

España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos de influencia e imagen exterior

Ángel Badillo | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @angelbadillo 

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano 

Ignacio Molina | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina 

Jorge Tamames | Investigador, Real Instituto Elcano | @Jorge_Tamames 

Resumen¹

Es previsible que en 2022 quede superada definitivamente la emergencia sanitaria que dura ya dos años y se avance en la recuperación, pero, en vez de un retorno a la normalidad previa, el escenario internacional seguirá dominado por cambios estructurales de fondo que la pandemia ha acelerado. En ese contexto de incertidumbre, la política exterior española puede beneficiarse de diversas fortalezas y oportunidades potenciales, pero también estará condicionada por debilidades de tipo político, económico y de gestión. Por lo que se refiere a la imagen país, España se mantiene a la cabeza de los índices de reputación internacional, aunque la crisis ha truncado la tendencia a la mejoría de la autovaloración de los españoles sobre su propio país. El punto más débil en este ámbito es el relativo a los componentes del sistema político. En el plano de la cultura y el poder suave, el nuevo año vendrá marcado por una fuerte inversión pública y una importante reestructuración organizativa de la acción cultural exterior.

1. Política exterior e influencia de España

Teniendo en cuenta la información disponible a final de 2021 tanto en la dimensión sanitaria (por la vacunación y el debilitamiento del virus en sus nuevas variantes) como en la económica (vista la recuperación del PIB y el empleo), el pronóstico base es que la pandemia dejará de dominar el escenario nacional y exterior en el nuevo año. Eso no significa que se desvanezca la situación de excepcionalidad. El COVID-19 ha puesto de manifiesto un mundo impredecible y ha acelerado tendencias previas que apuntan a profundas transformaciones geopolíticas, económicas y sociales.

La rivalidad entre China y EEUU, la vulnerabilidad climática y de la salud global, la revolución digital, la creciente preferencia por la autonomía estratégica en vez de por una interconexión comercial y tecnológica sin cortapisas, o el auge del intervencionismo estatal tras décadas de desregulación son fenómenos que ahora se perciben con más

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del *Elcano Policy Paper* "España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos", Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2022.

nitidez que hace dos años. Este listado de los grandes cambios estructurales en marcha incluye potenciales efectos positivos en sostenibilidad, protección social e innovación, pero también el peligro de agravar pautas autoritarias y desestabilizar la política internacional. La combinación entre estructuras de gobernanza multilateral frágiles, Estados más preocupados por su soberanía y poblaciones asustadas amenaza la seguridad, favorece el proteccionismo y las crisis migratorias, y dificulta la transición energética.

El impacto de esa complejidad sobre la posición internacional de España es difícil de precisar. No obstante, el Gobierno ha publicado en 2021 dos documentos estratégicos con el objetivo declarado de adaptar la seguridad nacional y la acción exterior “al contexto actual caracterizado por una mayor competición geopolítica y las consecuencias del COVID, así como por la aceleración de la transformación provocada por la tecnología y la transición ecológica”. El último Consejo de Ministros del año aprobó la cuarta Estrategia de Seguridad Nacional, cuyo alcance se extiende a los próximos cinco años. Ha sido sometida a valoración de expertos y de las Comunidades Autónomas, y pretende coordinarse con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Además de la mejora en la toma de decisiones y las actuaciones más enfocadas a la protección interior, incorpora la Agenda 2030, y aborda la aportación española a la autonomía estratégica europea, así como la participación del país en la OTAN y la seguridad internacional².

Por su parte, la nueva Estrategia exterior aprobada en Consejo de Ministros, el 27 de abril de 2021, (tras consultar a las distintas administraciones, los actores sociales y los partidos representados en las Cortes Generales) también trata de conectar ese contexto mundial volátil y fragmentado con las prioridades nacionales de modo que se pueda definir la respuesta española³. En palabras de Arancha González Laya, que era aún la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación cuando se presentó el documento, el objetivo es evitar ser “meros espectadores” para pasar a “protagonistas en la construcción de soluciones y consensos”. El texto, cuya vigencia teórica se extiende hasta 2024, identifica los activos que tiene España para actuar como “país nodal”: una economía internacionalizada entre las quince mayores del planeta, una sociedad tolerante, abierta al mundo y europeísta, fuerte potencia cultural, amplia presencia diplomática y una posición histórica y geográfica propicia para conectar continentes.

En contraste con ese deseo de impulsar una acción exterior más ambiciosa a medio-largo plazo, la coyuntura a corto ha resultado adversa para desplegar el liderazgo, la anticipación y la proyección que anuncian la Estrategia. La extensión de la incidencia de la pandemia por todo el mundo y el éxito del proceso de vacunación han evitado en 2021 la estigmatización internacional de España que se llegó a temer en un principio, pero lo cierto es que estos dos años han vuelto a mostrar importantes debilidades económicas del país como una capacidad industrial y de innovación insuficiente, mucha dependencia del turismo y problemas fiscales solo temporalmente aplazados gracias a los fondos europeos.

² Gobierno de España, *Estrategia de Seguridad Nacional 2021* (t.ly/wZDt).

³ Gobierno de España, *Estrategia de Acción Exterior 2021–2024* (t.ly/N81J).

El convulso clima político interno es otro factor que impide aprovechar mejor las oportunidades existentes en política exterior y en la UE. Pese a que no ha habido ninguna ruptura de fondo (ni siquiera después del relevo de Mariano Rajoy por Pedro Sánchez o de la entrada de Unidas Podemos en el gobierno) la fuerte polarización sobre casi todas las cuestiones domésticas no ayuda y se suma a otros desarrollos negativos del último quinquenio como la eclosión del conflicto independentista catalán en 2017 y dos semestres largos de bloqueo gubernamental en 2016 y 2019 tras sendas elecciones generales fallidas.

La gestión operativa de la acción exterior también ha estado sometida a discontinuidades en este tiempo. Con el nombramiento de José Manuel Albares como ministro de Asuntos Exteriores en julio de 2021 son ya cinco los titulares en el cargo desde 2016 y cinco los años marcados con la impronta del cambio de etapa. Etapas que, como es lógico, se han caracterizado por la brevedad. Cada uno de esos relevos ha venido acompañado de la correspondiente propuesta para renovar planes, organigramas y equipos, sin que luego haya habido mucho tiempo para que den fruto los énfasis novedosos. Y el horizonte temporal vuelve ahora a ser limitado al haberse superado ya el ecuador de duración máxima de la Legislatura. Además, el trabajo del nuevo equipo viene marcado por un hito atractivo pero que acota todavía más los tiempos: la presidencia rotatoria del Consejo de la UE durante la segunda mitad de 2023.

Junto a esos condicionantes, Albares parte con la ventaja de una relación estrecha con el presidente del Gobierno, de quien ha sido su principal asesor internacional durante años, tanto en el partido como luego en la Moncloa. También conoce bien el contenido de la cartera, al ser diplomático de carrera. Tal vez por eso, ha acometido una reestructuración profunda del Ministerio que vuelve a funcionar sobre bases predominantemente geográficas. Destaca en particular la supresión de la secretaría de Estado para la España Global que había ido evolucionando desde 2012 cuando nació como órgano de diplomacia económica (Alto Comisionado para la Marca España), para reorientarse luego a la promoción reputacional y, desde 2020, a la gestión de funciones transversales incluyendo una Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia que también desaparece.

Además de las cuestiones organizativas y de personal, el nuevo ministro tuvo que afrontar dos desafíos perentorios nada más asumir el cargo: la parte que correspondía a España en la convulsa retirada occidental de Afganistán, coordinando un dispositivo que ha sido juzgado positivamente, y una crisis bilateral con Marruecos que sigue sin estar del todo resuelta. También tuvo que desplegar una ofensiva diplomática para desactivar el peligro de que el único organismo especializado de Naciones Unidas con sede en España (la Organización Mundial del Turismo) abandonase Madrid si prosperaba una iniciativa de Arabia Saudí para trasladarla a ese país.

De cara a 2022, la posición general de España en el escenario internacional y europeo estará marcado por el ritmo con el que se recupere la economía y la capacidad de desplegar reformas en el ámbito verde y digital con cargo a los fondos *Next Generation EU*. Desde un punto de vista más político el objetivo es conseguir asentar una dinámica de certidumbre y estabilidad que se extienda también a la gestión operativa. La agenda sustantiva se presenta intensa incluyendo la interlocución con un eje franco-alemán

renovado, la organización en Madrid de la cumbre de la OTAN, la negociación de la futura relación de Gibraltar con la UE, los siempre difíciles equilibrios en el Magreb entre Argel y Rabat, la contribución española a la política exterior europea con respecto a la competición China-EEUU o a la agresividad rusa en Ucrania, y la definición de un enfoque adaptado a una América Latina gobernada mayoritariamente por presidentes de izquierda.

Se trata de asuntos susceptibles de politización, donde opera una tensión entre el deseo dominante en el PSOE de abordarlos como cuestión de Estado que no despierte las críticas de la oposición, y las crecientes presiones de Unidas Podemos para que la política exterior y de seguridad de la coalición marque perfil ideológico, al menos en América Latina y en relación con el Sáhara Occidental. Es previsible que se imponga la primera línea, aunque eso suponga discrepancias internas en el Gobierno.

Por lo que hace a los medios, en 2022 volverá a haber Presupuestos Generales del Estado por segundo año consecutivo. Un logro no solo por el hecho de aprobarlos superando la debilidad parlamentaria del Gobierno, sino también porque serán expansivos para Exteriores (1.928,65 millones de euros, lo que supone un 4,13% más respecto al año anterior), para Defensa (10.155,3 millones de euros, que representa un incremento anual del 7,9%) y, como se dirá más abajo, para Cultura. En el primer caso, destaca el aumento para Ayuda Oficial al Desarrollo, el Instituto Cervantes, la digitalización de los servicios consulares y otros gastos organizativos en el momento en que se ha recuperado la sede de la Plaza del Marqués de Salamanca. En el caso de Defensa, se incrementan las inversiones en programas de armamento con repercusiones industriales relevantes. Pese a todo, sigue pesando una década previa de austeridad en toda la acción exterior y si la comparación se hace en relación con los niveles previos a la Gran Recesión de 2008, todavía no se habría recuperado el esfuerzo relativo de entonces. España sigue pues sin converger todavía con el gasto en política exterior y de seguridad que hacen los países europeos de referencia.

2. La imagen internacional de España

A diferencia de 2020, cuando la experiencia de la pandemia produjo un sentimiento generalizado de identidad común y un aumento de la valoración de los demás países y del propio, 2021 viene marcado, desde la perspectiva de la opinión pública, por las consecuencias económicas de la crisis sanitaria. En los países europeos y del antiguo G8, se ha extendido un pesimismo relacionado con las dificultades económicas que, como en la crisis de 2008, ha producido un descenso en la valoración de todo lo público, lo institucional y lo colectivo, incluyendo aquí a los demás países y al propio.

Tanto el Barómetro de Imagen de España como el informe sobre la Reputación de España (*Country RepTrak®*)⁴ muestran un descenso de la valoración del país en un marco de caída general de la reputación de todos los demás. Puesto que ese descenso ha afectado de modo similar a la gran mayoría de los países que evalúa el *Country RepTrak®*, la posición de España apenas ha variado. Ocupaba el lugar número 13 (de entre las 55 principales economías del mundo) y ha pasado a la 14, porque Bélgica ha descendido ligeramente menos. Dado que en la competencia internacional por el prestigio lo relevante no es la valoración absoluta sino el puesto en el *ranking*, este resultado indica estabilidad. España se mantiene en la cabecera de la reputación internacional, por encima del Reino Unido, Francia, Alemania o Italia.

Estos datos se refieren a la valoración general, que mide la simpatía y admiración hacia un país. Sin embargo, España mejora su posición en los *rankings* parciales que miden la valoración de aspectos específicos de cada país (economía, gobernanza, educación, tecnología, paisaje, bienestar, seguridad...). En concreto, el país avanza puestos en 15 de los 17 atributos que mide el *Country RepTrak®*.

Particularmente relevante para España es la recuperación de las actitudes favorables a visitar el país. Si en 2020 la posición de España en atractivo turístico cayó hasta el puesto 14^º (datos recogidos en los países del G8), en 2021 se había recuperado hasta el 9^º. En buena parte esta recuperación se debe a la extensión de la pandemia a toda la UE y al resto del planeta. En los inicios del 2020, España –junto con Italia, que fue también uno de los primeros Estados en confinar a sus poblaciones– ocupaba una buena parte de la información mundial sobre el coronavirus. Pero a comienzos de 2021, cuando se realizó el campo de esa encuesta, la atención pública sobre la pandemia ya no se enfocaba al sur de Europa. A falta de nuevos datos que lo confirmen, y en ausencia de nuevas cepas que trastocuen las previsiones, el buen desempeño español en la vacunación de su población provocarán un aumento de su atractivo turístico hasta al menos recuperar la posición previa a la pandemia (7^ª en 2019).

La noticia negativa es la interrupción que la crisis económica ha causado en la tendencia a la mejoría de la autovaloración de los españoles. Esta autoestima había caído de forma notable a raíz de la anterior crisis económica, hasta colocarse significativamente por debajo de la valoración externa, pero estaba creciendo año a año desde 2015 y en 2020 había logrado superar a la valoración externa. Sin embargo, en 2021 los datos muestran una nueva caída por debajo del nivel de aprecio externo. Como ya se ha señalado en otras ocasiones, el punto más débil en la valoración de los españoles sobre España es el relativo al sistema político (ética y transparencia, uso eficiente de los recursos y entorno institucional). Es en este aspecto donde se produce una mayor diferencia entre la valoración externa y la interna, mucho más positiva en el primer caso.

⁴ Reputation Institute y Real Instituto Elcano (2021), *La reputación de España en el mundo. Country RepTrak®* 2021, octubre, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/reputationinstitute-elcano-reputacion-de-espana-en-el-mundo-countryretrack-2021; Real Instituto Elcano (2021), *Barómetro de la Imagen de España, 9ª oleada*, abril de 2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-9.

3. Cultura y poder suave

La complicada recuperación del sector cultural tras dos años de pandemia y de restricciones a la movilidad y la presencialidad condiciona todas las expectativas para la cultura española en 2022. Tras ese periodo angustioso, la buena noticia es que la cultura aparece en el centro de las herramientas de recuperación de la crisis pandémica, como puso de manifiesto la Comisión Europea al incluir al sector cultural y creativo entre los ecosistemas prioritarios (con 3.000 millones destinados al sector cultural en los fondos *Next Generation EU*) y la incorporación de la cultura y el deporte como la novena de las “políticas palanca” (con tres “componentes”) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del Gobierno de España.

El plan prevé avances en varios marcos normativos clave de la política cultural para este próximo año, como el Estatuto del Artista (comprometido para 2022), las leyes del Audiovisual (que debe transponer normativa europea y lleva más de un año de retraso), del Cine o del Deporte, medidas de estímulo a la inversión privada en cultura y a la competitividad del sector, digitalización de los grandes servicios culturales (Museo del Prado, Museo Reina Sofía, Biblioteca Nacional de España), aumento de la oferta cultural en zonas no urbanas y la gran estrella del paquete de medidas, el “Plan España Hub Audiovisual Europeo”. La combinación de fondos estatales, FEDER, el Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia y Europa Creativa dará como resultado una inversión sin precedentes: 325 millones para la potenciación de la industria cultural, 300 para el fomento del deporte a lo largo del trienio 2021-2023 y 1.603 –gracias a la combinación de fondos de distintos ámbitos, alrededor de 200 procedentes del PRTR– en el Hub Audiovisual (2021-2025), una cantidad nunca vista en los presupuestos públicos del sector cultural. Además, entre los Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE) figura el denominado “En español: nueva economía de la lengua”, dentro del cual se potenciarán aspectos como el turismo, la ciencia, las industrias culturales o la inteligencia artificial en español, entre ellos el recién anunciado “Valle de la Lengua” de La Rioja.

En el plano exterior, el año de España en la Feria del Libro de Fráncfort bajo el lema “Creatividad Desbordante” arrancó ya en otoño (con las actividades digitales #SpainFrankfurt2022) y va a reunir los esfuerzos del Ministerio de Cultura, Acción Cultural Española y el Gremio de Editores en octubre de 2022. La Exposición Universal de Dubái se extiende aún durante los tres primeros meses del nuevo año, ensordecida por la limitada movilidad internacional, que afectará también a los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de invierno en Pekín (febrero-marzo) y al mundial de fútbol de Qatar (noviembre-diciembre). El año de celebraciones viene señalado por dos de importancia: los 500 años del fin del viaje de Magallanes-Elcano y de la muerte del autor de la primera Gramática de la Lengua Castellana, Antonio de Nebrija, mientras comienzan los trabajos para el 50 aniversario de la muerte de Picasso en 2023.

El nuevo año será también el primero con una nueva estructura organizativa de la acción exterior cultural en la Administración General del Estado, al haberse añadido a la Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe la denominación “y el Español en el Mundo”, con una Dirección General específica. A esta Secretaría de Estado queda adscrito el Instituto Cervantes, cuya agenda viene cargada para los próximos meses con

dos esperadas aperturas, Los Ángeles y Seúl, así como la recuperación del centro de Gibraltar, que había cerrado sus puertas en 2015.

De cara a la percepción exterior, la imagen en el plano cultural figura como un claro activo de poder suave para el país. El *Barómetro de Imagen de España en 2021* muestra que la producción cultural nacional goza de una consideración aceptable; pero es en ámbitos como la gastronomía, el turismo, el deporte y la percepción positiva de sus ciudadanos donde el país realmente destaca.⁵ El *Country RepTrak®* de 2021 muestra una tendencia similar: España se sitúa en el sexto puesto sobre 55 en las valoraciones de ocio y entretenimiento, amabilidad de la población y contribuciones a la cultura global, así como el décimo en el atractivo de su estilo de vida. Todo ello supone una recuperación respecto a las posiciones de 2020 –que cosechó los mismos puestos para ocio y amabilidad, 12/55 en estilo de vida y 9/55 en cultura–, cuando España se contó entre los primeros países occidentales en sufrir el impacto de la pandemia.⁶

⁵ Real Instituto Elcano (2021), *Barómetro de la Imagen de España, 9ª oleada*, abril de 2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-9.

⁶ Reputation Institute y Real Instituto Elcano (2021), *La reputación de España en el mundo. Country RepTrak® 2021*, octubre, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/reputationinstitute-elcano-reputacion-de-espana-en-el-mundo-countryretrack-2021; Reputation Institute y Real Instituto Elcano, *La reputación de España en el mundo. Country RepTrak® 2020*, septiembre, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/reputationinstitute-elcano-reputacion-de-espana-en-el-mundo-countryretrack-2020.