
España en el mundo en 2021: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) – Febrero 2021

España en el mundo en 2021: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.) – Real Instituto Elcano – Febrero 2021



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

© 2021 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 2021: perspectivas y desafíos

Contenido

Resumen

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2021?

- 1. La acción exterior entre la pandemia y la renovación estratégica**
- 2. Perspectivas económicas y de seguridad**
- 3. España y los desafíos globales**
- 4. España y los desafíos europeos**
- 5. España y los desafíos regionales**

Conclusiones

Resumen¹

Ésta es la novena edición del trabajo que elabora el equipo de investigadores del Real Instituto Elcano para analizar los principales rasgos del escenario internacional en el nuevo año y los desafíos a los que debe enfrentarse España durante 2021. La coyuntura viene lógicamente marcada por la pandemia y el análisis se centra en cómo su impacto afectará en los próximos meses a la posición internacional del país, a la Unión Europea (UE) y al resto del mundo. El documento arranca con un panorama general de la política exterior española donde destaca el propósito del Gobierno de impulsar, en un contexto de crisis sanitaria y económica y de fuerte polarización política interna, una nueva Estrategia de Acción Exterior. En esta primera sección también se analizan las cuestiones relativas a la presencia global de España, la gestión de la imagen del país y la diplomacia cultural.

A continuación, se examinan los efectos sobre España de las perspectivas económicas mundiales en sus distintas facetas (estímulos fiscales, estabilidad financiera, comercio, energía, demografía y dinámicas migratorias) y las principales amenazas a la seguridad. Esa dimensión está marcada por la rivalidad geopolítica dominante entre Estados Unidos (EEUU) y China, que entra en una nueva etapa por la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, e incluye el tratamiento de las cuestiones de defensa y del terrorismo yihadista. La tercera sección analiza el papel de España en los asuntos globales y en los foros de gobernanza multilateral, donde este año adquiere singular importancia la gestión de la salud pública y la transformación tecnológica, mientras la Agenda 2030 sirve de marco para articular los contenidos relativos a la cooperación al desarrollo, la acción climática, la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género. En cuarto lugar, se examina el momento actual de la UE y sus esfuerzos para dar respuesta a la crisis junto a otros asuntos como la Conferencia sobre el futuro de Europa, la nueva relación con el Reino Unido o la rivalidad con Rusia. El documento realiza finalmente un repaso a los desafíos de la acción exterior española en los diferentes espacios regionales: EEUU, América Latina, Magreb y Oriente Medio, África Subsahariana y Asia-Pacífico, para cerrar con unas conclusiones.

¹ Documento coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Emma Carrasco, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Enrique Feás, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Carlos Malamud, Ainhoa Marín Egoscozabal, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivé, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Fernando Reinares, Ramón Sanz, 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 2021?

Por noveno año consecutivo, el Real Instituto Elcano publica un documento que examina las perspectivas y desafíos internacionales del nuevo año desde un enfoque español. Aunque estas palabras de presentación siempre han tenido un contenido institucional dominante, me ha gustado añadir también una breve reflexión de fondo sobre el año y de ahí la apostilla “¿qué podemos esperar?” que invariablemente he introducido en estas casi 10 ediciones de la serie. La cuestión es que, en 2021, más que esperar, desesperamos, y lo que hacemos es ansiar que termine la espera. Pocos sentimientos más nítidos y compartidos literalmente por todo el mundo que ese anhelo de recuperar cuanto antes la situación de relativa normalidad que la pandemia nos ha arrebatado. De volver, simplemente, a la situación de hace justo un año.

No obstante, y para demostrar que las sensaciones de desazón son siempre relativas, recuerdo que antes incluso de que el coronavirus fuese una noticia secundaria que los corresponsales de prensa en China mencionaban en la sección de internacional de periódicos o telediaros, ya pensábamos que vivíamos malos tiempos. En mi felicitación navideña que precedió al malhadado 2020, decía que todo a nuestro alrededor parecía desmoronarse. Quién podía pensar que las dos grandes democracias del mundo, el Reino Unido y EEUU, a las que he admirado siempre, estarían en la deplorable situación del *Brexit* o de una presidencia de Trump que parecía no tener fin. Que Francia ardía casi cada semana, que Italia no sabíamos por dónde caminaba, que América Latina se arrastraba desde el Rio Grande a la Patagonia entre revueltas populares y Estados fallidos, o casi. Y que aquí en casa, cuando creíamos por fin haber normalizado España (otro país europeo más, una democracia aburrida, como debe ser), resulta que sí, que éramos otro país europeo más, pero con todos sus problemas y pocas de sus soluciones. Europa no es ya la solución de nuestros problemas, como vaticinó Ortega, sino una más de nuestras cuitas.

A veces digo que el futuro no es lo que era, pero, como se ve, resulta que el pasado tampoco. Idealizamos la situación de hace tan solo 365 días, que no era en absoluto envidiable, y tal vez tendemos a exagerar los males presentes, sin reparar quizá en sus lados esperanzadores. Ya he advertido otros años en esta sección sobre esa tendencia a fijarnos solo en los aspectos negativos de la realidad mundial y no apreciar los avances o el simple transcurrir sin graves sobresaltos. Es un efecto del sesgo de los medios de comunicación. *Good news is no news*, las buenas noticias no venden aunque, como señalaba el viejo Hegel, los períodos felices de la humanidad carecen de historia, en ellos no pasa gran cosa. Justo al contrario de lo que ahora nos ocurre, anegados de noticias, usualmente no buenas. Una pequeña anécdota personal: cuando me llegan las noticias sobre España de la prensa extranjera, que elabora a diario el Real Instituto Elcano, casi las valoro al peso. Mucho peso, mucho papel, mala cosa.

Por supuesto que, para todas aquellas tragedias que ha supuesto la enfermedad, ese mal de muchos no es consuelo, y resulta casi frívolo querer sugerir tal cosa. No lo estoy haciendo. Sin duda, el COVID-19 quedará en nuestra memoria para siempre como un azote que nos arrebató muchas vidas, generó mucho dolor (todavía por estallar), agotó a sanitarios y

servidores públicos, arruinó negocios, dificultó la educación e impidió a todos disfrutar de muchos abrazos. Pero sí quiero decir que, como analistas, siempre hay que sobreponerse a esa tentación (tan alimentada por las redes sociales) de explotar el miedo.

Ahora tenemos perspectiva para valorar que, sin perjuicio de los graves problemas que existían, tampoco estábamos tan terriblemente mal hace un año. Y estoy seguro de que pronto valoraremos también las luces que se encendieron mientras padecíamos la sombra generalizada de muertes, urgencias hospitalarias abarrotadas y confinamiento. Podemos fijarnos en la enorme vulnerabilidad que 2020 nos ha mostrado, pero también en el hecho de que la humanidad entera haya tomado conciencia de que se enfrentaba a una misma experiencia y que debía responder unida (algo que ni siquiera puede predicarse del otro gran desafío global que es el cambio climático). Y, entre otras alegrías que matizan la calamidad, hemos asistido al espectacular desarrollo tecnocientífico de la vacuna, celebrado el paso adelante en la integración europea y el final del *Brexit* y, sobre todo, respirado aliviados por el relevo en la Casa Blanca. Aquí en casa, aunque no puedo evitar la preocupación por un panorama tan polarizado y esa duradera tormenta perfecta de crisis económica, política y territorial, la calidad del sistema democrático inaugurado en 1978 encaja golpes, fuertes, pero resiste, pese a quien pese. Y nuestra política exterior, aunque también sufre por un contexto doméstico muy delicado, no se desvía de los parámetros estratégicos euroatlánticos.

Pues bien, nuestra voluntad con esta publicación es, una vez más, hacer esa mirada ponderada. Advertir peligros y debilidades. Pero también apuntar avances y fortalezas. Y, al mismo tiempo que se hace un repaso a los grandes temas del contexto internacional y europeo en el momento actual o que se explora cierta prospectiva sobre cómo evolucionará la agenda en el horizonte inmediato, introducir una mirada específicamente española. Dónde se coloca nuestro país en cada uno de los ejes temáticos y geográficos que examinamos; y qué es lo que podría hacerse para defender mejor, a corto, pero también a medio-largo plazo, nuestros intereses y valores. El equipo completo de investigadores, desde el campo de especialización de cada uno, bajo la coordinación de Ignacio Molina, pero conformando un producto coral, analiza todo eso de modo simultáneo y con el máximo rigor posible.

Un enfoque riguroso que es ya marca del Real Instituto Elcano y que no deja de proporcionar satisfacciones, incluso en un año tan complicado donde la mayor parte de nuestras actividades tuvieron que realizarse de modo virtual, sin que, por cierto, eso impidiese la visita presencial de SSMM los Reyes a final de mayo a la sede del Instituto, justo cuando acababa el estado de alarma, para analizar con expertos internacionales la situación de la pandemia en el mundo. Ahora que se van a cumplir 20 años desde nuestra fundación, es imposible no agradecer ese apoyo activo de quien durante todo este tiempo ha sido y es nuestro presidente de honor, primero como Príncipe de Asturias y luego como Rey Felipe VI. Un apoyo que tratamos de corresponder trabajando a favor de los intereses y valores de España en el mundo. Reflexionando con rigor e independencia intelectuales sobre los cambios que se están produciendo en el orden internacional, en el proceso de integración europea y en el papel que nuestro país puede y debe desempeñar en ambos.

El teletrabajo ha potenciado nuestra productividad con numerosas publicaciones y un sinfín de actos virtuales. La audiencia de nuestra producción ha aumentado significativamente. Las visitas a la web se han incrementado hasta superar los dos millones en 2020. Y las menciones en medios de comunicación se han casi duplicado hasta llegar a más de 4.000, destacando especialmente la presencia en medios de comunicación internacionales (casi la mitad de las totales). Además, 2020 nos ha traído la gran satisfacción de saber que el Real Instituto Elcano ha ascendido, al menos en lo que se refiere a reputación entre sus pares, al segundo puesto de *think tanks* de Europa Occidental y al 11º del mundo de los dedicados a Política Exterior y Relaciones Internacionales, según el *2020 Global Go To Think Tanks Index* (GGTTI) que elabora cada año la Universidad de Pensilvania. Un reconocimiento que debe servir como acicate e incentivo. No es verdad, y lo sabemos: no somos mejores que Chatham House o la alemana SWP, pero quizá podemos hacer que este vaticinio acabe siendo una profecía autocumplida.

Pero no nos paramos en los éxitos logrados. De cara a 2021, nuestro Plan de Actuación es más nutrido que nunca y está lógicamente marcado por el COVID-19 y el análisis de cómo afectará al devenir de nuestro país, de la UE y del resto del mundo. Abordaremos de manera prioritaria y transversal los esfuerzos que se deberán realizar desde España para aprovechar los recursos e iniciativas impulsados desde el ámbito europeo en respuesta a la crisis, y que ofrecen una oportunidad única para acelerar (y reorientar, al menos en algunos ámbitos) la imprescindible modernización económica, social e institucional de nuestro país. Este reto otorga mayor sentido, si cabe, al trabajo que ya veníamos impulsando sobre el ecosistema de influencia de España en la UE desde nuestra Oficina de Bruselas, que nos está permitiendo comprender mejor cómo se pueden moldear algunas de las grandes políticas europeas, como son las tecnológicas e industriales, o las centradas en la energía y el cambio climático, sin olvidar las que han adquirido un renovado protagonismo a raíz de la crisis, como las dedicadas a la dimensión social del proyecto europeo, las migraciones, la sanidad o la cooperación al desarrollo.

Por otro lado, seguiremos estudiando el papel que la UE puede desempeñar en el escenario internacional. La pandemia ha recrudecido la rivalidad entre EEUU y China, por lo que resulta obligado analizar el posicionamiento de la UE ante dicho fenómeno, sobre todo a la luz de la llegada de Joe Biden a la presidencia estadounidense que permite pensar en una relación transatlántica más equilibrada. A su vez, ello podría influir en el debate actualmente en curso sobre el futuro de la OTAN, al que también prestaremos atención. Y a las consecuencias de la rivalidad geopolítica entre Washington y Pekín para la relación de la Unión y sus Estados miembros con las distintas regiones relevantes para España, como América Latina, el Magreb, Asia-Pacífico y África Subsahariana (españoles por favor, volvamos a mirar al sur de una vez). A nivel global, la pandemia parece también haber acelerado algunas de las grandes tendencias que ya veníamos examinando, como la digitalización, la desinformación, el proteccionismo, las debilidades de la gobernanza multilateral y la dualización de nuestras sociedades (globalizados *versus* territorializados) generando mayor desigualdad e incluso pobreza absoluta.

Por supuesto, la crisis sanitaria, económica y geopolítica derivada del virus no puede hacernos perder de vista otras temáticas importantes no directamente relacionadas, como el terrorismo yihadista, la agresividad de Rusia o el *Brexit*. Por último, cabe mencionar que inauguraremos una nueva línea de trabajo sobre el papel de las ciudades globales, como Madrid o Barcelona, en el orden internacional, aprovechando la reciente incorporación del Ayuntamiento de Madrid a nuestro Patronato. Seguimos cansinamente pensando el mundo como un orden de Estados (eso nos dicen las estadísticas), como si fueran mónadas auto-subsistentes, cuando la globalización muestra que la estructura profunda del mundo –el verdadero *deep state*– es un orden de flujos societarios entre grandes (ya inmensas y crecientes) áreas metropolitanas. El mundo futuro, al menos su infraestructura, puede que sea más de las áreas metropolitanas que de los Estados.

Antes de terminar, no puedo obviar una nota personal porque estas palabras, que son de presentación, también tienen que servir de despedida. Son las últimas en mi calidad de presidente y quiero aprovechar para expresar mi satisfacción y gratitud a toda la comunidad que conforma el Real Instituto Elcano por estos nueve años. Al Patronato y su Comisión Ejecutiva, a los miembros del Consejo Científico, al vicepresidente y al director, y por supuesto a todo el equipo humano que ha hecho posible tanto logro. Creo poder afirmar que el Instituto está hoy consolidado. En la parte investigadora, lo demuestra la ambición de los proyectos, el impresionante y creciente número de publicaciones, el plantel de brillantes investigadores (que es multidisciplinar y roza la igualdad de género), las numerosas actividades desarrolladas, o los 24 Grupos de Trabajo que funcionan en la actualidad (integrados por un conjunto de 800 especialistas). En la parte institucional, destaca un Manual de Transparencia y Buenas Prácticas cuyos contenidos se respetan, una participación en las más importantes redes internacionales de *think tanks*, o una financiación sólida y diversificada (17% de patronos públicos, 66% de privados y un 17% de otras fuentes, incluyendo proyectos competitivos) que nos otorga estabilidad y autonomía. Pero todavía queda mucho margen para la mejora y estoy seguro de que el nuevo presidente, José Juan Ruiz, liderará nuevos progresos. Desde aquí le deseo la mejor de las suertes y mi total colaboración desde el Patronato.

Y les dejo ya con la lectura del trabajo. Verán que en 2021 el protagonismo seguirá siendo de la pandemia o, más rigurosamente, de su impacto. Hace unos meses reflexionaba sobre las consecuencias duraderas que tendrá, no sólo en el ámbito sanitario o económico sino también en el social y político. Y expresaba mi temor de que ahora se impusiera el instinto de buscar refugio en lo conocido, en la tribu, la nación, la religión, las comunidades “naturales”, para intentar blindarse, en paradójica negación de la indiscutible experiencia cosmopolita que se ha vivido. Pues sociedad tras sociedad, y ante el miedo y la incertidumbre hemos buscado refugio envolviéndonos como caracoles asustados en una doble concha institucional: las familias y los hogares, de una parte y, sobre todo, los Estados, que salen enormemente fortalecidos de la pandemia.

En las relaciones internacionales ya hemos asistido a algo de eso y ni siquiera el área Schengen ha resistido el cierre de fronteras. A corto plazo, a pesar del esfuerzo contra la enfermedad que ha compartido toda la humanidad, no ha avanzado el multilateralismo y ni siquiera la globalización, sino que más bien se han reforzado fronteras y Estados. La pandemia primero, y la crisis económica después, están generando una poderosa re-estatalización, justo cuando, a consecuencia de la globalización, parecían estar perdiendo protagonismo, y que está siendo aprovechada por los malos para una verdadero "asalto a la democracia", como ha denunciado *Freedom House* en su informe *La democracia confinada*.

No tenemos aún perspectiva para saber si esa tendencia de regreso al pasado, a una Westfalia global, y al particularismo se confirmará. Si a partir de ahora tendremos más populismos, nacionalismos y conflictividad, o si la gobernanza europea y global saldrá vencedora. Sólo tengo la certeza de que España debe recobrar la mirada que la sacó del ensimismamiento y la lanzó a los 40 años mejores de nuestra historia tras la Constitución de 1978. De una parte, mirar afuera, al mundo, a Europa y más allá (al sur), abandonando tentaciones endogámicas y particularistas. Y de otra, mirar más al futuro que al pasado, para abordar los problemas de nuestros hijos y nietos antes de las querellas de los abuelos. Pues, de momento, les dejamos a los jóvenes una terrible herencia de duda pública.

Pero aunque todo puede empeorar indefinidamente, y a veces ocurre, no tiene por qué ser así. Es más, depende de nosotros evitarlo.

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

1 La acción exterior entre la pandemia y la renovación estratégica

1.1. Política exterior

El año pasado estaba llamado a servir de recuperación del tiempo perdido en la política exterior española. Previamente, el bloqueo recíproco entre los partidos había consumido 11 meses exactos: desde el 13 de febrero de 2019, cuando el Ejecutivo en minoría de Pedro Sánchez perdió la votación de los presupuestos y hubo que disolver las Cortes de la XII Legislatura, hasta el 13 de enero de 2020 en el que, doble convocatoria electoral mediante, los ministros del primer gobierno central de coalición desde la Segunda República prometieran su cargo ante el Rey. Sin embargo, pocas semanas después de concluido ese largo período de interinidad, cualquier plan existente de relanzamiento diplomático fue desplazado por la pandemia. No solo hubo que reaccionar en el frente inmediato de los suministros sanitarios exteriores, el control en origen o en frontera de los flujos internacionales, o la asistencia consular a los nacionales en el extranjero, sino que toda la política europea y los grandes desafíos del orden internacional pasaron a interpretarse desde el tamiz del coronavirus y de su impacto.²

El COVID-19 no ha sido, desde luego, positivo para la posición internacional o europea de España –uno de los países más afectados del mundo, desde el punto de vista sanitario y económico– y tampoco ha servido para aminorar la fuerte confrontación política doméstica. Sin embargo, en la medida que casi toda la atención se concentraba en la enfermedad y sus múltiples efectos, tal vez sirviera para dotar de una misión clara a la acción exterior y en la UE aminorando –o, más bien, aplazando– las tensiones latentes en el seno de una coalición tan compleja como la que une al PSOE con Unidas Podemos. El arranque de 2021 ha evidenciado que no es fácil proyectarse fuera con cierta solvencia ni gestionar una diplomacia sin sobresaltos cuando, desde el seno del propio Gobierno, el socio menor le da la razón nada menos que a la autoritaria Rusia en un incidente entre los ministros de Exteriores de los dos países a cuenta de la calidad democrática de España.

Es verdad que, salvo la asignación no demasiado bien definida de los temas de la Agenda 2030 al vicepresidente segundo, Pablo Iglesias, casi todos los departamentos con dimensión exterior relevante están en manos de los socialistas (Asuntos Exteriores, Defensa, Asuntos Económicos, Transición Ecológica, Cultura y, por supuesto, la presidencia misma de Sánchez), pero ya ha quedado demostrado que ese reparto de carteras no servirá siempre de cortafuegos para que los debates políticos internos, algunos ciertamente pintorescos, no afecten demasiado a la política exterior y europea.

2 Charles Powell, Ignacio Molina y José Pablo Martínez (coords.) (2020), *España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional*, Real Instituto Elcano, junio, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/06547cd6-3756-4c9f-b5da-a444813dd3d0/Documento-Espana-y-la-crisis-del-coronavirus.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=06547cd6-3756-4c9f-b5da-a444813dd3d0>

Más positivo resulta que, gracias a la aritmética parlamentaria –frágil pero factible– que acompaña a la existencia de esta coalición, se lograron por fin aprobar unos nuevos Presupuestos Generales del Estado. En 2021 se incrementan las partidas para los Ministerios de Exteriores (un 17% más, lo que supone alcanzar 1.882 millones de euros) y Defensa (4,6% más, hasta 9.348 millones). Además de otros programas cualitativamente significativos, como la digitalización consular y del Instituto Cervantes, el grueso de ese aumento presupuestario se canaliza para la cooperación internacional y la modernización militar, aun cuando el gasto público español en esas dos partidas ni siquiera llega a la mitad de los bien conocidos umbrales de referencia en Europa Occidental que se cifran respectivamente en el 0,7% (ayuda al desarrollo) y 2% del PIB (seguridad y defensa).

La alta confrontación entre Gobierno y oposición en casi todos los aspectos de la agenda interior no se ha trasladado de manera especialmente acusada a la política exterior o europea y, de hecho, el PSOE, PP y Ciudadanos siguen mostrando un alto grado de coincidencia a la hora de votar en el Parlamento Europeo. Aunque ha habido algunos roces a cuenta, por ejemplo, de la negociación en la UE del crucial plan de recuperación o de la postura de Podemos hacia Venezuela, el contencioso del Sáhara Occidental y la dimensión exterior del conflicto catalán, los partidos opositores prefieren centrar sus ataques en otras políticas. Ni siquiera ha resultado controvertida en exceso la delicada negociación con el Reino Unido de un nuevo *modus vivendi* en el siempre sensible asunto de Gibraltar.

A ese relativo clima de consenso –o, si se prefiere no generar conclusiones desmesuradas, de cierta despolitización– contribuyen el perfil técnico de la ministra de Exteriores, Arancha González Laya, la reputación ortodoxa de la de Economía, Nadia Calviño, o la buena relación con las Fuerzas Armadas de la de Defensa, Margarita Robles. Pero, al margen de las personas, es también una muestra interesante de que, con independencia de un clima de polarización y hasta sectarismo que se extiende a tantas políticas, existe un acuerdo de fondo sobre los fundamentos de la acción internacional: europeísmo, multilateralismo y atlantismo. La propia imagen corporativa del Gobierno reivindica los dos primeros rasgos como estructuradores, no ya de su acción exterior, sino de todas sus políticas públicas internas y, así, se muestran las estrellas de la UE en el “España Puede” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía³ o se exhibe (si bien ahora de modo menos prominente que antes de la pandemia) el logo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Es un consenso de fondo en el que también participa la mayor parte de la sociedad española a tenor de las encuestas de opinión. A la luz de esa realidad, tranquilizadora en un contexto general tan crispado, resulta tristemente razonable pensar que no es tan negativo el bajo perfil de las Cortes, que sigue siendo uno de los parlamentos occidentales con menor intervención a la hora de definir y controlar la política exterior nacional.

El Gobierno, al menos ese núcleo socialista, no parece inclinado a giros doctrinales. Y así se expresa en la nueva Estrategia de Acción Exterior para el período 2021–2024, que el

³ Gobierno de España (2020), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

Consejo de Ministros remitió a las Cortes el 26 de enero.⁴ Se trata del segundo documento estratégico de este tipo, después del aprobado en 2015 por el Ejecutivo de Mariano Rajoy bajo el impulso del ministro García-Margallo, lo que afianza una cultura de definición de principios y programación de instrumentos para la acción exterior general que ya era propia de la seguridad desde hace 10 años (aunque sobre las bases previas de las numerosas directivas de Defensa Nacional) y de la cooperación internacional desde hace 20. A ese desarrollo positivo ayuda el reforzamiento de las funciones de planificación, coherencia y comunicación de la política internacional de España que recae desde el año pasado en la Secretaría de Estado para la España Global, responsable de elaborar el borrador de documento tras consulta con todos los ministerios, gobiernos territoriales, empresas, *think tanks* o académicos.

La Estrategia parte del diagnóstico de un escenario internacional con cuatro grandes fuerzas de fondo: interdependencia, complejidad, velocidad de los acontecimientos e incertidumbre. A partir de ahí, se identifican cuatro grandes fracturas globales: socioeconómica, ecológica, tecnológica, y política y de gobernanza. Se ubica a España entre quienes buscan respuestas inclusivas frente a este diagnóstico, adoptando una vocación europeísta y multilateral basada en los valores que definen la sociedad española y que en el exterior permiten explotar el carácter de país nodal y vertebrador. Se propone una acción exterior más propositiva, centrada en cuatro grandes principios rectores (más Europa, mejor multilateralismo, bilateralismo estratégico y compromiso solidario) y que estructura la actuación de España también en cuatro grandes ejes sustantivos: (i) Derechos Humanos, apoyo a los procesos de democratización, protección de la seguridad humana y fomento de una política exterior feminista e impulsora de la diversidad; (ii) apuesta por una economía internacional que trabaje por un nuevo contrato social e intergeneracional, desarrolle una diplomacia económica para el crecimiento y el empleo y aborde los grandes retos demográficos y migratorios; (iii) defensa de un planeta más sostenible en el que la diplomacia climática de España lidere; y (iv) contribuir en la mejora de los mecanismos de gobernanza global, profundizando el proyecto europeo y apostando por un multilateralismo reformado y reforzado que adapte sus instrumentos a las necesidades actuales y a la consecución de la Agenda 2030. Y, por fin, se programa el desarrollo geográfico de esos cuatro ejes en siete regiones.

Está por ver si este documento trasciende el mero ejercicio intelectual o si tiene traducción práctica a partir de este mismo año. Como el propio texto se compromete a una mejora de los medios e instrumentos con los que cuenta España para canalizar su acción exterior, a final de 2021 se podrá juzgar si realmente se están dando pasos efectivos. La Estrategia menciona algunos desarrollos interesantes como, por ejemplo, impulsar la modernización del servicio exterior a través de la mejora de sus medios humanos y materiales y de su digitalización, aumentar significativamente los fondos destinados a la cooperación para el desarrollo, introducir mecanismos que faciliten la integración y la acción coordinada de todas las administraciones, y capitalizar el amplio ecosistema español en el exterior (empresas y ciudadanos) en la acción diplomática.

4 Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021–2024*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Proyecto%20Estrategia%20Accio%CC%81n%20Exterior%202021–2024.pdf>

De todos modos, al margen de que las intenciones y la retórica sean acertadas, mientras el nivel interno no se supere el actual clima de crisis socioeconómica, los problemas de legitimidad política de sus instituciones y la conflictividad territorial en Cataluña, la posición internacional de España seguirá siendo mucho más débil de lo que le corresponde por potencial. Aunque el argumento puede ser utilizado al revés y, entonces, una política exterior más o menos compartida podría ayudar a identificar esa suerte de proyecto colectivo en el nivel interno que ahora mismo no existe. Explorar ese camino exige un gran esfuerzo para sobreponerse a inercias de actuación en Europa y el mundo que se remontan ya más de 10 años atrás.

1.2. Presencia global de España

Con los datos disponibles para la última edición del Índice Elcano de Presencia Global,⁵ que no recoge todavía las consecuencias de la actual pandemia, España había comenzado una leve recuperación de su proyección exterior, tras el fuerte impacto que supuso la crisis de 2008. Era, no obstante, una recuperación leve dado que no se alcanzaban los niveles previos a la crisis, aunque sí ha permitido mantener el 12º lugar que ocupa España en el ranking mundial, entre Corea del Sur y la India, ligeramente por encima de lo que le corresponde según el tamaño de la economía española, 13ª en PIB y muy por encima si se mide en población, donde ocupa la 30ª posición. Este repunte se debe sobre todo a la recuperación de la presencia económica (10º puesto mundial, por el crecimiento de las exportaciones de bienes primarios, servicios y del *stock* de inversión en el exterior) y también de la presencia blanda (11º puesto), donde sí se alcanzan los niveles previos a la crisis, empujada por el crecimiento del turismo internacional, fortaleciendo simultáneamente el carácter terciarizado y el perfil blando de la proyección exterior española.

Pero esa tendencia ya mostró en 2019 signos de agotamiento, registrándose de nuevo una reducción en términos absolutos de la presencia de España en el resto del mundo. Esta nueva contracción se debe tanto a la pérdida de presencia económica (por la reducción del *stock* de inversión en el exterior que no ha podido ser compensada con el tímido crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios), como también por la pérdida de presencia blanda, donde el crecimiento del turismo no ha podido sostener la merma en otras variables de la dimensión blanda (fundamentalmente información, educación y cooperación al desarrollo). Como se señalaba en la anterior edición de esta publicación, a los todavía perceptibles efectos de la Gran Recesión en la presencia global de España se suma ahora el impacto de la pandemia. Esto es así por su grado de apertura, pero también por su naturaleza, sesgada hacia dimensiones vulnerables de las relaciones internacionales, como el turismo. Y es que, según datos de la Organización Mundial del Turismo, el COVID-19 ha supuesto una caída del 76% en la llegada de turistas internacionales a España entre enero y octubre de 2020.

⁵ Índice de Presencia Global (2019), https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/soft_global/ES/2019

Previsiblemente,⁶ las dimensiones económicas de la globalización más golpeadas por la pandemia serán la energía y los servicios; dimensión, esta última, en la que España presenta una presencia global relativamente importante dada su condición, precisamente, de potencia turística, pero también de país terciarizado en términos más generales. El sector primario está mostrando, no obstante, una fuerte resiliencia a la pandemia, compensándose así estas pérdidas en términos de proyección exterior en un país con una importante cesta exportadora agroalimentaria. En lo que respecta a su presencia militar, al igual que la mayor parte de sus socios de la OTAN, España tiene previsto registrar un aumento gradual significativo en su gasto en defensa; aumento que, como se ha dicho en la sección anterior, ya ha empezado a producirse en los Presupuestos del Estado de este año y que recaerá sobre todo en el tipo de equipamiento militar que permite más proyección exterior y que, por tanto, contribuye a la presencia global. No obstante, y al igual que ocurre con las demás variables de presencia que implican el movimiento internacional de personas, es posible que el despliegue internacional de tropas se vea limitado en 2020 y aún en 2021. Aparte de en el turismo, las mayores caídas en la proyección blanda mundial se esperan en las variables de deportes, cooperación al desarrollo y educación. Son, estas tres, variables que contribuyen sólo marginalmente a la presencia global de España. Además, como se señala en este mismo documento, los compromisos presupuestarios adquiridos recientemente por España y por la UE en materia de ayuda oficial al desarrollo indicarían que, muy al contrario de lo previsto inicialmente por la organización *Development Initiatives*, la ayuda no solamente no se contraerá como resultado del COVID-19, sino que aumentará.

1.3. Imagen internacional de España

Como en tantos otros ámbitos, la cuestión de la imagen de España se ha visto influida por el suceso imprevisible de la pandemia, no porque ésta haya afectado negativamente al prestigio de España sino porque, al contrario, la enfermedad ha causado en el mundo entero un aumento del sentimiento de solidaridad universal, de identificación con el resto de los habitantes del planeta sometidos al mismo dolor y peligro. Los datos disponibles en este momento proceden de la peor fase de los confinamientos, las semanas entre marzo y abril de 2020, y muestran que el prestigio de España se mantiene, en términos de puntuación global, idéntico al del 2019, con una calificación de 7,5 sobre 10 y por tanto en el punto más alto de su evolución. El único país que ha sufrido un deterioro de su imagen internacional a causa del COVID-19 es China, por ser, hasta donde se sabe, el origen geográfico del virus causante de la enfermedad. Pero, en contra de lo que podía esperarse, y con los datos disponibles ahora, los ciudadanos no han rebajado su nivel de aprecio por otros países en función de cómo sus gobiernos han gestionado la pandemia. Por otra parte, salvo en casos manifiestamente deficientes (como el Brasil de Jair Bolsonaro o los EEUU de Donald Trump), o, por el contrario, envidiables en su eficacia (como Corea del Sur o Nueva Zelanda), no es fácil para la opinión pública distinguir la calidad de la gestión frente al virus, puesto que los resultados han variado de forma muy notoria a lo largo del año, y países que parecían en la primera parte del año un ejemplo de éxito por los escasos casos de contagio, como Alemania, se han colocado después en la posición contraria.

6 Iliana Olivie (2020), *La globalización en tiempos de pandemia*, Real Instituto Elcano, noviembre, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/114dab13-c5e7-4430-a69a-26dcb606f872/Olivie-La-globalizacion-en-tiempos-depandemia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=114dab13-c5e7-4430-a69a-26dcb606f872>

El casi completo dominio de la pandemia en los medios de comunicación del mundo entero ha convertido en residual cualquier otro tipo de información que pudiera haber afectado de un modo u otro al prestigio de España, ya sea por su situación económica o política. En particular, todo lo relativo al conflicto independentista catalán, que ocupó un espacio notable en los medios durante 2017 y 2018, ha estado prácticamente ausente de la atención de la prensa internacional hacia España en 2020. Habrá que esperar a contar con nuevos datos de encuestas para saber si el escándalo protagonizado por el Rey emérito, que ha recibido una cobertura mediática internacional, ha tenido alguna influencia sobre el prestigio de España.

España se mantiene en el grupo de cabeza de los países de más prestigio mundial –medido entre los ciudadanos de los países que forman parte del G7 más Rusia–, por encima del Reino Unido, Francia, Alemania o Italia. Estaba en la posición 12ª y ha pasado a la 13ª por el ascenso de Austria, que la sobrepasa ligeramente. Más contundente es el impacto de la pandemia en la autoestima de los españoles: tanto en el *Country Rep Track* como en el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) de 2020,⁷ se detecta una subida relevante del aprecio por el país, que puede interpretarse igualmente como producto de ese sentimiento de compartir con los demás ciudadanos una situación excepcional, de riesgo, que exige la adopción individual de medidas para proteger a los demás. Dicho de otro modo, se trata de una crisis que fomenta la identificación con los demás y por tanto la identidad colectiva. El resultado es que España sale por primera vez desde 2013 del muy pequeño grupo de países cuya autoestima está por debajo de la estima externa, una situación anómala por excepcional.

Como se ha señalado aquí a menudo, la imagen de España es muy fuerte en los elementos “blandos” (los relacionados con la forma de vida, el clima, el paisaje, la comida, el ocio, la sociabilidad, etc.) y más débil, aunque también buena, en los “duros”. En una evolución positiva, los últimos datos señalan un aumento mayor de la valoración internacional de estos aspectos españoles “duros”, como la tecnología o la gobernanza económica. La importancia del turismo como experiencia creadora de imagen queda confirmada por el resultado que muestra que son los extranjeros que más visitan España (británicos, alemanes, franceses) los que mejor opinión tienen sobre ella, mientras que, en el sentido contrario, aquellos que tienen una intensa relación migratoria con España, como Colombia o Marruecos, están entre los que expresan una valoración más baja.

La pandemia ha afectado de modo especial a la actividad turística, la primera y principal víctima económica del cierre de fronteras y esto se refleja también en las encuestas de imagen. La capacidad de atracción de España como destino turístico es el único elemento en el que se aprecia un impacto negativo del coronavirus sobre la imagen del país, no porque se penalice de modo diferente a España, sino porque, en general, se reduce la voluntad de viajar como turista a cualquier destino. Sin embargo, una macro encuesta cuyo trabajo de

7 Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) (2020), 41ª Oleada BRIE, abril, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7051e66-9052-4543-9fb3-0112a48e4c82/41BRIE_Informe_Abril2020.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a7051e66-9052-4543-9fb3-0112a48e4c82

campo se realizó en septiembre del 2020,⁸ muestra que España sigue ocupando una posición de liderazgo como potencia atractiva de turismo mundial y permite vaticinar la rápida recuperación del sector turístico español y la vuelta a la normalidad previa al coronavirus en cuanto se supere la crisis sanitaria tanto en España como en los países emisores de turistas.

1.4. Acción cultural

La pandemia ha afectado más a aquellos sectores culturales basados en la asistencia física, y por tanto más a aquellos países cuyos actores culturales están menos digitalizados y más orientados a acontecimientos y experiencias presenciales. Los datos que viene recopilando la UNESCO al respecto (y los debates de la iniciativa #Resiliart) manifiestan lo delicado de la situación: la industria turística –tanto el turismo cultural como el resto– está en sus mínimos históricos, el 95% de los museos permanece cerrado, la mayoría de los 1.121 sitios de patrimonio mundial permanecen sin actividad, mientras la producción audiovisual, la industria musical o la editorial muestran también los tremendos daños producidos en sus indicadores por la crisis sanitaria. Los grandes servicios digitales se han beneficiado, inevitablemente, del confinamiento y de la reducción de la actividad social en espacios públicos, lo que recuerda el histórico fuera de juego europeo en ese territorio, dominado por las distribuidoras y las *majors* estadounidenses, de Apple a Netflix, de Amazon a Disney, con la pequeña salvedad de la sueca Spotify. En el caso de las industrias culturales financiadas a través de publicidad, el año del COVID-19 es paradójico: por un lado, se baten todos los registros de consumo –en España, por ejemplo, la televisión alcanzó 5:02 horas de consumo medio diario en abril, 5:46 horas el 15 de marzo–, por otro, la publicidad ha descendido significativamente como consecuencia del enfriamiento de la economía –en el mismo ejemplo, un 20% menos de inversión publicitaria televisiva en España el pasado año–. Pese al apoyo directo de muchos Estados en la UE –dentro del Marco Temporal y de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus– y en todo el mundo, los efectos del coronavirus en el sector cultural están resultando tanto más devastadores cuanto más desprotegidos o debilitados se encontraban esos ámbitos de actividad en cada país. Es pronto para evaluar las consecuencias sobre el tejido cultural, pero si la crisis de 2008 supuso un retroceso de una década en los indicadores culturales de España, es previsible que vuelva a vivirse un escenario similar, siempre a expensas del modo y los plazos de la recuperación en la postpandemia, cuando ésta se produzca.

El Instituto Cervantes cumple este año 30 años de vida, pero lo hace en una situación delicada. En estas tres décadas nunca había dependido tanto de la generación de ingresos propios (a través de cursos, exámenes o patrocinios), que ya constituyen casi la mitad del presupuesto total de la red exterior más importante de la cultura española, lo que en este contexto supone afrontar pérdidas importantes. Una noticia algo más tranquilizadora son los casi 50 millones de euros que, con cargo al fondo de recuperación europeo, han sido destinados por los Presupuestos Generales del Estado a una imprescindible actualización tecnológica del Instituto, mayoritariamente con el nuevo Plan Digital de Enseñanza y Difusión

8 Estudio de posicionamiento de España como destino turístico, Real Instituto Elcano y Turespaña. Informe general de resultados, enero de 2021, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/96db16cc-4918-485f-9920-f86d68f9cb75/Estudio-posicionamiento-de-Espana-como-destino-turistico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=96db16cc-4918-485f-9920-f86d68f9cb75>

de la Cultura y la Lengua Española en el Exterior. Entretanto, están pendientes las aperturas de centros en lugares clave como Seúl (que volverá a aplazarse), Dakar o Los Ángeles. Esta última debería reforzar la presencia del Cervantes en los estados con mayor población latina, en línea con el reciente acuerdo firmado con la Diplomacia Cultural Mexicana para reforzar la cooperación hispanomexicana en la promoción internacional del español iniciada en 2018. México, con Perú o las repúblicas centroamericanas, estarán también en el centro de la actividad cultural coordinada desde la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas del Ministerio de Asuntos Exteriores –que cumple ahora 75 años– por la celebración de los bicentenarios de sus independencias.

España concentrará sus esfuerzos de presencia internacional en dos acontecimientos coordinados desde Acción Cultural Española (AC/E) (cuya dimensión está, por supuesto, supeditada a la evolución de la pandemia). El primero es la Exposición Universal de Dubái, prevista para el año pasado y trasladada al final de 2021 y el inicio de 2022, en la que el pabellón español en fase de construcción en estas semanas está despertando un gran interés. El segundo iba a ser, también en otoño, la condición de país invitado en la *Frankfurter Buchmesse*, la mayor feria editorial del mundo para un sector clave de la industria cultural española, pero tras la cancelación de 2020 la organización ha dispuesto el retraso de un año en el calendario (con lo que España esperará a 2022 para ocupar ese lugar central de la feria). Los grandes acontecimientos de proyección internacional quedarán completados, si el calendario de la pandemia lo permite, con los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de verano que comenzarán el 23 de julio en Tokio, un año después de la fecha prevista y con la firme voluntad del Gobierno japonés y del Comité Olímpico Internacional de que no sufran más retrasos.

Ninguna certeza para el campo cultural en 2021, salvo una: la recuperación de la normalidad, cuando pueda producirse, dejará las reuniones, las concentraciones, los acontecimientos y la presencialidad para más adelante. Y esto afectará, radicalmente, a sectores como el turismo, la educación presencial o la cultura de experiencias y eventos. Cuando los teatros, las salas de conciertos, las galerías y los museos vuelvan a estar llenos, la cultura y su proyección exterior habrá despertado de un mal sueño.

2 Perspectivas económicas y de seguridad

2.1. Economía

Tras una caída de la actividad económica sin precedentes en 2020 causada por los confinamientos para frenar la pandemia, la aparición de la vacuna del COVID-19 abre un claro horizonte de reactivación económica global para 2021. Sin embargo, la recuperación será muy asimétrica y estará rodeada de una enorme incertidumbre a la que hay que añadir algunos otros riesgos. La recuperación económica española, en cualquier caso, se verá complicada por el peso del turismo, la menor base industrial y, en general, la mayor dependencia de sectores a los que la distancia social afecta en mayor medida.

Aunque lo peor ha pasado y hay luz al final del túnel, la situación es todavía de incertidumbre radical, siendo muy difícil anticipar cuánto crecerá la economía y si el rebote de 2021 permitirá recuperar gran parte de lo perdido en 2020 sin que se produzcan importantes cicatrices en el sistema productivo en forma de desempleo y quiebras empresariales o si, por el contrario, se tardarán varios años en remontar la crisis y se produce un daño estructural en el potencial de crecimiento. La incertidumbre radical es una situación metafóricamente equivalente a estar conduciendo un coche en una carretera de montaña y entrar en un denso banco de niebla. La niebla podría disiparse en unos pocos metros (una rápida y efectiva distribución de la vacuna a nivel global que lleve a un *boom* del consumo y la inversión), pero también podría mantenerse durante kilómetros, y cuando se conduce con niebla por una carretera con muchas curvas, hay muchas cosas que pueden salir mal. No son riesgos que se puedan anticipar y asignarles una probabilidad, sino situaciones impredecibles que pueden aparecer por sorpresa.

La buena noticia es que hay un arsenal de medidas de política económica para suavizar el impacto de la crisis y, sobre todo, para minimizar las cicatrices permanentes de la pandemia sobre el sistema productivo, en particular sobre las PYME y el empleo. Las dudas iniciales sobre la capacidad de respuesta fiscal de España se han disipado gracias a la acción coordinada europea, tanto en política monetaria como presupuestaria. Ha surgido con rapidez un nuevo consenso keynesiano por el cual prácticamente nadie discute que gastar e invertir ahora para apoyar la actividad y el crecimiento futuro –mediante la emisión de deuda– es menos costoso a medio y largo plazo que el inmovilismo o los ajustes prematuros, que llevarían a aumentos del paro y a quiebras empresariales mucho mayores, que a su vez terminarían mermando las finanzas públicas. Además, el fondo de recuperación *Next Generation EU* y otras políticas europeas de acompañamiento permitirán a España contar con apoyos que harán que la deuda pública no crezca tanto como lo habría hecho sin ellas.

Mientras no haya inflación (y por el momento el riesgo es de deflación) no hay ningún límite para que los países con moneda fuerte y creíble como los de la Eurozona puedan emitir deuda sin temor. Las ratios deuda/PIB se dispararán, pero si no se incrementa ahora el gasto público lo hará todavía más en el futuro por la caída de la actividad. Además, la deuda es un *stock* y el PIB es un flujo, por lo que lo importante es tener el coste del servicio

de la deuda en niveles aceptables. Y esto, por el momento, está asegurado por el apoyo del Banco Central Europeo (BCE). De hecho, el coste del servicio de la deuda para España en porcentaje del PIB es menos de la mitad que en 2012. Eso no quiere decir que no sea esencial estabilizar la ratio deuda/PIB una vez se deje atrás la pandemia, lo que requerirá, en algunos países como España, reformas fiscales, estructurales y del gasto público para acabar con el déficit público estructural. Tan importante es gastar a corto plazo como dar credibilidad a las finanzas a medio plazo.

En todo caso, como ya pasó tras la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento, los bajos tipos de interés y algo de inflación deberían hacer la deuda sostenible en los países avanzados. En la zona euro esto es algo más problemático porque no se trata de una unión política y la política monetaria tiene impactos redistributivos sobre los que no hay necesariamente consenso. Sin embargo, tanto el BCE como los gobiernos de los países del norte de Europa parecen tener claro, de momento, que ésta es la única estrategia razonable para salir adelante. La alternativa son décadas de austeridad que podrían poner en riesgo la integración europea y la propia democracia liberal por el aumento de los populismos que seguiría al descontento social, justamente cuando la ciudadanía lo que pide a las autoridades es protección y seguridad.

Pero ni siquiera con todo este arsenal de apoyos se podrá evitar que aumenten la desigualdad y la precariedad. Ganadores de esta situación hay muy pocos, tal vez sólo las grandes empresas tecnológicas, que han visto sus beneficios dispararse. Para todos los demás, durante 2021, aumentarán las desigualdades de clase, género y oportunidades. Y las políticas públicas deberían hacer lo posible para que no se perpetúen. Para ello, los fondos europeos serán providenciales. Sin ellos, no habría habido prácticamente inversión pública en los países más golpeados en 2021, clave para aumentar el crecimiento potencial e impulsar la igualdad de oportunidades, al tiempo que anima a la inversión privada a través de su efecto multiplicador, especialmente en tiempos de incertidumbre.

Por si esta situación no fuera ya complicada, han aparecido riesgos adicionales en el horizonte. El primero es que aumenten los impagos y se deterioren los balances de los bancos europeos, con lo que se dificultaría la recuperación. Mientras dure la acción del BCE, lo que está garantizado en los próximos dos años, no habrá crisis de deuda soberana, pero el posible daño al sistema bancario no sería problema baladí.

El segundo, pasa por las interrupciones que pueda causar la nueva relación económica entre la UE y el Reino Unido a partir del 1 de enero de 2021, acordada *in extremis* y que asegura cierta fluidez en el comercio de bienes, pero que deja abiertos grandes interrogantes en materia de servicios y movilidad y que, claramente, será mucho peor que la situación anterior en términos económicos.

El tercero es el de impagos de deuda pública en países emergentes, que podrían desencadenar crisis financieras. Algunos países latinoamericanos (y en menor medida africanos y asiáticos) están viendo cómo colapsan sus ingresos por turismo, remesas y exportación de productos primarios al tiempo que tienen que aumentar su endeudamiento para hacer frente a los gastos derivados de la pandemia. Al no contar con bancos centrales tan creíbles o divisas

usadas como activos de reserva como las de los países ricos, las políticas monetarias expansivas se podrían traducir en fugas de capitales, depreciación de sus monedas e inflación, dando lugar a crisis de balanza de pagos que requerirían de un apoyo de las instituciones financieras internacionales, cuya munición es limitada.

Cuarto, aunque el cambio de presidente en la Casa Blanca reduce los riesgos globales porque deja atrás la errática, unilateralista y poco cooperativa política exterior de Trump, la victoria de Biden no va a significar una vuelta a los buenos y viejos tiempos del siglo XX que ansían los europeos. La relación transatlántica mejorará y las disputas comerciales se atemperarán (de hecho, es muy posible que se eliminen los aranceles establecidos durante la Administración Trump), pero la rivalidad entre China y EEUU continuará y los Demócratas no verán con buenos ojos la construcción de la autonomía estratégica de la UE ni los impuestos sobre las empresas tecnológicas o el carbón en frontera que la UE podría establecer unilateralmente. El equilibrio entre la autonomía estratégica europea y la cooperación comercial multilateral es complejo.

Por último, el mayor riesgo en el medio plazo es que la pandemia y la recesión deriven en una crisis política y social que dé nuevas alas al populismo nacionalista. Esto dificultaría la integración europea, la construcción de un orden internacional más cooperativo y la refundación del contrato social en los países Occidentales.

2.2. Energía

La energía internacional estará en 2021 pendiente de la evolución de la pandemia y la economía. El año pasado, pese a la emergencia sanitaria, el sector mantuvo su actividad estratégica gracias a los esfuerzos de todos sus actores. La caída de la actividad económica, los confinamientos y otras restricciones a la movilidad supusieron una reducción acusada de la demanda y los precios. En 2021, el sector seguirá centrado en gestionar las consecuencias de la pandemia y su evolución a corto y medio plazo. Las previsiones de fuerte rebote en la economía mundial y la demanda de energía afrontan el riesgo de nuevas olas y ciclos de confinamientos y restricciones. Hay incertidumbre sobre el ritmo y efecto económico de la vacunación, pero también sobre cuánto tiempo y en qué medida perdurarán el teletrabajo o la reducción de viajes y desplazamientos. Hay consenso en que la pandemia ha acelerado la transición energética y 2021 debería ver las primeras consecuencias. Las medidas europeas de recuperación y el plan español tienen un fuerte componente verde, el presidente Biden quiere que EEUU lidere la transición energética, y China, Corea del Sur o Japón han anunciado compromisos ambiciosos de reducción de emisiones. Dichos compromisos deberán plasmarse en la COP26 de noviembre en Glasgow y las inversiones de los planes de recuperación verde. España deberá seguir atenta al fondo de recuperación europeo y a facilitar su absorción con proyectos concretos y lo más consensuados posible con el propio sector y los gobiernos autonómicos y locales.

En 2021 también se asistirá a una recuperación gradual del mercado del petróleo: el rebote está descontado, pero no su magnitud. Según la Agencia Internacional de la Energía, la demanda de petróleo caería en 2020 en 8,8 millones de barriles diarios (mbd) y en 2021 se recuperarían 5,7 mbd, ambas cifras récord. Las previsiones de precios de la Administración de Información Energética estadounidense (US EIA) para los primeros meses de 2021

mantienen los niveles de finales de 2020, en el rango de los 50 dólares para el Brent, aunque con tendencia al alza, aunque hay previsiones más optimistas que se acercan a los 60 dólares hacia final de año. En ese nivel, la mayor parte de la industria tendría flujos de caja positivos y podría reducir su endeudamiento, en máximos después del colapso de 2020. La mayor incertidumbre está en la demanda, que dependerá de la pandemia. El grueso de la recuperación en 2020 provino de China, mientras que en Europa la demanda del último trimestre cayó por la segunda ola. Olas sucesivas en 2021 la mantendrían deprimida, algo interiorizado por la OPEP que previsiblemente mantendrá el acuerdo de finales de 2020 para aumentar la producción en apenas 0,5 mbd con revisiones mensuales. En EEUU, la EIA espera que la producción de petróleo caiga de 12,2 mbd en 2019 para estabilizarse en 11,1 en 2021. También se cuenta con que la producción de Libia siga llegando al mercado. En cambio, las posibilidades de que 2021 vea el regreso de barriles iraníes parece reducida. Aunque la Administración Biden quisiera iniciar conversaciones para revertir las sanciones, no es probable que lo haga antes de las elecciones presidenciales de Irán en junio, por lo que su regreso al mercado quedaría como pronto para 2022 si cumplierse los compromisos del acuerdo nuclear (JCPA).

Por lo que se refiere al gas natural, se consolidan las tendencias de cambio. El año 2020 fue el de la consolidación del gas natural licuado (GNL) estadounidense en Europa y en España. Durante varios meses, EEUU primero y Qatar después superaron a Argelia como primer suministrador de gas a España. Las exportaciones argelinas de gas a España han pasado de superar el 50% en 2018 a caer por debajo del 30% en los últimos 12 meses. En cambio, EEUU pasó a suponer el 17%, siendo ya el segundo exportador a España por delante de Nigeria, Rusia y Qatar. La recuperación de la demanda europea y de los precios del GNL podrían dejar más espacio para los suministros argelinos en 2021, pero las importaciones españolas e italianas podrían mantenerse en mínimos si los contratos vinculados al petróleo siguen por encima del precio del GNL pese a las recientes renegociaciones. La entrada en funcionamiento del gasoducto Trans-Adriático (TAP) añadirá suministros del Caspio. 2021 será clave para Argelia, que necesita atraer inversiones para revertir el declive de su producción y ajustar sus precios a la realidad de los mercados. La nueva ley de hidrocarburos de 2019 debería concretarse en 2021, cuando está prevista una nueva ronda de concesiones tras los fracasos de las últimas convocatorias. En Europa seguirá la pugna entre los suministros rusos y el GNL estadounidense, y deberá despejarse el futuro del gasoducto Nordstream2. EEUU ya ha ampliado las sanciones para 2021, pero los socios del proyecto esperan que culmine este mismo año. El gas del Mediterráneo Oriental seguirá instrumentalizándose políticamente, pero parece difícil que pueda entrar en competencia con los proveedores establecidos mencionados o nuevos entrantes como EEUU, especialmente si el contexto geopolítico sigue enrareciéndose. En 2021 la atención seguirá puesta en las exportaciones estadounidenses de GNL, que acabaron 2020 en niveles récord y precios al alza, y que se pronostica que aumenten un 30% en 2021.

La cuarta tendencia del panorama energético mundial en 2021 será la aceleración de la transición verde y la emergencia de una nueva geopolítica de la energía. En Europa, 2021 será el último año en que el Banco Europeo de Inversiones pueda financiar infraestructuras fósiles. La atención al gas y al petróleo deberá compartirse con los minerales de transición,

como cobre, cobalto o litio, cuyo reciente aumento de precios puede prolongarse en un súper ciclo en 2021. En 2021 habrá también proyectos renovables retrasados por la pandemia y los precios seguirán cayendo. Hasta ahora Oriente Medio adjudica los proyectos solares a precios más bajos, pero en 2021 habrá subastas importantes en España y Chile, mercados establecidos que pueden inducir ofertas agresivas. El año 2021 deberá despejar también las dudas sobre las medidas aplicadas por López Obrador en México, que ha cancelado subastas de renovables, revisado contratos y otorgado acceso preferencial a la generación convencional. Aunque algunos de estos cambios están en revisión, han generado gran incertidumbre y una disminución de la inversión renovable cuyo contexto deberá aclararse en 2021. La aceleración de la transición también entraña sus propios riesgos, sobre todo el impacto sobre sus potenciales perdedores, incluyendo países geopolíticamente importantes para España, como Argelia, Venezuela o Nigeria. Finalmente, el hidrógeno seguirá siendo la tecnología de moda, con proyectos en marcha en que España y otros actores podrán empezar a contrastar su potencial. La emergencia de la geopolítica de los electro-Estados sigue pareciendo prematura, pero en 2021 pueden empezar a verse las primeras consecuencias y posicionamientos.

2.3. Demografía y migraciones

En términos demográficos, el año 2020 ha sido excepcional por varios motivos, todos ellos relacionados con el COVID-19: la mortalidad ha aumentado y la inmigración total ha disminuido por las restricciones a la movilidad impuestas para combatir la extensión de la epidemia, pero esas mismas restricciones han favorecido la inmigración irregular por vía marítima al impedir las devoluciones. Por último, la enfermedad ha afectado también a la producción administrativa de los datos, dificultando o ralentizando el ritmo de los empadronamientos en los municipios, y ha añadido más dificultades a la ya sobrepasada administración de las solicitudes de asilo. En conjunto, la epidemia ha sido un factor inesperado que ha desmentido las previsiones demográficas hechas en los años anteriores.

Aunque es difícil precisar la cifra exacta, los datos oficiales señalan que la pandemia es responsable de 51.000 muertes en España durante 2020, lo que implica un 11% del total de las muertes del año (466.000), y expresa una sobremortalidad del 12% respecto a la media de los cinco años anteriores. Este aumento de la mortalidad ha venido acompañado de una reducción en la entrada de inmigración total, debida a las restricciones impuestas a la movilidad en todo el mundo. Las estimaciones del INE señalan una reducción muy notable del saldo migratorio que, pese a seguir siendo positivo (110.000 personas), lo es mucho menos que en 2019 (451.000). La combinación de ambos elementos, junto con una natalidad que se reduce ligeramente, desde niveles ya muy bajos, se traduce en un crecimiento casi inapreciable de la población en el año 2020, estimada por el INE en el 0,06%. La evolución demográfica del año 2021 seguirá marcada en buena parte por el impacto de la pandemia en los mismos frentes: sobremortalidad y restricciones a la movilidad, a lo que hay que añadir el efecto sobre la reducción de la natalidad que suelen tener las crisis económicas.

Durante 2020 la inmigración irregular ha ocupado el grueso de la atención mediática y política en este campo demográfico. España ha vuelto a ser, como en 2018, el principal punto de entrada de inmigración irregular a la UE, con flujos migratorios provenientes en

su casi totalidad del Magreb y de África Subsahariana, con la importante diferencia de que algo más de la mitad se ha dirigido a Canarias, reabriendo una ruta muy poco utilizada desde 2006. Las entradas irregulares por mar o por tierra (a través de Ceuta y Melilla) durante 2020 son superiores a las de 2019 (41.000 frente a 35.000) y superiores también a las respectivas en Italia o Grecia (31.000 y 15.000). Dos factores, al menos, explican este aumento: por un lado, el impacto de la crisis económica provocada por la epidemia y sus consecuencias en los países africanos, con incrementos sustanciales del paro y la pobreza. Por otro lado, el cierre de las fronteras internacionales en esos países, que ha hecho imposible la devolución de los inmigrantes llegados a las costas españolas. A esto hay que añadir el desvío de la atención de las fuerzas de seguridad de los países africanos hacia el cumplimiento de los confinamientos, las medidas de alejamiento y las restricciones a la movilidad, lo que ha disminuido su capacidad de vigilancia sobre la emigración irregular o las redes de tráfico de personas.

Buena parte de los cayucos llegados a Canarias en 2020 procedieron de la costa del Sáhara Occidental, una zona muy poco poblada y escasamente vigilada por las fuerzas de seguridad marroquíes, que, sin embargo, sí han logrado impedir la salida de inmigración irregular desde su costa norte. La sospecha de que esta permisividad hacia las salidas desde su costa atlántica expresa un intento del gobierno marroquí de obtener mayores compensaciones económicas de la UE ha sido mencionada, entre otros, por el vicepresidente de la Comisión para Asuntos Migratorios, Margaritis Schinas. La epidemia, por tanto, ha fomentado el deseo o la necesidad de emigrar y a la vez ha abierto un marco temporal de oportunidad en el que los que han conseguido llegar a territorio español han tenido expectativas bien fundadas de no ser devueltos ni confinados en los centros de internamiento. Ese internamiento sólo está justificado legalmente en los casos en que las autoridades pueden mostrar expectativas razonables de devolver a su origen a los inmigrantes llegados de forma irregular. Estos centros fueron vaciados en mayo, precisamente por la constatación de que los internados no podían ser devueltos.

La mitad de los inmigrantes irregulares llegados durante 2020 son marroquíes y han podido moverse libremente desde Canarias hacia otros puntos de España o hacia otros países de la UE. Con el objetivo de cerrar o disminuir esta afluencia irregular, el Gobierno español se ha movilizado para volver a abrir los canales de devolución que funcionaban antes de la pandemia, tanto con Argelia como con Mauritania, Senegal y Marruecos, con un éxito parcial que ha frenado el ritmo de llegadas. Mientras tanto, las Islas Canarias, y sobre todo la de Gran Canaria, se han visto desbordadas en su capacidad de acogida y el fenómeno ha causado conflictos políticos tanto internos en las Islas, con el reforzamiento del movimiento antiinmigración, como entre el gobierno de Canarias y el central. Mientras que el primero exigía el reparto de los inmigrantes con la Península, el segundo ha querido evitar cualquier medida que pudiera facilitar a los inmigrantes irregulares la llegada a su destino preferido en España o en otros países europeos. Esta actitud del Gobierno de España es también un gesto hacia los socios de la UE, preocupados por la apertura de esta vía de inmigración irregular hacia Europa.

Pese a las limitaciones a la movilidad, España ha sido en 2020 el principal receptor de peticionarios de asilo de la UE, con más de 84.000 solicitudes llegadas básicamente de ciudadanos latinoamericanos (venezolanos, colombianos, salvadoreños y hondureños). Estas nuevas solicitudes han encontrado una administración semiparalizada por el confinamiento y el trabajo a distancia, lo que ha venido a agravar el problema de saturación de los servicios públicos destinados a la gestión del asilo. Junto a esta deficiencia en la gestión, que se traduce en la imposibilidad de cumplir los plazos legales de resolución de las solicitudes, se plantea un problema de escasez de recursos públicos para la acogida de este alto número de solicitantes. Ante esto, el Gobierno ha modificado las normas para poder dedicar más recursos a los que ya han recibido el estatus de refugiado, impidiendo que los solicitantes que no han recibido aún una respuesta pasen a recibir las ayudas destinadas a esta segunda fase. Conviene recordar que en España sólo el 5% de los solicitantes de asilo recibe finalmente una respuesta positiva.

Durante 2021 la evolución de la pandemia marcará las migraciones. La difusión de las vacunas puede reactivar las economías africanas y abrir más las fronteras a las devoluciones, pero también puede facilitar las salidas. La reapertura de fronteras internacionales, en general, puede causar una mayor llegada a España de inmigración económica o de refugio, y también, a la vez, una nueva salida de españoles autóctonos hacia países europeos menos golpeados por la crisis económica, como ocurrió en los peores años de la anterior crisis. El uso que se haga en España de los fondos europeos para la recuperación tendrá un efecto en el tipo de inmigración que se reciba, en función de la clase de empleos que fomente. Europa será también clave en otro aspecto: el debate pendiente sobre el Pacto de Migración y Asilo ofrece una oportunidad a los Estados del sur de avanzar sus posiciones y lograr una mayor solidaridad en la acogida de los peticionarios de asilo.

2.4. Defensa y seguridad

La defensa no fue la víctima del COVID-19 que se esperaba en 2020, a diferencia de lo que ocurrió tras la crisis económica de 2008. La Directiva de Defensa Nacional de 2020, primero, y los presupuestos de defensa para 2021, después, mantuvieron la voluntad y la capacidad, respectivamente, de prorrogar el esfuerzo militar de los últimos años.

La Directiva de Defensa Nacional constata el retroceso del multilateralismo y los riesgos que plantean las dinámicas de competición y confrontación del nuevo contexto estratégico. Muchos de ellos como los asociados al proteccionismo, la competición tecnológica, la desinformación o la ciberseguridad, no son de naturaleza estrictamente militar, pero refuerzan la función de las Fuerzas Armadas en la gestión de crisis y emergencias, tal y como han acreditado en la lucha contra la pandemia. La confrontación geopolítica entre China y EEUU no se ha traducido en conflictos armados, pero se aprecia cada vez un mayor énfasis en la disuasión entre grandes potencias, a la vez que han aumentado las actuaciones hostiles que se acercan peligrosamente al umbral de los mismos en la denominada “zona gris”. En la vecindad sur tampoco han aparecido nuevos conflictos, aunque siguen aumentando las tensiones en el Mediterráneo Oriental, prosigue el rearme de Marruecos y Argelia, se reactiva el conflicto del Sáhara Occidental y continúa el deterioro en la seguridad del Sahel. Por otra parte, el fin del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (uno de los pilares del

fin de la Guerra Fría) y los avances de Rusia en materia de misiles plantean cuestiones sobre la estabilidad estratégica en el continente europeo, a la vez que han avivado el debate sobre los riesgos de la proliferación.

En su proyección internacional, España aspira a mantenerse entre los Estados miembros de la UE más comprometidos con la construcción de la Política Común de Seguridad y Defensa, preservar el vínculo con la Alianza Atlántica y respaldar a la ONU. España desplegará en 2021 hasta 2.900 militares en el exterior. Continuará participando en las misiones internacionales de Naciones Unidas, OTAN y UE, pero reduciendo su presencia en Afganistán e Irak y concentrando su presencia en el entorno europeo cercano: el Mediterráneo, el Sahel Occidental y el Océano Atlántico. Los despliegues numéricamente más importantes continuarán siendo los del Líbano, Malí, Cuerno de África y Letonia.

La construcción de la defensa europea ha progresado desde la Estrategia Global de 2016, pero no adecuadamente según revela la primera evaluación conjunta de los planeamientos nacionales (*Coordinated Annual Review on Defence, CARD*) porque continúa fragmentada y falta de coherencia en diversos aspectos incluidos el desarrollo de capacidades colectivas críticas. También necesita adaptarse al nuevo contexto geopolítico y precisar las amenazas a la seguridad de la UE (*Strategic Compass*) y el nivel de ambición para hacerles frente, por lo que España deberá contribuir a la reorientación de la defensa europea durante 2021. Así mismo, la consumación del *Brexit* representa la pérdida de uno de los Estados miembros más capaces en el ámbito de la seguridad y defensa, y requiere una reflexión sobre la relación futura entre el Reino Unido y la UE en este ámbito. Por su parte, España deberá también explorar vías de relanzamiento de la relación bilateral con el Reino Unido en el ámbito de la seguridad y defensa.

La participación en proyectos tecnológicos e industriales relacionados con la defensa es crucial para desarrollar la autonomía estratégica española y la de la UE. El Marco Financiero Plurianual de la UE para 2021–2027, acordado a mediados de 2020, ha dado lugar a una reducción significativa de los fondos destinados a defensa, llevando a un recorte de los 13.000 millones de euros previstos inicialmente para el Fondo Europeo de Defensa a una cuantía final de 7.000 millones. Dicho esto, y a pesar del recorte, 2020 ha sido un año histórico ya que por primera vez se destinan fondos para la defensa en el presupuesto europeo. A partir de 2021, el nuevo ciclo nacional de planeamiento debería dar prioridad al desarrollo de capacidades y operaciones prioritarias de la UE, integrando el nivel de ambición español en el europeo. Ese año se concretará el programa de trabajo financiado por el Fondo Europeo de Defensa y se revisará la racionalidad de los Proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en los que participan numerosas empresas españolas. La pandemia no ha afectado a la financiación de los grandes programas industriales nacionales durante 2021, pero los Presupuestos Generales del Estado –y no sólo los de defensa– tendrán que asumir la cofinanciación de los proyectos europeos en los próximos años.

En un contexto internacional de cambio tecnológico e incertidumbre económica, las inversiones en I+D+i son críticas para asegurar la supervivencia de la base industrial y tecnológica de la defensa, especialmente en las PYME, centros tecnológicos y *start-ups* que

se especializan en tecnologías disruptivas para la defensa, la seguridad y el espacio. Aunque en 2021 las grandes empresas nacionales que participan en el proyecto NGWS/FCAS junto a alemanas y francesas asumirán un mayor protagonismo e inversión en las nuevas fases del desarrollo de los demostradores y maduración tecnológica del futuro avión de combate, los presupuestos de defensa dedicados a potenciar la investigación y el desarrollo en España continúan estancados, por lo que pierden capacidad tractora. Para remediarlo, la base tecnológica e industrial de la defensa y la seguridad debería movilizarse en 2021 para definir proyectos tractores que aprovechen los fondos europeos de defensa, los de recuperación, transformación y resiliencia y los de tecnologías duales para asegurar su competitividad y sostenibilidad.

En círculos OTAN, 2020 ha sido un año de reflexión estratégica, que ha concluido con la publicación del informe sobre el futuro de la Alianza por parte de un grupo de expertos elegido por el secretario general, Jens Stoltenberg. En concreto, el informe OTAN 2030 alerta sobre el retorno de la competición entre grandes potencias, resalta el carácter político y global de la Alianza y promueve un debate transatlántico sobre las implicaciones estratégicas del auge chino. Además, el informe, que podría alimentar un posible futuro concepto estratégico de la Alianza, pone el énfasis sobre la posible erosión de valores democráticos dentro de la propia Alianza y sus riesgos para la cohesión. En este sentido, la elección de Joe Biden como presidente de EEUU ha generado expectativas sobre una revitalización de la relación transatlántica, a la vez que incentiva a España a reflexionar sobre cómo reforzar su propia relación bilateral con EEUU en el ámbito de la seguridad y defensa.

Mientras la UE evalúa el contexto estratégico de la defensa (*Strategic Compass*) y la OTAN sopesa actualizar su estrategia (*Strategic Concept*), España va a revisar su Estrategia de Seguridad Nacional para paliar las limitaciones mostradas durante la crisis del COVID-19 en materia de planeamiento, gestión y recursos necesarios para afrontar futuras pandemias. De paso, ampliará su catálogo de riesgos y líneas de actuación para afrontar retos como la desinformación y las amenazas híbridas que no desarrollaba la estrategia anterior. El presidente del Gobierno anunció en su discurso de investidura la elaboración de una Estrategia de Lucha contra la Desinformación y el Gobierno ha aprobado un Procedimiento de actuación contra la desinformación para desarrollar las recomendaciones europeas. Para su elaboración, durante 2021, y debido a la controversia generada durante la presentación del Procedimiento, el Sistema de Seguridad Nacional ha tenido que articular un foro público-privado para recabar la participación de medios de comunicación, verificadores y academia, al estilo del Foro Nacional de Ciberseguridad, un foro ya reglado y cuyas primeras recomendaciones aparecerán en 2021.

En los ámbitos europeo y mundial, la ciberseguridad seguirá pendiente de las medidas que los Estados adopten en relación con la participación o exclusión de tecnológicas chinas en sus redes de quinta generación (5G), los intentos de limitar el poder de las grandes plataformas tecnológicas y la actualización de las medidas de protección frente a los ciberataques. En el plano nacional, España deberá actualizar sus políticas y normas de ciberseguridad para adaptarse a las directrices de la UE aprobadas a finales de 2020, un nuevo “paquete” de medidas que actualizan la Estrategia de Ciberseguridad Europea, la Estrategia de la

Unión de Seguridad o la Directiva NIS, entre otras. La actualización incluye tanto elementos de seguridad que afectan a la privacidad, encriptación, certificación, delitos cibernéticos, infraestructuras críticas o preservación de evidencias, como las capacidades necesarias para desarrollar un ecosistema industrial de ciberseguridad que aproveche las iniciativas y fondos europeos para potenciar la autonomía digital europea y nacional.

2.5. Radicalización violenta y terrorismo global

Una somera aproximación a los actos de terrorismo yihadista ocurridos en todo el mundo durante los primeros días de 2021 resulta suficientemente indicativa sobre los principales escenarios actuales de ese fenómeno global. Estos se sitúan en el sur de Asia y el sudeste asiático –destacando Afganistán y Pakistán, con Indonesia y Filipinas–, Oriente Medio –especialmente Irak y Siria, además de Yemen– y el arco que se extiende desde África Occidental hasta el este del continente –en el cual sobresalen Somalia y Nigeria, junto a Malí, Níger o Burkina Faso–, sin olvidar Egipto, Camerún, Kenia o Mozambique, al igual que otros países con poblaciones religiosas o culturalmente islámicas que se han visto afectadas con menor intensidad por la difusión del terrorismo yihadista a partir de dichos escenarios principales.

En estos escenarios tienen su base y operan numerosas organizaciones yihadistas, en su mayoría relacionadas con uno u otro de los dos sectores en que está escindido el yihadismo global: por una parte, el alineado con al-Qaeda, que incluye, entre otras, sus ramas territoriales –como al-Qaeda en la Península Arábiga, al-Shabab o el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes–, el Emirato Islámico de Afganistán, Tehrik-i-Taliban Pakistan o Boko Haram; por otra, el alineado con Estado Islámico, incluidas sus denominadas provincias –como Estado Islámico en Korasán, Estado Islámico en el Gran Sahara o Estado Islámico en África Occidental– y entidades afines, casos de Jamaah Ansharut Daulah o del Grupo Abu Sayyaf.

Tanto al-Qaeda y sus ramas territoriales como Estado Islámico y sus provincias rivalizan por la hegemonía del yihadismo global en su conjunto, lo cual se refleja en todos los escenarios mencionados, donde compiten e incluso se enfrentan. Cabe anticipar que esta situación, en sus actuales parámetros, persista durante años, aunque no quepa descartar que lleguen a aunar fuerzas. Mientras tanto, se han desarrollado algunas organizaciones yihadistas sin alineamiento explícito –un ejemplo notable es el de Hayat Tahrir al-Sham, que se separó de la rama siria de al-Qaeda para convertirse en una entidad yihadista independiente–, lo que puede terminar por constituir una característica distintiva de la cuarta fase del yihadismo global y del terrorismo yihadista que comenzó en 2020, tras la extinción del califato que Estado Islámico mantuvo en Siria e Irak desde 2014 hasta 2019 y el abatimiento de su líder.

Las organizaciones yihadistas activas en esta cuarta fase del yihadismo global, pese a las diferentes estrategias en base a las cuales se dividieron, están priorizando en la actualidad el objetivo de avanzar y consolidar su influencia o dominio en ámbitos locales y regionales donde la población es mayoritariamente musulmana. En algunas de estas zonas de conflicto, el desvío de recursos para hacer frente a la pandemia del COVID-19 ha mermado los dedicados a la lucha contra el terrorismo, lo que en ocasiones ha favorecido el desarrollo de

las campañas de violencia de las organizaciones yihadistas. Aunque sus blancos y víctimas preferentes son autóctonos, tanto militares como civiles, a menudo dirigen también su violencia contra ciudadanos, intereses y misiones de países de Europa Occidental o de la UE presentes en las zonas donde existe insurgencia yihadista. Esto ocurre en especial, pero no exclusivamente, en la franja del Sahel y, por extensión, otras demarcaciones de África Occidental.

Pero esas mismas organizaciones yihadistas, alineadas con Estado Islámico o con al-Qaeda, no han dejado ni van a dejar de ser, en el futuro previsible, una fuente de amenaza terrorista para las sociedades de Europa Occidental. En buena parte de los países europeos se constatan aún los efectos que ha tenido el excepcional ciclo de movilización yihadista que se inició en 2012 –al desatarse la guerra en Siria– y pudo darse por concluido en 2019. Ese ciclo de movilización yihadista implicó la radicalización de decenas de miles de jóvenes musulmanes europeos o residentes en Europa Occidental que tuvo su más destacado corolario el traslado de cerca de 6.000 de ellos a Siria e Irak –en mucha menor medida, a otras zonas de conflicto– como combatientes terroristas extranjeros. A lo largo de 2020, las restricciones impuestas por la pandemia han podido proporcionar a las organizaciones yihadistas una mayor audiencia para su propaganda a través de Internet y quizá un repunte de la radicalización *online* entre jóvenes musulmanes en Europa Occidental, aunque esto es algo que aún está por ser corroborado.

También es posible que esas restricciones debidas al COVID-19 hayan limitado las actividades de células, grupos o redes yihadistas existentes en Europa Occidental y, con ello, sus capacidades operativas de terrorismo. En cualquier caso, las expresiones terroristas de dicha movilización yihadista anteriores a la crisis sanitaria fueron muy variadas, desde atentados múltiples y altamente letales, planificados desde el mando central de Estado Islámico cuando se hallaba establecido en Siria, hasta atentados perpetrados por actores solitarios inspirados e incitados por la propaganda yihadista a través de Internet, pero no encuadrados en una estructura concreta. Esta última expresión de la amenaza, al igual que el potencial de amenaza inherente tanto a los combatientes terroristas extranjeros retornados o por retornar, como a los yihadistas excarcelados que se radicalizaron en prisión o que cumplieron condenas por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, resultan particularmente preocupantes en la actualidad, al igual que bolsas de radicalización y la auto-segregación inherente a estos procesos. Así queda de manifiesto en la nueva Agenda de lucha contra el terrorismo con que cuenta la UE desde diciembre de 2020.

Esas mismas preocupaciones sobre la radicalización y el terrorismo yihadista comunes a los países de Europa Occidental son, por tanto, las propias de España, si bien con alguna particularidad. El reciente ciclo de movilización yihadista ha tenido en España una menor incidencia, respecto al total de la población nacional, que en otros países europeos como Bélgica, Austria, Suecia, Francia, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Alemania o Suiza, listando, en orden de afectación, los 10 países de Europa Occidental con, a la sazón, mayores tasas de combatientes terroristas extranjeros por millón de habitantes. En buena medida, estas variaciones obedecen a la composición interna de las comunidades musulmanas. Los países con mayor presencia de segundas generaciones –descendientes de

inmigrantes procedentes de países islámicos– en el seno de su población musulmana han sido los más afectados por dicho ciclo.

En España, esas segundas generaciones suponen un cuarto de la población musulmana. Sin embargo, seis de cada 10 individuos condenados o muertos en España por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista entre 2012 y 2019 –es decir, durante el período correspondiente al reciente ciclo de movilización yihadista– pertenecían a ese segmento social de las segundas generaciones, el mismo que en otros países europeos donde constituye la mayoría de la población musulmana y cuyos integrantes se han mostrado comparativamente más vulnerable a los procesos de radicalización –bajo influencias salafistas– y reclutamiento yihadista. Además, en el caso español también pueden delimitarse los principales focos espaciales de radicalización yihadista y los principales determinantes de la misma: agentes de radicalización y redes afectivas preexistentes. Esta evidencia sitúa a España en una posición favorable para extraer lecciones aprendidas, tanto favoreciendo la integración social y el acomodo cultural de esas segundas generaciones como actuando sobre la difusión de doctrinas mediante las cuales se radicaliza y segrega a jóvenes musulmanes.

Al tiempo, España, como el resto de los países europeos, afronta el reto de la rehabilitación y de la reintegración de yihadistas presos. Aunque los que no tengan nacionalidad española serán expulsados a sus países de origen tras el cumplimiento de la condena que les fue impuesta, la excarcelación de quienes van a seguir residiendo en el territorio español sin que se hayan distanciado de las actitudes y conductas que les llevaron a implicarse en actividades terroristas, resentidos además por su experiencia en prisión, implica el riesgo de una reincidencia con posible efecto multiplicador. Es preciso tener en cuenta que, desde 2019 hasta 2022 habrán salido en libertad 52 individuos que fueron condenados e internados en centros penitenciarios españoles por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista.

Estos son problemas que deben ser tratados en el marco del Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta –aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en octubre de 2020–, al igual que los problemas relativos a otras manifestaciones transnacionalizadas de extremismo violento de las cuales hay ya constancia reciente en España, como es el caso del supremacismo blanco. A fin de que dicho plan sea adecuadamente implementado, sobre todo en los ámbitos locales y en los entornos *online*, en uno y otro supuesto con el concurso de la sociedad civil, al comenzar 2021 estaba pendiente su publicación. Una publicación que se espera, por otra parte, en consonancia con los principios rectores que inspiran la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo, aprobada en 2019, de la cual dicho plan de prevención y lucha contra la radicalización violenta es un desarrollo.

3 España y los desafíos globales

3.1. Agenda 2030

Si en 2020 las prioridades españolas, en relación con la Agenda 2030, estuvieron en el correcto encaje institucional de este amplio ámbito de políticas y en la respuesta a la pandemia, la atención se centrará, en 2021, en la necesaria aceleración en el cumplimiento de una agenda a la que ya le quedan menos de 10 años de vida; una “década para la acción” en palabras de Naciones Unidas. Esta sensación de urgencia afecta al conjunto de la comunidad internacional. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere de una voluntad política mayúscula y de una acción ambiciosa. No obstante, como reconocieron los Estados miembros en la Cumbre de los ODS (el “Momento ODS”) celebrada el pasado mes de septiembre, los esfuerzos mundiales hasta el momento han sido insuficientes. La irrupción de la pandemia no sólo dificulta aún más el logro tangible de los Objetivos (con retrocesos en algunos indicadores, como el de pobreza, impensables hace sólo dos años), sino que además amenaza con relegar la Agenda a un segundo plano.

Y es que la Agenda 2030 se ha convertido en otro de los campos de batalla entre partidarios y detractores del multilateralismo como respuesta a los asuntos globales en general, y a la pandemia en particular. Porque, si bien la pandemia ha venido a demostrar todo lo que la Agenda 2030 (los ODS, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Agenda de Acción de Addis Abeba) pretendía mostrar, también aviva reacciones nacionalistas a un problema que se identifica, en muchos casos, como ajeno y exterior.

En esta batalla, el Gobierno español ha optado por promover de modo explícito el multilateralismo y convertirse en un referente internacional en el cumplimiento de los ODS. La Agenda 2030 estructura, al menos en teoría, su acción exterior e incluso todas las políticas públicas internas. Como describe el informe de progreso en la implementación de la Agenda 2030 en España, publicado el pasado verano, entre las políticas promovidas durante 2020 se encuentran la protección del empleo a través de los ERTE y el Ingreso Mínimo Vital, además de la reciente aprobación en el Consejo de Ministros del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.⁹ El mismo informe muestra, sin embargo, un sesgo de atención hacia lo interno, en detrimento de lo internacional, como muestra el hecho de que de las nueve políticas palanca para las que se describen avances, solamente una, la de cooperación internacional para el desarrollo, es netamente internacional. Ese sesgo podría deberse, en parte, a la arquitectura institucional de la Agenda 2030 en España.

En cualquier caso, los avances y los gestos en la dimensión internacional de la Agenda 2030 también han sido visibles y se han centrado en la respuesta a la pandemia, particularmente en su dimensión sanitaria. España se ha sumado al Grupo líder de la alianza internacional de Aceleración del Acceso a Herramientas para el COVID-19 (*ACT-Accelerator*), y ha

⁹ Gobierno de España (2020), *Reconstruir lo común. La implementación de la Agenda 2030 en España. Informe de progreso 2020*, https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/140720-Informe_de_Progreso_2020.pdf

contribuido con 75 millones de euros a la Coalición para la Innovación en Preparación para Epidemias para el desarrollo de la vacuna. Asimismo, ha definido la Estrategia de Respuesta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19 con tres prioridades fundamentales: reforzar los sistemas de salud, proteger los derechos y contribuir a minimizar el impacto en el tejido productivo y en la gobernanza democrática; prioridades que pretenden alcanzarse bajo el triple enfoque de equidad de género, protección climática e inclusión.¹⁰

En la dimensión europea, la Agenda 2030 también está marcando la posición española ante el próximo ciclo fiscal y las diversas medidas de recuperación. Tanto el Pacto Verde Europeo como el Plan de Recuperación acumulan metas y objetivos plenamente alineados con los ODS: investigación e innovación, industria innovadora, transporte limpio, transición digital y climática justas, protección de la biodiversidad o igualdad de género. Queda por definir con mayor claridad, no obstante, qué lugar ocupará la Agenda 2030 en la acción exterior de la UE, en un contexto de cambios en los grandes actores globales, con la llegada de Biden a la presidencia de EEUU.

3.2. Cooperación al desarrollo

Según los datos publicados en abril de 2020 por la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española alcanzaba en 2019 los 2.900 millones de dólares (2.600 millones de euros). Esta cantidad sitúa a España en el 13º puesto, por volumen de desembolso, de entre los 29 donantes con los que cuenta el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y por delante de países como Dinamarca, Austria o Finlandia. En términos relativos, supone un esfuerzo del 0,21% de la renta nacional bruta (RNB), lo que coloca a España en 21ª posición, a una distancia muy considerable del compromiso del gobierno de alcanzar el 0,5% en 2023, de la meta histórica del 0,7%, y por detrás de países como Japón, Islandia, Nueva Zelanda o Hungría. Sirva de referencia que en 2001, recién estrenada la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la ayuda española era superior a la actual. Sin embargo, en estos 20 años, la ayuda global, por el contrario, se ha duplicado.

Con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, el Gobierno pretende iniciar la senda hacia la recuperación presupuestaria, de modo que ésta se vaya alineando con el mayor perfil político que se le pretende dar a esta pata de la acción exterior. Los presupuestos generales contemplan un aumento de la AOD del 19,72% respecto de los anteriores o casi 300 millones de euros más en 2021 que en 2020, lo que situaría la ayuda española en 3.115 millones de euros. Dada la previsible contracción del PIB como consecuencia de la pandemia, la ayuda ascendería al entorno del 0,25% de la RNB. Así pues, ante la disyuntiva, que ya se planteaba en la anterior publicación de esta serie, de responder a la pandemia replegándose para atender las profundas necesidades nacionales o apostando por la colaboración internacional, el Gobierno central (que canaliza sólo una parte de la cooperación española) ha respondido con lo segundo. En una reciente comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional también indicó que las

¹⁰ Gobierno de España (2020), *Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación española a la crisis del COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora*, https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf

prioridades que guiarán el trabajo de la cooperación española durante el año 2021 serán fundamentalmente el apoyo a la salud global, el refuerzo de la ayuda humanitaria y la intensificación de la colaboración con la sociedad civil, especialmente con las ONGD. De este modo, la pandemia habría venido a reforzar la importancia de la salud global en la agenda del Gobierno; prioridad que ya había quedado patente en los diversos compromisos adoptados en 2019.

A estas prioridades temáticas se suman las de la Estrategia de Respuesta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19, descritas más arriba y la agenda de la triple reforma, anunciada en reiteradas ocasiones por el Gobierno: (i) una nueva ley de cooperación, ya en proceso de redacción, que actualice la de 1998; (ii) derivado de lo anterior, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que arrastra graves problemas de funcionamiento y gestión; y (iii) la del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que, a pesar de la mejora en los últimos años, se encuentra en un problema casi estructural de sub-ejecución.

En lo que respecta a la cooperación española vía europea, sigue pendiente una definición más clara de lo que espera España de la cooperación al desarrollo de la UE. La UE es, recuérdese, el primer donante mundial si se suman las aportaciones de las instituciones comunes y de cada uno de los Estados miembros, muy por delante de EEUU o China. Las instituciones conforman un donante al que España contribuye con la mitad de su propia ayuda, siendo el cuarto financiador de la ayuda común de la UE tras el *Brexit*.¹¹

Recientemente se aprobó el acuerdo entre los Estados miembros y el Parlamento Europeo por el que queda creado el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI, por sus siglas en inglés) que fusiona las herramientas de cooperación en única ventanilla, con la finalidad, entre otras, de dotar de mayor capacidad y velocidad de respuesta a la UE como donante. Con un presupuesto, para el período 2021-2027, de 79.500 millones de euros, la nueva herramienta de la ayuda europea muestra, también en este caso, que la pandemia no ha mermado la ambición de la UE como actor global. En palabras de la Comisión, el NDICI se crea con la finalidad de apoyar a los países con mayores retos de desarrollo a largo plazo y para el cumplimiento de los objetivos y compromisos internacionales de la UE y, en particular, los ODS, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

3.3. Cambio climático

Se calcula que la pandemia y las medidas tomadas por casi todos los gobiernos del mundo para frenarla han reducido –temporalmente– las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en un 6,4% en 2020. Si bien la reducción en emisiones es una buena noticia para el clima, los análisis de crisis económicas como la iniciada en 2008 indican que, de no transformar el modelo productivo, las emisiones volverán a crecer a un ritmo incompatible con los objetivos acordados en el Acuerdo de París hace cinco años.

11 Iliana Olivé, Emma Carrasco y María Moreno (2020), España en el sistema multilateral de ayuda, *Documento de Trabajo nº 23*, Real Instituto Elcano, noviembre, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/032f7559-1f06-483c-bd64-726f5ec7facc/DT23-2020-Olivé-Carrasco-Moreno-Espana-en-el-sistema-multilateral-de-ayuda.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=032f7559-1f06-483c-bd64-726f5ec7facc>

La oportunidad más clara (y quizá la última a la luz de recientes informes sobre el aumento de las temperaturas), para la transformación hacia un modelo de desarrollo de bajas emisiones que limite los peores impactos del cambio climático, viene dada por los planes de recuperación para hacer frente a la pandemia. Unos planes cuyas versiones finales e implementación se verán en 2021 y años posteriores. A principios de febrero de 2021, la cuantía estimada de dichos planes ascendía a 14,9 billones de dólares en las economías del G20 (más Colombia, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, España, Filipinas, Singapur, Suecia y Suiza), con 4,6 billones asignados a sectores con un impacto significativo en las emisiones de gases de efecto invernadero: energía, transporte, agricultura y residuos. Aunque los análisis cuantitativos y omnicomprendivos del impacto de los planes de estímulo no llegarán hasta después de su implementación, análisis preliminares muestran en febrero de 2021 que el componente verde ascendía al 12% de los planes de recuperación, cantidad menor que el 16% de la respuesta verde a la gran crisis financiera de 2008.

En cuanto a la acción climática concertada a nivel global, entre el 1 y el 12 de noviembre de 2021 se celebrará previsiblemente la COP26 en Glasgow, pospuesta un año por la pandemia. Esta cita climática internacional es la más importante desde 2015, cuando se adoptó el Acuerdo de París, ya que las Partes del Acuerdo de París habrán presentado para entonces la segunda versión de sus compromisos climáticos (llamados contribuciones determinadas a nivel nacional, o más frecuentemente *Nationally Determined Contributions*, NDC), o habrán actualizado o vuelto a comunicar sus primeros NDC. Además, las Partes (que son, básicamente, los Estados miembros de Naciones Unidas pero también la UE) habrán presentado sus estrategias de descarbonización a largo plazo, encaminadas a alcanzar las emisiones netas nulas en la segunda mitad de siglo.

Los retos de cara a 2021 en materia de negociaciones climáticas internacionales incluirán: (i) aumentar el grado de ambición de los compromisos climáticos; (ii) terminar de negociar el libro de reglas de Katowice, que es el libro de reglas de implementación del Acuerdo de París; (iii) cerrar la brecha en materia de financiación climática internacional, cifrada en 21.100 millones de dólares en 2018 de los 100.000 millones anuales comprometidos a partir de 2020; y (iv) que se avance en la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos, incluyendo los provenientes de los planes de recuperación.

Descendiendo al análisis de los tres mayores emisores, China, EEUU y la UE, se podría argumentar que 2021 viene con una agenda de políticas y compromisos climáticos considerable. China anunció que alcanzará el pico en sus emisiones de CO₂ antes de 2030, reducirá la intensidad de sus emisiones de CO₂ en más de un 65% también en 2030 con respecto a los niveles de 2005, aumentará el porcentaje de fuentes no fósiles en su consumo de energía primaria en el entorno del 25% en 2030, aumentará su volumen de existencias forestales en 6.000 millones de metros cúbicos en comparación con los niveles de 2005, contará con 1.200 GW de potencia eólica y solar instalada en 2030 y que alcanzará la neutralidad en carbono antes de 2060. En 2021 China publicará (previsiblemente en marzo) su XIV Plan Quinquenal (2021–2025) en el que se espera una alineación con los anteriores compromisos en materia de energía y clima.

En EEUU se espera que tanto la victoria de Joe Biden en las elecciones de noviembre de 2020 como el relativo control Demócrata del Senado supongan un cambio de rumbo significativo en materia climática. A nivel internacional, EEUU se reincorporará al Acuerdo de París un mes después de que Biden se convierta en presidente. A nivel nacional, se espera que Biden y Harris se embarquen en una recuperación verde, asuman compromisos climáticos más ambiciosos (como alcanzar el 100% de la electricidad renovable en 2035 y la neutralidad climática en 2050) e intenten revertir un buen número de las acciones de desregulación de la era Trump.

En la UE está previsto la aprobación de la llamada “ley climática europea” que convertirá en legalmente vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050 y que contemplará el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% en 2030. Además, la UE llevará a cabo en el primer semestre de 2021 una revisión de los instrumentos de política climática con el fin de alinear el acervo comunitario con los objetivos climáticos acordados en 2020. La Comisión Europea presentará además una propuesta legislativa sobre el ajuste de carbono en frontera en el segundo trimestre de 2021, compatible con las reglas de la OMC, como parte del Pacto verde Europeo. Asimismo, los Estados miembros de la UE presentarán sus planes definitivos de recuperación, transformación y resiliencia como muy tarde en abril de 2021. Unos planes que tendrán un fuerte componente de descarbonización ya que tanto el fondo de recuperación, *Next Generation EU*, como el nuevo marco financiero plurianual 2021–2027, tienen como objetivo destinar el 30% del montante total a la descarbonización del modelo de desarrollo como estrategia de crecimiento.

En España, 2020 ha sido un año de una actividad frenética en materia climática. Entre otros, se envió a Bruselas la versión definitiva del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima,¹² se envió a las Cortes el Proyecto de ley de Cambio Climático y Transición Energética (que previsiblemente se aprobará en 2021), se publicó la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (ELP 2050) y un largo etcétera en el ámbito energético.

Con una hoja de ruta hacia las emisiones netas nulas en 2050 y unos objetivos ambiciosos para 2030, el año que ahora comienza viene, además, con el propósito de adelantar los objetivos de descarbonización de España de 2025 a 2023, según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Para ello, será necesario presentar la versión definitiva y más detallada de ese plan a Bruselas. Si bien las evaluaciones iniciales del plan español (y de las medidas de recuperación en términos más amplios) son positivas en términos de acción climática y de impacto económico potencial, quedan dudas por resolver. En primer lugar, el grado en el que España podrá ejecutar proyectos por las cuantías estimadas antes de 2026. En segundo lugar, la gobernanza de los fondos en un sistema descentralizado con capacidades asimétricas de gestión y absorción de fondos. En tercer lugar, cómo se estructurará la colaboración público-privada en un país en el que el 99,8% del tejido empresarial está formado por PYME. Cuarto, cómo se pueden usar (parte de) los fondos para alentar un modelo de emisiones netas nulas con una ciudadanía preocupada por el cambio climático,

12. Gobierno de España (2020), *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima*, https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf

pero con voluntad de cambio en sus hábitos de consumo aún muy incipiente.¹³ Finalmente, habrá que gestionar el impacto que tendrán las reformas pendientes en el ámbito educativo, en el mercado laboral o en las pensiones, en un contexto político polarizado.

En definitiva, 2021 está llamado a ser un año clave y no exento de dificultades en la transición hacia un modelo de desarrollo climáticamente neutro. Los vientos de cola incluyen una largamente esperada realineación de los grandes emisores tanto en el ámbito de las negociaciones climáticas internacionales como en sus políticas nacionales y de recuperación. Los vientos de proa incluyen una situación económica compleja derivada de la pandemia, con recuperaciones asimétricas y necesidades a corto plazo que pueden ir en detrimento de la transformación del modelo de desarrollo. La situación altamente polarizada en países como EEUU tampoco facilitará las transformaciones profundas que demanda la ciencia. Aun con todo lo anterior, la apuesta por un modelo de emisiones netas nulas parece irreversible.

3.4. Derechos Humanos

El año 2020 ha sido arduo para los Derechos Humanos. En su informe publicado el pasado mes de abril, *COVID-19 y Derechos Humanos: Todos estamos juntos en esto*, el secretario general de la ONU advirtió que la escala de la emergencia de salud pública mundial había creado una situación excepcional. Para preservar vidas los países no tienen más remedio que tomar medidas extraordinarias, como el confinamiento generalizado. No obstante, estas medidas han afectado gravemente el disfrute de una serie de libertades fundamentales, incluido el derecho a la libre circulación y el derecho de reunión pacífica, para mencionar solo algunos. También ha afectado el acceso a la salud pública, a la educación y al empleo, etc., con efectos desproporcionados para los grupos que ya eran vulnerables desde la perspectiva de los derechos humanos.

En el caso de España, los efectos de las medidas tomadas para contener la pandemia se desplegaron en un momento en el que el país había recibido sendas recomendaciones sobre cómo debía mejorar la protección de los derechos de estos grupos. En primer lugar, del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos había realizado una visita oficial a España. En sus conclusiones destacó que, a pesar de ser un país rico, las principales preocupaciones de casi la mitad de los españoles son el desempleo y la inseguridad económica, añadiendo que las tasas de pobreza son alarmantemente altas, advirtiendo que la asistencia social nacional no cumple con su función de combatir la pobreza. La situación afecta especialmente el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a una vivienda, etc., y será difícil solucionar sin reforma de la política fiscal.

El mes anterior, España había recibido 275 recomendaciones como consecuencia de haber sido sometido al Examen Periódico Universal, mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que evalúa cada cinco años los progresos en materia de Derechos

13 Lara Lázaro, Carmen González Enríquez y Gonzalo Escribano (2019), *Los españoles ante el cambio climático. Apoyo ciudadano a los elementos, instrumentos y procesos de una Ley de Cambio Climático y Transición Energética*, Real Instituto Elcano, julio, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1c5a8ff2-2533-44bf-b2d6-a0c8053b231a/Informe-Espanoles-ante-cambio-climatico-sept-2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1c5a8ff2-2533-44bf-b2d6-a0c8053b231a>

Humanos de cada uno de los Estados miembros. Como se trata de una revisión por partes las recomendaciones habían sido formuladas por 110 Estados. En grandes líneas, las recomendaciones versaban sobre la violencia de género, la discapacidad, la protección para los migrantes y refugiados, el apoyo al empleo juvenil y el acceso a la vivienda. Entre las más polémicas figuraban las de iniciar un diálogo constructivo entre el Gobierno y Cataluña, abolir el régimen de incomunicación y detención en solitario de más de 15 días, y garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación para las víctimas de la Guerra Civil. A pesar de la situación provocada por la pandemia, el Gobierno ha comunicado que tiene previsto llevar adelante 252 de las recomendaciones recibidas, tomó nota de otras 10 sugerencias y aceptó parcialmente otras 13. Notablemente, afirmó la propuesta de reformar los delitos de injurias a la Corona y contra sentimientos religiosos recogidos en el Código Penal para ajustar su tipificación a las definiciones reconocidas internacionalmente. También aceptó la propuesta de iniciar un diálogo constructivo en el tema catalán para encontrar soluciones en el marco de la Constitución. Asimismo, aceptó las recomendaciones acerca de la “memoria histórica”.

En cambio, el Gobierno considera que no es necesario ni conveniente seguir la recomendación de derogar la prisión incomunicada y prohibir la reclusión en régimen de aislamiento que se prolonguen más de 15 días. Ello porque, según el Gobierno, la prisión incomunicada en España no comporta el aislamiento total del detenido; además, tiene una aplicación muy restrictiva. Tampoco aceptó la recomendación de eliminar todas las formas de detención de los migrantes y los solicitantes de asilo y de crear un alojamiento temporal dotado de suficientes recursos para la acogida humanitaria de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla. A su vez, destacó que los Centros de estancia temporal de inmigrantes en estas ciudades son centros públicos administrativos de privación de libertad utilizados únicamente cuando “existe una perspectiva” de que el inmigrante “va a ser retornado”.

El trato de inmigrantes ha sido un tema que ha sido criticado por otros órganos internacionales. El Comité de Derechos del Niño de la ONU ha estudiado cuatro demandas contra el procedimiento utilizado por España para determinar la edad de un presunto niño no acompañado. Encontró varias violaciones de la Convención de los Derechos del Niño, incluidos el derecho a la identidad, el derecho a ser escuchado y el derecho a la especial protección de los niños privados de su entorno familiar. En cambio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no condenó a España por un retorno inmediato de dos marroquíes que habían intentado cruzar la frontera en Ceuta y Melilla y por no haberles garantizado un recurso efectivo a sus solicitudes una vez dentro del país. Por otra parte, el mismo Tribunal condenó a España por deficiencias en el proceso de toma de decisiones que privaba a una mujer nigeriana en dificultades de contacto con su bebé puesto bajo tutela a petición de ella y luego adoptada, seis años más tarde, a pesar de su oposición.

Por otro lado, los efectos de la crisis financiera de 2008 siguen produciendo nuevos exámenes de demandas planteadas por españoles a nivel internacional. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU concluyó que el desalojo de una mujer madrileña nacida en 1947 vulneró su derecho a la vivienda. En otro caso, el TEDH condenó a España por haber violado la libertad de reunión pacífica. La demandante se

había quedado lesionada permanentemente después de que la policía dispersó por la fuerza una reunión espontánea contra el recorte de presupuestos y alto desempleo que tuvo lugar en Valladolid en 2014.

En conclusión, incluso antes del estallido de la pandemia, España ya estaba lidiando con temas relacionados con la mejora de la protección de los Derechos Humanos, incluyendo cómo afrontar la pobreza y su efecto desproporcionado sobre el acceso al empleo, la salud y la vivienda, etc. En 2021 tendrá que gestionar y responder a este reto junto a otros también importantes, como el trato de migrantes y la violencia de género, etc. y al que se añaden otros nuevos directamente vinculados con la pandemia, como es la protección de los ancianos en las residencias.

3.5. Igualdad de género

En términos globales, y con algunas excepciones, los efectos desproporcionados de la crisis en las mujeres no han sido atendidos, con el resultado de profundizar, como ya se preveía en este mismo análisis de 2020, las brechas de desigualdad preexistentes. Así, los datos disponibles indican que la pandemia ha incrementado, en todo el mundo, la violencia de género, la precariedad laboral de las mujeres (se calcula que, en 2021, 47 millones de mujeres y niñas vivirán por debajo del umbral de la pobreza) y su vulnerabilidad (el retraso o la interrupción de la educación provocarán dos millones más de casos de mutilación genital femenina y 13 millones más de matrimonios infantiles a lo largo de la próxima década).

En este difícil contexto mundial cabe destacar la intensa y articulada movilización social de las mujeres en numerosos países del mundo (en Bielorrusia, Irak, Chile, Polonia, Argentina o Turquía, por citar algunos ejemplos), que mantendrá su pulso en 2021. Adicionalmente, la elección de Joe Biden y Kamala Harris en la presidencia y vicepresidencia de EEUU hace esperar un papel radicalmente distinto de este país en los foros multilaterales en lo relativo a los derechos y libertades de las mujeres, en particular en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ayudará a recuperar los consensos básicos en materia de normas globales (cuestionados por algunos países en los últimos años), así como a restañar, en parte, la fractura sobre el género que ha emergido en la política global.¹⁴

En la UE, los efectos desproporcionados de la crisis en las mujeres requerirán de un compromiso firme para atender las brechas de género, tanto por parte de los Estados miembros como de las instituciones. Para ello, será imprescindible asegurar que los fondos *Next Generation EU* tengan un impacto positivo en esta materia, de manera que los planes nacionales de recuperación lo incorporen con carácter central, en la línea de lo que España ha comprometido. Por otro lado, la Conferencia sobre el Futuro de Europa deberá abordar en su reflexión la igualdad de género como objetivo prioritario de la UE, un ámbito en el que España está en condiciones de desempeñar un papel propositivo. En lo que respecta a la dimensión exterior, el nuevo Plan de Acción sobre Igualdad de Género en la Acción Exterior 2021–2025 aprobado en noviembre, ofrece una buena hoja de ruta para situar la igualdad de género como una verdadera prioridad de la acción exterior europea, trabajando en la

14 María Solanas (2020), "(Sin) Mujeres, Paz y Seguridad", *Blog Elcano*, 30/X/2020, <https://blog.realinstitutoelcano.org/sin-mujeres-paz-y-seguridad/>

construcción de consensos europeos que no será fáciles, y en medidas para salvaguardar los logros de los últimos 25 años y acelerar los progresos, objetivos que la Comisión vincula con su carácter “geopolíticamente responsable”. España puede mostrar su liderazgo a través de acciones concretas, como la propuesta de candidatas para las jefaturas de misión de la UE en países relevantes.

Desde la emergencia de la crisis, España ha desempeñado un papel activo en las organizaciones multilaterales de las que forma parte, y muy en particular en las Naciones Unidas, insistiendo en la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la gestión de la crisis. La resolución de la Asamblea General sobre mujeres y niñas y la respuesta al COVID-19, presentada por España y aprobada finalmente por un difícil consenso, junto con su papel, como miembro del Consejo de Derechos Humanos en los últimos tres años, para combatir la regresión en la aceptación de los derechos de las mujeres (en particular en la defensa de los consensos multilaterales en el ámbito de la salud sexual y reproductiva), son algunos ejemplos de la voluntad de ejercer liderazgo y de la capacidad para moldear la agenda en materia de igualdad de género. Esta proactividad seguirá siendo esencial en 2021, año de conmemoración del pospuesto 25 aniversario de la Plataforma y Plan de Acción de Beijing, y en el que España co-lidera (junto a Alemania, México, Suecia y Sudáfrica, y organizaciones de la sociedad civil) la coalición sobre justicia económica y derechos del Foro Generación Igualdad Beijing+25.

Todo ello, además de reforzar el perfil internacional de España, contribuirá a fortalecer la candidatura para un puesto no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el bienio 2031–2032, para la cual será también relevante mantener el compromiso con la agenda Mujeres, Paz y Seguridad. En este sentido, resulta urgente que el informe de seguimiento y evaluación del II Plan de Acción sea presentado y debatido en las Cortes, tal y como prevé el propio Plan (aprobado en julio de 2017).

La igualdad de género en el mundo postpandemia requerirá de un empeño sostenido de los países más firmemente comprometidos. La reciente puesta en marcha de los permisos de paternidad intransferibles e iguales a los de maternidad vuelve a situar a España como un país pionero en materia de políticas públicas para promover la igualdad entre hombres y mujeres. La ministra González Laya anunció en febrero del pasado año en el Congreso la adopción de una política exterior feminista, que abordaría la igualdad tanto en la dimensión externa como interna. A esto siguió el nombramiento, en el mes de agosto, de una embajadora en Misión Especial para la Igualdad de Género en la Política Exterior, que contribuiría a su articulación.

El año 2021 deberá ser cuando se definan los objetivos estratégicos, los medios y los indicadores de dicha política exterior feminista. Caben esperar nuevos avances en las medidas “hacia dentro” (como el nombramiento de más mujeres como jefas de Misión, en particular en países clave como los del G20, que sigue pendiente). Pero, de manera particular, será un año clave para avanzar en su articulación “hacia fuera”, dando a la igualdad transversalidad y entidad propia, de manera que la política exterior incorpore la perspectiva de género en su conformación y ejecución (por tanto en su estrategia, su

definición y su implementación); contribuya a combatir la situación de subordinación de las mujeres en todo el mundo; avance en su representación sustantiva en los escenarios nacional e internacional (incluyendo la promoción de mujeres en los puestos internacionales de toma de decisión); o subraye, dotándola de presupuesto propio, la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, entre otros.

3.6. Gobernanza global y transformaciones tecnológicas

La gobernanza global y las transformaciones tecnológicas parecían temas separados. Tendencias anteriores y la propia pandemia, las han unido, dentro y fuera de España, tanto que, a lo largo de 2020, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en conjunción con otros departamentos, se ha venido trabajando en una Estrategia Nacional de Tecnología y Orden Global, que se espera sea ultimada y publicada en los primeros meses de 2021.

Desde el punto de vista de la tecnología lo más notable es la consecución de vacunas contra el COVID-19 en menos de un año. Y que la UE, tras el “sálvese quien pueda” inicial, haya coordinado su adquisición y su distribución entre los Estados miembros. La UE ha estado activa impulsando COVAX, la coalición de 172 países (EEUU no se sumó) que busca garantizar la llegada de las vacunas a los países más pobres, que va a ser uno de los grandes temas de la acción exterior española y europea en 2021. España ha insistido en los marcos multilaterales a los que pertenece para que haya una solidaridad internacional para la vacuna. Algo que ha planteado tanto desde la unilateralidad y bilateralidad –las vacunas que sobren en España irán a países necesitados de ellas–, como en otros foros multilaterales como el iberoamericano, en el que se impulsa la llegada universal de las vacunas a los países de renta media.

La ONU, salvo en el papel cumplido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), diezmada en sus presupuestos por la salida de EEUU que ordenó Trump, ha estado bastante ausente en 2020 de la gobernanza global, debido a los enfrentamientos geopolíticos en su seno, esencialmente entre EEUU, China y Rusia, miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En el 75º aniversario de la fundación de la ONU, la reunión anual de su Asamblea General en septiembre, en la que no intervino Trump, fue telemática. En ella el Rey don Felipe VI, que representó a España, ante la “crisis global inédita” que ha supuesto el coronavirus reclamó un “multilateralismo reforzado, más inclusivo y mejorado, que facilite la colaboración entre actores estatales y la sociedad civil y que redunde en un impacto real, positivo y tangible en la vida de las personas”. Esto implica impulsar desde España una gobernanza global más compleja, más multinivel y con más actores que los Estados.

El monarca afirmó, en nombre de España, que “necesitamos más Naciones Unidas y unas naciones más unidas”. España puede y tiene que contribuir a una recuperación de las Naciones Unidas, pero sin obsesionarse con una reforma que sólo puede generar melancolía en las actuales circunstancias: en su Consejo de Seguridad. Ha de apostar más por su Asamblea General y por los organismos especializados que cada vez cuentan más. Por ejemplo, ante las normas, éticas y otras, que han de regir la Inteligencia Artificial, en las que trabaja la UE, y también, de manera muy destacada, la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Los asuntos éticos y morales se abordan ahora en muchas partes. Incluido en las normas tecnológicas, pues éstas afectan a las formas de gobernanza política y, de forma directa, a la preservación de los sistemas democráticos, un tema en el que España ha de incidir, así como la Conferencia para la Democracia que se espera convoque el presidente Biden. Combatir desde los principios, valores y medidas las autocracias tecnológicas es una de las características de la agenda exterior e implica una posición más activa por parte de España, aunque a la vez haya que cooperar con algunas de estas autocracias en cuestiones de la agenda global, como la lucha contra el cambio climático. A este respecto, con EEUU recuperado para la causa, la reunión de la COP26 en Glasgow en 2021 no solo va a ser esencial para el antes mencionado impulso a la Agenda del Acuerdo de París, sino también para un multilateralismo reinventado.

El G20 en 2020 tampoco ha estado a la altura de las circunstancias bajo la presidencia anual de Arabia Saudí. Excluidos, en general y salvo al principio, los encuentros presenciales, la diplomacia virtual con encuentros telemáticos ha demostrado sus limitaciones (como pronto descubrió la UE). Es de esperar que con la presidencia italiana en 2021 y el apoyo de Biden en la Casa Blanca, el G20, que es un foro de coordinación y no una organización, recupere su utilidad. No obstante, se han plantado semillas en 2020 para avanzar en temas sujetos a la gobernanza global, y el G20 ha impedido que los EEUU de Trump, pese al entreguismo saudí a Washington, frenaran los discretos avances hacia la recuperación de un cierto multilateralismo, no demasiado proteccionismo y más acción climática. España, que es invitada permanente al G20, ha estado activa no solo en las ministeriales convocadas y en los grupos de interés, sino ante la cumbre final. España se ha mostrado dispuesta a apoyar los objetivos italianos para el G20 en 2021, que giran en torno a “la gente” (con los temas de desigualdad, mujeres y protección social, entre otros), “el planeta” (cuidarlo y fomentar la economía circular plena) y “la prosperidad” (con el comercio y la resiliencia de las cadenas de valores, la digitalización, los problemas de las sociedades que envejecen). Italia aboga por la universalización del acceso a Internet cuando la pandemia ha demostrado la necesidad de una conectividad global, algo que interesa plenamente a España.

En el G20, y en general ante la agenda global, desde su propia política exterior e interior, España ha de mostrarse más activa y propositiva. Por ejemplo, incluir mucho más la digitalización y la conectividad en las políticas de cooperación al desarrollo y en la Agenda 2030. España ha de abogar por un multilateralismo eficaz de nuevo cuño, alejado de toda beatería pues debe ser un medio y no un fin para lograr objetivos. Este nuevo multilateralismo debe recuperar y reforzar las instituciones existentes, pero también adaptarlas a un mundo en el que los equilibrios han cambiado, en general más hacia el Indo-Pacífico, no solo China. Pensando a la vez, con la UE, en una gobernanza de una globalización que se está transformando, para preservar e impulsar sus aspectos positivos y reducir los negativos.

4 España y los desafíos europeos

4.1. Integración europea

No hay margen para que la UE disfrute de algún tiempo de serenidad. Después de un 2020 frenético, que culmina 15 años donde las crisis de todo tipo (constitucional, de deuda soberana, migratoria, *Brexit* o sanitaria) se han ido sucediendo o acumulando, el nuevo año vuelve a ser trascendental. La pandemia supuso un enorme peligro para el proceso de integración en todos sus frentes: fracturas del Mercado Interior, interrupción de Schengen, falta inicial de solidaridad entre los miembros, riesgo de turbulencias en el euro, fragmentación de la acción exterior europea, erosión del proyecto supranacional entre la ciudadanía, etc. Y, sin embargo, la acción combinada de las instituciones tras unos primeros momentos de vacilación y, sobre todo, el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de julio consiguieron que una tesitura que podría haber definido el desastre acabase convertida en oportunidad para avanzar.

Pero ahora toca empezar a implementar una potente estrategia de recuperación, cifrada en 1,8 billones de euros combinando el marco financiero plurianual (MFP) y el fondo *Next Generation EU*, cuyo éxito tiene doble relevancia. Por lo que se refiere al fondo, porque promueve un crecimiento que sea coherente con los dos grandes objetivos de la década: transición ecológica y transformación digital. En la forma, porque implica una serie de instrumentos financieros novedosos de gran potencial federalizante y porque se presenta como palanca para reforzar el apoyo ciudadano a la UE, sobre todo en los Estados miembros más castigados por los efectos de la enfermedad y más necesitados de un programa reformista dirigido a modernizar sus economías. Todos los países del sur, incluyendo desde luego a España, están en esta categoría. La oportunidad, como se ha subrayado en varias ocasiones en este mismo documento, no se puede desaprovechar. Y no consiste solo en aprovechar bien el dinero para un estímulo a corto plazo o generar a medio plazo un círculo virtuoso entre planificación de inversiones y eficiencia de las reformas, sino para que a largo plazo se transforme de modo más estructural el modelo productivo.

Pero 2021 trae otros ingredientes en la política europea. Para empezar, la propia gestión del COVID-19. Incluyendo la estrategia europea de vacunas a toda la población, la coordinación de la desescalada y el restablecimiento de la movilidad. Tampoco son temas menores el lanzamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el debate sobre la autonomía estratégica, el nuevo impulso a la relación transatlántica, la agenda migratoria, el pilar social de la UE o las relaciones con el Reino Unido. Y todo eso con el reto que supone reemplazar a los jefes de gobiernos en el primer y tercero de los Estados miembros: Italia, con Mario Draghi al frente desde febrero, y Alemania, a partir de la votación de septiembre que marca la despedida de Angela Merkel. También habrá elecciones en marzo en la cuarta economía de la Eurozona, los Países Bajos, que durante el año pasado demostró su papel prominente como líder de los autollamados “frugales”.

Por lo que respecta a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, lo cierto es que todavía falta concreción para transformar en realidad ese proyecto de gran conversación sobre los próximos pasos a dar en el proceso supranacional; sobre todo, porque la mayor parte de los Veintisiete más bien están pensando en tímidos pasos o solo de modo intergubernamental. La Conferencia puede ser buena plataforma para pulsar la voluntad y capacidad de darlos pero, para empezar, hay que alcanzar un compromiso sobre quién la presidirá, definir el calendario, el método de trabajo y –por encima de todo– los objetivos y naturaleza del ejercicio. España, como la gran mayoría de Estados, se ha posicionado por ahora poco. Y es una lástima porque es uno de los miembros más relevantes del grupo que no duda sobre la conveniencia de más Europa.

En política exterior y de seguridad, las capitales nacionales celebran la llegada de Biden a la presidencia de EEUU pero, al mismo tiempo, debaten si la falta de confiabilidad demostrada desde 2016 aconseja mantener viva la idea de la “autonomía estratégica”. El presidente Macron impulsa la corriente que aconseja prepararse ya ante la eventualidad de que la relación transatlántica no vuelva nunca a ser estable. Con el Reino Unido fuera del Consejo, Varsovia lidera la posición preferida en los países orientales de poner mucho más énfasis en reforzar la OTAN y estrechar relaciones con Washington. Y, haciendo equilibrios entre el europeísmo y el atlantismo, Berlín se inclina por disfrutar de estos cuatro años de cierta tranquilidad y retrasar decisiones demasiado onerosas, al menos por lo que se refiere a seguridad y defensa. Esta es la postura que Madrid prefiere, motivada también por razones de urgencias presupuestarias extraordinarias en otros ámbitos. Eso no es incompatible con apostar por mayor capacidad diplomática y militar en las regiones próximas a Europa, que es una línea que le une con París y que no se ve mal por parte estadounidense porque le permitiría centrar esfuerzos en Asia Oriental. Por otro lado, España tampoco esconde su temor a que Francia y Alemania usen este debate para promover sus propios intereses industriales y, en una iniciativa bilateral inédita, el presidente Sánchez y el primer ministro holandés, Mark Rutte, están trabajando en una reflexión conjunta sobre una autonomía estratégica que no beneficie a unos más que a otros.

Tal y como se expresa en otras secciones de esta publicación, la UE quiere aprovechar el relevo en la Casa Blanca para relanzar el dañado multilateralismo climático o comercial y para dotarse de cierto colchón en la relación con Pekín, de modo que deje de tener ese carácter de suma cero con Washington vivido durante la época de Trump. La reciente firma del Acuerdo Integral de Inversión (CAI, por sus siglas en inglés) entre la UE y China no ha sido recibida con alborozo por la Administración Biden, pero puede servir de aldabonazo para que en los dos lados del Atlántico se trabaje de modo común para gestionar el comportamiento –a veces inaceptable– de China en sus prácticas comerciales, inversiones estratégicas o incluso en los conflictos territoriales de la región. Por último, y dentro aún de la acción exterior, la UE tiene una gran responsabilidad en el impulso a una acción global contra el COVID-19 que incluya regiones como el Mediterráneo, África o América Latina. Es obvio el interés español en ese sentido.

También forma parte de las prioridades de España las cuestiones que se debatirán en la Cumbre Social que se celebrará en Oporto el 7 de mayo, reuniendo a los miembros del Consejo Europeo con los agentes sociales. Para esta cumbre puede haber una colaboración estrecha entre España y Portugal, que ejerce la presidencia del Consejo en este primer semestre. Ambos países comparten enfoque sobre el desafío que supone la desigualdad, no solo dentro de los países sino también entre el norte y el sur de la UE, con efectos importantes además en el auge de los populismos.

En lo relativo a los temas migratorios, la UE, sumida en la atención a la crisis económica y dividida entre presiones contrarias, ha defraudado las expectativas españolas respecto al nuevo Pacto de Migración y Asilo, cuya propuesta se anunciaba para marzo de 2020 y finalmente se ha presentado en octubre. Este Pacto debe sustituir al que desde 2008 ha marcado las líneas de actuación europea en este terreno. La propuesta elaborada por la Comisión no da satisfacción a la principal reivindicación española y de los demás países de Europa del sur, esto es, el establecimiento de mecanismos estables de solidaridad entre los Estados miembros para la acogida de los inmigrantes peticionarios de asilo. En realidad, la comunicación de la Comisión Europea ha decepcionado a casi todos porque su propuesta no implica avances importantes ni en la reforma del sistema de Dublín ni en la promoción de canales de inmigración legal, y su principal contribución se ocupa del blindaje de las fronteras exteriores de la UE con iniciativas que han sido consideradas poco realistas o que implican sustitución en lugar de complementariedad respecto a la labor de las fuerzas de seguridad nacionales.

Este repaso de temas claves en la agenda europea durante 2021 muestra que la diversidad de intereses temáticos de España propicia una política de alianzas igualmente diversa. Muchas veces será con Francia y Alemania, a veces con sólo uno, aunque también podrá impulsar iniciativas propias sin ellos. Eso le conectará al resto de economías vulnerables, incluyendo Portugal o todos los miembros mediterráneos e incluso a los amigos orientales de la cohesión. Por lo demás, no es tampoco impensable vinculaciones con países ricos del norte en, por ejemplo, política de la competencia (como los Países Bajos o Dinamarca), asuntos sociales (como los países nórdicos con los que ahora comparte gobierno socialdemócrata) o agenda verde. En otras ocasiones el grupo de impulso será el conjunto de países europeístas (donde tal vez en este año se incorpore Italia con fuerza), los cinco miembros más grandes (sumando a Polonia), los que tienen frontera exterior o los que se preocupan por el Estado de Derecho. Una apuesta por un abanico variable de alianzas que explícitamente se recoge en el apartado europeo de la nueva Estrategia de Acción Exterior, y que no debería servir para alejarse del eje francoalemán ni para entender primordialmente la UE como organización al servicio de la potenciación de los intereses del Estado. Pero sí, para definir de modo más autónomo la Europa que interesa a España y defenderla con quien la comparte y con la Comisión.

4.2. Relaciones con el Reino Unido y Turquía

Este es el primer año en el que tiene sentido que el Reino Unido y Turquía compartan título en una sección de un documento como este. El *Brexit* formal, producido en enero de 2020, y el material, en enero de 2021, suponen que la UE tiene ahora que desarrollar una cooperación económica y política con dos grandes vecinos (miembros del G20), aliados europeos dentro de la OTAN y con los que ni siquiera es descartable que en un futuro lejano pasen a formar parte de la Unión. Pero eso no significa que vaya a tratarse de una relación dominada por la amistad ni exenta de rivalidad e incluso fuertes tensiones. Con Ankara eso se lleva viviendo desde hace tiempo. Con Londres la cercanía de valores es mayor pero también lo es la intensidad de los intereses en juego.

Por lo que hace a las relaciones futuras con el Reino Unido, el Acuerdo de Comercio y Cooperación, firmado en el último suspiro de 2020, se puede considerar como una buena noticia para España, aunque sólo suponga una solución parcial a todos los problemas que conlleva el *Brexit*. El acuerdo es generoso en materia de bienes pero resulta raquítico en materia de servicios y libre circulación. Del mercado único a un acuerdo de libre comercio hay un salto de gigante, pero hacia atrás, en términos de integración comercial. Resulta al menos muy positivo para sectores importantes en las relaciones bilaterales como los agroalimentarios, la cerámica o el automóvil, que de otra forma habrían sufrido fuertes aranceles. Respecto a la pesca, supondrá mucho menos acceso español a caladeros británicos, pero la alternativa en caso de falta de acuerdo no era el *statu quo* actual, sino la imposibilidad total de acceder tanto a las aguas como al mercado de consumo británico, donde España exporta además muchos procesados. El comercio bilateral se resentirá, en todo caso, ya que pasa a estar sujeto a un complejo papeleo y a costosas normas de origen pues sólo están exentos de arancel los productos considerados originarios de la UE o del Reino Unido, pero no las reexportaciones de productos de terceros países. En materia de aviación, el acuerdo acaba con la posibilidad de que empresas no europeas realicen trayectos europeos, lo cual obliga a compañías como IAG–Iberia a costosas reestructuraciones accionariales. El turismo se resentirá por factores como las limitaciones de visados, cambios fiscales o seguros, aunque en algunos ámbitos como el de la seguridad social caben acuerdos bilaterales. Por último, para los españoles, como para cualquier europeo, irse a estudiar o a trabajar al Reino Unido será desde ahora mucho más difícil.

Al acuerdo UE–Reino Unido ha seguido un acuerdo bilateral España–Reino Unido sobre el estatus de Gibraltar. A falta de conocer su despliegue detallado, todo indica que en términos de bienes replicará el acuerdo comercial con el Reino Unido y en circulación de personas supondrá la integración de Gibraltar en el Espacio Schengen, única forma de mantener un flujo continuo bilateral de personas sin controles. Esto obliga, por supuesto, a que el acceso a Gibraltar desde el Reino Unido exija pasaporte y sea controlado por autoridades españolas (pues son ellas las últimas responsables del acceso de un no comunitario al espacio Schengen desde Gibraltar), con ayuda de funcionarios europeos de *Frontex* y del propio Gibraltar. Al igual que en el caso de la pesca, la alternativa a un acuerdo no era el mantenimiento del *statu quo*, sino fricciones a la circulación de bienes y personas que habrían perjudicado a ambas partes y no habrían alterado la soberanía. En cualquier caso, la incorporación de

Gibraltar a Schengen, del mismo modo que el mantenimiento de Irlanda del Norte en un estatus pseudo europeo (es decir, dos territorios que pasan a estar más cerca de Europa que la propia Gran Bretaña), demuestran que, al menos simbólicamente, desde el punto de vista de la soberanía nacional el *Brexit* tampoco ha sido para el Reino Unido un buen negocio. La creciente movilización pro-independencia en Escocia completa el panorama y puede otorgar en el futuro protagonismo a la postura de España.

En relación con Turquía, el alto representante, Josep Borrell, definió ese país como uno de los grandes retos de la UE y 2021 será un año importante para redefinir las relaciones. El alejamiento actual entre Occidente y Turquía, un país en teoría candidato a la adhesión a la UE y en teoría aliado dentro la OTAN, no es el escenario ideal para nadie. Y en los últimos años se ha visto que, más allá del valor de la relación en sí misma, la interlocución con Ankara es importante para gestionar todos los conflictos en el vecindario europeo donde está involucrada. Empezando por Siria, y siguiendo por Libia, las aguas del Mediterráneo Oriental o Nagorno Karabaj, tener una relación disfuncional con Turquía está costando caro a la Unión. Si la UE quiere superar su fragilidad geopolítica en el entorno inmediato, debe aprender a entenderse o, en su caso, a confrontar con eficacia a Turquía.

España ha anunciado a principio de año que se celebrará una reunión de alto nivel, la séptima, entre España y Turquía. Tendrá muchos temas en la agenda, incluyendo economía e inversiones bilaterales, energía, infraestructura y política mediterránea. Estrechar las relaciones hace aumentar la interdependencia, pero también proporciona importantes oportunidades de negocio y de cooperación diplomática para España. También para que haga valer su peso como cuarto país más grande de la Unión y uno de los más interesados en la estabilidad en su flanco sur, para dialogar y bajar la tensión en el Mediterráneo Oriental desempeñando tal vez un papel constructivo entre Grecia, Chipre y Turquía.

4.3. Relaciones con Rusia y Europa Oriental

A diferencia del Reino Unido o de Turquía, que son socios complicados, Rusia se presenta como claro rival estratégico de la UE. Las expectativas de que el coronavirus iba a acercar las posturas han sido defraudadas y la reciente visita a Moscú de Josep Borrell no ha hecho sino confirmar el mal estado de la relación. Pese al protagonismo que ha tenido España en ese último incidente –por la nacionalidad del alto representante y por la comparación que hizo en su presencia el ministro de Exteriores ruso, Serguei Lavrov, entre la prisión del opositor Alexey Navalny y la de los responsables de la fallida declaración unilateral de independencia de Cataluña– lo cierto es que España no tendrá en 2021 política propia hacia Rusia ni hacia el resto del antiguo espacio soviético. Como viene sucediendo en los últimos años, su política exterior hacia esta región estará coordinada con la de la UE. Por lo que hace a los seis países geográficamente ubicados entre los Veintisiete y Rusia (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia), se desarrollará dentro del marco de la Política Europea de Vecindad y de la Asociación Oriental. Y, en lo que respecta a la Federación de Rusia, la relación seguirá enmarcada otro año más en las sanciones económicas, financieras y diplomáticas impuestas desde la anexión de Crimea y el comienzo de la guerra de Donbas en 2014 y en el contexto de los cinco principios adoptados en 2016 por la UE para guiar su política exterior hacia Rusia.

Rusia celebrará elecciones legislativas en septiembre. Se trata de las primeras tras la decisión de la Duma de reformar la Constitución para permitir la continuidad en el poder de Vladimir Putin durante los próximos 12 años; decisión que fue confirmada posteriormente mediante un referéndum popular en junio de 2020. Todavía no está claro si Putin será el candidato a las elecciones presidenciales en 2024, pero el resultado de las legislativas reflejará si los acontecimientos ocurridos en Bielorrusia, el empeoramiento de la situación económica por la pandemia, el envenenamiento de Navalny y la pervivencia de la corrupción, entre otros asuntos, podrían influir en el voto y si el partido Rusia Unida de nuevo va a ganar la mayoría absoluta.

El futuro de la región también depende de la evolución de las crisis desencadenadas simultáneamente durante 2020 en Bielorrusia, Nagorno Karabaj y Kirguizistán. Junto con la guerra de Ucrania, que representa el mayor desafío para el orden de seguridad en Europa, estos hechos reflejan la evolución de las relaciones entre, por un lado, Rusia y Occidente, y, por el otro, entre Rusia y su "extranjero cercano". Por lo que hace a lo primero, se hacen cada vez más evidentes los límites que existen para ampliar la UE y la OTAN hacia el Este. Pero, en lo referente a lo segundo, también ha quedado clara la erosión de la influencia del Kremlin en el espacio postsoviético. Ese proceso de pérdida de dominio ha sido gradual: los Estados bálticos son miembros de la OTAN y la UE desde 2004; Ucrania ha sido hostil a Rusia desde la Revolución del Maidan, así como Georgia desde mucho antes; Moldavia está cada vez más orientada hacia Occidente; Azerbaiyán es amiga cercana de Turquía; y, en Asia Central, también se han alejado Kirguizistán, que juega a cierta neutralidad, o incluso Uzbekistán y Turkmenistán, que cada vez prefieren más a China como aliado en lo económico y lo político. En resumen, de las otras 14 exrepúblicas soviéticas, sólo Armenia y Bielorrusia en Europa, y Kazajistán y Tayikistán en Asia Central tienen todavía hoy a Rusia como potencia de referencia.

No obstante, como no ha cambiado el principal interés geopolítico de Rusia –que es bloquear la ampliación de la UE y la OTAN y mantener el espacio postsoviético como "zona del interés privilegiado"–, lo más probable es que el Kremlin intente adaptarse a las nuevas circunstancias y cambie la táctica para cumplir sus mismos objetivos estratégicos. Ya se ha visto algo así en el acuerdo de paz de Nagorno Karabaj en noviembre de 2020, cuando Moscú aceptó compartir con Turquía la mediación en un conflicto en el que la aliada Armenia ha sido vencida por Azerbaiyán, con el apoyo de Ankara. Pero todavía se ve más clara esa adaptación en la decisión rusa de no intervenir militarmente en Bielorrusia, pero sí asegurar el apoyo al presidente Aleksandr Lukashenko hasta encontrar un candidato que encaje con los objetivos de Moscú y luego "apoyar los cambios constitucionales necesarios" para asegurar una pacífica transición a la democracia. Por todo ello, actualmente Bielorrusia es el laboratorio de las posibles nuevas tácticas de Rusia para asegurar su influencia en la región.

Tanto la Política Europea de Vecindad, como la Asociación Oriental y dos de los cinco principios de la declaración de la UE de 2016 que guía la política exterior europea hacia Rusia (un aumento de los vínculos con los vecinos de Rusia y un fortalecimiento de la resistencia de la UE “y la de nuestros vecinos, para la futura presión, intimidación y manipulación de Rusia, incluida la seguridad energética, la seguridad cibernética, la seguridad de la aviación civil, una respuesta a la financiación por parte de Rusia de los partidos radicales en Europa y la lucha contra la propaganda rusa”) reflejan la decisión de los europeos de competir con Rusia en la región que Moscú considera su zona de interés privilegiado. Sin embargo, esta competición estará limitada como hasta ahora porque la UE no reconoce el derecho de Rusia a tener sus zonas de influencia pero ha admitido, como han demostrado los casos de la guerra en Georgia y la anexión de Crimea, que no entrará en guerra por ellas.

A corto plazo la relación entre la UE y Rusia dependerá de la resolución de la actual crisis en Ucrania, dado que para cualquier vuelta a la cooperación está condicionada con el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk II. Sin embargo, aunque Rusia aspira a eliminar las sanciones económicas no va a cumplir esos acuerdos, porque su objetivo es impedir que Ucrania funcione como un Estado con la integridad territorial independiente para así evitar su acercamiento a la OTAN. A pesar de todo, queda un pequeño espacio para la posible cooperación entre Rusia y la UE en los temas del cambio climático, el Acuerdo Nuclear con Irán y la lucha contra el terrorismo.

5 España y los desafíos regionales

5.1. EEUU

El examen de los desafíos de la política exterior española, por espacios geográficos, debe comenzar esta vez por EEUU teniendo en cuenta la relevancia que ha tenido el relevo presidencial. 2020 vino marcado por la enorme expectación mundial con la que se vivió la elección del 3 de noviembre y, desde el punto de vista español, también con la duda de hasta qué punto podía ser conflictiva la relación entre la Administración Trump en año electoral y el nuevo gobierno de coalición. Lo cierto es que ha sido un año difícil en el nivel bilateral, con una percepción quizá más crítica desde Washington que desde Madrid. Ha sido evidente la carencia de sintonía política, debida en gran medida a la distancia ideológica entre ambos gobiernos, por el lado norteamericano decididamente transaccional en el ámbito de las relaciones internacionales, y por el español multilateral e internacionalista. Mientras el Departamento de Estado expresaba en varias ocasiones sus dudas hacia la posición española frente a asuntos como el de Venezuela, el Gobierno español manifestaba su preocupación por las consecuencias económicas de los aranceles impuestos y la aplicación de la ley Helms-Burton.

Pero quizá el cambio más interesante se produjo en relación con las bases. Si hasta entonces las autoridades españolas habían procurado “encapsular” la cuestión de las bases, apartándola de otros aspectos de la relación bilateral con el propósito de garantizar que no se viese afectada por los posibles vaivenes políticos –incluso acariciando la idea de que su existencia sería suficiente para garantizar una buena relación bilateral en el futuro– a principios de 2020 se produjo un interesante cambio de postura motivado en gran medida por la agresiva política arancelaria de la Administración Trump. El mensaje del Gobierno español fue que la relación bilateral constituía un todo, por lo que medidas lesivas para los intereses económicos españoles podrían tener consecuencias en otros ámbitos de la relación y, muy especialmente, en el de la defensa. Este cambio de táctica produjo una pésima impresión en Washington, dando lugar a una suerte de advertencia inversa, a tenor de la cual Madrid no debería seguir dando por sentado que un acuerdo en torno al uso de las bases sería suficiente para garantizar una buena relación bilateral en el futuro.

Fue entonces cuando apareció la pandemia del COVID-19, situación que reafirmó la hostilidad de la Administración estadounidense hacia las instituciones multilaterales y su falta de interés por liderar una respuesta internacional. Se deterioraron además las relaciones transatlánticas, sobre todo tras la prohibición de la entrada de ciudadanos europeos provenientes del espacio Schengen a EEUU sin consulta previa a Bruselas. En España se percibió de forma muy negativa la gestión de la pandemia por parte de EEUU, y además no se recibió ningún apoyo sustantivo por parte de EEUU durante los meses iniciales y más duros de la crisis, aunque salieron a la luz varias iniciativas de colaboración científica entre ambos países relacionadas con la investigación de vacunas. En el terreno político, la principal consecuencia de la pandemia fue la cancelación de la visita de Estado de los Reyes a EEUU, prevista para abril, que hubiera aportado una bocanada de aire fresco a la relación

bilateral, si bien posteriormente el secretario de Estado, Mike Pompeo, y la ministra de Asuntos Exteriores, Arancha González Laya, mantuvieron conversaciones.

La elección de Joe Biden como presidente y de Kamala Harris como vicepresidenta ha sido muy bienvenida en el mundo y también en España. Una especie de alivio colectivo ante una administración que será más amable, afín y predecible; menos transaccional, menos proteccionista y más multilateral, lo que beneficia a España. Pero no será un camino fácil.

En primer lugar, porque durante el primer año la máxima prioridad serán los desafíos internos y más aún tras el asalto al Capitolio del pasado 6 de enero: EEUU es más que nunca un país dividido políticamente, con una pandemia que sigue aumentando, y con crecientes desigualdades y tensiones raciales. Uno de los eslóganes de campaña de Biden –*building back better*– también apunta en este sentido de centrarse en el interior, así como el énfasis en una “política exterior para la clase media”. No es un eslogan sino un principio organizador que sugiere que, bajo su liderazgo, EEUU no reasumirá necesariamente su liderazgo tradicional internacional defendiendo de forma inequívoca las prácticas comerciales liberales, sino protegiendo en primer lugar a sus consumidores, a sus empresas y a sus agricultores, lo que puede tener consecuencias directas en el campo español afectado por aranceles estadounidenses. No obstante, tampoco hay que perder de vista el más que probable impulso del ansiado plan de infraestructuras, con Pete Buttigieg al frente del Departamento de Transporte, que puede ser una oportunidad para las empresas y multinacionales españolas del sector.

En segundo lugar, la nueva Administración estadounidense vuelve a la escena internacional –algo muy esperado por socios y aliados– pero más que nunca Washington esperará que los demás países den también un paso hacia adelante: más esfuerzo en defensa, trabajar juntos frente a China y solventar los temas comerciales, además de abordar los grandes retos globales como la pandemia y el cambio climático.

Teniendo en cuenta estos dos elementos, España tiene que cambiar su aproximación a EEUU, empezando por ser más proactiva y dejar de rendir por debajo de lo que Washington espera. España se protegió de la Administración Trump llevando de forma creciente los elementos delicados de la relación (aranceles, Helms–Burton, 2% de gasto en defensa) hacia los cauces multilaterales y esperando al desenlace de las elecciones. Ahora más que nunca, debe tomar la iniciativa para hacer más visibles sus intereses y desvelar su visión más estratégica de la relación bilateral. Y no será fácil porque España sigue sin ser ni una prioridad ni un problema para EEUU, por lo que su visibilidad es relativamente reducida. Esta situación podría acentuarse si no hay capacidad de forjar inmediatamente relaciones con la presidencia Biden y sus principales asesores –principalmente los que forman el equipo europeo– para asegurar la recepción de los intereses de España en la Casa Blanca. Los aranceles que está sufriendo el campo español deberían ser el objetivo número uno, pero para ello es necesario más que nunca el cauce bilateral.

Además, todo apunta a una enorme competición diplomática entre los países que, después de cuatro años de Administración Trump, buscarán acercarse a Washington mientras sueñan con alcanzar esa “relación especial”. Alemania centrará en principio la atención del equipo

Europeo de Biden, pero también Italia luchará por el protagonismo como país presidente del G20 y el Reino Unido como anfitrión de la Cumbre del Clima. España no debe perder de vista a estos tres países, al tiempo que debe sumarse a los impulsos que van surgiendo sobre la redefinición de las relaciones transatlánticas.

Fuera del continente, Marruecos aparece como elemento a tener en cuenta, sobre todo en el ámbito de la seguridad y la defensa. Por un lado, por el bombazo informativo de Donald Trump poco antes de acabar el año reconociendo la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, que pone presión sobre España, que debe reflexionar sobre posición en ese triángulo donde, quiera o no, está involucrada. En esta cuestión, el énfasis de la nueva Administración estadounidense en una política exterior donde los Derechos Humanos y la democracia tengan un nuevo protagonismo debe jugar a favor de España. Por otro lado, surgen noticias sobre la posibilidad de que Marruecos haya ofrecido a EEUU su base naval de Alcazarseguir (Ksar Sghir) en sustitución de Rota. Marruecos es desde hace años un importante socio y aliado de EEUU, con el que se demuestra una gran interoperabilidad, así como con otros aliados de la OTAN. Esto no significa que se trate de un juego de suma cero y Rota continúa siendo un elemento clave para el Pentágono para acceder a zonas críticas y garantizar su sistema logístico, además de albergar los cuatro destructores AEGIS que forman parte del sistema antimisiles de la OTAN.

En relación con los destructores quedó en el aire, como consecuencia de la pandemia, el inicio de la sustitución de éstos por otros más modernos y se espera que ese proceso se retome este año. Eso se une al deseo de la Armada de EEUU de aumentar el número de efectivos y pasar de cuatro a seis destructores en Rota, pero aún no hay planes oficiales en el Pentágono ni solicitud oficial al Gobierno español. Más aún, los debates en Washington sobre retraimiento, restricción y limitación de compromisos en el exterior apuntan a que desde Washington hay más interés en que España aumente su gasto en defensa que en aumentar el número de efectivos militares. Por otro lado, el Convenio de Defensa de 1988 ha sido prorrogado de manera automática por un año más, hasta mayo de 2022, ya que ninguna de las partes notificó la voluntad contraria. Pero no conviene abandonar la identificación y articulación de los objetivos de cooperación con Washington en este ámbito, algo en lo que hay que continuar reflexionando.

Por último, España debe apoyar y apostar por una recuperación de la imagen y reputación de EEUU dañada en los últimos años. Es un elemento importante para construir cualquier relación bilateral porque ayuda a tener el apoyo de las opiniones públicas de ambos lados.

5.2. América Latina

La realidad latinoamericana durante 2021 estará marcada por el fuerte impacto de la pandemia y las dificultades de la reconstrucción posterior. Recuperar el crecimiento y sentar nuevas bases productivas que faciliten la inclusión social implica impulsar la competitividad, la productividad y la innovación en el marco de una economía digital, verde y sostenible. Su complemento es la reformulación de los contratos sociales para impulsar el bienestar general y disminuir las desigualdades, sin olvidar la reforma y modernización del Estado, que permita utilizar mejor los recursos públicos e implementar las políticas más adecuadas, en el contexto de democracias más atentas a las demandas ciudadanas. Un desafío mayúsculo

cuya respuesta coordinada viene dificultada por la crisis de la integración regional. Desde una perspectiva geopolítica, la cuestión más relevante es la presencia china, cada vez más visible en el sector productivo, y sus repercusiones globales, especialmente por lo que hace al enfrentamiento con EEUU, cuyo nuevo presidente también despierta altas expectativas en la región.

Desde el punto de vista de la relación entre España y América Latina hay que contemplarla en sentido amplio, combinando el conjunto de las relaciones bilaterales, junto con la dimensión iberoamericana y la europea. Por lo que hace a la primera, el desafío desde la perspectiva española es conservar y mejorar las relaciones bilaterales con la mayoría de los países. La prioridad es económica de modo que se preserve tanto la inversión en América Latina como la latinoamericana en España, que ha crecido de forma notoria. Pero hay otras cuestiones fundamentales, como los flujos migratorios (que podrían incrementarse si la crisis económica y social sigue deteriorándose) o la imagen de España, que puede verse comprometida por algunas manifestaciones durante las celebraciones del V Centenario de la conquista de México y ciertos bicentenarios de las independencias.

Sobre la relación euro-latinoamericana, el alto representante de la UE, Josep Borrell, insiste en potenciar la “otra relación transatlántica”, la que une Europa con América Latina. Desde esta perspectiva, la gran tarea del año será ratificar el Tratado de Asociación Mercosur-UE, un empeño en el cual habrá que sumar fuerzas con la presidencia portuguesa del Consejo durante el primer semestre de 2021, ya que las próximas (Eslovenia, Francia y República Checa) no serán tan favorables. También habrá que actualizar, aunque será menos problemático, los tratados con México y Chile. El encuentro de ministros de Exteriores UE-América Latina, de fines de 2020, destacó la importancia de la relación y los tres ejes sobre los cuales deberá estructurarse la recuperación: (i) biodiversidad y sostenibilidad; (ii) transformación digital; y (iii) respuesta conjunta ante el COVID-19. Desde esta perspectiva, España insiste, y debe seguir haciéndolo, en la potenciación de una Alianza Verde con América Latina. La Comisión ha lanzado el programa “AL-Invest Verde”, con 33 millones de euros para financiar a las PYME latinoamericanas en su transición hacia “una economía más sostenible, verde y circular”.

La vacunación será otro frente donde la UE debe desempeñar un papel esencial, especialmente ante el protagonismo creciente de China y Rusia para introducir sus vacunas. No se trata solo de hacerlas llegar a destino, sino garantizar la distribución en el territorio nacional y en todos los estratos sociales, teniendo presente la gran desigualdad regional y social. Un menor protagonismo europeo –y español– contra la pandemia y en la reconstrucción no sería entendido por los socios latinoamericanos. Es más, los espacios que dejen Europa y EEUU serán ocupados por China y otros actores extrarregionales. Desde la perspectiva empresarial, las firmas españolas –y europeas– deben asumir una competencia creciente de empresas chinas (muchas estatales) en sectores donde su presencia tradicional era menor: generación y distribución eléctrica, construcción de infraestructuras, telecomunicaciones, servicios financieros, etc.

En lo que respecta a Iberoamérica, en abril de 2021 se celebrará en Andorra la XXVII Cumbre Iberoamericana, tras postergarse desde noviembre de 2020 a causa del virus. Su lema, “Innovación para el desarrollo sostenible – Objetivo 2030”, fue ampliado con “Iberoamérica ante el reto del coronavirus”, que recoge la idea de adecuarse a la coyuntura del COVID-19 y a coordinar más efectivamente las respuestas, las políticas públicas y la cooperación iberoamericanas. Esto lleva directamente al futuro de la cooperación española al desarrollo, vinculado, aunque no únicamente, a la capacidad presupuestaria, atendiendo a las urgencias de financiación y endeudamiento de la economía española. El reforzamiento de los sistemas sanitarios, la vacunación, la lucha contra los efectos sociales más nocivos (pobreza, desigualdad, informalidad, deserción escolar, desnutrición), la violencia de género y el reforzamiento institucional deberán ser áreas prioritarias.

Un dato preocupante de la realidad regional, según un Informe de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es el estancamiento en la inversión en I+D. Es un rubro capital para la reconstrucción, especialmente a partir de los tres ejes definidos en la citada reunión de ministros de Exteriores. La cooperación española debería volcarse en este campo, pese a las limitaciones presupuestarias. La opción que introducen los fondos europeos abre una puerta de renovadas oportunidades para las empresas españolas.

Las tensiones sociales y políticas pueden volver a emerger con intensidad variable, en algunos casos con cierta violencia. Los sucesos del último tramo de 2019 se reprodujeron a fines de 2020 en Chile, Colombia, Perú y Guatemala. No serían descartables nuevas manifestaciones de un gran poder desestabilizador. España podría potenciar la coordinación con distintos gobiernos para garantizar la plena vigencia de las instituciones y las libertades democráticas y el respeto a los derechos humanos. La diplomacia española deberá estar atenta ante los cambios de gobierno (Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú) y a otros comicios legislativos (Argentina y México) que podrían generar cambios internos e incluso realineaciones de las alianzas regionales.

La crisis venezolana y la que puede gestarse en Nicaragua ante las nuevas restricciones impuestas a la participación electoral de la oposición por el régimen neo-somocista tras aprobar la “Ley de defensa de los derechos del pueblo a la independencia, la soberanía y autodeterminación para la paz” serán dos focos de atención. En Venezuela, la dimensión humanitaria de la catástrofe podría agravarse por el deterioro creciente de los países suramericanos receptores de cientos de miles de venezolanos forzados a emigrar.

5.3. Magreb y Oriente Medio

Al vecindario sur de la UE no suelen faltarle problemas ni crisis de distinta índole. Sin embargo, 2021 se presenta con una acumulación extraordinaria de retos socioeconómicos y geopolíticos, agravados por los efectos de la pandemia del COVID-19. Aunque el panorama regional en el Magreb y Oriente Medio no resulta alentador, 2021 también podría traer oportunidades para avanzar en la solución de algunos conflictos en dicha región.

El año 2020 empezó con movilizaciones multitudinarias y pacíficas en varios países árabes, con las poblaciones pidiendo el fin de sus sistemas de gobierno antidemocráticos e ineficientes. En Argelia y Sudán, millones de personas se manifestaron contra unos regímenes dominados por los militares y sus aliados civiles, mientras que en el Líbano e Irak lo hicieron contra sistemas corruptos de reparto de poder por cuotas sectarias. Esas movilizaciones se vieron reducidas drásticamente a partir de la primavera debido a las medidas sanitarias por la pandemia.

Este año marca el 10º aniversario del inicio de las revoluciones de la dignidad, conocidas como “primavera árabe”. El balance de la primera década de ese proceso histórico de transformaciones regionales es claramente sombrío. Tan sólo Túnez ofrece un ejemplo esperanzador de una transición democrática, aunque ésta se enfrenta a crecientes dificultades socioeconómicas. En toda la región se suceden los intentos de imponer el modelo de estabilidad autoritaria. A pesar de ello, la UE y España deben ser conscientes de que seguirá habiendo amplio descontento social en su vecindario sur mientras los viejos regímenes sigan acumulando fracasos. Esos regímenes están incumpliendo los antiguos “contratos sociales” que ellos mismos impusieron hace décadas. La corrupción rampante, el incesante crecimiento demográfico, el agotamiento del modelo rentista basado en los hidrocarburos, la falta de reformas sustanciales, las sacudidas geopolíticas y los efectos devastadores de la pandemia están provocando la creciente erosión de la seguridad económica y el deterioro de los sistemas de protección en las sociedades árabes.

La apariencia de calma durante buena parte del año pasado en los países árabes es engañosa. El COVID-19 impuso cierres y restricciones que han puesto en pausa algunas dinámicas regionales, pero que no las han hecho desaparecer. Más bien, todo indica que la pandemia ha agravado muchos de los factores que dieron lugar a las revueltas de 2011, con una segunda ola a partir de 2019. La contracción económica no tiene precedentes, la destrucción de empleo está teniendo un alto coste social y las desigualdades económicas son grandes y seguirán creciendo. En varios países árabes, el endeudamiento va en aumento y requerirá ajustes dolorosos más adelante. A pesar de la llegada de vacunas contra la pandemia, se prevé una prolongación de la emergencia sanitaria y de sus efectos negativos para los sectores generadores de riqueza y de empleo más allá que en otras regiones del mundo.

Argelia es un claro ejemplo de sistema rentista que depende de los ingresos generados por los hidrocarburos. Su régimen político se enfrentó a una movilización social sin precedentes (conocida como *hirak*), que duró 56 semanas consecutivas entre febrero de 2019 y marzo de 2020, para pedir reformas democráticas y la construcción de un Estado civil con separación de poderes. Mientras hubo altos ingresos por la venta de hidrocarburos, los gobernantes argelinos pudieron permitirse comprar la paz social con subsidios. Sin embargo, con la fuerte caída de esos ingresos en los últimos años, junto con el descenso de las reservas de divisas, las perspectivas para Argelia de cara a los próximos años están lejos de ser tranquilizadoras. A la inquietante situación económica y sanitaria que atraviesa, hay que sumar la profundización de la crisis de legitimidad del régimen. El presidente argelino, Abdelmayid Tebún, contrajo el COVID-19 en octubre de 2020, 10 meses después de ganar

unas dudosas elecciones presidenciales, y tuvo que ser trasladado en avión a Alemania para recibir tratamiento médico durante meses. El referéndum para aprobar una nueva Constitución promovida por el presidente se llevó a cabo mientras éste se encontraba fuera del país. Los resultados finales –sólo el 13,7% de los votantes registrados votaron a favor de la nueva Constitución– puso en evidencia el grado de desconexión entre gobernantes y gobernados, en un contexto de crecientes apuros económicos.

El particular estilo transaccional del expresidente de EEUU, Donald Trump, se hizo sentir en el Magreb a pocas semanas de abandonar la Casa Blanca, elevando el riesgo de desestabilización de toda la región. El 10 de diciembre de 2020, Trump tuiteó que reconocía la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental. Esa decisión unilateral y al margen de la ONU era la contrapartida para que Marruecos anunciara su intención de normalizar sus relaciones con Israel. El júbilo mostrado por Marruecos y el anuncio de abandono del alto el fuego por parte del Frente Polisario muestran que este movimiento no ayuda en absoluto a la búsqueda de una solución negociada ni a la construcción de un Magreb más integrado y estable. Una carrera armamentística entre Argelia y Marruecos y el recurso al nacionalismo para atajar crisis estructurales no son buena noticia. España debe trabajar con sus socios europeos y con la nueva Administración Biden para contrarrestar los efectos desestabilizadores de una decisión que reconoce hechos consumados al margen de la legalidad internacional. España también debe contribuir a recuperar la vía negociadora entre las partes del conflicto y los países vecinos, empezando por el nombramiento de un nuevo enviado personal del secretario general de la ONU, puesto que está vacante desde mayo de 2019.

Este año se cumple el 30º aniversario de la Conferencia de Paz de Madrid para Oriente Medio. El cambio de Administración en Washington y las citas electorales en Israel –las cuartas en dos años– y en Palestina –las primeras en tres lustros– podrían ofrecer una oportunidad para intentar resucitar el moribundo proceso de paz y tratar de reactivar la solución de los dos Estados. En caso de no haber avances, España y algunos países de la UE podrían plantearse reconocer el Estado de Palestina, tal como votaron varios parlamentos europeos (el español lo hizo en 2014), como forma de desatascar el proceso de negociación e impulsar la fórmula de “territorios por paz”. La alternativa es perpetuar la ocupación y el control israelí sobre poblaciones a las que se aplican diferentes sistemas jurídicos bajo un régimen de segregación.

La apuesta española por el multilateralismo y la resolución de conflictos por la vía negociadora puede verse reforzada con la vuelta de EEUU al acuerdo nuclear entre los P5+1 e Irán. Esa es una oportunidad para que España y la UE vayan un paso más allá y contribuyan al fin de conflictos enquistados como los de Yemen y Libia, elevando el coste a los países que los siguen alimentando con armas y recursos. La vuelta al multilateralismo también debería contribuir a evitar el colapso total de países vecinos sumidos en múltiples crisis severas, como Siria y Líbano, y a elevar el coste a los desmanes de sus elites gobernantes. Los países europeos no deben olvidar que su seguridad y estabilidad también dependen de lo que ocurra al sur y al este del Mediterráneo.

Durante demasiado tiempo, España no ha estado lo suficientemente presente en los asuntos mediterráneos, más allá de Marruecos y, en menor medida, Argelia. Los tiempos que corren son extraordinarios y eso requiere una mayor presencia y una actitud proactiva por parte de España en su vecindario sur ante los retos a los que se enfrenta toda la cuenca del Mediterráneo. Eso implica involucrarse con determinación, invertir energías y recursos, tener la voluntad política y construir alianzas para lograr objetivos estratégicos. España puede y debe contribuir a crear más unidad dentro de la UE para tratar de abordar juntos los conflictos que se acumulan en territorios muy cercanos a las fronteras europeas. El Mediterráneo es una prueba de fuego para comprobar si el deseo anunciado por la UE de alcanzar la autonomía estratégica se traduce en hechos concretos y si los socios europeos son capaces de marcarse objetivos ambiciosos y de poner los medios para alcanzarlos.

5.4. África Subsahariana

Aunque el impacto sanitario del COVID-19 ha sido aparentemente menor del esperado, la pandemia y sus efectos ubicuos han puesto final al ciclo de expansión económica del continente africano y ha generado la primera recesión en 25 años. Una circunstancia muy negativa, pues varios países de África Subsahariana se estaban posicionando desde hace más de una década entre los de mayor crecimiento económico mundial. Por otro lado, este escenario ha servido para poner en evidencia la vulnerabilidad de este crecimiento en algunos de ellos. Sin duda, los países africanos más afectados han sido los exportadores de petróleo, afectados por la caída de la demanda y el desplome de los precios. Otros, muy dependientes de los ingresos del turismo también han sufrido un impacto importante, pero en general, y como ha sucedido en otros continentes, la pandemia ha rebajado las previsiones de crecimiento para todos. Además, como resultado de la desaceleración, de los confinamientos, de la caída de los ingresos y del aumento del desempleo, tanto en el África rural como urbana se ha producido un preocupante aumento de la inseguridad alimentaria y la pobreza.

Para liberar recursos de los gobiernos para la lucha contra la pandemia, los ministros de Economía africanos reclamaron una exención en los pagos de la deuda pública y sus intereses. La respuesta de la comunidad internacional fue la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISSD) del G20 y el Club de París de mayo de 2020, por la que se ha puesto en marcha una moratoria en los pagos de la deuda pública hasta junio de 2021. A pesar de esta medida, Zambia –que debutó en los mercados internacionales de deuda pública en 2012– ha sido el primer país en declararse oficialmente en suspensión de pagos en la era del coronavirus, y se espera que otros países africanos pudieran caer en parecida situación.

La pandemia se llevó por delante dos acontecimientos clave previstos para el año 2020: por un lado, la entrada en vigor de la fase operativa del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) prevista para julio. En segundo lugar, la puesta en marcha del ECO, nueva moneda común para África del Oeste. En términos políticos, a pesar de algunos buenos ejemplos de procesos electorales (como en Ghana o Malawi), el golpe de Estado en Malí, el recrudecimiento de la violencia en el Sahel y el conflicto en Etiopía en la última parte del año, son algunos ejemplos de crecimiento de la inestabilidad en algunas regiones durante 2020.

En 2021 tendrán protagonismo una docena de procesos electorales como los de Etiopía, Zambia, Uganda, República del Congo, Somalia, Benín, Yibuti, Cabo Verde, Chad, Gambia, Libia, Santo Tomé y Príncipe, y Sudán del Sur. En el ámbito económico, y a pesar del retraso, será clave en 2021 el seguimiento de la puesta en marcha de la fase operativa del AfCFTA. Esto supone, entre otras medidas, la liberalización de aranceles entre los 33 países que lo han ratificado desde enero de este año. Se podría esperar además la firma del Acuerdo por parte de Eritrea, único país que permanece fuera de este proyecto continental auspiciado por la Unión Africana.

En la agenda internacional, la atracción estratégica de diferentes países hacia el continente africano continuará a pesar de la pandemia. Para algunos grandes actores internacionales (especialmente China y de forma renovada también para la UE), el continente será fundamental tanto en clave política, como en términos de comercio e inversión. La UE ha preparado durante el año 2020 el nuevo Acuerdo Post-Cotonú, y lanzará la nueva Estrategia para África previsiblemente en la próxima Cumbre UE-Unión Africana a celebrar a lo largo de 2021.

España no es ajena a esta renovada atención internacional hacia el continente. La muestra del interés institucional se ha concretado progresivamente con la aprobación en 2019 del III Plan África por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la creación y nombramiento en 2020 del nuevo embajador en Misión Especial para el Plan África, y la comunicación de las Directrices de la Estrategia “Horizonte África” del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de julio de 2020, entre otras acciones. Otras actividades destacadas adoptadas en el marco del III Plan África son los diferentes viajes oficiales de la ministra de Asuntos Exteriores a países africanos (Chad, Níger, Malí, Burkina Faso y Senegal) y la presidencia española de la Asamblea General de la Alianza Sahel. En 2020 se han producido además algunas novedades, como la apertura del primer Instituto Cervantes en África Subsahariana en Dakar (Senegal) o la firma de un nuevo convenio de Seguridad Social para la portabilidad de las cotizaciones de los trabajadores de Senegal en España, primero en firmarse con un país de África Subsahariana y similar al ya firmado hace décadas con Marruecos.

En 2021 está prevista la apertura de una oficina comercial en Addis Abeba (Etiopía), y habrá que prestar atención a los resultados de la evaluación de la ejecución de los objetivos estratégicos del III Plan África (paz y seguridad, crecimiento económico inclusivo, institucionalidad, y movilidad ordenada y segura) que se realizará con el apoyo del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas.

Aunque la proyección económica de la empresa española en África es todavía escasa, las exportaciones españolas con destino a los países subsaharianos presentan una tendencia creciente. España es, por otro lado, uno de los principales inversores en África en número de proyectos. Resulta significativo que la percepción de riesgo que mantiene el sector privado español de los mercados africanos es muy elevada y, de no reducirse, podría suponer una cortapisa para los esfuerzos institucionales de refuerzo a la internacionalización y mejor posicionamiento de las empresas españolas en el continente.

A pesar de que se percibe una evolución desde una visión pesimista del continente africano a una visión de oportunidades, África enfrenta antiguos y nuevos retos. A la amenaza del cambio climático o la lucha contra la pobreza, se une por ejemplo la urgencia de generar más empleo, la digitalización del continente y sobre todo la lucha contra los efectos de la pandemia. La política exterior española debe trascender un enfoque que coloca como elementos centrales la gestión de los movimientos migratorios y las amenazas de seguridad y reforzar otras áreas de relación. Sólo de esta forma podrá ser vista por los países africanos como un actor legítimo e influyente en la transformación del continente.

5.5. Asia-Pacífico

En 2020 la agenda regional de Asia-Pacífico ha estado marcada por el COVID-19, que ha sido abordado de manera más exitosa que en otros lugares, y por las tensiones geopolíticas de China con EEUU y algunos de sus vecinos, especialmente la India. La combinación de ambos factores está generando dinámicas aparentemente contradictorias, que cada país está gestionando en función de su nivel de competencia geoestratégica con China. Por un lado, medidas como programas de financiación pública para reducir el nivel de dependencia económica de China, especialmente de productos estratégicos y en sus cadenas de valor. Por otro, iniciativas para reforzar los vínculos económicos regionales a través de la firma de un gran acuerdo de libre comercio como la Asociación Económica Integral Regional. La forma en la que ambas tendencias evolucionen en 2021 condicionará el escenario pospandémico en la región.

Lo que resulta innegable es que Asia-Pacífico gana centralidad en la agenda internacional cada año que pasa. Esta tendencia posiblemente se acelerará en 2021, debido a un dinamismo económico previsiblemente mayor que el de otras regiones y a su papel privilegiado como terreno de juego en el que se dirime la rivalidad estratégica entre EEUU y China. Ni España ni la UE son equidistantes en la disputa entre estas dos grandes potencias y en 2021 es esperable un mayor nivel de coordinación con la Administración Biden en relación con China, que la que existía con Trump. En este sentido, existe un alto potencial de cooperación transatlántica en múltiples materias como cambio climático, sostenibilidad, Derechos Humanos, gobernanza digital, etc., que podría materializarse, por ejemplo, mediante la intensificación del diálogo bilateral sobre China lanzado por Bruselas y Washington en octubre de 2020. Esto no es óbice para que también existan asuntos potencialmente espinosos como el proceso de ratificación del CAI entre la UE y China que se dirimirá este año y que podría despertar recelos en EEUU.

China, por su parte, continuará avanzando en 2021 en su estrategia de cobertura ante un contexto internacional incierto. De esta forma, Pekín pretende seguir beneficiándose siempre que pueda de un orden económico internacional abierto. Por ejemplo, con la ratificación de los grandes acuerdos económicos que ha firmado a finales de 2020: la Asociación Económica Integral Regional y el CAI con la UE. De forma paralela, China buscará reducir su dependencia económica del exterior, especialmente de países que no son geopolíticamente afines, y así se reflejará en su 14º Plan Quinquenal, que publicará esta primavera. Asimismo, no es esperable que Pekín asuma grandes riesgos en su acción

exterior este año, a la expectativa de lo que suceda con el nuevo Gobierno estadounidense y la celebración del centenario de la fundación del Partido Comunista de China.

El año 2021 parece que será clave para el posicionamiento de la UE hacia el Indo-Pacífico, pues Francia y Alemania que son, junto a los Países Bajos, los únicos Estados miembros que han publicado una estrategia hacia esta región, están impulsando el debate en Bruselas. Aquí hay dos posiciones de partida. La primera, defendida por Francia dentro de la UE, y por países como Australia y EEUU, pone comparativamente más énfasis en la dimensión militar, en la seguridad marítima y en contrapesar a China. La otra, defendida por Alemania y fuera de la UE por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Japón y la India, abarca muchos más sectores de actuación fuera del ámbito militar, tanto en el económico como en el de la seguridad no tradicional, más allá de la seguridad marítima, y es más inclusiva al priorizar el multilateralismo y el respeto del Derecho Internacional sobre la consecución de unos determinados equilibrios de poder. Tanto el actual desarrollo de este debate dentro de la UE como la llegada de Biden a la Casa Blanca apuntan a que una eventual estrategia europea hacia el Indo-Pacífico probablemente se ajustaría más a esta segunda posición.

Uno de los focos de tensión regional que podría reactivarse en 2021 es la península coreana, si Pyongyang optase por una diplomacia coercitiva para superar el contexto económico y diplomático adverso en el que se encuentra. La maltrecha economía norcoreana, ya tensionada por las sanciones internacionales contra su programa nuclear, ha experimentado en 2020 su peor comportamiento desde 1997, debido a las severas restricciones impuestas para evitar que el COVID-19 se expanda por un país especialmente vulnerable a sus efectos. La situación es tan delicada que Kim Jong-un ha llegado a ofrecer disculpas públicamente por esta situación, cuya duración es incierta, entre otras cosas porque no está nada claro cuándo podrá tener Corea del Norte acceso a una vacuna. Además, el presidente Biden ha anunciado en varias ocasiones que no va a seguir la diplomacia de cumbres con Corea del Norte iniciada por Trump en Singapur y Hanoi y que cualquier avance para los intereses norcoreanos, como la relajación o levantamiento de las sanciones internacionales o la firma de un tratado de paz, tendrá que venir precedido por avances muy significativos en el desmantelamiento de su programa nuclear. Si el régimen norcoreano no encuentra vías para aliviar esta difícil situación, por ejemplo, a través de Pekín, es más probable que se vea tentado a elevar la tensión en la zona, buscando concesiones económicas a cambio de volver a una situación de distensión, que a desnuclearizarse.

También habrá que observar cómo se desarrollan en 2021 algunas de las crisis internas que han estado activas en la región en 2020 (especialmente en Tailandia, el estado de Rakáin en Myanmar, y Hong Kong y Xinjiang en China), la transición al frente del Partido Comunista de Vietnam y las elecciones generales en Japón.

La agenda de visitas bilaterales, que es clave para impulsar los vínculos de España con esta región, se verá muy condicionada por la evolución de la pandemia. Pedro Sánchez aún no ha tenido oportunidad de viajar ni a China ni a la India, si bien se espera que el presidente surcoreano Moon Jae-in pueda visitar España en 2021.

Conclusiones

Pocos años han suscitado tantas esperanzas como el que empezamos hace unas semanas. 2020 se ha instalado ya en el imaginario colectivo como una cifra maldita y hay ganas de superarlo, aunque es obvio que un pésimo balance anual en absoluto garantiza que el siguiente ejercicio vaya a ser mejor. Los historiadores podemos dar cuenta de muchos casos de expectativas frustradas en el pasado y, por tanto, sabemos bien que los acontecimientos no se detienen ni transforman por el mero hecho de haber cambiado de almanaque en la pared. Cuando acababa 1914 y los europeos pensaban en el año tan desagradable que dejaban atrás, tras la decisión alemana de romper las hostilidades atacando rápidamente a Francia en verano para golpear luego a Rusia, todos imaginaban que la tragedia sería corta (como tantas otras que habían ocurrido en el viejo continente durante el siglo XIX) y deseaban superar cuanto antes el conflicto con no demasiadas muertes y los consabidos reequilibrios diplomáticos. Pero la “guerra de movimientos” fracasó y al arrancar 1915 todavía quedaban casi cuatro años más de pesadilla en las trincheras y de ampliación del número de beligerantes por prácticamente todo el mundo. Es más, como bien sabemos, a la desdicha de la Gran Guerra se le sumó una mortífera pandemia (infaustamente conocida como “Gripe Española”) que duró de marzo de 1918 a abril de 1920, y dejó casi 50 millones de muertes adicionales.

No conviene, pues, pecar de optimistas, aunque tampoco hay que caer en el pesimismo que podría dejar traslucir el párrafo anterior y creer que estamos condenados a un período largo de desgracias como las que vivieron nuestros antepasados hace un siglo. El comienzo de un nuevo año no conlleva ninguna magia sanadora, pero sí es momento oportuno para hacer un balance reposado del anterior, un análisis equilibrado de dónde estamos y una proyección razonada de lo que nos espera a partir de ahora. No sirve para conjurar los males, pero sí permite prepararse para el inmediato futuro, deslizándose junto al análisis objetivo de los hechos algunos elementos prescriptivos que permitan mejorar la capacidad de respuesta. Contribuir a ello es el objetivo de este ejercicio. Solo intentarlo, en momentos tan complicados de desazón, ya hace que valga la pena. Un ejercicio de coyuntura y prospectiva sobre la acción exterior de España que venimos desarrollando desde hace casi 10 años con un elevado grado de acierto en las predicciones.

Es verdad que decimos eso con mucha cautela porque los pronósticos son siempre arriesgados y hay que tener la modestia para reconocer que, si la edición del año pasado se hubiese publicado en febrero en vez de en marzo, habríamos sido incapaces de adivinar el extraordinario y terrible impacto del coronavirus en lo que quedaba de año. Baste recordar que en enero de 2020 se aventuraba un año tranquilo, de tregua olímpica y relativa bonanza económica global. Había razones para esperar que las relaciones EEUU-China disfrutasen una distensión temporal, que la nueva legislatura en la UE alcanzase con cierta calma su velocidad de crucero tras resolver el *Brexit*, y que nuestra diplomacia pudiera aprovechar el tiempo perdido después de un 2019 con el Gobierno en funciones. La realidad fue la contraria: un desplome brutal de la prosperidad mundial, un deterioro generalizado del multilateralismo en la gobernanza de la salud, los intercambios comerciales, los flujos migratorios o la convivencia cultural (incluyendo el simbólico aplazamiento de los Juegos de

Tokio), una exacerbación de las tensiones Washington-Pekín, ni un instante de tranquilidad para las instituciones europeas y una acción exterior española sometida de modo súbito a enormes desafíos: fronteras, turismo, acción consular, reputación y la crucial negociación en Bruselas de un plan de recuperación.

No obstante, me alegra constatar que, una vez que el COVID-19 apareció en nuestras vidas, el equipo Elcano fue capaz de apuntar muy rápidamente a unos escenarios que requieren poca enmienda once meses después. Y todavía es más grato recalcar que los escenarios que entonces dibujábamos no sucumbían al catastrofismo y señalaban algunos desarrollos positivos que podría traer la pandemia y que se han confirmado. Merece citarse la previsión de que la enfermedad podría ayudar a tomar más conciencia de nuestra fragilidad y facilitar consensos en la acción climática y otros aspectos de la Agenda 2030, incluyendo por supuesto los necesarios esfuerzos sanitarios compartidos. También se auguraba un paso adelante en el proceso de integración que se ha producido tanto *ad intra*, con esa apuesta ambiciosa por el fondo *Next Generation EU*, como externamente, tomando por fin en serio el debate sobre la autonomía estratégica en el terreno tecnológico, industrial y de la seguridad. Y en esta misma sección de conclusiones se acariciaba la derrota electoral de Donald Trump evocando a un posible nuevo presidente que volviera a querer proyectar a EEUU como *a city upon a Hill*, y a ser respetado por sus aliados como antaño.

Este es un producto coral que, sobre todo, pretende asociar los acontecimientos europeos y mundiales con la posición de España. Con la doble necesidad de conectar mejor lo externo con los desarrollos domésticos y de proyectar más nuestro país hacia fuera. Como dijimos hace un año, la urgencia de derrotar la pandemia no debe hacer perder de vista que nuestro país también tiene la obligación de comparecer en los debates y procesos de decisión sobre la globalización, la UE y las demás regiones que nos importan, empezando por América Latina y el norte de África. Y que hace falta abordar con rigor la necesidad de mejorar la capacidad española para moldear las relaciones internacionales y el futuro de Europa de acuerdo con nuestros intereses nacionales y los valores mayoritariamente compartidos. En ese sentido, es satisfactorio observar que, pese a las terribles exigencias del corto plazo, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación acaba de renovar la programación estratégica de la acción exterior.

Desde su autonomía intelectual, el Real Instituto Elcano procura contribuir a hacer posible una España más internacionalizada y un mundo más español. Cumplimos ahora 20 años en ese empeño, que además coinciden, como recordaba hace poco nuestro presidente de honor, SM el Rey, en su reciente recepción al Cuerpo Diplomático acreditado en España, con el quinto centenario de la gesta de Juan Sebastián Elcano surcando los océanos de los cinco continentes. Números redondos para las efemérides que, ya que no está el contexto para celebraciones festivas, sí deben al menos servir para conmemorar que la trayectoria navegando por el mundo ya es larga. En el caso del Instituto, este año no puedo evitar una mención al presidente saliente, Emilio Lamo de Espinosa, que contribuyó a fundarlo como primer director y entre otras muchas aportaciones, lanzó esta serie anual.

Comienza ahora una nueva etapa donde solo cabe renovar nuestro compromiso de seguir contribuyendo (con análisis, valoraciones y recomendaciones) a una conversación colectiva y enriquecedora. Con el Gobierno, pero también con el conjunto de las fuerzas políticas representadas en las Cortes, con las empresas del patronato y con los demás actores sociales, con el mundo académico y, por supuesto, con el conjunto de la ciudadanía individual. Queremos ayudar a estar mejor informados y preparados para nuevos retos. Si son oportunidades, para aprovecharlas, y si son otros infortunios, para superarlos cuanto antes. Al fin y al cabo, en la Primera Guerra Mundial ganó quien fue más capaz de resistir.

Charles Powell

Director del Real Instituto Elcano

*Coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Emma Carrasco, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Enrique Feás, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Carlos Malamud, Ainhoa Marín Egoscozabal, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivié, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Fernando Reinares, Ramón Sanz, 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**.*

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



Consejo Asesor Empresarial



Entidades colaboradoras





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

