tímidos progresos como un ligero incremento (de un punto porcentual) en la participación política de las mujeres en los ámbitos parlamentario y ministerial, o la elección de una mujer, por primera vez en 60 años, al frente de la Comisión Europea, los datos globales indican que la violencia contra las mujeres se incrementa (en particular la cifra de feminicidios), la brecha económica se amplía, y las mujeres apenas representan el 6% de los jefes de Estado y de gobierno de todo el mundo.

La pandemia global amenaza también el *momentum* que marcaba este año 2020, aniversario del Programa y la Plataforma de Acción de Pekín para la protección y la promoción de los derechos y libertades de las mujeres, acordado por 189 países. Junto a esta pérdida de impulso, el cuestionamiento de algunos derechos y libertades como ámbito de confrontación política nacional (que amenaza con romper los consensos logrados en las últimas décadas en las organizaciones y foros multilaterales) puede contribuir, aún más si cabe, a los retrocesos

recientes, y dificultar que la igualdad tenga un lugar propio en las agendas nacionales e internacionales.

En un contexto de cambios geopolíticos y de erosión de los derechos y libertades de las mujeres, al que hay que sumar las nuevas urgencias y prioridades marcadas por la crisis del COVID-19, la igualdad de género requerirá del impulso decidido, en los planos nacional e internacional, de los países más comprometidos. Seguirá siendo esencial el liderazgo que el presidente del Gobierno ha venido demostrando en los foros multilaterales (en los que ha marcado como objetivos clave una definición conjunta del feminicidio y una legislación homogénea sobre esta materia, la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, y contra la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil, así como la voluntad de defender los consensos multilaterales en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y de mantener el liderazgo en materia de Mujeres, Paz y Seguridad). Para ello, será necesario liderar con el ejemplo en el ámbito nacional, movilizar recursos en el internacional, y poner en marcha acciones concretas pendientes, como la evaluación del II Plan de Acción Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023 (que aún no ha ofrecido resultados) y la promoción de mujeres en los puestos internacionales de decisión, entre otras medidas.

Po lo que hace al nuevo ciclo político europeo, España debe también marcar un perfil claro (en colaboración con otros Estados miembros como Suecia, los Países Bajos y Finlandia) para resituar la igualdad de género en un lugar prioritario en la agenda comunitaria. La revisión de la Estrategia Global Europea no debería ser una oportunidad perdida para incorporar con mayor determinación la igualdad de género en la dimensión exterior de la UE, mientras la nueva Estrategia Europea de Género de la Comisión requerirá de un respaldo firme para darle centralidad como objetivo del proyecto europeo en su dimensión interna. A la vista de las primeras respuestas a la crisis del COVID-19, la Estrategia parece ya, lamentablemente, papel mojado.

La ministra de Asuntos Exteriores señaló en su comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso que se adoptará una política exterior feminista, lo que incluirá "sensibilidad en materia de género en todas las políticas e instrumentos de acción exterior, incluida la cooperación al desarrollo; la protección a las víctimas españolas de violencia de género en el extranjero; o incrementar la presencia de mujeres en la Carrera Diplomática y en puestos de responsabilidad", abordando la igualdad tanto en la dimensión externa como interna de la acción exterior. La paridad en los nombramientos de las cuatro Secretarías de Estado en el MAUEC representa un avance de enorme relevancia, pero a los logros recientes habrá que sumar nuevos objetivos "hacia dentro" (como el nombramiento de más mujeres como jefas de Misión, en particular en países clave como los del G20), y sobre todo en la articulación "hacia fuera", que hagan de la igualdad de género efectiva un objetivo estratégico de la política exterior, con entidad propia y carácter transversal.

Conclusiones

Desde que hace ya casi 10 años decidimos lanzar esta serie anual, nuestra pretensión ha sido satisfacer varios propósitos a la vez. Primero, identificar los grandes temas del contexto internacional y europeo, conectándolos con la posición de España en los mismos. En segundo lugar, vincular ese análisis de la coyuntura de la agenda exterior con las perspectivas más a largo plazo. Tercero, hacer un balance de lo ocurrido en el pasado inmediato junto a un ejercicio prospectivo de lo que está por venir en el año. Y, por último, combinar el análisis neutro con un enfoque más valorativo e incluso prescriptivo. Alcanzar todos estos objetivos simultáneamente, y hacerlo de manera colectiva pero coherente, no es tarea sencilla, pero echando la vista atrás podemos concluir con relativa satisfacción que se ha conseguido en ediciones anteriores. Los lectores de este trabajo han encontrado siempre varios productos en uno: anuario que repasa los grandes desafíos globales y europeos; examen periódico de la política exterior española; hoja de ruta sobre lo que se puede esperar a lo largo del año; y, por fin, catálogo de recomendaciones para defender mejor los intereses y valores mayoritarios de nuestra sociedad.

En esta ocasión, sin embargo, la tarea ha alcanzado tal dificultad que nos ha obligado a retrasarla algo más de un mes con respecto al calendario previsto. La razón de esa aparición tardía y de la complejidad se refleja incluso en el título del documento, que por vez primera incorpora un apelativo al nombre de la colección: “España en el mundo en 2020: el año del coronavirus”. Para ponderar cómo ha impactado la pandemia en su elaboración hay que tener en cuenta que en enero las previsiones al uso hablaban de un año más o menos tranquilo y en general algo mejor que el anterior en el nivel global, en el europeo, en los escenarios regionales y en el de la propia diplomacia española. A pesar de los importantes problemas de fondo existentes, la cita electoral en EEUU auguraba una distensión temporal con China; se preveía también una recuperación económica mundial; los posibles avances en la acción climática y la tradicional tregua olímpica apuntaban a un año con frutos en la cooperación internacional; la UE enfilaría el arranque de una nueva Legislatura con el Brexit resuelto y la negociación presupuestaria como principal preocupación; América Latina tendría un año menos convulso que el que dejaba atrás; y, sobre todo, España podría desplegar por fin un programa de acción exterior proactivo e ilusionante tras una larga interinidad.

Lamentablemente, el COVID-19 lo cambió todo. Ninguno de los pronósticos que parecían razonables hace dos meses se sostiene en el momento en el que escribo estas conclusiones. Es verdad que la posibilidad de una epidemia siempre se menciona entre los riesgos globales, pero no se ha podido anticipar cuándo iba a ocurrir ni se ha sabido afrontar eficazmente. Lo que nos obliga, por cierto, a un reconocimiento de modestia como expertos y de cierto sobrecogimiento ante la incertidumbre en la que vivimos. Causa impresión, por lo cambiante que es la situación en un mundo tan interconectado como el actual, releer ahora las menciones a la emergencia sanitaria en el discurso que a principios de febrero dirigió el Rey Felipe VI al cuerpo diplomático acreditado en nuestro país para felicitar el nuevo año: “quiero trasladar al pueblo amigo de China nuestra más sincera expresión de solidaridad y apoyo en estos momentos especialmente difíciles” y “España valora los importantísimos

esfuerzos para lograr una gestión eficaz de la crisis, que nos afecta a todos; y ha manifestado desde el primer momento su disposición para cooperar con China, en lo que esté en nuestra mano, para contribuir a contenerla y superarla".²⁰

Aunque la pandemia golpea ahora mucho más cerca, seguimos sabiendo poco sobre cómo evolucionará de aquí a final de año, y son muchas también las dudas a la hora de hacer predicciones sobre los asuntos no referidos a la salud. Algunos pronósticos hablan de un prolongado destroz económico, mientras otros dibujan más bien una breve recesión seguida de fuerte rebote. Hay quien opina que todo esto fortalecerá al Estado-nación y quien en cambio ve una gran oportunidad para la gobernanza post-Westfaliana. Contamos ya con estudios que auguran que la globalización retrocederá, pero algunos análisis alternativos apuntan sólo a una pausa y eventual reconversión de la misma. Muchos dicen que China saldrá bien parada y herido de muerte el liderazgo norteamericano, aunque el impacto bien podría ser negativo en la primera (el resto del mundo querrá ser menos dependiente de una potencia lejana y opaca) y positivo en EEUU, si la crisis ayuda a tener en 2021 un presidente que vuelva a pensar su país como *a city upon a hill*.²¹ También se duda si la UE quedará desacreditada o si por el contrario veremos fuertes avances en la integración. Como cabía esperar, ya son muy numerosos los debates (y las discrepancias) que están surgiendo sobre los efectos del virus en cuestiones tan dispares como la implementación de la Agenda 2030 (¿más conciencia de la fragilidad de la humanidad o auge de prioridades materialistas?); los hábitos sociales (¿inclinados hacia la solidaridad o hacia la desconfianza?); la erosión o no de los populismos; el regreso de los expertos frente a los charlatanes; o la desacreditación definitiva de un saber científico demasiado imperfecto, entre otros muchos. Ni siquiera sabemos, en fin, si nos encontramos ante un auténtico parteaguas que dividirá el siglo XXI o si se trata de un fenómeno impactante pero no tan perdurable.

En todo caso, desde el reconocimiento de la incertidumbre sobre lo que nos espera, sí creemos que el resultado de este trabajo puede ser una vez más de utilidad para decisores, estudiosos y ciudadanía en general. Nos gustaría, como es lógico, que el panorama mundial fuera distinto y que la posición de nuestro país en el mismo apuntase ahora mismo mejor. Pero nuestra aportación quiere modestamente contribuir, sin alarmismo y sin caer tampoco en imprudente improvisación, a ordenar ideas, ubicar la pandemia en el contexto de los demás temas de la agenda internacional de España, y recomendar posibles vías de actuación. En suma, ofrecemos un trabajo coral y con vocación de exhaustividad sobre cómo nuestro país se enfrenta o debe enfrenarse al coronavirus en su política exterior y europea.

Junto a la crisis sanitaria, y precisamente para calibrar en su justa medida qué nos estamos jugando, no hemos querido ignorar que siguen presentes otros muchos retos donde es

20 Palabras con motivo de la recepción al cuerpo diplomático acreditado en España, 5/II/2020, https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=6223.

21 Expresión que proviene de una cita bíblica (*'Ye are the light of the world. A city that is set on an hill cannot be hid / Neither do men light a candle, and put it under a bushel, but on a candlestick; and it giveth light unto all that are in the house / Let your light so shine before men, that they may see your good works, and glorify your Father which is in heaven'*, de Mateo 5:14-16), empleada por el puritano inglés John Winthrop el 21 de marzo de 1630 en Southampton, antes de embarcar hacia Boston. Se ha utilizado con posterioridad en el mundo político norteamericano para expresar que EEUU debe actuar como un faro de esperanza para el mundo.

necesaria más y mejor proyección española. A corto plazo la prioridad tiene que ser ganarle la batalla al virus. Pero la urgencia no debe hacer perder de vista la necesidad de reflexionar con rigor sobre el avance tal vez demasiado desordenado de la globalización, sobre lo que necesitamos de la integración europea y sobre las deficiencias de nuestra proyección multilateral y bilateral. Una conversación donde nos jugamos –y no es metáfora– la vida y en la que queremos implicar a los representantes políticos, a los actores sociales y a la ciudadanía individual. Los países más cohesionados, más maduros, más informados, y más sensibles a la interacción entre lo nacional y lo internacional serán sin duda capaces de afrontar mejor este reto y otros de similar o mayor envergadura que pueden venir luego.

Charles Powell

Director del Real Instituto Elcano

*Coordinado por **Ignacio Molina**, con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escibano, Mario Esteban, Enrique Feás, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Patricia Lisa, Carlos Malamud, Ainhoa Marín Egoscozábal, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivié, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Aitor Pérez, Fernando Reinares, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg, Ilke Toygür y Álvaro Vicente**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.*

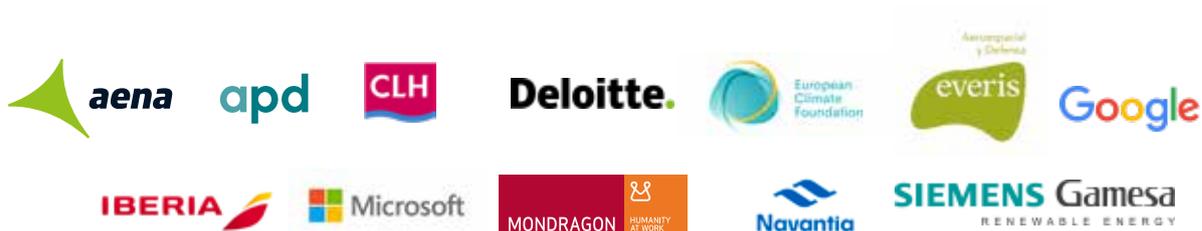
Con el patrocinio de



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

