
España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Jorge Tamames (coords.) – Enero 2022

España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Jorge Tamames (coords.) – Real Instituto Elcano – Enero 2022



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

© 2022 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 2022: perspectivas y desafíos

Contenido

Resumen

Presentación

- 1. Influencia e imagen exterior**
- 2. Economía y tecnología**
- 3. Clima y energía**
- 4. Europa**
- 5. Competición EEUU-China**
- 6. Seguridad**
- 7. Vecindad**
- 8. América Latina**
- 9. Democracia, derechos y ciudadanía**
- 10. Globalización, desarrollo y gobernanza**

Conclusiones

Resumen¹

Décima edición del trabajo colectivo que elabora el Real Instituto Elcano para hacer balance del año recién terminado, identificar las principales perspectivas que presenta el escenario internacional actual y analizar los desafíos de la acción exterior española de cara a 2022. En esta ocasión, el texto está estructurado en torno a 10 ejes de análisis: influencia e imagen exterior; economía y tecnología; clima y energía; Europa; competición China-EEUU; seguridad; vecindad; América Latina; democracia, derechos y ciudadanía; y globalización, desarrollo y gobernanza.

2021 se ha caracterizado por una relativa estabilización tras la profunda crisis sanitaria y económica del año anterior. La llegada de Biden a la Casa Blanca, cierto cambio de paradigma para dar más valor a la sostenibilidad y la inclusión, o el plan de recuperación impulsado por la Unión Europea (UE) son exponentes de un contexto mundial y europeo menos áspero. No obstante, la pandemia no se ha desvanecido ni se han revertido los retrocesos que ésta ha causado en la Agenda 2030. Algunas tensiones previas a su aparición incluso se han agravado, como la rivalidad China-EEUU, la agresividad rusa, las dificultades para la gobernanza multilateral del clima, el comercio y las migraciones, o la erosión de la calidad de la democracia en casi todo el planeta. En ese contexto, España afronta numerosos retos en el nuevo año tanto en el plano colectivo (global o europeo) como en el de su acción exterior individual.

El ámbito de la seguridad viene marcado por las turbulencias en escenarios muy amplios (incluyendo el espacio Indo-Pacífico y la práctica totalidad de la vecindad europea) y por la finalización de documentos estratégicos que dilucidarán la solidez de la relación transatlántica. El panorama económico incluye una mayor preocupación por regular la globalización y apunta a un crecimiento que, no obstante, será desigual y seguirá afectado por desacoples entre oferta y demanda que provocan aumentos de precios, singularmente de la energía. En Europa el protagonismo lo tendrá la renovación postelectoral del eje franco-alemán, la reforma de las reglas fiscales y el uso de los fondos *Next Generation EU*, que ayudarán al despliegue de las agendas verde y digital.

España tiene, además, otras prioridades diplomáticas propias, como la mejora de la difícil relación bilateral con Marruecos o una proyección en América Latina adaptada a los importantes cambios en la región. También tiene el reto de mejorar los recursos dedicados a la defensa, la cooperación al desarrollo y la cultura, dotar de más continuidad a la gestión de la política exterior, y evitar que el clima polarizado entre gobierno y oposición erosione el consenso sobre la conveniencia de reforzar la internacionalización de España y su apuesta por la integración europea.

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

Presentación

Desde hace 10 años, el Real Instituto Elcano presenta en este documento colectivo una perspectiva española de los desafíos del nuevo año. A lo largo de este tiempo, el ejercicio ha ido creciendo en madurez, como demuestra el hecho de que su primera edición contó con el concurso de 12 investigadores y ahora el número de coautores supera la treintena. Para esta ocasión, además, hemos adaptado el análisis a los 10 ejes de la nueva agenda de investigación del Instituto:

1. Amenazas internacionales a la seguridad
2. Globalización, desarrollo y gobernanza
3. Democracia y ciudadanía
4. Clima y transición energética
5. Tecnología y transformaciones económicas
6. Futuro de Europa
7. Auge de China, EEUU y nuevo orden mundial
8. Retos y oportunidades de la vecindad
9. América Latina, actor global
10. Influencia e imagen de España

Las 10 secciones constituyen un detallado ejercicio intelectual en el que han colaborado todos los investigadores de Elcano a fin de analizar los temas de la conversación global que consideramos decisivos para entender las grandes tendencias de la política, la economía y la sociedad mundial y cómo afectan a España. La selección de los ejes temáticos responde a un intenso ejercicio de debate interno que hemos mantenido en el Instituto desde el pasado mes de febrero, cuando asumí la presidencia. La redefinición de la agenda de investigación constituye un elemento clave del proyecto de reforzamiento de la institución en el que nos hemos embarcado en los últimos meses y que también incluye el lanzamiento en enero de la nueva plataforma tecnológica, la reforma estatutaria aprobada por el Patronato, el fortalecimiento de nuestras políticas de alianzas internacionales y la ampliación del Consejo Científico.

El Instituto ha mantenido una intensa actividad en 2021, pese a las restricciones con las que, al igual que el resto de la sociedad y las empresas, hemos operado a lo largo del año. Hemos celebrado 75 actos públicos, la mayor parte de ellos en formato híbrido, publicado más de 150 trabajos de investigación en distintos formatos y hemos mantenido operativos y activos nuestros 43 grupos de trabajo. Nuestro objetivo es seguir mejorando la profundidad, independencia y relevancia para la sociedad española y sus empresas de nuestros trabajos de investigación, y para ello estamos ampliando nuestro capital humano y la eficiencia de nuestra organización interna.

Estamos muy orgullosos y agradecidos a los patronos, investigadores y lectores de nuestros informes. El Real Instituto Elcano acaba de cumplir 20 años y enfrenta esta etapa de consolidación y reforzamiento con ilusión y responsabilidad. Nuestro aniversario coincide con los 500 años de la primera circunnavegación al mundo por Juan Sebastián Elcano y Fernando de Magallanes, una gesta a la que dedicaremos el año entrante un libro que hemos producido en estrecha colaboración con el Centro de Estudios Internacionales del Instituto Universitario de Lisboa y que forma parte del programa de celebraciones de la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario de la Primera Vuelta al Mundo.

En el año entrante, la agenda de seguridad será una de las áreas a la que dedicaremos una atención prioritaria. En paralelo a la celebración de la Cumbre de la Alianza Atlántica que tendrá lugar en Madrid en junio de 2022, el Instituto será el anfitrión y coorganizador de la Cumbre de *Think Tanks* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una actividad que a lo largo del primer semestre del año estará complementada por los diversos actos y publicaciones con los que conmemoraremos el 40 aniversario de la entrada de España en la OTAN.

Pese a las nuevas y recientes oleadas de la pandemia, esperamos que 2022 sea el año en el que la economía mundial avance significativamente en la recuperación de los niveles de producto y empleo que tenía hace ahora dos años. Aunque esto ocurra, es más que evidente que nada volverá a ser igual. En abril de 2020, cuando comenzaba la pesadilla de la pandemia, Paul Collier reflexionó sobre cómo diseñar políticas públicas en tiempos de incertidumbre. El reto ya no era tomar decisiones con información limitada o riesgos mensurables, sino diseñar intervenciones en un mundo en el que ignorábamos las variables que eran relevantes. Mientras que para enfrentar el primer tipo de escenarios la mejor estrategia pasaba por tener mejores diagnósticos, más datos y estrategias de mitigación de los impactos negativos, la única vía posible para vencer nuestra ignorancia radical era el método de prueba y error. Así aprendimos a cómo confinar a la sociedad para hacer frente a la propagación del virus, a cómo diseñar las desescaladas, a cómo vacunar o cómo sostener rentas y empleos. Los políticos no esperaron a que la teoría les mostrara el camino, sino que primero actuaron, y luego nos convencieron de que, en circunstancias extremas, todo lo que se hace es porque se puede hacer.

Esta redefinición de lo que es políticamente posible estaba legitimada no solo por las dramáticas urgencias de la pandemia, sino también por la compartida insatisfacción ante la insostenible desigualdad, inseguridad personal y social, guerras culturales y polarización política que había surgido en los años –incluso décadas– anteriores. Todo ello contribuyó al cambio de paradigmas económicos que ahora se están haciendo visibles. Recientemente Dani Rodrik ha repasado algunas de las manifestaciones de esta radical mutación: cómo los miedos a la inflación y al déficit se han reemplazado por una preferencia por una economía dopada con generosos estímulos monetarios y fiscales, cómo la competencia por tener los tipos impositivos más bajos ha sido reemplazada por el objetivo de tener un tipo global impositivo mínimo sobre las multinacionales, cómo se han resucitado las políticas industriales, o cómo se ha pasado de hablar de flexibilidad en el mercado de trabajo a promover intervenciones que refuerzan el salario mínimo y el poder negociador de sindicatos y trabajadores. O cómo

hoy se asume que es preferible la seguridad estratégica y la globalización limitada a la priorización de la eficiencia mediante la inserción en cadenas de valor globales, por no hablar del giro tectónico frente a las grandes empresas tecnológicas que han pasado de ser la fuente de la innovación y el crecimiento a ser vistas como monopolios que hay que regular y fragmentar.

Ciertamente estamos ante un nuevo mundo y, felizmente, no hay razón alguna para pensar que el fin de la pandemia nos retrotraerá a todas las viejas reglas y convicciones. “Construir de nuevo mejor” es algo más que un afortunado eslogan, es una necesidad. Pero para conseguir que cualquier país realmente sea mejor hace falta mucho más que buena voluntad. Exige reformas, inversiones y cambios que, inevitablemente, producen costes, ganadores y perdedores. La experimentación no es la mejor estrategia para conciliar los intereses contrapuestos que inevitablemente acompañarán la transición hacia un mundo más inclusivo y sostenible. Entre otras cosas, porque paulatinamente será más evidente que las decisiones de política pública no solo tienen, en el mejor de los casos, las consecuencias buscadas sino también impactos –algunos previsibles, otros indeseados– que activan potentes restricciones financieras y políticas. Ni en el viejo, ni en el nuevo mundo hay nada gratis.

Elcano estará presente en estos debates, aportando análisis independientes, datos y posibles respuestas. Ciertamente, apalancándonos en nuestra oficina de Bruselas, contribuiremos con ideas y propuestas a debates tan determinantes para el futuro de España como son el de las nuevas Reglas Fiscales, los fondos provenientes del *Next Generation EU* o la autonomía estratégica de Europa.

De todos los debates posibles, probablemente sea la lucha contra el cambio climático el que más necesitado está de trascender el voluntarismo. Nadie puede hoy sensatamente negar la existencia del calentamiento global y sus letales consecuencias. Esa batalla ya está ganada. Ahora lo que hace falta es enfrentar con realismo las consecuencias sociales y económicas de las imprescindibles políticas de descarbonización. Pretender que la transición será un proceso sin costes y fricciones –incluso si la tecnología nos ayuda– es un mal punto de partida. Ese escenario lo malgastamos postponiendo las medidas que había que haber tomado hace mucho tiempo. Ahora, ya estamos ante un *shock* de oferta que tendrá impactos sobre el crecimiento potencial de la economía, sobre el empleo, las cuentas fiscales y la distribución de la renta. Todos ellos pueden ser manejables, pero negarlos es una receta infalible para que lo que se haga realmente sea poco y tarde. También para que surjan guerras culturales y utopías regresivas que pretendan absorber y soplar al mismo tiempo: mejorar la distribución con menos crecimiento, preservar las libertades y conseguir la armonía universal.

Es tiempo de volver a la realidad. El Real Instituto Elcano dedicará sus esfuerzos a informar a la sociedad con transparencia y claridad de lo que está en juego, de los costes que comportan las decisiones posibles y de cuáles son las mejores alternativas de actuación. Porque estamos convencidos de que analizar con independencia y datos la realidad, y no solo en sustituir paradigmas, es en lo que realmente consiste hacer buenas políticas públicas en tiempo de incertidumbre.

La calidad de la democracia, del Estado de Derecho y de los Derechos Humanos, así como las políticas de igualdad, las migraciones y el significado de la ciudadanía serán temas que estarán en nuestra nueva agenda de investigación. En el primer semestre del año publicaremos el Índice Elcano de Calidad Democrática y abordaremos la construcción de un Índice de Derechos Humanos en el mundo. Simultáneamente, usaremos la experiencia que estamos acumulando con la elaboración de nuestro Plan de Igualdad en el Instituto para exponer una metodología integral y fiable para medir las desigualdades de género más allá de la mera brecha salarial.

Aunque nuestra nueva agenda de investigación prioriza los ejes temáticos sobre los geográficos, el Instituto seguirá ocupándose de la situación política y geoestratégica de nuestro vecindario, particularmente de la agresividad de Rusia, la inestable situación en el Mediterráneo y, sobre todo, de América Latina. Mas allá de los cambios políticos y la vulnerabilidad económica de la región, el Instituto quiere servir de plataforma para que los latinoamericanos puedan contribuir a la conversación global sobre temas como el cambio climático y los ataques a las democracias liberales. No solo por solidaridad cultural e histórica, sino simplemente porque no se puede hablar seriamente de descarbonización de la economía global y de las consecuencias del enfrentamiento hegemónico entre China y EEUU sin incorporar a la conversación a las empresas, las instituciones y los pensadores latinoamericanos.

Finalmente, Elcano seguirá ofreciendo su batería de informes y barómetros que miden la presencia de España en el mundo, la calidad de sus instituciones y la reputación de sus empresas.

Comenzamos este año 2022 desde una buena posición. Según el *Global Go To Think Tanks Index* que elaboraba la Universidad de Pensilvania somos el segundo *think tank* de Europa Occidental y el décimo primero del mundo entre las instituciones dedicadas a Política Exterior y Relaciones Internacionales. Hemos adoptado a lo largo de este año reformas e iniciativas que deben reforzar nuestros resultados, legitimidad y presencia en la sociedad española. Estamos descentralizando nuestras actividades y dotando de mayor diversidad a nuestro capital humano. Pero, sobre todo, estamos unidos y plenamente comprometidos con nuestro mandato fundacional: generar ideas y propuestas, desde la independencia, los datos y la mejor ciencia disponible, que sean útiles para que la sociedad española, sus instituciones y sus empresas estén presentes en los grandes temas de la conversación global que determinan las libertades y prosperidad de nuestros conciudadanos.

José Juan Ruiz
Presidente del Real Instituto Elcano

1 Influencia e imagen exterior

1.1. 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 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 la 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 internacional.²

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 española.³ En palabras de Arancha González Laya, que era aún la ministra de

2 Gobierno de España, *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021.pdf>.

3 Gobierno de España, *Estrategia de Acción Exterior 2021–2024*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>.

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 15 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.

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.

1.2. 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 14º (datos recogidos en los países del G8), en 2021 se había recuperado hasta el 9º. 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 trastoquen 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 (7ª 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

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-countryreptrack-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.

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.

1.3. 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. 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.

2 Economía y tecnología

2.1. Panorama de recuperación

Como se vaticinaba en este informe hace un año, la aparición de diversas vacunas efectivas contra el COVID-19 permitió que en 2021 la actividad global se revitalizara, con un crecimiento mundial en entorno al 6% que revirtió parcialmente la debacle económica de 2020. No obstante, dicha reactivación fue asimétrica, con algunos países avanzados (sobre todo EEUU) creciendo con mayor fuerza que otros y con las economías emergentes asiáticas en general rebotando más que las demás. En cualquier caso, gracias al arsenal de medidas fiscales aplicadas desde el inicio de la pandemia y prolongadas durante 2021, así como al mantenimiento de una política monetaria ultra expansiva, los países desarrollados parecen haber evitado cicatrices profundas en el sistema productivo que pudieran afectar a su potencial de crecimiento. La contraparte es que han incrementado su ratio de deuda pública sobre el PIB en una horquilla de 15-30 puntos.

En el caso de España, tras una caída del PIB en 2020 del 10,8%, el rebote en 2021 fue algo menor de lo previsto, aunque posiblemente en 2022 el crecimiento será más intenso que en otros países. Este crecimiento menor del esperado contrasta, sin embargo, con una rápida recuperación del mercado de trabajo, en el que ya se ha vuelto a la situación pre-pandemia.

Tras el efecto rebote observado en 2021, las previsiones para la economía mundial del *World Economic Outlook* publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en octubre del mismo año apuntan hacia una estabilización gradual. El crecimiento en 2022, aún sujeto a grandes incertidumbres, se estima en el entorno del 5%, reduciéndose asimismo las brechas de crecimiento entre las principales potencias. Mientras en aquellos países que ya recuperaron el *output* pre-pandémico –EEUU, Canadá, China, India– el aumento del PIB experimentará cierta ralentización, en otros que todavía no lo han conseguido –Japón, Alemania o la propia España– el crecimiento se acelerará. Así, en 2022 la práctica totalidad de las economías avanzadas y la mayoría de las emergentes tendrán un PIB superior al de 2019.

Para que estos pronósticos se cumplan, será necesario que las distintas amenazas potenciales –entre las que destacan un resurgimiento de la pandemia o una inflación desbocada– no se materialicen y que se produzca una satisfactoria implementación de los principales programas de estímulo previstos. Entre estos, por el lado estadounidense destaca el plan de infraestructuras en el marco del programa *Build Back Better*, que destinará a lo largo de la presente década 1,2 billones de dólares a modernizar las redes de transporte, telecomunicaciones, electricidad y agua del país. En la UE, el empuje provendrá del mantenimiento de las políticas fiscales relativamente expansivas en los Estados miembros y, sobre todo, de los fondos del plan *Next Generation EU* (NGEU), cuantificado en más de 800.000 millones de euros. El NGEU se destinará mayoritariamente a la transición hacia un modelo productivo más sostenible y digital, así como a la consecución de la autonomía estratégica en ámbitos como el tecnológico y el sanitario.

Si se cumplen las previsiones, España debería impulsar su crecimiento en 2022 por encima del 6%, lo que permitiría al producto agregado recuperar la trayectoria de la tendencia previa a la pandemia. Entre los factores clave detrás de esta evolución positiva destaca en primer lugar la incidencia moderada del COVID-19 (y especialmente del número de casos que requieren hospitalización), que junto a la adaptación a las medidas preventivas necesarias ya ha permitido un grado elevado de normalización de la actividad económica en el segundo semestre de 2021, incluidos aquellos servicios que requieren del acercamiento social y de los que el país es especialmente dependiente. Se estima que las cifras de turistas extranjeros se incrementen sustancialmente en comparación con las de 2020 (aunque todavía sin alcanzar los niveles de 2019) y que los españoles sigan gastando parte del ahorro embalsado durante el confinamiento en hostelería y restauración. Pero no solo en este ámbito: fomentado por los bajos tipos de interés, dicho ahorro también se ha empezado a dirigir a un sector inmobiliario cuyo dinamismo podría mantenerse a lo largo del año entrante.

Un segundo factor que debería consolidar la reactivación económica de España será la continuidad en la transferencia de fondos NGEU. Tras recibir 19.000 millones de euros en 2021, está previsto que de aquí a 2023 lleguen otros 40.000 millones. Esta financiación deberá paliar los daños ocasionados por la pandemia en el tejido productivo, así como financiar inversiones que aumenten el crecimiento potencial.⁵ Como consecuencia de esta inercia positiva, los pronósticos apuntan a que, una vez finalizados los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), el desempleo en 2022 se situará por debajo del 15% y la ratio de deuda pública por PIB alrededor del 116%. Por último, no se espera que los ajustes fiscales comiencen hasta 2023, cuando se reactiven las reglas fiscales europeas, ahora en proceso de revisión.⁶

2.2. Amenazas económicas en potencia

La principal amenaza que se cernía a comienzos de 2021 sobre el mundo en general, y sobre su economía en particular, era que las principales vacunas que empezaban a distribuirse de forma masiva no tuvieran la efectividad testada, especialmente en los casos de coronavirus con variante delta. Este temor quedó pronto disipado, lo que redujo la incertidumbre y permitió una relativa vuelta a la normalidad, cuya celeridad sí trajo aparejada ciertas adversidades no previstas con anterioridad. Así, en el segundo semestre del año, la combinación de un auge en el consumo global de bienes con un lento reinicio de la actividad productiva de las fábricas provocó un desacople entre oferta y demanda mundial, así como dificultades logísticas adicionales en las cadenas globales de suministro. Esto se refleja en la cuadruplicación en apenas un año del coste del uso de contenedores marítimos, lo que, a su vez, se traduce tanto en problemas de abastecimiento –especialmente disruptivos en el caso de los semiconductores, por su implicación en multitud de productos tecnológicos– como en un incremento de precios mayor del esperado, sobre todo en materias primas.

5 Enrique Feás y Federico Steinberg (2021), "Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo", *ARI* n° 25/2021, Real Instituto Elcano, 24/II/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2021-feas-steinberg-cifras-para-espana-del-plan-de-recuperacion-europeo.

6 Enrique Feás, Carlos Martínez Mongay, Miguel Otero-Iglesias, Federico Steinberg y Jorge Tamames (2021), "A proposal to reform the EU fiscal rules", *Elcano Policy Paper* 4/2021, Elcano Royal Institute, 30/XII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/policy-paper-a-proposal-to-reform-the-eus-fiscal-rules.

En la UE, a este contexto inflacionario se ha sumado el súbito incremento del precio del gas natural, fomentado por la alta demanda china y el aprovisionamiento de Rusia. El proceso ya ha ocasionado cierres parciales en industrias electrointensivas, como acerías o cementeras. Por todo ello, los pronósticos apuntan a que tanto en el conjunto de la Eurozona como en España la inflación superará ampliamente el límite del 2% establecido por el Banco Central Europeo (BCE). El aumento de los precios parece transitorio (aunque puede ser prolongado) y es improbable que genere una espiral de precios y salarios al alza. Eso no significa, sin embargo, que vaya a resolverse rápido, y seguramente los precios no bajen hasta bien entrada la segunda mitad de 2022.⁷

Una de las principales amenazas que acecha a la economía mundial es que la actual coyuntura tan anómala, en lugar de tener un carácter transitorio de pocos meses gracias a la pronta sincronización de oferta y demanda y a la persistencia de fuerzas estructurales deflacionarias (globalización, revolución digital, mayor desigualdad), pueda extenderse a lo largo de todo 2022. Por un lado, ante la magnitud del colapso de los puertos marítimos, por donde transita el 90% de las mercancías, y el déficit crónico de transportistas en EEUU y la UE, no puede descartarse que el estrangulamiento comercial se mantenga en el medio plazo. Tampoco puede desecharse la posibilidad de que el aumento en la compra de productos tecnológicos responda a un cambio permanente en el patrón de consumo de una población que, tras la experiencia del confinamiento, busca una mayor digitalización del hogar.

En tal caso, la escasez de microchips se alargaría hasta que se diera un aumento de la capacidad productiva, actualmente ya al límite. Producción, por otra parte, muy dependiente de Taiwán, por lo que cualquier incidente geopolítico con China podría ocasionar una disrupción adicional en el suministro. Por otra parte, si el suministro de gas a la UE (procedente en su mayoría de Rusia, vecino cada vez más incómodo) no se normalizara y/o acaeciera un invierno especialmente duro, el alza de los precios eléctricos se mantendría. Ello golpearía un tejido productivo todavía lastrado por la pandemia, obligándole a subir precios y retrasar las inversiones previstas.

Este panorama macroeconómico consolidaría una tendencia inflacionista. Retroalimentada por una probable subida de salarios, la coyuntura podría abocar a las autoridades monetarias a subir los tipos de interés antes y más de lo previsto, poniendo en peligro la recuperación económica y la estabilidad social, pero sin llegar a un cuadro de estanflación (esto supondría alta inflación y bajo crecimiento, mientras que ahora hay alta inflación y alto crecimiento, y una caída del crecimiento seguramente llevaría a menor inflación). En los países emergentes, se podría sumar una posible insostenibilidad de la deuda en dólares y el aumento de los precios alimenticios generada por la salida de capitales ante una eventual contracción monetaria en EEUU. En China, aún están por ver las consecuencias que acarrearían los problemas de solvencia del gigante inmobiliario Evergrande y otras empresas del sector inmobiliario en el afán de Pekín por lograr un crecimiento más tecnológico y sostenible.

7 Federico Steinberg y Jorge Tamames (2021), "La inflación como fenómeno distributivo", *ARI* n° 97/2021, 18/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari97-2021-steinberg-tamames-la-inflacion-como-fenomeno-distributivo.

De cara a 2022, sin embargo, la principal amenaza global –y la más difícil de anticipar– reside en la posibilidad de que en algún país con menor nivel de vacunación (en los de bajos ingresos apenas llega al 10%) surja una variante del coronavirus ante la cual las vacunas no sean efectivas. La variante ómicron, detectada en noviembre de 2021 y que ya ha generado cierto pánico, podría ser esta variante. En todo caso, su aparición no hace sino reforzar la idea de que es prioritario acelerar la vacunación en los países en desarrollo al tiempo que se van desarrollando nuevas vacunas para poder convivir de forma permanente con el COVID-19, como ya se hace con la gripe. En el caso de España, algunas de las amenazas mundiales y europeas podrían agudizarse debido a las características socioeconómicas propias del país. A la falta generalizada de camioneros y abastecimiento de materias primas se une el limitado número de trabajadores de la construcción actualmente disponibles. Ello podría constreñir la oferta inmobiliaria española en un momento en el que la demanda de vivienda se está convirtiendo en uno de los baluartes de la recuperación económica.

En lo referente a la cuestión energética, dado que la dependencia española del exterior es especialmente acusada incluso en el contexto europeo (75% frente a una media comunitaria del 60,7%), cualquier incidente en el suministro de gas procedente de Argelia o un rendimiento menor del esperado de las plantas eólicas alimentaría una subida de precios. Además de su efecto en la producción y consumo interno, este desarrollo erosionaría la competitividad-precio de las exportaciones. Con respecto a las ventas al exterior, urge prestar atención al cumplimiento por parte del Reino Unido del Acuerdo del *Brexit*. Una ruptura del mismo conllevaría un endurecimiento de las barreras comerciales con el que (a pesar de la paulatina pérdida de importancia en los últimos años) no deja de ser el quinto destino de los productos españoles.

En cuanto a la política monetaria, en el caso de que se desencadenara una espiral inflacionista, una subida abrupta de los tipos de interés por parte del BCE pondría en marcha un progresivo encarecimiento de los costes de financiación de la deuda pública española cuando se encuentra en su punto más álgido del último siglo. En todo caso, este riesgo parece poco probable en 2022. Un último aspecto que podría obstaculizar una recuperación satisfactoria sería la dificultad para absorber todos los fondos asignados a España en el plan NGEU por falta de capacidad administrativa o por no realizar todas las reformas pactadas con la Comisión Europea.

2.3. Desarrollos en el frente tecnológico

Analizar lo ocurrido en términos de digitalización y tecnología exige abordar el periodo 2020-2024 como uno único de transformación y adaptación, en el que se han puesto en marcha procesos que desembocarán a medio y largo plazo. En el ámbito geopolítico de la tecnología, España tiene oportunidades y se muestra activa. Se han logrado ciertos avances, pero todavía queda mucho por hacer y se deben aprovechar las oportunidades que se presentan.

La pandemia fue una llamada de atención y una aceleración –en 2020 y también 2021– para digitalizar la sociedad, las empresas y las administraciones públicas. Una tendencia que ha seguido pese a la paulatina normalización de la vida social y profesional. España ocupa un lugar más que decente, el 11º, en el Índice para la Economía y la Sociedad Digitales de la Unión Europea (DESI) de 2020. Destaca en servicios públicos digitales y en conectividad, y menos en integración de la tecnología digital, capital humano y uso de servicios de Internet, aunque esto último ha cambiado con la pandemia, donde se ha avanzado lo que hubiera tomado varios años en tiempos normales. Si 2021 ha sido un año de siembra para una nueva fase de digitalización de España, y en general de su transformación tecnológica, los dos años siguientes tienen que serlo aún más, con la aplicación plena del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y por medio de los fondos europeos que ya han empezado a llegar.

En términos de transformación digital y tecnológica, la apuesta española es aún mayor que la europea. Si la Comisión Europea calcula dedicar un 20% de los fondos NGEU a la digitalización, España destinará un 30% a este objetivo. Se trata de una transformación de la estructura económica en la que lo digital, tanto en uso como en producción, desempeñará una labor fundamental, tanto para las grandes empresas como para las pymes, cuya competitividad se intenta impulsar a través de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). Hay PERTES importantes en materia de automóvil eléctrico y conectado, la nueva economía de la lengua, la salud, el sector aeroespacial y la cadena agroalimentaria.⁸

En lo que se refiere a 5G, España es líder en la UE en número de proyectos piloto de implantación de banda ancha ultrarrápida en ciudades. Queda por delante el importante reto de desplegar las redes de banda ancha en zonas rurales –un 21% de la España rural no tiene conexión a Internet–, para lo cual el Plan de Recuperación destina 812 millones de euros a la vertebración territorial mediante 5G. España apuesta además por el liderazgo en ciberseguridad, a la que dedica un gran esfuerzo, y en los *marketplaces* de datos que promueve la Estrategia Europea de Datos en los sectores estratégicos del turismo y la salud. A ello se une el lanzamiento del *hub* nacional de GAIA-X, el plan para crear una nube europea, que ha recibido más de 180 propuestas por 313 empresas españolas. En 2021 se ha nombrado al primer *Chief Data Officer* de España, responsable de poner en marcha la Oficina del Dato, una figura que podría permitir alinear recursos en tiempo, prioridades y mecanismos de coordinación.

En otro orden de cosas, el Gobierno ha adoptado la Carta de Derechos Digitales que, aunque no tiene carácter normativo, pretende constituirse en marco de referencia europea y global que garantice los derechos de la ciudadanía en la nueva realidad digital. Se complementará con algunas otras propuestas europeas, como la *Digital Services Act* (DSA). En la búsqueda de la difícil reconciliación entre digitalización y descarbonización, ha aprobado un Programa Nacional de Algoritmos Verdes y busca impulsar tecnologías que la faciliten.

8 Raquel Jorge Ricart (2021), "Hacia una nueva línea de acción exterior tecnológica en España y Europa", *ARI* nº 16/2021, 4/II/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorspanola/ari16-2021-jorgericart-hacia-una-nueva-linea-de-accion-exterior-tecnologica-en-espana-y-europa.

En el orden europeo y global, la búsqueda de un nuevo equilibrio en este terreno por parte de España llega más lejos. Ante la escasez de suministros reciente, España, junto a otros países europeos, está estudiando la constitución de un Proyecto Importante de Interés Común Europeo (IPCEI) en microelectrónica que incluiría el diseño y fabricación de chips en varias áreas, aunque las unidades centrales de procesamiento de última generación –las más avanzadas y necesarias– no forman parte de la propuesta. España también está presente en el IPCEI de *Next Generation Cloud Infrastructures and Services*. El Gobierno ha aprobado destinar 22 millones de euros del Fondo de Recuperación para crear un ecosistema que construya el primer ordenador cuántico del sur de Europa y se han aprobado más de 80 proyectos de minisatélites.

No estamos en una nueva guerra fría, pero sí en una competencia EEUU-China marcada por el dominio de las nuevas tecnologías. La prioridad de España será aprovechar el número creciente de espacios de diplomacia tecnológica que se están creando a nivel global, como elevar la Carta de Derechos Digitales en las negociaciones que vengan tras la Cumbre para las Democracias de la Administración Biden, celebrada el 9 y 10 de diciembre de 2021. También lo será empezar a construir una política exterior tecnológica con países aliados.

España también habrá de mirar a 2023. Concretamente, a preparar la agenda de la Presidencia española del Consejo de la UE ese año, para influir en las negociaciones sobre gobernanza de datos y el reglamento de Inteligencia Artificial, consolidándose como país promotor del Humanismo Tecnológico, al haber sido designada como campo de pruebas europeo para evaluar el impacto social de los algoritmos. Debe aprovechar su situación geográfica como punto de entrada de cables submarinos y de centros de datos hacia Europa. El espacio transatlántico también será clave, con la celebración en Madrid en octubre de la cumbre de la OTAN que aprobará el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. España apoya el intento de coordinación tecnológica frente a China –sin caer en una política de desacoplamiento tecnológico con Pekín– a través del Consejo de Comercio y Tecnología (TTC).

3 Clima y energía

3.1. Precios energéticos y recuperación económica

Hay un amplio consenso en que la seguridad de suministro energético de España está garantizada, incluso de cara a un invierno complicado en los mercados gasistas mundiales y europeos. Esa seguridad de suministro se debe a la flexibilidad y opcionalidad que proporcionan una matriz energética diversificada, una cartera de infraestructuras muy completa y bien gestionada, y un sector energético integrado por empresas con gran experiencia internacional y pionero en sectores como las renovables, los hidrocarburos y las redes de transporte. No se prevé por tanto una crisis de suministro energético y menos un gran apagón como el aireado con escaso rigor a finales de 2021.

A diferencia de países centroeuropeos como Austria, España no tiene una dependencia extrema de una fuente sometida al impacto del cambio climático ni de un suministrador incómodo (hidroelectricidad y gas de Rusia, en el caso austríaco), ni tampoco países de tránsito de gasoductos tan complicados tras el cierre del Gasoducto Magreb-Europa, que discurre por Marruecos. De hecho, la mayor probabilidad de un fallo sistémico apunta a ciberataques a infraestructuras críticas, en especial las redes eléctricas, cuyos escenarios de contingencia ya contemplan medidas que reducen su impacto geográfico y temporal. A esto debe añadirse, por una vez para bien, la reducida interconexión eléctrica con Francia, que reduce la vulnerabilidad física de España, la obliga a contar con mecanismos de seguridad redundantes y gran capacidad de gestión de la red. Respecto a la resiliencia frente a eventos meteorológicos extremos, 2021 comenzó con la superación de toda una prueba de estrés como la tormenta Filomena, pero también con la incertidumbre generada por una mayor recurrencia de los mismos, como viene advirtiendo desde hace años la ciencia del clima.

Cuestión diferente es la seguridad económica, donde el consenso es que habrá gas y petróleo disponibles, pero a precios elevados. Tras tocar mínimos históricos en 2020, los precios al contado del gas natural licuado (GNL) se dispararon en 2021 por una reactivación de la demanda de gas más fuerte de lo esperado tras la pandemia del coronavirus, coincidente con tareas de mantenimiento postergadas por la misma causa. Eventos meteorológicos relacionados con el cambio climático –huracanes, olas de calor y frío, sequías– aumentaron la demanda de gas y redujeron la generación hidroeléctrica en países clave como Brasil o China. Las previsiones apuntan a que la subida de precios del gas se modere a corto plazo, como sugiere la flexión a la baja de las curvas de futuros hacia finales del invierno. No obstante, hay consenso en que el aumento de la producción será gradual y la demanda seguirá superando a la oferta en 2022, cuando se espera que los precios comiencen a disminuir, pero manteniéndose por encima de los niveles pre-pandemia.

Esta subida se ha transmitido al petróleo, pendiente de las decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de la evolución de la pandemia. La liberación de reservas estratégicas de finales de año liderada por EEUU tuvo una incidencia menor sobre los precios, pero influyó en la estrategia de la OPEP. Ya antes de la irrupción de

nuevas variantes el cártel manejaba excesos de oferta para principios de 2022, pero las primeras restricciones por ómicron provocaron una fuerte caída de precios. Pese a ello, la reunión de diciembre de la OPEP mantuvo el aumento programado de producción de unos 400.000 barriles para enero, aunque reservándose la posibilidad de cambios conforme evolucione la coyuntura. En el momento de escribir estas líneas imperaba una gran cautela ante cualquier cambio de política, apuntando a un enfriamiento de la demanda y mayor competencia de los productores estadounidenses en 2022. Las previsiones contemplan el mantenimiento de precios altos del petróleo en la primera mitad del año y una relajación hacia el último trimestre. La *US Energy Information Administration* prevé que el crecimiento de la producción de la OPEP+, EEUU y otros productores no OPEP contribuya a que los precios del Brent disminuyan de los niveles actuales a un promedio anual de 72 dólares por barril en 2022, pero la caída de precios de final de 2021 está rebajando las previsiones de todos los analistas.

A estos vectores económicos se suma un comportamiento más estratégico de los suministradores de gas, sabedores de estar en un mercado de vendedores en el que pueden ejercer su poder de mercado para subir precios. El ejemplo más claro es Rusia, que pese a estar cumpliendo rigurosamente los contratos lleva meses limitando sus ventas adicionales de gas a los clientes europeos y manteniendo bajas sus reservas. Las presiones rusas para acelerar la puesta en funcionamiento del Nord Stream 2 tuvieron un fuerte revés en noviembre de 2021, cuando la autoridad alemana competente no certificó la infraestructura, retrasando su aprobación en Alemania y en las posteriores instancias europeas. Es previsible que las tensiones regulatorias se trasladen a las geopolíticas, y éstas a los precios, especialmente si la situación en Ucrania y Bielorrusia se sigue deteriorando.

Cuestión aparte es la no renovación del contrato de tránsito por Marruecos del Gasoducto Magreb-Europa, decidida por Argelia tras romper relaciones con Marruecos. Argel y Rabat llevaban años amagando con cerrar antes el gasoducto al otro, pero cuando Argelia construyó una variante hasta el Medgaz y ajustó los contratos con España a sus capacidades, se hizo evidente que la renovación quedaba descartada. Aquí la seguridad de suministro sí queda afectada, pues donde España tenía dos gasoductos y capacidad excedentaria (para algunos excesiva, aunque todo depende de la aversión relativa al riesgo), ahora cuenta con uno solo y una cadena de GNL, más cara y compleja logísticamente. Pero el compromiso político argelino de satisfacer la demanda española con metaneros, y sobre todo la capacidad para no requerirlo acudiendo a otros suministradores de GNL, mantiene niveles altos de seguridad de suministro a expensas de un coste económico también previsiblemente elevado.

Estos altos precios sostenidos del gas natural y el petróleo ya se reflejan en el fuerte aumento de la inflación. Aunque por el momento los bancos centrales son cautelosos, la tendencia reducirá la competitividad de muchos sectores y la renta disponible de los consumidores. Estas subidas de precios constituyen, junto con las incertidumbres derivadas de la pandemia y el colapso de las cadenas de valor (que también afecta a los componentes de las renovables), el mayor riesgo para la recuperación económica mundial y, desde luego, de España. Como el gobierno español ha manifestado, estos picos de precios pueden volverse, si no estructurales, sí recurrentes por las tendencias ya expuestas, y eventualmente requerir recalibrar la política energética europea.

3.2. Proyecciones climáticas y consecuencias para España

En 2021 la Agencia Meteorológica Mundial indicaba que la temperatura media global ha aumentado ya en 1,1°C en comparación con la era preindustrial, acercándonos peligrosamente al objetivo de París de limitarlo a 1,5°C a finales de siglo. En 2021 la ciencia establecía también que la influencia antropogénica en el calentamiento global está fuera de duda y el IPCC advertía que solo si tienen lugar reducciones muy significativas en las emisiones durante las próximas décadas lograremos limitar el aumento de temperatura al rango 1,5-2°C a finales de siglo. La respuesta a nivel internacional tuvo lugar en la cumbre del clima de Glasgow, la COP26, donde el objetivo de la presidencia británica, en concordancia con la ciencia y el Acuerdo de París, era mantener vivo el objetivo del 1,5°C.

Las valoraciones sobre sus resultados han sido, como era de esperar, divergentes. Por un lado, existe un reconocimiento generalizado del proceso multilateral como el único posible para hacer frente al cambio climático, rendir cuentas sobre el progreso logrado e incluir los países más vulnerables en el proceso de toma de decisiones. Se ha alabado la labor diplomática del Reino Unido y, entre los resultados principales, están: el éxito de realizar esta COP en pandemia; la finalización del libro de reglas de implementación del Acuerdo de París, que había resultado imposible desde Katowice; la actualización del ciclo de revisión de compromisos para aumentar la ambición, cuyo objetivo es cerrar la brecha entre los compromisos y las acciones compatibles con el aumento de 1,5°C; la inclusión de la ciencia en el Pacto Climático de Glasgow al reconocer los menores impactos de limitar el aumento a 1,5°C y pedir reducciones de emisiones de un 45% en 2030 con respecto a los niveles de emisiones de 2010 (actualizando *de facto* el nivel de ambición climática global); y la inserción en el texto final de las primeras referencias al fin de la era de los combustibles fósiles.⁹

El resultado de las negociaciones multilaterales se completó en Glasgow con numerosos acuerdos y compromisos voluntarios tanto de países como de actores no estatales. Algunos de los más destacables incluyen: iniciativas para monitorizar el cumplimiento de los compromisos voluntarios, la reducción de emisiones de metano en un 30% en 2030 con respecto a 2020, medidas para el cese de la deforestación y de la degradación de la tierra en 2030, el fin de las ventas de los vehículos de combustión entre 2035 y 2040, o la alineación de un número significativo de instituciones financieras con la neutralidad climática a través de la iniciativa *Glasgow Financial Alliance for Net Zero* (GFANZ), cuyos activos gestionados ascienden a 130 billones de dólares. A destacar también las iniciativas impulsadas por los “paladines” del clima Gonzalo Muñoz y Nigel Topping: *Race to Zero*, cuyos signatarios (que no son Parte del Acuerdo de París: gobiernos regionales, locales, empresas) se comprometen a reducir a la mitad sus emisiones en 2030 y a alcanzar la neutralidad climática en 2050 en el marco de la Alianza por la Ambición Climática; y *Race to Resilience*, cuyo objetivo es aumentar la resiliencia de 4.000 millones de personas ante los impactos del cambio climático a través de iniciativas de actores no estatales. Entre estas iniciativas destacan la planificación

9 Lara Lázaro (2021), “COP26: mantener viva la esperanza de 1,5°C en un contexto global endiabado”, *ARI* n° 93/2021, Real Instituto Elcano, 10/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari93-2021-lazaro-cop26-mantener-viva-la-esperanza-de-1-5-en-un-contexto-global-endiabado.

urbana, la adaptación de las infraestructuras o la capacitación de los agricultores para el cultivo de variedades resistentes a fenómenos extremos.

Las principales críticas a los resultados de la COP26 subrayan que tanto las políticas actuales (que nos llevarían a un aumento de 2,7-2,8°C a finales de siglo) como los compromisos (que nos llevarían a un rango de entre 1,8°C en el escenario más optimista y 2,4°C en el pesimista) son claramente insuficientes para hacer frente a la emergencia climática. También se ha tildado de vergonzoso el incumplimiento del objetivo de financiación climática internacional para la acción climática de los países en desarrollo, los 100.000 millones de euros anuales comprometidos a partir de 2020. Un incumplimiento que mina la confianza entre los países para avanzar en la agenda climática. Con respecto al artículo 6 del Acuerdo de París, que establece la arquitectura básica de los mecanismos de mercado y no de mercado, se han evitado los riesgos más evidentes para la integridad ambiental de los mecanismos de mercado. Habrá ajustes contables (*corresponding adjustments*) para aquellos intercambios que se contabilicen a efectos del cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs). No obstante, hay créditos que pervivirán de la era del Protocolo de Kioto (*carryover*) y quedan elementos técnicos por especificar con respecto a la certificación y seguimiento de los mecanismos de mercado.

La financiación para las pérdidas y los daños derivados del cambio climático sigue pendiente y, aunque se establece un diálogo a tal efecto, los países desarrollados han sido acusados de ignorar las demandas de los más vulnerables para el establecimiento en Glasgow de un fondo dedicado a pérdidas y daños. La resistencia de EEUU y la UE al establecimiento de un mecanismo de financiación de pérdidas y daños responde a las posibles implicaciones que podría tener a efectos de la responsabilidad histórica de los países desarrollados y de las compensaciones a las que podrían tener que hacer frente. Además, en la UE ha habido resistencia por parte de los ministerios de finanzas para la creación de un nuevo fondo de pérdidas y daños. Las posiciones más críticas con Glasgow tildan el resultado de insuficiente debido a la brecha de ambición actual y desequilibrado en favor de la mitigación, con revisión anual de los planes para la mitigación frente a un diálogo que durará apenas dos años para alcanzar el objetivo global de adaptación. También critican el incumplimiento sistemático por parte de los países desarrollados de sus compromisos en materia de financiación.

En el ámbito de la ciencia del clima, en 2022 se espera la publicación del resto de las entregas del sexto informe de evaluación del IPCC, que informará el proceso de negociaciones climáticas de la COP27 de Sharm el-Sheikh, Egipto. Entre los principales asuntos pendientes está analizar la evolución del compromiso de cerrar la brecha de financiación entre los 100.000 millones de dólares comprometidos y los menos de 80.000 desembolsados hasta 2019, esencial para la presentación de NDCs más ambiciosos, que permitan alinearlos con el objetivo de 1,5°C. Se espera, además, la presentación de planes de adaptación para aquellas Partes del Acuerdo de París que no lo hayan hecho, con el objetivo de informar el proceso de evaluación de 2023 (*Global Stocktake*). Es de esperar que la financiación, la adaptación y el tema de pérdidas y daños figuren de manera destacada en la agenda y los avances de la COP27. Como en años anteriores, las reuniones del G7 bajo presidencia alemana y del G20 bajo presidencia indonesia serán eventos que seguir para tomar el pulso adelantado a las negociaciones de la COP27.

3.3. Política energética y climática en Europa y España

Tanto la UE como España tuvieron un 2021 frenético en materia de transición energética y política climática. La fuerte subida de los precios de la energía motivó una petición formal por parte española para reformar el diseño del mercado energético europeo, incluyendo una propuesta de compras conjuntas de gas. Tanto la Comisión como los gobiernos más favorables al mercado consideraron, en cambio, que la situación es coyuntural y que debía afrontarse con las medidas disponibles. En marzo o abril de 2022, la Comisión recibirá el informe que ha encargado al regulador europeo, ACER, sobre el margen de reforma del mercado eléctrico. No son esperables grandes cambios, dada la oposición de buena parte de los Estados miembros.

La Comisión sí ha ofrecido una serie de herramientas a disposición de los Estados que el gobierno español ya está usando: desde apoyar a los sectores y hogares vulnerables a reducir la imposición, pasando por asegurar el abastecimiento con los suministradores estratégicos. Pero también hay margen para otras medidas de medio y largo plazo que deberán explorarse tanto a nivel comunitario como bilateral. La Comisión y los Estados miembros más reticentes a adoptar medidas no transitorias deben comprender que existe el riesgo de que estas subidas de precios generen desafección de los ciudadanos hacia la transición energética. Parece cada vez más urgente generar narrativas rigurosas y claras sobre sus beneficios a corto, medio y largo plazo.

En 2021 se publicó la llamada Ley Europea del Clima, que establece como objetivo alcanzar la neutralidad climática en 2050, así como la reducción de las emisiones de al menos un 55% en 2030, en línea con el Pacto Verde Europeo. Para cumplir con los objetivos climáticos, la UE presentó el paquete *Fit for 55*, que incluye más de una decena de iniciativas nuevas o de revisión de directivas, regulaciones e instrumentos para cumplir con los objetivos de descarbonización. El paquete se estructura en cuatro pilares: precios, que incluye, entre otros, propuestas para la extensión del mercado europeo de emisiones, EU-ETS, al sector del transporte y de los edificios, la reforma de la directiva de fiscalidad energética y un impuesto de ajuste de carbono en frontera (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM); objetivos, que abarca la revisión de la directiva de renovables, eficiencia energética y regulación del reparto de esfuerzo; estándares, como la introducción de límites más estrictos de emisiones para coches; y apoyo social, que incluye el Fondo Social para el Clima. Además, con el fin de alinear los flujos financieros con los objetivos climáticos, en 2021 se publicó el primer acto delegado de la taxonomía de finanzas sostenibles con una lista de actividades de mitigación y adaptación consideradas sostenibles.

En 2022 la UE tiene previstos avances legislativos y negociaciones para la implementación del paquete *Fit for 55* y del Pacto Verde Europeo. Estos avances incluirán previsiblemente una propuesta legislativa para apoyar el derecho a reparar los productos y favorecer la economía circular, así como la revisión de las reglas sobre gases fluorados. Avanzarán también las negociaciones *Fit for 55* en renovables, eficiencia, regulación del reparto de esfuerzo, expansión del mercado europeo de emisiones a sectores difusos (con fuerte oposición de países como Francia) y el CBAM. Tras la publicación en 2021 del primer acto delegado sobre la taxonomía de finanzas sostenibles en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, queda por dirimir el conflicto sobre la inclusión de la energía nuclear y

el gas en la taxonomía. En 2022 se pone en marcha la taxonomía y se publicará un segundo acto delegado sobre el resto de los objetivos de la taxonomía (uso sostenible y protección del agua y recursos marinos, transición hacia una economía circular, prevención y control de la contaminación, protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas).

La UE llevó a la COP26 el paquete *Fit for 55* y la llamada Ley Europea del Clima como ejemplos de compromiso y liderazgo climático. En la COP27, podría aportar elementos de implementación, solidaridad y transparencia sobre la idoneidad del objetivo de la UE de reducir las emisiones en al menos un 55% en 2030 para limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C. De cara a 2022, la UE podría también ayudar a aumentar la ambición climática global gracias su arsenal legislativo en el marco del Pacto Verde Europeo e iniciativas de apoyo a la transición energética en otros países, como Sudáfrica.

En España, tras 10 años de demandas sociales y compromisos políticos, se adoptó la Ley de Cambio Climático y Transición energética (LCCyTE) en 2021. Sus objetivos para 2030 incluyen: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 23% con respecto a las de 1990; contar con un 74% de la electricidad proveniente de fuentes renovables, alcanzar el 39,5% de eficiencia energética con respecto a la línea tendencial, y que las energías renovables supongan un 42% del uso final de la energía. Se fija además el objetivo de alcanzar la neutralidad climática antes de 2050. En 2021 se estableció el comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria que analizará, entre otras cosas, la posible reforma fiscal verde, aún pendiente en España.

El año 2022 estará marcado por la implementación de la LCCyTE y por el desarrollo de aspectos pendientes de la misma. Así, se podrían esperar avances en el desarrollo del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética (composición, organización, financiación, funcionamiento), cuyo objetivo es evaluar las políticas y medidas en materia de energía y clima y hacer recomendaciones. Además, el Comité de Personas Expertas para la Reforma Tributaria presentará su informe en el primer trimestre de 2022, pudiendo proponer medidas de fiscalidad ambiental cuya aplicación dependerá de la situación económica y se hará atendiendo a criterios de consolidación fiscal. También tendrá lugar en 2022 la presentación de una propuesta de reforma del sector eléctrico, como indica la LCCyTE. En lo referente a la participación ciudadana, en 2022 finalizará el primer ejercicio de la Asamblea Ciudadana para el Clima, presentándose públicamente sus recomendaciones para avanzar en la descarbonización de la sociedad y en el aumento de la resiliencia al cambio climático, a partir de un ejercicio de reflexión deliberativo que incluirá a los jóvenes.

España ha desempeñado un papel importante tanto en las negociaciones climáticas como en el seno de la UE. Como en cumbres anteriores, en la COP26, ayudó a facilitar los avances en materia de adaptación, un área que va a cobrar una importancia creciente junto con la financiación y las pérdidas y daños. En la COP27, España podría volver a contribuir a establecer un objetivo global de adaptación. En la UE, puede seguir apoyando la postura de Austria y Alemania (entre otros) en lo relativo a mantener fuera de la taxonomía el gas y la energía nuclear.

En el plano nacional, España cuenta con un Marco Estratégico de Energía y Clima que ya establece el objetivo de neutralidad en emisiones a mediados de siglo e incorpora la ciencia y el Acuerdo de París como ejes tractores de la acción. Además, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, *España Puede*, acelerará previsiblemente el cumplimiento de los objetivos de descarbonización establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Por tanto, es poco probable que los compromisos internacionales establecidos en 2021 resulten en grandes cambios en el ámbito climático en España. Sin embargo, podría iniciarse una reflexión sobre el grado de adecuación de los actuales objetivos climáticos al objetivo de contribuir de manera equitativa al compromiso de mantener la esperanza de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C con respecto a la era preindustrial.

4 Europa

4.1. España y la agenda de la integración europea

El estallido de la pandemia desencadenó hace dos años una formidable crisis sanitaria, económica, social y política que sigue condicionando el escenario internacional en general y el europeo en particular. En un primer momento, los pilares básicos del proyecto de integración europea (como el euro, el espacio Schengen o el Mercado Interior) se vieron particularmente amenazados. No obstante, ya en verano de 2020 la UE había decidido lanzar una respuesta económica general muy ambiciosa. A lo largo de 2021 se ha terminado de diseñar el Plan de Recuperación, conocido como *Next Generation EU*, y se ha activado un mecanismo de compra conjunta de vacunas que se ha considerado un éxito. Si bien en un primer momento, parecía que los 27 quedaban rezagados en el proceso de vacunación en comparación con EEUU o el Reino Unido, hoy la Unión les ha superado en dosis, y además sin recurrir al cierre de fronteras para la exportación a otros países. Igualmente, el pasaporte digital COVID ha permitido recuperar el turismo en el seno de la UE de manera segura y coordinada.

De cara al nuevo año, el reto reside en asegurar la consolidación de la recuperación económica y está previsto que el 70% de las transferencias no reembolsables hayan sido asignadas antes de que termine. El Instrumento Europeo de Recuperación se puso en marcha a mediados de 2021, cuando la Comisión pudo comenzar a emitir deuda conjunta para financiar los planes nacionales. España, que será el segundo país beneficiario en montante total (solo por detrás de Italia), ha sido un Estado miembro pionero en la confección y entrega en Bruselas de su plan y el primero en solicitar el primer pago de los fondos, cuyo destino principal es el despliegue de las agendas verde y digital. Es también uno de los más activos en defender la necesidad de transformar esa herramienta, a priori temporal, en un mecanismo permanente, por lo que su desempeño eficaz a lo largo del año en la ejecución del Plan será clave para justificar esa permanencia del Instrumento Europeo de Recuperación.

Ese debate se enmarca en uno más amplio y que también protagonizará la agenda del nuevo año: la reforma de las reglas fiscales. La cláusula general de escape, que se activó al inicio de la pandemia para cesar temporalmente la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, va a permanecer en vigor hasta 2023. La Comisión ha iniciado el proceso de consulta para reformar las normas, con el fin de llegar a un acuerdo a finales de 2022. España está entre los Estados miembros que abogan por una flexibilización de las normas de gasto y déficit públicos. Por el momento, parece difícil que pueda llegarse a buen puerto en un periodo de tiempo tan corto, pues los países del norte, encabezados por Austria, son reacios a relajar las reglas y establecer 2023 como frontera para el acuerdo. No obstante, sería idóneo que en la primavera de 2022 el escenario fuese más claro, pues es cuando los Estados miembros empiezan a elaborar sus planes presupuestarios para el próximo ciclo.

Durante los primeros meses del nuevo año también continuarán desarrollándose los diferentes actos que se enmarcan en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Primero la pandemia, y después las difíciles negociaciones en cuanto a la estructura de la Conferencia –en particular su Presidencia–, retrasaron su lanzamiento, que tuvo lugar finalmente el pasado 9 de mayo. Se espera que sea a lo largo de la primavera, durante la Presidencia francesa del Consejo de la UE y antes de las elecciones presidenciales en ese país, cuando se alcancen las conclusiones de este gran proceso deliberativo. No obstante, las esperanzas sobre el resultado de la Conferencia son limitadas: en términos generales, no hay interés por parte de los Estados miembros en que derive en cambios de los Tratados y, además, no es obligatoria la aplicación de las conclusiones que resulten. España tiene un puesto en el Consejo Ejecutivo de la Conferencia, por lo que puede aprovechar esta posición para maximizar su influencia. Además, es probable que una parte importante de los resultados deban aplicarse durante la Presidencia española del Consejo de la UE en la segunda mitad de 2023.

Por lo tanto, el nuevo año será clave para que España defina cuáles quiere que sean sus prioridades en el marco europeo y empezar a trabajar en ellas para intentar materializarlas cuando asuma la Presidencia rotatoria. Por ejemplo, podría prestar atención a las tradicionalmente preteridas cuestiones sociales, que han cobrado mayor importancia tras la pandemia y que también son una preferencia en la agenda europea: durante su último discurso sobre el Estado de la Unión, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, puso especial énfasis en el pilar europeo de derechos sociales, defendió una UE de la Salud y anunció una estrategia europea de cuidados sanitarios. España ya se ha demostrado como socio fiable de la Comisión en el proceso de vacunación, que es un primer paso de la ambición que anuncia Bruselas de cara al futuro en asuntos sociales y de salud.

Otro de los grandes desafíos del próximo año continuará siendo el conflicto en materia de Estado de Derecho que existe entre las instituciones europeas y Hungría y Polonia. A lo largo de 2021, ambos países han adoptado decisiones que les han enfrentado con la Comisión. A mediados de este año, Hungría aprobó una polémica legislación homófoba que fue duramente contestada por la Unión –destacando el papel de España y Luxemburgo– y, recientemente, el Tribunal Constitucional polaco, controlado por el poder político, ha declarado inconstitucional la primacía del Derecho de la UE, pieza clave de la arquitectura jurídico-política de la integración. 2022 será clave para conocer cómo evoluciona esta situación, también porque Hungría (único Estado miembro excluido de la Cumbre para la Democracia que el presidente Biden organizó en diciembre pasado) celebra elecciones generales y el primer ministro Viktor Orbán se enfrentará a una amplia coalición de partidos liderada por el conservador Péter Marky-Zay que podría apartarle del poder después de 12 años. En Polonia no se esperan elecciones hasta 2023 pero la oposición ya se está organizando, como refleja la reciente elección de Donald Tusk como líder de Coalición Cívica.

Por el momento, y ante la tensión con los actuales gobiernos de ambos países, queda por saber qué medidas adoptarán las instituciones europeas, sobre todo, si se activará el mecanismo de condicionalidad de los fondos y si Bruselas dará o no luz verde a sus respectivos

planes de recuperación y resiliencia. En cualquier caso, las medidas que se adopten por parte de la UE dependerán en gran parte de la posición que adopten los distintos Estados miembros, incluyendo desde luego España, que hasta hace poco ha preferido delegar esta desagradable tarea en la Comisión y el Tribunal.

Otra dimensión clave de la política europea, y del posicionamiento de España en la misma a lo largo de 2022, será la renovación postelectoral del eje franco-alemán. Francia celebra elecciones presidenciales y legislativas en primavera. Emmanuel Macron parte con cierta ventaja para retener el Eliseo, pero debe recordarse que ninguno de sus dos predecesores (Sarkozy y Hollande) lograron la reelección y no se descarta tampoco que, como le ocurrió a Chirac y antes aún a Mitterrand, pueda revalidar la presidencia, pero sin lograr mayoría de su partido en la Asamblea de modo que se vea obligado a una cohabitación. Aunque las probabilidades de que eso ocurra son bajas, el principal peligro para España y la UE de ese doble proceso es que el liderazgo que resulte en París no se entienda bien con Berlín o, peor aún, que sea euroescéptico.

Alemania, por su parte, ya ha conjurado ese peligro formando un nuevo gobierno que sucede a la larga era de Angela Merkel, con el canciller socialdemócrata Olaf Scholz al frente de una coalición “semáforo” que incluye al partido liberal y a los verdes.¹⁰ Aunque se esperan pautas de continuidad con respecto a la Gran Coalición previa, la ministra de Exteriores Annalena Baerbock ha mostrado ya señales de que a partir de ahora será menos indulgente con el deterioro democrático de los gobiernos húngaro o polaco y que desplegará una diplomacia de firme defensa de valores con respecto a la agresividad de Rusia o la asertividad china. Por su parte, el ministro de finanzas, Christian Lindner, será figura clave para decidir en dos cuestiones claves para España que antes han sido mencionadas: la posible conversión del Instrumento Europeo de Recuperación en una herramienta permanente y la reforma de las reglas fiscales. En ninguna de las dos, ni él ni el partido liberal al que pertenece son partidarios de enfoques flexibles.

España aspira a celebrar en 2022 cumbres bilaterales con Alemania y Francia, pero también con Italia, Polonia y Portugal, así como impulsar la relación bilateral estratégica con grupos subregionales como el Benelux (especialmente los Países Bajos), los Bálticos y el resto de los ocho Estados miembros del Sur que conforman Euromed. Otros dos países con los que hay interés en reforzar las relaciones son Rumanía y Bulgaria, con amplias colonias de nacionales residiendo en España.

En todo caso, 2022 es un año para que España implemente en tiempo y forma las reformas e inversiones acordadas con la Comisión en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y para definir las prioridades y pautas de conducta a materializar durante la Presidencia rotatoria del año siguiente. La estructura de coordinación de la secretaría de Estado para la UE se ha reforzado de cara a ese desafío, aunque en las últimas semanas de

10 Funda Tekin & Ilke Toygür (2021), “What’s in the German ballot box for European integration? Continuity and change”, *ARI* nº 83/2021, Real Instituto Elcano, 13/X/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari83-2021-tekin-toygur-whats-in-german-ballot-box-for-european-integration-continuity-and-change.

2021 ha sufrido el contratiempo de la renuncia de su titular. En apenas seis años ha habido ya seis secretarios de Estado en un puesto cuya duración media en las primeras tres décadas de pertenencia había sido de unos cinco años.

4.2. España, la ciudadanía europea y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

La ciudadanía europea resultó de una propuesta de España a la Conferencia Intergubernamental de 1991, que dio lugar al Tratado de Maastricht, y fue la primera institución jurídica directamente establecida al servicio de la población de la UE. Se creaba un nexo de identidad entre la nacionalidad de un Estado miembro y la Unión al que se asociaban derechos y deberes políticos y de movilidad. En su momento constituyó un gran avance en favor de la “Unión más estrecha entre los pueblos de Europa” y del proceso de integración política. Sin embargo, sus posteriores desarrollos no se tradujeron en resultados de gran calado y aún hay muchas asignaturas pendientes.

La pandemia reveló con más claridad aún la fragilidad de los derechos de movilidad de los ciudadanos europeos ante los imperativos sanitarios, pero también el gran apoyo de los europeos al principio de la libre circulación. En el último Eurobarómetro, ese apoyo alcanzó el 81%. Asegurar el funcionamiento de la libre circulación en el espacio europeo y profundizar los derechos vinculados al estatuto de ciudadanía no es reto menor y puede equipararse al refuerzo de las bases económicas de la Unión en el combate contra la pandemia. La Conferencia sobre el Futuro de Europa está debatiendo la simplificación del ejercicio de los derechos de movilidad y otros de carácter político que contrarresten derivas nacionalistas. Como hace 30 años, España deberá estar en el centro de este debate promocionándolo y entregando resultados tangibles en su presidencia de 2023.

Entretanto, en 2021 no se lograron atenuar las profundas diferencias entre los Estados miembros sobre la gestión de la cuestión migratoria, como era previsible. El paquete legislativo presentado por la Comisión en septiembre de 2020 sigue atascado, sin perspectivas de desarrollos en el futuro. La dimensión exterior de la migración vio en cambio nuevos impulsos. El presupuesto europeo se ha reforzado considerablemente (ascenderá a 22.700 millones de euros en los próximos siete años). Además, se prevé un refuerzo en materia de cooperación al desarrollo/migraciones. Al menos el 10% de la dotación financiera del presupuesto Europa Global (que incluye vecindad, cooperación al desarrollo e internacional) se deberá canalizar hacia acciones relacionadas con la migración y las rutas migratorias.

Con estas nuevas perspectivas, se han celebrado acuerdos –llamados asociaciones globales– con ocho Estados de origen o tránsito: Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Túnez, Níger, Nigeria, Irak, Libia y Marruecos. Se trata de reanudar anteriores programas (el Enfoque Global de 2011 o los Compactos Globales de 2015) con nuevos incentivos financieros. España siempre ha participado activamente en todas estas iniciativas y deberá seguir haciéndolo en el nuevo contexto. Le permitirá contextualizar sus prioridades en política exterior migratoria y continuar siendo un referente en cooperación en estos temas.

En la agenda de Asuntos de Interior para 2022, destaca el impulso a la reforma del sistema Schengen. Desde hace mucho, Schengen acusa señales de desgaste. La persistencia de controles fronterizos por algunos Estados miembros fuera de los marcos previstos en sus códigos se ha agravado durante la pandemia. El cierre generalizado y desordenado de las fronteras por razones de salud pública, pero también por cuestiones de seguridad (presiones migratorias o terrorismo) han puesto el sistema en tela de juicio, acelerando la necesidad de su reforma.

Se pretende revitalizar y actualizar el sistema en todas sus dimensiones: gestión de las fronteras exteriores, preparación ante nuevas crisis (sacando lecciones de la pandemia y las frecuentes presiones en la frontera exterior), agilización de la emisión de visados y los retornos de migrantes irregulares y buena gobernabilidad del espacio interior europeo, sin fronteras. Para eso, hay que reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros con nuevos mecanismos de cooperación y gobernanza. Muy previsiblemente, esta reforma incorporará elementos del paquete del asilo, como los procedimientos que las autoridades de los Estados deben hacer en frontera ante las llegadas irregulares. España, junto con Italia y Grecia, sigue teniendo un interés vital en que se asegure un justo equilibrio de reparto para un proceso ágil y evitar la sobrecarga de los Estados con fronteras exteriores de la UE.

La agenda de Justicia viene marcada por su relación con la Inteligencia Artificial y la digitalización, demandando nuevos equilibrios entre las prerrogativas de derechos fundamentales y las necesidades de investigación ante nuevas amenazas. Por ejemplo, la criminalidad por medio de las redes sociales plantea cuestiones sobre la forma en que se regulan estas plataformas, sus contenidos y la medida en la que deben colaborar con las autoridades. Estas cuestiones tuvieron un precedente en la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, con un reglamento aprobado en abril de 2021. En 2022 se desarrollará una iniciativa sobre el abuso sexual de menores. Este tipo de crimen se multiplicó en el periodo de pandemia y será uno de los temas de mayor relieve para el año que viene. Como en el caso del terrorismo, España acompañará este tema de cerca.

Ahora bien, desde hace unos años, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) viene sufriendo un profundo desgaste. El sistema tal como se concibió hace 30 años presenta acusados desajustes para hacer frente al nuevo contexto geopolítico global e interno de la UE, así como sus amenazas. Sus ejes fundamentales, basados en el principio de solidaridad (erigido en principio fundamental europeo) y confianza mutua entre Estados miembros, necesitan nuevos impulsos.

Eso se observa en la reforma del sistema Schengen, en la atascada reforma de asilo y la continuación del buen funcionamiento de instrumentos tan importantes como la euroorden. Ésta se basa justamente en el principio de la confianza mutua entre los sistemas judiciales de los Estados miembros, pero su operatividad puede verse disminuida por cuestiones como la deriva iliberal de Polonia y Hungría. Además, la multiplicación de los llamados atentados híbridos en las fronteras de la UE (como la presión migratoria artificialmente auspiciada por Bielorrusia sobre Polonia o por Marruecos sobre España) coloca nuevos desafíos en un ámbito a medio camino de la seguridad interior y la defensa.

El Tratado de Lisboa no conceptualiza el ELSJ. Su arquitectura es esencialmente de competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros. Esto es, su desarrollo se fundamenta en una decisión política sobre el cómo y el cuándo se activan esas políticas. Esto no es necesariamente negativo. Deja margen para decisiones políticas evolutivas y amplia el margen de maniobra para un dialogo abierto, profundo y estratégico sobre su futuro. Si no hay oportunidad política para hacerlo en el marco del debate sobre el futuro de Europa, los desafíos que se presentan seguirán estando ahí. Se espera que, una vez pasada la emergencia de la gestión de la pandemia, esta reflexión pueda tener lugar con o sin cambio de los Tratados. España, que siempre manifestó un gran empeño en el proyecto político de integración, es uno de los candidatos más fuertes para encabezarla.

4.3. Ampliación y relación con el Reino Unido

La Cumbre UE-Balcenes Occidentales de octubre de 2021 confirmó la persistencia de factores que ahondan en la “fatiga de la ampliación” y la dificultan a corto y medio plazo. Entre ellos destacan la ausencia de una posición común europea, el interés de algunos Estados miembros por reforzar primero la cohesión interna (especialmente tras las crisis recientes) y problemas específicos de la región incluyendo su falta de avances en la democratización. No obstante, la creciente influencia en la zona de actores como Rusia o China está llevando a la UE a multiplicar su apoyo económico y sanitario. Se han proporcionado 3.300 millones de euros y 2,9 millones de dosis de vacunas a la región y en el marco del Plan Económico y de Inversión, la UE movilizará una inversión de 30.000 millones de euros durante los próximos siete años.

España se encuentra entre los Estados miembros con una actitud más abierta hacia la ampliación aunque, al mismo tiempo, mantiene un perfil bajo en su proyección hacia los Balcenes Occidentales. 2022 podría suponer novedades importantes en ese sentido si se confirma el anuncio de cierta normalización de la presencia en Kosovo, aun cuando eso no suponga un reconocimiento formal, y se impulsan otras iniciativas de carácter bilateral o multilateral.¹¹

Respecto al Reino Unido, sus relaciones con la UE vienen marcadas por la implementación del Acuerdo de Retirada y la entrada en vigor del Acuerdo de Comercio y Cooperación, que evitó una salida caótica, pero supuso un importante retroceso en términos de integración económica (con importantes fricciones comerciales y restricciones en servicios y circulación de personas). El *Brexit* ya se manifiesta en todos sus aspectos negativos, incluyendo una fuerte ralentización del comercio por el enorme papeleo, rigideces en la contratación de trabajadores esenciales –reflejadas en problemas de abastecimiento de mercancías y combustible– y retrasos de implementación del Protocolo de Irlanda (incluido en el Acuerdo de Retirada).

11 Raquel García Llorente, Mira Milosevich-Juaristi e Ignacio Molina (2021), “Apuntes para una renovación de la política española hacia los Balcenes Occidentales”, *ARI* nº 108/2021, Real Instituto Elcano, 20/XII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari108-2021-garcia-milosevich-molina-apuntes-para-renovacion-politica-espanola-balcenes-occidentales.

Las dificultades políticas para poner en marcha controles aduaneros en el mar de Irlanda –con férrea oposición de los unionistas– más la complejidad técnica de mantener a Irlanda del Norte en un régimen comercial distinto al del resto del Reino Unido han llevado al gobierno británico a amenazar con invocar el artículo 16 del Protocolo y suspender su aplicación. La Comisión Europea ha intentado rebajar las tensiones proponiendo una generosa simplificación de requisitos aduaneros, pero el gobierno británico insiste en una renegociación completa del Protocolo para sacarlo de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE (algo inaceptable para la Comisión). La presión de EEUU, que ha advertido que no tolerará el cuestionamiento de los Acuerdos de Viernes Santo ni arriesgar la paz en Irlanda, es uno de los factores que por el momento hacen más probable una solución negociada.

Las tensiones UE-Reino Unido tendrán implicaciones sobre Gibraltar, territorio fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo, cuyas relaciones con la UE requieren el consentimiento previo de España. En diciembre de 2020 los gobiernos español y británico alcanzaron un entendimiento bilateral sobre cuya base la Comisión preparó un mandato de negociación adoptado en julio de 2021, que ahora está en el aire. El entendimiento no entra en cuestiones de soberanía y jurisdicción, sino que se centra en medidas de cooperación para eliminar controles físicos de mercancías y personas entre España y Gibraltar, garantizando la integridad del mercado único y el espacio Schengen (de cuyo acceso a través de Gibraltar España pasa a ser responsable, probablemente con asistencia de Frontex, la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas). Una suspensión del Protocolo de Irlanda podría llevar a la Comisión a exigir a España los controles por defecto de pasajeros y de mercancías de cualquier frontera exterior de la UE, amenazando la normalidad de los casi 10.000 españoles que trabajan en la colonia británica.

España, para quien el Reino Unido es socio clave en muchos sectores de comercio (agroalimentario, automóvil, transporte aéreo, turismo y servicios empresariales) e inversión, es consciente de la necesidad de que la relación actual y futura esté presidida por el pragmatismo, y no contaminada por la política interna del Reino Unido o la de algunos Estados miembros. Por eso tiene interés en flexibilizar en la medida de lo posible la relación económica con el Reino Unido, siempre que garantice la integridad del mercado único y el respeto a los compromisos internacionales.

4.4. Autonomía estratégica y política exterior y de seguridad común

El concepto de autonomía estratégica ocupa un papel central en los debates sobre la política exterior y la defensa europea desde la adopción de la Estrategia Global Europea en 2016.¹² Dicho concepto ha ganado aún más protagonismo recientemente, a la luz de una serie de acontecimientos que han tenido lugar en la segunda mitad de 2021, como la descoordinada retirada de Afganistán –que puso de relieve la dependencia europea de EEUU para garantizar la seguridad en el aeropuerto y la evacuación de afganos– y el acuerdo

12 VVAA (2021), “Autonomía estratégica europea e intereses de España”, *ARI* n° 89/2021, Real Instituto Elcano, 02/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari89-2021-arteaga-garcia-molina-ortega-otero-powell-steinberg-autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana.

trilateral de seguridad entre Australia, el Reino Unido y EEUU (AUKUS) –que cristalizó el cambio en las prioridades estadounidenses, enfocado ahora en su estrategia en el Pacífico para contener a China, en detrimento de sus socios europeos–.

En su Discurso sobre el Estado de la Unión de 2021, Ursula von der Leyen defendió la necesidad de una Unión Europea de la Defensa y anunció que, durante la presidencia francesa del Consejo en la primera mitad de 2022, tendrá lugar una Cumbre Europea de la Defensa. Junto a esto, está previsto que en marzo se adopte la Brújula Estratégica, que definirá prioridades y amenazas comunes que guíen la política de seguridad y defensa común. Entre las iniciativas concretas de la Brújula está la propuesta del Alto Representante Borrell de crear una fuerza militar de intervención rápida.

La UE ya ha hecho intentos para reforzar su política exterior de seguridad y defensa, como demuestra la Cooperación Estructurada Permanente o los grupos de combate creados en 2005. Sin embargo, el progreso ha sido limitado. El próximo año, a partir de los hitos mencionados anteriormente, será clave para conocer si esta vez es posible obtener avances tangibles.

La UE insiste en que avanzar hacia la autonomía estratégica no debe ir en detrimento de la relación transatlántica. Pese a los últimos acontecimientos, el Alto Representante realizó en octubre un viaje oficial a EEUU buscando demostrar que las tensiones con Washington estarían superadas y que el refuerzo de la defensa no excluye, sino que complementa, los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el marco de la Alianza Atlántica. La declaración conjunta en la que trabajan la UE y la OTAN será fundamental para establecer las líneas de la relación futura.

Al mismo tiempo, la crisis de suministros y volatilidad de precios en los mercados de la energía reflejan la importancia del resto de dimensiones de la autonomía estratégica, por lo que seguirán ocupando espacios prioritarios en la discusión. Parece que la UE ha tomado conciencia y continuará abordando las dependencias externas. Así, por ejemplo, la Comisión propondrá en 2022 una Ley Europea de Chips. También la seguridad energética, con una alta dependencia de Rusia, ha puesto de relieve el carácter geoestratégico de esta cuestión.

España, con el *non-paper* presentado con los Países Bajos, ha sabido situarse en este debate con una posición que conjuga la autonomía estratégica con el compromiso con la alianza atlántica, así como la inversión tecnológica e industrial con la cohesión del Mercado Interior. Debe seguir participando activamente de este debate y la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid en 2022 es una oportunidad en este sentido.

5 Competición EEUU-China¹³

5.1. España y la comunidad euroatlántica ante el choque Washington-Pekín

Como aventuró la anterior edición de este informe, la UE no es equidistante ante la rivalidad que mantienen EEUU y China. La llegada de Joe Biden a la Casa Blanca ha propiciado un mayor nivel de coordinación entre Washington y sus aliados europeos a la hora de defender sus intereses frente a Pekín. Así ha quedado reflejado con el anuncio conjunto de sanciones contra autoridades y entidades chinas por violaciones masivas de derechos humanos en Xinjiang; la puesta en marcha del Consejo de Comercio y Tecnología UE-EEUU; y las crecientes referencias a China en el debate sobre el futuro Concepto Estratégico de la OTAN. El comunicado tras la cumbre de la OTAN de junio evidenció que el consenso sobre China dentro de esta organización ha pasado de una ponderación equilibrada entre riesgos y oportunidades a considerar que los primeros superan a las segundas, hasta el punto de identificar a China como un “desafío sistémico”.

El informe también previó que la posible firma del Acuerdo Global sobre Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés) entre la UE y China generaría fricciones entre Bruselas y Washington. La congelación del proceso de ratificación del CAI por parte del Parlamento Europeo y los incipientes avances en la coordinación transatlántica frente a China en 2021 hacen que las perspectivas de profundización de la cooperación en esta área a lo largo de 2022 sean todavía mayores. Ello concierne directamente a España, especialmente ante la celebración de la próxima cumbre de la OTAN en Madrid.¹⁴

La celebración del XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) en octubre de 2022 hace pensar que Xi Jinping estará más centrado en cuestiones de política interna que internacional y que favorecerá decisiones orientadas a asegurar un contexto internacional estable. Sin embargo, no es probable que esto propicie una mejora significativa de las relaciones entre EEUU y China a lo largo de 2022. Ni Biden ni Xi parecen dispuestos a flexibilizar posiciones en los múltiples asuntos que los separan, so pena de proyectar internamente una imagen de debilidad en un año políticamente significativo para ambos. El boicot diplomático de los Juegos Olímpicos de Invierno iniciado por EEUU apunta hacia una persistencia y cristalización de las tensiones geopolíticas. Algo más probable sería que Xi buscara en los próximos meses un acercamiento a la UE, menos controvertido dentro de China, con vistas a minimizar las perspectivas de estrechamiento de la coordinación transatlántica hacia su país. Esto no será fácil sin el levantamiento de las sanciones impuestas por el gobierno de este país contra miembros del Parlamento Europeo en marzo de 2021. Si bien señalaría una clara voluntad política de las autoridades chinas para propiciar un acercamiento a la UE, de momento, semejante decisión parece improbable.

¹³ Ugo Armanini realizó comentarios y recomendaciones a esta sección.

¹⁴ Mario Esteban (coord.) (2021), “España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos”, *Elcano Policy Paper* 3/2021, Real Instituto Elcano, 22/VI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/policy-paper-espana-ante-rivalidad-estrategica-entre-china-y-estados-unidos.

Nuevos acontecimientos podrían deteriorar las relaciones de China con la UE y EEUU. Esto será probable en Hong Kong, por ejemplo, al hilo de protestas vinculadas con las elecciones no democráticas a la jefatura ejecutiva del 27 de marzo y, especialmente en relación a Taiwán, donde podría prolongarse la espiral de tensión vivida a lo largo de 2021. El estrecho de Taiwán es el punto potencialmente más conflictivo para las relaciones de China con la UE y EEUU. Es esperable que Xi continúe con una línea coercitiva hacia Taiwán, con incursiones en su zona de identificación de defensa aérea, pero sin llegar a adoptar medidas que pudieran detonar una respuesta contundente por parte de EEUU. Asimismo, tanto Washington como algunos Estados miembros de la UE y la Comisión probablemente prosigan en 2022 con el estrechamiento de sus relaciones con Taipéi, iniciado en 2021, lo que deteriorará sus relaciones con China, como ha evidenciado reciente el caso de Lituania y la degradación de sus relaciones diplomáticas y económicas con el país asiático.

Pudiendo dar por hecho que Xi será reelegido en otoño de 2022 para un tercer mandato al frente del PCCh, el cambio de liderazgo más significativos para el posicionamiento de los actores europeos ante la rivalidad sino-estadounidense vendrá marcado por el nuevo gobierno alemán. Tras 16 años de Angela Merkel, los cuatro principales partidos alemanes coinciden en la necesidad de repensar la política alemana hacia China. Las orientaciones de la nueva coalición no parecen excluir una coordinación transatlántica hacia China, especialmente respeto a dependencias estratégicas. El propio acuerdo de coalición del 25 de noviembre se opone a la ratificación del CAI y visibiliza la cuestión taiwanesa y de Hong Kong, así como las violaciones de derechos humanos en China. Cuanto mayor sea el peso de los verdes –al frente del Ministerio de Exteriores– y los liberales en la política de Alemania hacia China, más fricciones podrán esperarse en las relaciones bilaterales entre ambos países y más dura será la posición alemana en los debates europeos sobre el gigante asiático.

A esto se podría añadir una improbable derrota de Emmanuel Macron en las elecciones presidenciales de abril. En caso de producirse ante Marine Le Pen, ello llevaría a un endurecimiento de la política de Francia hacia China, con un mayor nivel de confrontación ideológica y retórica entre París y Pekín. También se podría producir en caso de una victoria de Valérie Pécresse, candidata del centro-derecha (Los Republicanos). En cualquier caso, es muy improbable que China aparezca como un tema significativo de competencia electoral en los comicios que se celebrarán en los Estados miembros de la UE en 2022.

5.2. La relación transatlántica y bilateral España-EEUU

En la conferencia de seguridad de Múnich, en febrero de 2021, Joe Biden proclamó que “América estaba de vuelta” y expresó su firme compromiso con la relación transatlántica. La amistad recuperada entre la UE y EEUU, después de cuatro años de Donald Trump, se escenificó en las cumbres del G7, la OTAN, y con la UE en junio de 2021. Que Europa fuera el destino del primer viaje al exterior del nuevo presidente era una fuerte señal, que se sumaba a la vuelta al Acuerdo de París, a la suspensión de los planes de EEUU de retirar 12.000 tropas estadounidenses de Alemania, a retomar la negociación con Irán, y acordar la suspensión de los aranceles mutuos por el conflicto de los subsidios a la industria aeronáutica dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), primer paso para su posterior suspensión y la renuncia a sanciones al gasoducto Nord Stream 2.

EEUU retorna a la predictibilidad, pero sin el espejismo de unas relaciones como las de antes y buscando promover una “política exterior para la clase media”. EEUU, no obstante, tenía la difícil tarea de demostrar a sus aliados que esa iniciativa no iría en contra de los esfuerzos de Washington por reconstruir los lazos con sus socios europeos. La UE, por su parte, aprendió con Trump que no podía depender del amigo norteamericano y que debía buscar más autonomía. Pero la recuperación de la amistad con la UE y el impulso de la relación transatlántica buscaban, sobre todo para EEUU, un frente común contra China, tarea complicada en la que, sin embargo, se dio un importantísimo paso con creación del Consejo de Comercio y Tecnología entre EEUU y Europa para definir los estándares y regulaciones sobre las tecnologías emergentes.¹⁵

La caótica salida de Afganistán y el anuncio del acuerdo trilateral AUKUS hicieron saltar de nuevo las dudas sobre el futuro de la relación transatlántica. A esta enésima crisis le siguió una nueva escenificación de la amistad, con el viaje en otoño de Biden para asistir al G20 en Roma y la COP26 en Glasgow, visita en la que se anunció una “nueva era de cooperación transatlántica” tras el acuerdo para eliminar los aranceles del acero y el aluminio impuestos a la UE y demostrando que la Administración estadounidense seguía con la firme voluntad de contar con los aliados europeos.

Esta administración, menos transaccional y más multilateral, también ha beneficiado a España. Madrid ve a Washington como un aliado prioritario para abordar el cambio climático, la transición digital, el fortalecimiento del multilateralismo y defensa de la democracia. Esto demuestra que la conducción de la relación España-EEUU continúa dando prioridad a los cauces multilaterales por encima de los exclusivamente bilaterales.

La relación bilateral durante 2021 no ha estado exenta de fricción. La polémica por el breve encuentro en la Cumbre de la OTAN en Bruselas entre el presidente de gobierno español y Biden, la no invitación a España a la cumbre virtual sobre ciberseguridad y, sobre todo, la crisis migratoria con Ceuta y las voces que señalan a Marruecos como socio prioritario en comparación con España son los principales ejemplos. Además, el reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, por parte de EEUU a finales del 2020, puso presión sobre España a lo largo del año siguiente.

Lo más destacable de la relación bilateral fue la participación de España en la evacuación del aeropuerto de Kabul y el acuerdo entre ambos países para el uso de las bases militares de Morón y Rota para acoger temporalmente a afganos colaboradores de EEUU en tránsito hacia otros países, acciones agradecidas por la Administración de Biden. Si la defensa continúa siendo el principal pilar en el que se apoya la relación bilateral, América Latina se mantiene como desafío. Durante la audiencia de confirmación de Julissa Reynoso como embajadora de EEUU en Madrid, algunos senadores criticaron la política de España hacia Cuba, Venezuela y Nicaragua. El demócrata Bob Menéndez, afirmó estar “profundamente preocupado de que España adopte [respecto a América Latina] puntos de vista que están

15 Carlota García Encina y Luis Simón (2021), “Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española”, *ARI* nº 48/2021, Real Instituto Elcano, 22/IV/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari48-2021-garciaencina-simon-biden-y-futuro-de-relaciones-transatlanticas-una-perspectiva-espanola .

fuera de la democracia y las disposiciones en materia de derechos humanos que uno esperaría de un aliado de la OTAN”.

En 2022 continuaremos asistiendo al final de una era en las relaciones transatlánticas. Los marcos que las estructuraron sufren una enorme presión. En la búsqueda de un nuevo camino en esta relación, los esfuerzos para establecer una acción colectiva transatlántica deben abordar tanto preocupaciones domésticas como grandes retos globales. El principal reto en 2022 para EEUU será la política interna. En EEUU, las elecciones de medio mandato –en noviembre– reflejarán en qué queda la actual insatisfacción de los estadounidenses con problemas como la pandemia, la creciente inflación y la fricción en las cadenas de suministro.

Biden comienza 2022 con un índice de popularidad por debajo del 50% y la perspectiva de que en noviembre pueda perder una de las dos cámaras legislativas. Su salvavidas podría ser la implementación de dos importantes piezas legislativas sobre infraestructuras. El inconveniente es que no tendrán un impacto inmediato en los bolsillos de los propios estadounidenses por la propia naturaleza de dichas inversiones. Pero si Biden tiene éxito en casa, reforzará el liderazgo de EEUU, también en el ámbito transatlántico. Compartirá con Europa los problemas mencionados previamente, lo que quizás reconduzca la desconexión en la forma en que ambas partes ven la relación transatlántica.

A nivel político, el interés de EEUU por Europa decrece. En Europa no hay una UE post-estadounidense, porque existe una interdependencia, contraproducente en ocasiones, que algunos tratan de transformar en cooperación. Quizás los principales responsables sean los atlantistas que tratan de mantener una relación poco preparada para el futuro, en vez de apostar por una verdadera asociación, que es lo que se necesita para el siglo XXI. Las preguntas sobre el vínculo transatlántico en 2022 serán sobre los principios básicos de la relación, sobre cómo adaptarse a la remodelación del orden internacional y sobre qué papel debe desempeñar Europa en el futuro.

Parte de las respuestas llegará con la publicación de la Brújula Estratégica europea en marzo del 2022 y el concepto de la OTAN que se aprobará en la Cumbre de Madrid (29 y 30 de junio). Si los futuros campos de batalla van a girar en torno a la tecnología y a un sistema de comercio y a la forma de gestionar muchos de estos bienes comunes globales, los europeos pueden ser socios mucho más útiles que enviando fuerzas expedicionarias a Afganistán u otros teatros. Los pasos que dé el Consejo de Comercio y Tecnologías a lo largo de 2022 serán claves, así como el desarrollo de sinergias entre los programas *Global Gateway* en la UE y *Build Back Better* en EEUU.

A nivel bilateral, no se espera una cumbre entre Washington y Madrid antes de la Cumbre de la OTAN. Todo indica, por tanto, que la agenda España-EEUU continuará llevándose por cauces exclusivamente transatlánticos (Bruselas-Washington), lo que resta potencial a España. En el ámbito de la defensa, la tendencia en Washington a la restricción de compromisos en el exterior apunta a que tendrá más interés en que España dirija su esfuerzo en Defensa a aumentar la presencia militar en Rota, por lo que se mantendrá el *statu quo*.

Existe más optimismo en el sector económico. Los planes de infraestructuras aprobados en EEUU ofrecen oportunidades a las empresas y multinacionales españolas del sector. España, junto con otros cuatro países europeos, ha alcanzado un acuerdo con EEUU para adaptar sus impuestos digitales al pacto global alcanzado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuya implementación podría darse a lo largo del 2022. EEUU, por su parte, se compromete a poner fin a las sanciones comerciales adoptados contra estos países.

Se espera a lo largo de 2022 la llegada de la nueva embajadora en Madrid, cuya confirmación estuvo bloqueada hasta diciembre de 2021 por el senador Marco Rubio, vicepresidente del Comité de Inteligencia del Senado, que la acusa de ser simpatizante del régimen cubano y dudar de que, como embajadora, pueda presionar a España para que aumente la presión contra los regímenes de Cuba, Nicaragua y Venezuela. América Latina continuará poniendo de manifiesto la necesidad de buscar ámbitos propicios para la coordinación que beneficien a todos los concernidos. Pero la pertenencia a la UE hace que España plantee la política hacia estos países con diferentes parámetros y marcados desde Bruselas.

5.3. La UE y España en Asia-Pacífico

2021 puso de manifiesto que la UE está ampliando el foco de sus relaciones con Asia Oriental más allá de la dimensión económica y de China. Valgan de ejemplo el uso de su régimen global de sanciones en materia de derechos humanos contra actores chinos y la congelación por parte del Parlamento Europeo del proceso de ratificación del CAI con China; el contenido de su estrategia hacia la región del Indo-Pacífico, que entre sus siete áreas de acción prioritarias incluye la gobernanza de bienes públicos globales como los océanos, la seguridad y la defensa, y la seguridad humana; la reactivación de negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con diferentes actores regionales, entre los que destacan India y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); y el mandato del Parlamento Europeo a la Comisión para que intensifique y diversifique las relaciones con Taiwán. En esta línea se pronuncia la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 del gobierno de España. El documento identifica a China como el actor más importante de la región, no solo a nivel económico, sino también político, a la vez que subraya la existencia de obvios elementos de rivalidad y sobredependencia de Pekín, así como la conveniencia de profundizar los vínculos con otros actores del Indo-Pacífico.

Otros acontecimientos en 2021 han puesto de manifiesto las limitaciones de los vínculos de la UE con esta región. La retirada estadounidense de Afganistán y el anuncio de su alianza militar con Australia y Reino Unido, AUKUS, eclipsando la publicación de la estrategia europea hacia el Indo-Pacífico y alienando a Francia, el Estado miembro que más ha contribuido a movilizar a la UE hacia esta región, señalan que la UE tendrá que concentrar más energías en la estabilización de zonas más próximas a sus fronteras que en Asia Oriental. Asimismo, la intensificación del debate sobre la dependencia de las cadenas de suministro europeas de productos asiáticos va más allá de la diversificación de proveedores fuera de China. Plantea la conveniencia de acortar las propias cadenas y reducir el peso de Asia Oriental en el comercio europeo. Pero es previsible que en 2022 tanto España como la UE profundicen sus vínculos con esta parte del mundo debido al aumento de su peso relativo –político, económico,

militar– dentro de la comunidad internacional. La nueva estrategia de conectividad de la UE, *Global Gateway*, también parece apuntar en este sentido.

Respecto a los comicios previstos para 2022 en la región, las elecciones presidenciales en Filipinas son las únicas que pueden redundar en un estrechamiento de las relaciones con España y la UE. El autoritarismo de Rodrigo Duterte y el consiguiente deterioro de la calidad de la democracia filipina han lastrado los vínculos con la UE y sus Estados miembros. La salida de Duterte, quien no podrá presentarse a la reelección por imperativo constitucional, posiblemente abra la puerta a un líder filipino con más afinidad hacia Europa. Las elecciones con mayor probabilidad de deteriorar las relaciones de la UE con Asia Oriental son las previstas el 27 de marzo de 2022 para elegir al jefe ejecutivo de Hong Kong. No sería sorpresivo que su falta de garantías democráticas detonase un nuevo ciclo de movilización popular y represión. Por su parte, la casi segura reelección de Xi Jinping en octubre como secretario general del PCCh por un tercer mandato avivará el debate en Europa sobre el creciente autoritarismo del gigante asiático. Sin medidas para revitalizar las relaciones bilaterales, la UE podría avanzar en la adopción de medidas defensivas internas para buscar una relación más equilibrada con China.

La dinámica política y geopolítica en 2022 favorecerá los esfuerzos de España y del resto de la UE por fortalecer sus relaciones con la inmensa mayoría de los actores asiáticos. La otra excepción evidente es Corea del Norte. No es previsible que Pyongyang se decida a dar pasos significativos hacia su desnuclearización, que permitirían levantar las sanciones internacionales y avanzar hacia la normalización de sus relaciones con la UE y sus Estados miembros.

6 Seguridad

6.1. Política española y europea de seguridad y defensa

Las políticas española y europea de seguridad y defensa no han tenido en 2021 momentos estelares de protagonismo. Esperan tenerlo en 2022 debido a la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid, en la que se va a aprobar un nuevo Concepto Estratégico, y a la celebración de otra cumbre sobre defensa europea bajo la presidencia francesa del Consejo de la UE, donde se refrendará la estrategia de defensa, la denominada Brújula Estratégica.¹⁶

La resaca del COVID-19 no ha alterado los mecanismos puestos en marcha antes de la pandemia para fomentar la autonomía estratégica de la defensa, como la Cooperación Estructurada Permanente, el Fondo Europeo de Defensa y el Plan de Desarrollo de Capacidades o la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, entre otros. A falta de nuevas misiones internacionales en 2021, y tratando de olvidar la dolorosa experiencia de la salida de Afganistán, la creatividad de los despachos y cuarteles generales europeos se ha dedicado a reflexionar sobre la estrategia militar que nunca tuvo la UE. La lista de asuntos a desbloquear es larga: culturas estratégicas diferentes, escasa ambición militar en las misiones y presupuestos, renuencia a la generación de fuerzas y a combatir, marginalidad de los *battlegroups* y de la cláusula de defensa colectiva (42.7) y tantos otros. Como resultado, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE ha podido presentar en noviembre de 2021 el primer borrador de la Brújula Estratégica que se aprobará en 2022.

Las nuevas estrategias traerán cambios significativos en las políticas de seguridad y defensa tradicionales para adaptarse al nuevo contexto de competición estratégica, donde casi todos los instrumentos de las relaciones pueden convertirse en armas de competición geopolítica, incluido el uso de migrantes por Bielorrusia en el conflicto que ha mantenido con la UE en 2021. En 2022 se volverá a hablar, por ejemplo, de la amenaza rusa y de la necesidad de adecuar la disuasión y la defensa de la OTAN para hacerle frente. También de China como rival sistémico y de las medidas a adoptar para prevenir su impacto en la seguridad y defensa. Las tecnologías disruptivas y su impacto en la industria e innovación serán otros temas recurrentes, junto con las amenazas híbridas, la aparición de nuevos tipos de partenariados, la sostenibilidad medioambiental de las operaciones y las Fuerzas Armadas, así como las sinergias industriales y tecnológicas entre los sectores de defensa, civil (incluida seguridad) y espacio. “Resiliencia” es otro término que se repite para abordar la vulnerabilidad de las sociedades, y no solo de sus fuerzas armadas, de cara a las nuevas amenazas híbridas.

Finalmente, 2022 es un año en el que la sincronización de los planteamientos estratégicos de la OTAN y la UE puede facilitar una mayor franqueza en la definición de sus intereses: una autonomía estratégica de la UE para desarrollar actuaciones con la OTAN y sus aliados

16 Félix Arteaga y Luis Simón (2021), “La OTAN se actualiza: el concepto estratégico de Madrid”, *ARI* nº 106/2021, Real Instituto Elcano, 13/XII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari106-2021-arteaga-simon-otan-se-actualiza-concepto-estrategico-madrid.

no miembros de la UE, cuando sea posible, y en solitario, cuando sean necesario, a cambio de una mayor participación de los anteriores en los programas industriales y tecnológicos de la UE dentro del concepto de autonomía estratégica “abierta”. Estos titulares se repiten en los borradores de los nuevos documentos estratégicos, junto con la convicción y urgencia de que los países implementen los compromisos adquiridos para evitar que 2022 sea otro año perdido con meras declaraciones.

De mantenerse el nivel de ambición actual, la relevancia de las decisiones que se van a adoptar obligará a España a realizar un esfuerzo adicional en sus políticas de seguridad y defensa. Por un lado, una estrategia militar de la OTAN basada en las amenazas obliga a potenciar capacidades de disuasión que se habían abandonado mientras declinaba la defensa colectiva. No solo se trata de adquirir nuevas capacidades, sino de ser más proactivo a la hora de emplearlas. Por otro lado, España, que siempre ha contribuido con tesón a las iniciativas de la defensa europea, podría ahora verse desbordada por el incremento exponencial de operaciones, ejercicios, capacidades, partenariados, inversiones y presencia que reivindica la autonomía estratégica de la UE.¹⁷ Incremento no solo cuantitativo –en dominios, escenarios geográficos y funciones–, sino sobre todo cualitativo, porque se desea ampliar la exigencia de las operaciones de combate, aumentar la capacidad de despliegue rápido, y permitir la delegación de misiones y operaciones en un grupo de países.

Lo anterior plantea un reto para la cultura estratégica nacional. Las autoridades deberán explicar por qué van a dedicar más recursos a la seguridad y defensa de lo que venían haciendo hasta ahora. También para sus Fuerzas Armadas, porque deberán conciliar su nivel de ambición actual con el sobrenido en el contexto europeo, recalculando sus prioridades para alinear los planeamientos nacionales con los de la OTAN y la UE. Además, la interoperabilidad ya no depende solo de equipos y doctrina, sino de un creciente nivel de digitalización e innovación tecnológica que las Fuerzas Armadas deberán buscar en los nuevos aceleradores tecnológicos para la defensa. Las nuevas capacidades, nacionales y europeas, seguirán planteando en 2022 el reto de la cofinanciación, si se desea que el gasto en ellas revierta en la soberanía tecnológica, la industria y el empleo nacional.

Los cambios, de confirmarse en la dirección descrita, afectan a las prioridades fijadas en la Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de Política de Defensa vigentes, así como a las previsiones presupuestarias de defensa para evitar el desfase entre lo que se quiere y lo que se puede. España tendrá que influir en la elaboración de los documentos estratégicos para asegurarse de que se ocupan de problemas de seguridad y defensa tan críticos como los que afectan a la seguridad nacional en el Mediterráneo, norte de África y Sahel, así como de que se articulan mecanismos de reparto de gastos más justos que los actuales en las operaciones y misiones en las que España contribuye con generosidad.¹⁸ Del mismo modo,

17 Félix Arteaga (coord.) (2021), “Tecnología y autonomía estratégica en la Defensa española”, *Elcano Policy Paper 4/2021*, Real Instituto Elcano, 3/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-arteaga-tecnologia-y-autonomia-estrategica-en-la-defensa-espanola.

18 Luis Simón (ed.) (2021), *NATO and the South: a tale of three futures*, Elcano Royal Institute, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/nato-and-the-south-a-tale-of-three-futures.

y para reforzar la resiliencia frente a nuevos riesgos y amenazas, España deberá adecuar la reciente revisión de la Estrategia Nacional de Seguridad a los acuerdos que se esperan en 2022, adaptar las distintas estrategias derivadas de ella y añadir otras nuevas, como la anunciada para la lucha contra la desinformación.

6.2. Crisis y conflictos internacionales en 2022

La geopolítica en 2021 se ha ido distanciando de la fijación pandémica que la tenía secuestrada hasta hace poco. Algunos conflictos –Yemen, Etiopía, Mozambique, Sahara Occidental, frontera indo-china o el Sahel– han cobrado actualidad, mientras que otros, como el de Afganistán, se han cerrado de forma desafortunada. El cambio de Administración en EEUU no ha aliviado los conflictos abiertos con China por la hegemonía global, ni con Irán y Corea del Norte por sus programas nucleares. Por el contrario, Washington ha incrementado su asertividad ante la hostilidad de Rusia y continúa estrechando lazos con sus aliados frente a China, como ha evidenciado el acuerdo entre AUKUS.

En 2021 no se han producido avances significativos en materia de control de armamentos y desarme, salvo la prórroga del Nuevo Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas (*New START*) entre Rusia y EEUU. Tampoco se esperan para 2022, salvo la revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT) que apoyan los miembros de la OTAN y de la UE. Estos también desean que Rusia y China reduzcan la expansión de sus programas nucleares y de nuevos tipos de armamento, lo que les obliga a reforzar su postura de disuasión nuclear.

La retirada de Afganistán parece poner fin al modelo de gestión de crisis de la post Guerra Fría apoyado en intervenciones militares masivas. Ninguna de las grandes organizaciones de seguridad, como las Naciones Unidas, la OTAN o la UE han puesto en marcha nuevas misiones durante 2021. Francia va a poner fin a su operación Barkhane en el Sahel a principios de 2022. Las futuras misiones se realizarán a distancia, con medios aéreos tripulados o no, así como medios de inteligencia, con menor presencia militar salvo fuerzas de operaciones especiales y mentores e instructores en tareas de seguridad cooperativa. Mientras, los conflictos asimétricos continuarán, con la utilización de instrumentos no militares como armas (*weaponization*) para alimentar las tensiones en la “zona gris”. Las amenazas a la seguridad internacional utilizan el comercio, la tecnología, los flujos migratorios, los ciberataques, la desinformación, el terrorismo, las inversiones y otros medios para atacar, defender o debilitar a competidores por distintos fines.

Dentro de los anteriores instrumentos, los ciberataques son los que han tenido mayor desarrollo, tanto por su alta eficacia como por su práctica impunidad. Servicios públicos esenciales o infraestructuras críticas son blanco de ciberataques estatales con fines estratégicos y de organizaciones criminales con fines económicos, o de una combinación de ambos. Ello multiplica el perímetro de defensa de los países, empresas e individuos que no pueden costear indefinidamente su exposición. A falta de instituciones que gestionen la ciber(in)seguridad global, se van abriendo paso en la agenda medidas de defensa activa, como las disuasorias, que se van a incluir en la Brújula Estratégica europea y el Concepto Estratégico de la OTAN.

Las tendencias anteriores generan la necesidad de reflexionar sobre el modelo español de participación en la seguridad internacional. La pertenencia a la OTAN y la UE limita la posición internacional a la influencia que España pueda tener en el proceso de decisiones que se desarrolla dentro de esas organizaciones sobre sus cometidos, pero eso no impide decidir cómo se contribuye. España deberá diversificar su estructura y capacidades: desde la proyección y la gestión de crisis hacia la defensa, ciberdefensa y resiliencia frente a amenazas híbridas. Las operaciones tienden a disminuir, pero serán cada vez de mayor exigencia. Basta pensar en el despliegue terrestre y aéreo en el Báltico, y también de mayor riesgo de combate, tal y como solicita Francia, para quienes contribuyan a su fuerza Takuba en Malí, o las que puede afrontar la Fuerza Europea de Despliegue Rápido, que no ha estado disponible para proteger la evacuación de no combatientes en Afganistán. Si disminuyen las misiones multilaterales, España tendrá también que empezar a pensar con qué partenariados cuenta para contribuir a la seguridad de su vecindario y más allá.

6.3. Radicalización violenta y terrorismo global ¹⁹

En relación con el estado de la amenaza terrorista que afrontan la UE y España, el nuevo escenario que se ha abierto en Afganistán tras el repliegue de las tropas estadounidenses y el dominio del país por los talibán, coincidiendo simbólicamente con el 20 aniversario del 11-S, constituye el cambio más significativo de 2021. El restablecimiento del Emirato Islámico de Afganistán supone un revulsivo para el conjunto del yihadismo global, que ha interpretado el colapso de la República sostenida por Occidente como demostración de que, con paciencia, perseverancia y resiliencia, “Dios concede la victoria”. Un mensaje de éxito que nutre la propaganda a través de la que estos grupos y sus seguidores promueven el camino de la *yihad*.

Más allá de la retórica, resulta difícil prever cómo las organizaciones terroristas podrán capitalizar el éxito estratégico y militar de los talibán en distintos escenarios en los que el yihadismo se proyecta con mayor intensidad en la actualidad, incluyendo Siria e Irak, en Oriente Medio; Pakistán e India, en el sur de Asia; Nigeria, Malí y Burkina Faso –donde dos periodistas españoles fueron asesinados en abril de 2021– en el Sahel; Somalia, Kenia y Mozambique, en África Oriental; así como Indonesia y Filipinas en el sudeste asiático.

La amenaza del yihadismo en 2021 ha seguido emanando de las dos matrices en que se encuentra dividido el movimiento. De un lado, al-Qaeda, sus ramas territoriales y grupos afines; del otro, Estado Islámico, con sus provincias y entidades asociadas. Esta división persistirá en 2022, agravada por la intensificación de su rivalidad en el contexto surasiático. La decisión del régimen afgano de delegar el control de la seguridad nacional al líder de la Red Haqqani contribuye a fortalecer los estrechos lazos que unen a los talibán con al-Qaeda y otras organizaciones de su órbita, como el Movimiento de los talibán paquistanés. Sin embargo, los esfuerzos de los fundamentalistas por establecer su control sobre el territorio se han visto contestados por Estado Islámico en Jorasán, que desde la evacuación de Kabul mantiene una sangrienta campaña de atentados. Todo ello amenaza con volver a convertir la región Afganistán-Pakistán, que entre 2001 y 2011 actuó como epicentro

¹⁹ Sergio Altuna realizó aportaciones y comentarios a este epígrafe.

del yihadismo global, en un revitalizado foco de inestabilidad global.²⁰ En este sentido, informes de inteligencia estadounidense apuntan a un fortalecimiento de las ambiciones y capacidades operativas en Occidente tanto de Estado Islámico como de al-Qaeda, que podrían materializarse a medio y largo plazo.

Esta rivalidad en la vanguardia del yihadismo global incide en otros escenarios relevantes desde la perspectiva europea y española. En Oriente Medio –principal foco de actividad yihadista desde 2012 hasta 2019–, la persistencia de combatientes de Estado Islámico dispersos en la zona podría favorecer el resurgimiento de la amenaza vinculada a esa organización. Sin embargo, son las filiales de al-Qaeda las que predominan en otros contextos como el Sahel, donde Malí continúa funcionando como principal vector de inestabilidad. La situación de seguridad en la zona, determinada por los elevados niveles de violencia terrorista y la cruenta disputa que mantienen entre sí las diferentes ramas de Estado Islámico y al-Qaeda en la región, se verá seguramente afectada por la anunciada intención francesa de redefinir la dimensión y distribución de su despliegue militar en la zona, si bien esta no se ha concretado todavía.

Con todo, la cuarta fase evolutiva de este fenómeno global –que comenzó tras la desaparición del califato de Estado Islámico en partes de Siria e Irak y la posterior muerte de su líder, Abu Bakr al Bagdadi, en 2019– se caracteriza por la existencia de un tercer grupo de actores que, sin adscripción formal a al-Qaeda o Estado Islámico, comparten objetivos y tácticas: tanto la ambición de ejercer un dominio territorial regido por la *sharía* como el uso instrumental de la violencia. En lo que difieren es en el alcance territorial de sus aspiraciones. Las estrategias de estos grupos –como Hayat Tahrir al-Sham (HTS) en Siria– se han centrado en establecer un control en ámbitos locales con población mayoritariamente musulmana.

Pese a que algunos indicadores revelaban una pérdida de su intensidad desde 2019, todo lo anterior apunta a que el yihadismo global seguirá siendo la principal amenaza terrorista en Europa. Los últimos atentados en el continente han sido cometidos por individuos implicados en solitario, con métodos y medios poco sofisticados, y a menudo inspirados por la propaganda de Estado Islámico, que actúa como principal motor de la movilización yihadista y su manifestación terrorista inherente. Sin embargo, el éxito de los insurgentes afganos podría inspirar un cambio de lealtades entre ambas matrices del movimiento, pues las adhesiones organizativas de sus seguidores se han demostrado sumamente fluidas fuera de las zonas donde estos grupos mantienen control territorial o una presencia sostenida. Igualmente, queda por ver si al-Qaeda se ve reforzada como vector de la amenaza en Occidente, ya sea a través de militantes que actúen bajo su inspiración o siguiendo directrices de la organización. A este último supuesto podría contribuir el desplazamiento de voluntarios hacia Afganistán con el propósito de adquirir capacitación operativa y llevar a cabo atentados en otros escenarios. Esta evolución del fenómeno depende de aspectos logísticos, geográficos y estratégicos que hacen difícil su materialización en un horizonte próximo. De manera inmediata, España y sus socios europeos enfrentan una realidad

20 Fernando Reinares (2021), "Afganistán: razones por las que el acceso al poder de los talibán incidirá sobre la amenaza yihadista en Europa Occidental", *ARI* n° 72/2021, Real Instituto Elcano, 26/VII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari72-2021-reinares-afganistan-razones-por-que-acceso-al-poder-taliban-incidira-sobre-amenaza-yihadista-europa-occidental.

marcada por otros condicionantes, como el retorno de combatientes terroristas extranjeros desde Siria e Irak, o la inminente excarcelación de yihadistas condenados en Europa y el Magreb.

En este contexto, los centros penitenciarios constituyen una pieza fundamental en la lucha contra el terrorismo, tanto en relación a la prevención de procesos de radicalización violenta y captación dentro de sus muros, como para la rehabilitación y futura reinserción de individuos que no sean expulsados a Marruecos por tratarse de nacionales del país vecino. Consolidar los todavía incipientes esfuerzos del sistema penitenciario español resulta fundamental para favorecer las posibilidades de resocialización efectiva de estos penados. Si bien es cierto que las medidas de libertad vigilada se han desarrollado notablemente en su dimensión securitaria, queda camino por recorrer en la dimensión terapéutica. Esto requiere fortalecer mecanismos de cooperación multiagencia para la coordinación entre centros penitenciarios, fuerzas de seguridad y administraciones locales, a quienes deberían sumarse otras entidades de la sociedad civil.

España tiene pendiente atender la solicitud de retorno de mujeres y menores nacionales a su cargo que, como resultado de su desplazamiento al califato, se encuentran en la actualidad recluidos en campos del norte de Siria. El celo por asegurar los elementos probatorios para su procesamiento judicial ha llevado a España a ser uno de los pocos países europeos que todavía no ha repatriado a mujeres militantes de Estado Islámico, alrededor de media decena. Prolongar esta situación no solo expone a España a una creciente presión internacional, sino que acrecienta los riesgos asociados al estado en la que se encuentran esas mujeres y menores, alejando las posibilidades de desradicalización. Esto remite igualmente a la necesidad de abordar todas las dimensiones del problema con una perspectiva de género: desde la prevención de la radicalización violenta a la rehabilitación y reinserción de yihadistas.²¹

Entre las tareas que necesitan de impulso se encuentra también implementar el Plan Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta que, aprobado en octubre de 2020, sigue sin haber sido publicado. Su desarrollo práctico se vuelve más necesario en el contexto de la pandemia del COVID-19, que ha azuzado algunos factores asociados con la vulnerabilidad a procesos de radicalización violenta, como un incremento de la desigualdad, la desconfianza en las instituciones y la polarización social. A su vez, el uso intensivo de internet *a*/ que han conducido las medidas de aislamiento social ha coincidido con la proliferación de campañas de desinformación y de diseminación de teorías conspiratorias, impulsadas no solo por organizaciones y redes yihadistas sino también por otros movimientos extremistas –incluso no violentos–. Las iniciativas más recientes impulsadas en Europa en el ámbito de la lucha contra la radicalización han dado prioridad al espacio virtual, una línea en la que España debe también volcarse.

21 Carola García-Calvo (2021), "Radicalización violenta y políticas de prevención. Una cuestión de género", *Blog Elcano*, 18/III/2021, <https://blog.realinstitutoelcano.org/radicalizacion-violenta-y-politicas-de-prevencion-una-cuestion-de-genero/>.

En 2022 España seguirá constituyendo un activo en la escena internacional de la lucha antiterrorista. Pertenece a órganos y foros multilaterales que actúan en múltiples frentes, desde la capacitación militar, pasando por la prevención de la financiación, la asistencia a terceros países en el desarrollo de su marco legislativo o la puesta en valor del papel de las víctimas del terrorismo, un capítulo en el que España muestra liderazgo e iniciativa. Se espera poder fortalecer este papel acogiendo próximamente una de las sedes de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo de Naciones Unidas. En el plano bilateral, la relación con los vecinos franceses y marroquíes seguirá siendo fundamental. Marruecos destaca tanto por la intensa actividad de redes transfronterizas que han operado entre Ceuta, Melilla y distintas localidades del país vecino, como por el hecho de que los yihadistas en España son típicamente marroquíes o descendientes de marroquíes. Pese a las tensiones surgidas en el último año, preservar el buen estado de la cooperación antiterrorista entre España y Marruecos resultará crucial.

7 Vecindad

7. 1. Magreb, Mediterráneo y Oriente Medio

El vecindario sur de España se ha vuelto menos estable y las primeras consecuencias ya se hacen notar. La edición anterior de este documento advirtió de los efectos desestabilizadores de la decisión de Donald Trump, en diciembre de 2020, de reconocer de forma unilateral la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental –un territorio que las Naciones Unidas consideran “no autónomo”– a cambio de que Rabat anunciara que establecía relaciones diplomáticas plenas con el Estado de Israel. Asimismo, se destacaba el peligro de que las dos potencias del Magreb, Argelia y Marruecos, estuvieran enfrascadas en una carrera armamentística y exhibieran un nacionalismo cada vez más militante, dirigido principalmente contra el vecino.

Las consecuencias de la escalada de tensión y animosidad en el norte de África se hicieron más visibles durante 2021. Por un lado, el conflicto del Sáhara Occidental ha dejado de ser un “conflicto congelado”, como lo fue durante 29 años hasta que en noviembre de 2020 el Frente Polisario dio por roto el alto el fuego con Marruecos. Tras tres décadas de proceso de paz auspiciado por la ONU, el movimiento saharauí, que reclama la autodeterminación del territorio, consideró que la vía diplomática no había dado ningún resultado y que el proceso solo servía para afianzar el *statu quo* favorable a la posición marroquí. En el actual contexto, nada parece indicar que el proceso de paz se vaya a reactivar con éxito, ni siquiera tras el nombramiento, en octubre de 2021, de Staffan de Mistura como nuevo enviado personal del secretario general de la ONU para el Sáhara Occidental.

Por otro lado, el aumento de tensión regional se manifestó en la ruptura de relaciones diplomáticas entre Argelia y Marruecos en agosto de 2021 y la subsiguiente no renovación y cierre del gasoducto Magreb-Europa (GME), inaugurado en 1996 y que transportaba gas natural desde Argelia a la Península Ibérica a través de Marruecos. En noviembre, la presidencia argelina acusó a su vecino del oeste de “terrorismo de Estado”, tras un ataque –posiblemente con dron– en el que murieron tres camioneros argelinos que atravesaban la zona del Sáhara Occidental controlada por el Frente Polisario. Argel anunció que esos asesinatos no quedarían sin castigo.

Hacia al menos cuatro décadas que el nivel de conflictividad entre Argel y Rabat no alcanzaba cotas tan elevadas y peligrosas. Para España, atrapada en una delicada relación triangular con sus vecinos inmediatos del sur, son muy malas noticias. En primer lugar, porque el cierre del GME afecta a la seguridad del suministro de gas natural argelino a España, reduciendo el número de gasoductos en funcionamiento de dos a uno, quedando activo el de menor capacidad. En segundo lugar, España queda expuesta ante las presiones que decidan ejercer sus vecinos del sur, sumidos en una espiral de acusaciones, amenazas y gestos hostiles que no tiene visos de remitir en un futuro cercano. El estrechamiento de lazos entre Marruecos e Israel en temas de seguridad e inteligencia, que es visto como una “línea roja” por Argelia,

amenaza con desestabilizar más el Magreb si se importan al Mediterráneo occidental los conflictos inextricables de Oriente Medio (Israel-Palestina e Israel-Irán).

El riesgo de escalada entre Argelia y Marruecos es real. Aunque a finales de 2021 no parezca lo más probable, no se debe descartar un enfrentamiento armado directo o con la implicación del Frente Polisario. A lo largo de 2022, una chispa accidental o provocada adrede podría incendiar el norte de África, desestabilizando sus vecindarios mediterráneo y saheliano. De ahí la urgencia de buscar vías de desescalada para evitar males mayores. España, junto a otros países con capacidad de influir en el Magreb, debe buscar que baje la tensión entre sus vecinos meridionales y que se establezcan canales de diálogo. Si esa vía no da resultados y la conflictividad pone en riesgo intereses nacionales, el gobierno español debería adoptar medidas más asertivas y firmes, que serían más efectivas cuanto más respaldo político y social tuviesen y más coordinación se buscara en el ámbito europeo. Las fuentes potenciales de inestabilidad a las que se enfrentará el vecindario mediterráneo de España durante 2022 no se limitan a las rivalidades y conflictos entre Estados ni a las intervenciones de potencias externas. Prácticamente todos los países de la región se enfrentan a situaciones internas desfavorables, agravadas por los efectos de la pandemia de COVID-19, con caídas significativas del producto interior bruto y pérdidas de empleo y riqueza. La región árabe, de la que forman parte casi todos los países del sur y este del Mediterráneo, es la más desigual del mundo. Además, sus niveles de desarrollo humano están considerablemente por debajo del potencial de sus poblaciones y recursos.

Las revueltas antiautoritarias que recorrieron el sur y este del Mediterráneo en dos olas (2011 y 2019) sacaron a la luz las limitaciones de los regímenes que pretenden imponer un modelo de estabilidad autoritaria, así como la incapacidad de los actores sociales y políticos de oposición para ofrecer alternativas viables de gobierno. En medio de esa lucha entre corrientes revolucionarias y contrarrevolucionarias apareció la pandemia, que ha agravado problemas y multiplicados conflictos en la región. En ausencia de una recuperación económica sólida y bien repartida, el deterioro de las condiciones de vida y los servicios públicos provocará una mayor contestación social en distintos puntos del vecindario mediterráneo de España, ya de por sí volátil.

Una tendencia que se está acentuando tanto en el Magreb como en Oriente Medio en los dos últimos años –al igual que en otras regiones del mundo– es el aumento del endeudamiento de los Estados para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. La mayoría de países árabes han puesto en marcha planes de recuperación que implican aumentar sus desequilibrios fiscales y macroeconómicos. Aquellos que disponen de importantes fondos soberanos han recurrido a ellos. Otros países se han visto forzados a pedir ayuda a las instituciones financieras internacionales. Vista la experiencia histórica, ese creciente endeudamiento requerirá la realización de ajustes dolorosos más adelante. A la anterior tendencia hay que sumar el aumento de los precios de los alimentos en distintas partes de la región, llegando a encarecerse en algunos países más del 25% en el último año y dejando al descubierto de nuevo la fragilidad estructural de sus sistemas alimentarios. Además, las incertidumbres asociadas a la pandemia impiden hacerse una idea clara de cómo se producirá la recuperación en los países árabes. Un factor crítico para ello es la lucha contra la pandemia mediante la vacunación, lo que debería contribuir a la apertura

de las economías regionales, sobre todo de los sectores más vulnerables como el turismo. Por ahora, los datos regionales de vacunación dejan mucho que desear en la mayoría de los países. De ahí que resulte urgente aumentar la cooperación internacional para que se suministren vacunas a las poblaciones de la región en números suficientes. España debería estar a la cabeza de los países que promuevan iniciativas para ayudar a sus países vecinos, tanto para el suministro de vacunas como para incorporarlos a los planes de recuperación europeos.

Existen suficientes indicios para pensar que, a lo largo de 2022, España se enfrentará a un vecindario sur más complejo, con más problemas añadidos a los que ya existían antes de la pandemia y que no se habían resuelto (de tipo económico y social, así como de carácter geopolítico). El autoritarismo, que está en el fondo de muchos de esos problemas, puede sentirse reforzado internamente endureciendo sus posiciones hacia el exterior. Sin embargo, el apoyo a ese modelo de estabilidad autoritaria difícilmente contribuirá a la construcción de un vecindario de paz y prosperidad compartida en torno al Mediterráneo.²²

En lo referente a Turquía, la relación bilateral se sigue beneficiando del hecho de no existir un bagaje histórico de agravios ni una opinión pública sensibilizada. En la UE, España desempeña un papel conciliador y sigue siendo partidaria de que continúen unas negociaciones de adhesión de futuro más que incierto. En la OTAN, Madrid es también uno de los pocos amigos que tiene Ankara en estos momentos, como demuestra la misión “Apoyo a Turquía” con una Unidad Patriot y 150 militares españoles desplegados en la frontera con Siria desde hace siete años. El 17 de noviembre de 2021 se celebró la VII Cumbre Hispano-Turca. En 2022, la agenda estará marcada por la cooperación en política exterior y de seguridad (diálogo en el Mediterráneo Oriental y cumbre de la OTAN en Madrid) y por los crecientes vínculos comerciales y empresariales. Las inversiones españolas se han intensificado y abarcan sectores importantes de la economía turca, como el bancario (BBVA acaba de lanzar una opa por el 50,15% restante de su filial en Turquía).

7.2. África Subsahariana

Aunque a diferentes ritmos, los países de África subsahariana han iniciado una recuperación económica en 2021. Se prevé que esta tendencia se acelere en 2022. La subida de los precios de las materias primas, el restablecimiento de las exportaciones y la relajación de las medidas contra la pandemia propiciaron un crecimiento económico de en torno al 3,3% regional en 2021. Las principales potencias africanas, Nigeria y Sudáfrica, crecerán a un ritmo medio, apoyado sobre todo en el sector servicios. Angola se recupera después de años de recesión y el resto de la región acelera su crecimiento a buen ritmo. A pesar de todo, la región subsahariana seguirá sujeta a incertidumbre por las bajas tasas de vacunación, la incidencia de nuevas variantes del virus como ómicron, la lentitud en las reformas estructurales y la inestabilidad en algunos países.

La parte positiva –para un número importante de países– es que el auge de las materias

22 Haizam Amirah Fernández, Carmen Descamps y Eduard Soler i Lecha (eds.) (2021), *A moment to reflect: Creating Euro-Mediterranean bonds that deliver*, Real Instituto Elcano, CIDOB y Fundación Friedrich Naumann, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/a-moment-to-reflect-creating-euro-mediterranean-bonds-that-deliver.

primas continuará durante 2022. También se espera recuperar los viajes y el turismo en aquellas zonas donde las tasas de vacunación son más altas. Además, el 1 de enero de 2021 se inició el nuevo régimen comercial del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). De ser plenamente operativo en los próximos años, será un paso fundamental que acompañará importantes transformaciones en el continente.

Los golpes de Estado en Malí, Guinea, Chad y Sudán durante el 2021 han ensombrecido los logros democráticos del continente, pero conviene recordar que se ha avanzado mucho en este aspecto durante la última década. En 2022 destacará más la evolución de los conflictos en Etiopía, Mozambique o el Sahel que los escasos procesos electorales previstos (presidenciales en Angola, Yibuti, Kenia, Somalilandia y Malí). También habrá que seguir las posibles nuevas oleadas de la pandemia y el probable inicio de la fabricación de vacunas en el continente.

En el ámbito de las relaciones con Europa, y después de dos años de retraso por la pandemia, la UE y la Unión Africana (UA) celebrarán su VI Cumbre en Bruselas en 2022. La reunión ministerial preparatoria de la Cumbre –celebrada en octubre de 2021– adelanta algunos de los que pueden ser los ejes fundamentales de la cooperación futura: cooperación sanitaria, transformación digital y transición verde. A ello se unen los temas habituales en la agenda: cooperación para la paz, seguridad y gobernanza, migraciones y movilidad. La UE pretende relanzar así las relaciones con África y recuperar parte de la influencia perdida. Otros actores internacionales, como EEUU, China, Turquía y Rusia, seguirán tratando de ganar terreno en el continente.

España mantiene institucionalmente el interés estratégico en África de los últimos años, que se ha traducido en varias acciones a lo largo de 2021. El lanzamiento en marzo de 2021 de Foco África 2023, programa (o “guía práctica”) tradujo a acciones el III Plan África de 2019 y aglutinó por primera vez compromisos de toda la administración española para el periodo 2020-23, un paso importante en la coordinación de la acción exterior de España en África. A finales del año, el Encuentro España-Unión Africana mostró el interés de España en impulsar una mayor relación con el continente no solo a nivel bilateral, sino también continental. 2021 ha sido además un año de visitas oficiales españolas, añadiendo al ciclo que empezó en 2020 –con visitas a Mauritania, Níger, Chad, Malí, Burkina Faso y Gambia– visitas a Guinea Conakry, Ghana, Senegal, Angola, Guinea-Bissau y Costa de Marfil. La migración irregular, la cooperación bilateral en materia de seguridad, los sectores turísticos y de pesca, el acceso de empresas españolas a contratos públicos y las reuniones con agrupaciones de mujeres han marcado la agenda española en estas visitas.

Para España, el país de la UE más cercano al continente africano es fundamental entender las relaciones con los países de África Subsahariana, trascendiendo un enfoque centrado en las amenazas de seguridad y los movimientos migratorios. Solo reforzando una perspectiva de África como oportunidad económica y política y apoyando a los países africanos a afrontar los retos (sanitarios, laborales, de transformación digital y fortalecimiento de las cadenas de valor) post COVID podrá ser vista España como un actor legítimo e influyente en el continente.

La posición de España hacia Rusia ha estado tradicionalmente influida por la lejanía geográfica y unas relaciones económicas de baja intensidad. España no tiene una política exterior específica hacia Rusia, sino que la desarrolla dentro del marco de la UE y la OTAN. Sin embargo, el interés de los españoles por una política de la UE coherente hacia Rusia ha aumentado por cuatro razones: la interferencia de Moscú en el referéndum ilegal de Cataluña y sus vínculos probados con independentistas catalanes radicales; varios ciberataques a las instituciones públicas españolas procedentes de Rusia; una creciente percepción de que el Kremlin apoya casi cualquier acontecimiento político desestabilizante (*Brexit*, campaña de Donald Trump, candidaturas eurófobas en las elecciones legislativas de varios Estados miembros, campañas de desinformación); y la anexión de Crimea y el apoyo –militar, económico, político– a los rebeldes pro-rusos en Ucrania, así como al régimen de Alexander Lukashenko en Bielorrusia. Los desafíos de Rusia para la UE son los de España, y viceversa.

El Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó en marzo de 2016 “Cinco Principios Rectores de la Política de la UE hacia Rusia” para enfrentarse al entonces llamado “desafío estratégico más importante”. En mayo de 2021, el Alto Representante Josep Borrell reafirmó estos principios en una sencilla consigna: *push back, contain, and engage* (hacer retroceder, contener y comprometerse). Los principios rectores no son una estrategia, dado que la UE carece de una visión común sobre qué tipo de amenaza representa Rusia. Pero, por ahora, son el único instrumento común que tiene la Unión para articular sus relaciones con Moscú. Entre los retos más importantes para la UE en su relación con Rusia están: la dependencia energética, la creciente rivalidad entre Bruselas y Moscú en los países que forman parte de la Política de Vecindad Oriental de la UE (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Ucrania), y la ausencia de una estructura de seguridad y defensa europea. Para el Kremlin existe una nueva línea divisoria en Europa a lo largo de la propia frontera occidental rusa, consecuencia del fracaso de los países euroatlánticos en la creación de un sistema de seguridad que incluya a Moscú. Mientras la UE y Rusia no encuentren una solución al problema histórico de una estructura de seguridad aceptable para ambos actores, su rivalidad continuará y Rusia seguirá siendo un reto y amenaza para la UE.

Esta rivalidad geopolítica crece en los Balcanes, África, América Latina y Oriente Próximo, pero sobre todo en los países de la Vecindad Oriental. En su origen y fundamento está la incompatibilidad de las formas en que Moscú y Bruselas entienden la soberanía de los Estados del espacio post-soviético. Mientras que la UE apoya la transición democrática de estos países y suscribe sus esfuerzos por escapar de la influencia desestabilizadora rusa, el Kremlin les reconoce una soberanía limitada, porque forman parte de su “zona de interés privilegiado”. El futuro de las relaciones entre la UE y Rusia dependerá de la resolución de las crisis en Ucrania y Bielorrusia.²³

23 Mira Milosevich-Juaristi (2021), “La nueva estrategia de la UE para Rusia: un equilibrio de debilidad”, *ARI* nº 53/2021, 7/V/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2021-milosevich-nueva-estrategia-de-la-ue-para-rusia-un-equilibrio-de-debilidad.

El papel de España en la relación UE-Rusia puede ser doble. Por un lado, es destacable la participación española, en los marcos de la OTAN, en la vigilancia del espacio aéreo de los Países Bálticos: una muestra de solidaridad y unidad transatlántica que debe continuar. Además, España podría desempeñar contribuir a reforzar la unidad europea en su relación con Rusia. La única posibilidad de la UE para conllevarse con Rusia es fortalecer la resiliencia democrática de sus Estados miembros y apoyar las transiciones democráticas en los países del espacio post-soviético para escapar de la influencia de Moscú.

8 América Latina

8.1. Contexto regional

La coyuntura latinoamericana, más allá de las diferencias nacionales, está marcada por los efectos de la pandemia y por las graves dificultades que deben afrontar los distintos países en el futuro inmediato. No solo se debe completar el proceso de vacunación, que ha tenido resultados desiguales según los países implicados, sino también se deben reforzar los sistemas de salud a fin responder en mejores condiciones a los posibles nuevos brotes. La mejora de las políticas sociales, para promover la inclusión y reducir la pobreza, deberá hacerse de un modo sostenible.

La recuperación económica, más allá del aumento en los precios de las materias primas, está siendo desigual y no ayuda la profunda crisis en la que están sumidas la mayor parte de las estructuras de integración regional. La previsión es que tras el elevado crecimiento de 2021 (cercano al 6% del PIB), provocado por el efecto rebote tras el derrumbe de 2020, en 2022 se regrese a los bajos niveles de crecimiento, inferiores al 3%, muy lejos de lo que se necesita para crecer con desarrollo. Pese a la urgencia, la mayor parte de las reformas que requiere la región seguirán siendo una asignatura pendiente. Como mostró la fallida reforma fiscal colombiana, para avanzar son necesarios amplios consensos políticos y sociales, lo que vuelve a llamar la atención sobre la conveniencia de reformular los contratos sociales vigentes.

En 2021, España intentó reforzar su presencia en la región mediante iniciativas de distinto tipo, como insistir en la ratificación del Tratado de Asociación con MERCOSUR e impulsar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En esta política, destaca el viaje del rey Felipe VI a Perú para la toma de posesión de Pedro Castillo. España también ha sido activa en la donación de vacunas a diversos países. Desde una perspectiva política se ha apostado por mantener vías de diálogo en algunos de los conflictos más serios, como las crisis de Venezuela o Nicaragua. Esto ha generado dos tipos de respuestas. Por un lado, duras críticas e incluso insultos desde los gobiernos implicados, a través de Nicolás Maduro y Daniel Ortega. Del otro, acusaciones de complicidad con los regímenes autoritarios, incluyendo a Cuba, como ocurrió en la sesión del Senado de EEUU al discutirse la aprobación de la nueva embajadora de Washington en Madrid.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha insistido en que se pida perdón por lo que entiende como crímenes de España durante la conquista y colonización de los territorios que han pasado a formar parte de México. Pese a su especial naturaleza, la relación hispano-mexicana se ha resentido ante esta tensión, motivada más por cuestiones internas de México que por el propio problema en sí, lo que ha impedido que España participara de forma relevante en las celebraciones de 2021. La ola revisionista sobre Colón ha extendido su resaca antiespañola por el continente, como se vio el último 12 de octubre.

En abril se celebró en Andorra la XXVII Cumbre Iberoamericana, tras ser postergada por la pandemia. La reunión tuvo un formato híbrido y, si bien fue positiva su realización, las dificultades políticas latinoamericanas y la fragmentación de la región, agudizadas por la crisis venezolana, impidieron la firma de la Declaración Final. En septiembre concluyó el mandato de Rebeca Grynspan como secretaria general Iberoamericana y su relevo por el chileno Andrés Allamand marcará el futuro inmediato de la organización.

2022 también vendrá marcado por procesos electorales, comenzando por las elecciones presidenciales de Costa Rica (primera vuelta en febrero, segunda en abril), Colombia (mayo y junio) y Brasil (ambas en octubre). Sus resultados, junto con la votación para aprobar la nueva Constitución de Chile, actualmente en discusión, tendrán una clara incidencia en los equilibrios regionales. A esto se agrega el comienzo de los nuevos gobiernos elegidos en Chile y Honduras (con sendos presidentes electos de izquierda: Gabriel Boric y Xiomara Castro), cada uno con dinámicas propias a partir de la naturaleza peculiar de estas elecciones. En Nicaragua, la ilegítima reelección de Ortega solo traerá más complicaciones. El resultado desigual de las parlamentarias argentinas y de las regionales venezolanas tendrá un importante impacto político en sus países al hacer más evidentes las luchas de poder dentro de los oficialismos.²⁴

El enfrentamiento entre China y EEUU, y sus repercusiones en la región, es algo de lo que tanto España como la UE deberán estar pendientes, ya que puede afectar su presencia e intereses en América Latina. También habrá que examinar si finalmente se concreta el despliegue de una “nueva política latinoamericana” de la Administración de Joe Biden, diferente a la heredada de Donald Trump.

En octubre o noviembre se realizará en República Dominicana la XXVIII Cumbre Iberoamericana, con el lema “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible”. La Cumbre permitirá calibrar el peso y el consenso que pueda generar el nuevo secretario general, de modo de ver la forma en que los agudos conflictos regionales siguen afectando al conjunto de la organización. Más allá de lo iberoamericano, España se debe preocupar por el estado de las relaciones euro-latinoamericanas. Teóricamente las cumbres entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son su marco institucional, pero la parálisis de la organización latinoamericana ha complicado todo. Los magros resultados de la VI Cumbre de la CELAC, celebrada en México en septiembre, no dan excesivos motivos de optimismo respecto al futuro.

8.2. Perspectivas regionales y bilaterales para España

España afronta 2022 con renovados desafíos en América Latina, tanto en sus relaciones regionales como bilaterales, pero también en las relaciones diplomáticas y económicas (inversiones y comercio). Desde la perspectiva regional los desafíos son diversos.

24 Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2021), “Claves y tendencias al comienzo del nuevo ciclo electoral latinoamericano (2021-2024)”, *ARI* n° 61/2021, Real Instituto Elcano, 23/VI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari88-2021-malamud-nunez-la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.

En primer lugar, la política iberoamericana. La elección del nuevo secretario general de la SEGIB y la realización de la Cumbre Iberoamericana en República Dominicana serán dos claves para calibrar el futuro. La presencia o no de Nicaragua se puede convertir en un foco de tensión en la propia cumbre y motivo de tensión política interna en España. También se deberá reforzar el protagonismo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en un campo –el de la educación– decisivo para afrontar los desafíos sociales y económicos de la recuperación post pandemia.

En segundo lugar, están las relaciones euro-latinoamericanas. Más allá de la CELAC, será necesario trabajar con el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior para intentar relanzar la relación. Una vía de aproximación alternativa, que supere el impasse en las Cumbres CELAC-UE, es aprovechar las múltiples instancias sectoriales de diálogo y cooperación existentes, como el Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la UE en Políticas sobre Drogas (COPOLAD). También hay que mantener la lucha contra la pandemia y la vacunación, e insistir en la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, es importante reforzar la cooperación, bien birregional o bien bilateral, en torno a temas claves de la recuperación, como el cambio climático y el Pacto Verde y la renovación digital.

Una tercera cuestión es la ratificación del Tratado MERCOSUR-UE. Aquí habrá que estar pendientes tanto de la configuración del nuevo gobierno alemán como de las elecciones presidenciales francesas. Más allá de las dificultades existentes a ambos lados del Atlántico, España debe insistir en la rápida ratificación del Tratado.

En cuarto lugar, es necesario reforzar la cooperación. Desempeñarán un papel importante tanto la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), no solo en los temas de desarrollo sino también de fortalecimiento institucional. En quinto y último lugar, el Instituto Cervantes, la Real Academia Española y las academias de los países hispanohablantes deben seguir impulsando el panhispanismo, convertido en un activo relevante en la defensa global del español.

Desde la perspectiva bilateral, la naturaleza del vínculo depende de cada país y del sesgo político ideológico de cada gobierno. Actualmente, las relaciones más complicadas son con Venezuela y Nicaragua, donde se debe seguir impulsando la política de la UE de sanciones individualizadas contra figuras prominentes de ambos gobiernos. Cuba es otro caso especial, dado el aumento de la represión interna y su nivel de enfrentamiento con EEUU, lo que incrementa las urgencias de Washington para que los países aliados lo apoyen en su política cubana, cualquiera que esta sea. Con México será necesario evaluar si la presencia del nuevo embajador en Madrid cumple los objetivos de remansar las aguas.

En los restantes casos hay agendas más complicadas, pero en líneas generales sin graves problemas. Dada la naturaleza cambiante de las coyunturas políticas y la creciente polarización en la región, la diplomacia española debe estar preparada, diseñando con tiempo escenarios alternativos, para dar en cada caso la respuesta más adecuada. Esto se

ha podido ver en torno a la elección del nuevo gobierno de Castillo en Perú y se volverá a vivir en Chile, Honduras, Costa Rica, Colombia y Brasil.

América Central es un caso especial, con elevados niveles de pobreza y desigualdad, escaso desarrollo, problemas de seguridad (penetración del narcotráfico) e instituciones democráticas débiles, a lo que se suman las crecientes discrepancias intergubernamentales. Sus problemas se han agravado y España debe contar con un plan estratégico concreto, diferenciado y factible, dadas las especiales circunstancias existentes, en especial en el Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala). Sobre todo, habrá que extremar la prudencia para evitar polémicas simplistas y acusaciones infundadas de injerencia en asuntos internos donde se tiene todo a perder.

9 Democracia, derechos y ciudadanía

9.1. Polarización y calidad democrática en España

El auge de la polarización sociopolítica afecta ya a casi todas las democracias occidentales. No es un fenómeno nuevo, pero en el último año y medio se ha alimentado de la controversia vinculada a las medidas extraordinarias para detener la pandemia, legando escenas singulares como el asalto fallido al Capitolio estadounidense o múltiples protestas y disturbios antivacunas en Europa.

España no es ajena a esta tendencia, pero la experimenta en un formato paradójico, al ser uno de los países donde la polarización afectiva obtiene peores registros y, al mismo tiempo, afectar poco a la sustancia de políticas públicas clave, como por ejemplo se expresa en la alta consideración que suscita el sistema nacional de salud o la preferencia generalizada por profundizar la conexión de España con el mundo en general y la UE en particular. El mejor modo de observar ese contraste entre la dimensión subjetiva y objetiva se expresa en la gran distancia que existe entre los estudios comparados de opinión pública sobre satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia el sistema político (donde España suspende) y los índices internacionales que miden la calidad democrática (donde obtiene un notable alto).

En cualquier caso, una dinámica sostenida de crispación en los discursos y en las percepciones puede acabar trasladándose a ámbitos específicos de política exterior que hasta ahora parecían protegidos de la confrontación. Si la edición de 2021 de este mismo trabajo destacaba 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”,²⁵ no está garantizado que este cuadro se mantenga de cara al futuro. Y, aunque sigan sin peligrar los fundamentos estratégicos del país en materia de diplomacia, seguridad y economía internacional, cada vez hay más ejemplos que apuntan a una politización de esos ámbitos: los fuertes ataques de la oposición a la gestión de la crisis fronteriza con Marruecos en la primavera de 2021, el plan de recuperación presentado en Bruselas, la nacionalización de debates sobre América Latina –y en particular sobre Venezuela–, el aumento de referencias euroescépticas en los mensajes de VOX y las crecientes discrepancias públicas entre los partidos de la coalición de gobierno acerca de estas cuestiones.

Este proceso no tiene por qué ser negativo en sí mismo, pues puede servir para reforzar la rendición de cuentas parlamentaria y el interés ciudadano por el papel de España en Europa y en el mundo, pero será estéril si se desarrolla conforme a las mismas dinámicas crispadas que el conjunto del debate público. Además, puede perjudicar los esfuerzos de la diplomacia española por situar al país como referente en materia de gobernanza, derechos y libertades.

25 Ignacio Molina (coord.) (2021), “España en el mundo en 2021: perspectivas y desafíos”, Elcano Policy Paper 1/2021, 25/II/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-espana-en-mundo-2021-perspectivas-desafios.

En 2022 la polarización puede agudizarse si no se experimenta una nítida mejora del clima económico, si golpean nuevas variantes del virus o si se precipita el arranque de un nuevo ciclo electoral. Pero también es posible vislumbrar una dinámica más positiva expresada en la lenta pero paulatina distensión en el frente independentista catalán (que apenas afecta ya a la política exterior española) o en un posible acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial que impida cualquier comparación desmesurada con Polonia o Hungría por los problemas de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Justicia.

En 2021 ya se han constatado pistas que abonan la tesis de que la confrontación es más retórica que real y que España tiene muchas más posibilidades de ser sujeto que objeto internacional en cuanto a calidad democrática y moderación social. Aunque todo lo relativo a la gestión de la pandemia es muy controvertido, especialmente por lo que hace a las restricciones, el proceso de vacunación español se considera exitoso y se ha convertido en un referente para el resto de la UE, sin que se hayan manifestado movimientos antivacunas tan extensos y transversales como los que han sacudido a bastantes casos de su entorno. El extremismo de derecha radical tampoco se cuenta entre las principales preocupaciones contraterroristas, como sí sucede en otras democracias occidentales. Y en cuestiones como la extensión de derechos civiles, la opinión pública se muestra mayoritariamente inclusiva y poco proclive a las guerras culturales que lastran a muchos países. Todo ello sugiere que la sociedad española, lejos de estar irredimiblemente dividida, es capaz de encontrar consensos amplios en cuestiones importantes.

9.2. España y los Derechos Humanos

El año 2021 ha estado marcado por los efectos de la pandemia sobre el núcleo de los derechos humanos, que son los principios de igualdad y no discriminación. A nivel global, la prioridad ha sido y es abordar las desigualdades generalizadas que han aumentado en todo el mundo, incluyendo España. La importancia de la acción colectiva en ese ámbito fue escogida como tema a destacar en el Día de los Derechos Humanos de 2021. En su informe Nuestra Agenda Común, publicado el 10 de septiembre, el secretario general de las Naciones Unidas también advirtió sobre esos efectos y pidió apostar por la solidaridad y la renovación de un contrato social a nivel mundial.

Junto a los retos principales a nivel global, que también afectan a los españoles, la agenda específica de España sobre derechos humanos fue más amplia en 2021. De hecho, el país se ha visto sometido a múltiples exámenes internacionales y europeos de su conducta, que han resultado en diversas condenas y críticas. En su totalidad se trata de exámenes que provienen de retos a los que ya se enfrentaba el país antes de estallar la pandemia. Entre los temas destacan el trato deparado a menores de edad no acompañados, ocupantes de casas sin título legal, manifestantes, personas que ejercen la libertad de expresión de modo ofensivo y provocativo, y víctimas de la Guerra Civil y sus familias. Otros exámenes conciernen el proceso judicial, en concreto el derecho a un proceso equitativo y el Estado de Derecho.

Por lo que concierne a los menores no acompañados, España ha sido objeto de dos decisiones del Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño, ambas relacionadas con el procedimiento de determinación de la edad de menores no acompañados. Por su parte, el Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha examinado dos demandas contra España por supuestas vulneraciones del derecho a la vivienda provocadas por el desalojo de una vivienda ocupada sin título legal, concluyendo que el derecho había sido vulnerado en un caso sobre una pareja y su hijo menor (Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz, decisión del 19 de febrero) y en otro caso de una pareja y sus cuatro hijos (Hakima El Goumarim, Ahmed Tidli *et al*, decisión del 18 de febrero).

Otro Comité de la ONU, en este caso sobre desapariciones forzadas, emplaza a España a “tomar las medidas necesarias para asegurar la pronta aprobación” de la Ley sobre la Memoria Democrática a favor de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura. También invita a España considerar la creación de un mecanismo encargado de determinar la verdad sobre las vulneraciones de los derechos humanos producidos en el pasado y le recuerda que “los plazos de prescripción sean efectivamente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, esto es hasta que se esclarezca su suerte o paradero.

Dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideran que España ha vulnerado la prohibición contra la tortura u otros malos tratos, de un lado, por no haber llevado a cabo una investigación exhaustiva y eficaz sobre los presuntos malos tratos que sufrió el demandante, que era presunto miembro de ETA, mientras estuvo bajo custodia policial incomunicada (sentencia del 19 de enero) y, de otro lado, por no haber investigado de modo eficaz y exhaustivo los presuntos malos tratos de las fuerzas policiales de unos manifestantes que tampoco tuvieron la oportunidad de solicitar y obtener una indemnización (sentencia del 9 de marzo).

El TEDH de Estrasburgo también se ha pronunciado sobre la libertad de expresión, determinando en el caso de Erkizia Almandoz contra España (22 de junio) que se había vulnerado la libertad de expresión de un antiguo dirigente separatista vasco cuando se le condenó a un año de prisión y a siete años de inelegibilidad por el delito de enaltecimiento del terrorismo. Previamente, en el caso de Benítez Moriana e Íñigo Fernández contra España (9 de junio), el mismo Tribunal condenó nuevamente a España por haber vulnerado la libertad de expresión. El caso se refería a una condena penal por la publicación de una carta abierta en un periódico local de Jaca en la que los demandantes, miembros de una asociación sin fines de lucro, se quejaban de la conducta de un juez en un proceso sobre cuestiones ambientales. Según el Tribunal, las críticas eran de la naturaleza que un juez podría esperar recibir en el desempeño de sus funciones y no socavaban el buen desarrollo de los procedimientos judiciales.

Finalmente, en su informe sobre el Estado de Derecho de octubre, la Comisión Europea señaló sus preocupaciones sobre la eficiencia del sistema de justicia y la percepción de falta de independencia judicial, entre otras. Sobre este último punto es relevante mencionar el dictamen del Comité de la ONU de Derechos Humanos a favor de la demanda que había sido formulada por Baltasar Garzón (decisión del 13 de julio), según el cual el procesamiento del juez por prevaricación no garantizó los principios de independencia e imparcialidad.

Es la primera vez que este Comité condena a un Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por el uso del derecho penal contra un juez ejerciendo sus funciones. También relacionadas con el proceso judicial son las condenas de España por haber vulnerado el derecho a un proceso equitativo en casos concretos (Serrano Contreras, Inmobilizados y gestiones, Domenech Figueroa y Klopstra).

El alto número de condenas recibidas por España en 2021 conlleva el riesgo de convertirse en base para legitimar una política de reacción negativa frente a las mismas. La ruta constructiva es seguir trabajando para fortalecer una política enfocada en la mejora de los mecanismos de prevención de futuras vulneraciones de derechos humanos. El hecho que el Gobierno español decidió ratificar finalmente la Carta Social Europea (revisada) de 1996, que protege los derechos sociales, indica que sigue por un camino positivo a la hora de responder al reto que supone el desempleo. Otro paso positivo es la iniciativa del Gobierno español anunciada en febrero de 2021 para reformar el Código Penal con el objetivo de modificar varios delitos que en este momento restringen excesivamente la libertad de expresión.

9.3. Acción exterior de España y agenda de la igualdad de género

Casi dos años después del surgimiento del COVID-19, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) confirma que sus efectos sobre el empleo de las mujeres han sido muy negativos, tanto cuantitativa como cualitativamente, con la destrucción del 4,2% de los empleos femeninos, frente al 3% en el caso de los hombres. Se estima que en 2021 solo un 43% de las mujeres estuvieron empleadas, lo que constituye 13 millones menos que en 2019, mientras que el empleo masculino recuperó los niveles previos a la pandemia (con el 69% de hombres empleados). Aunque en 2021 se desplegó una batería de medidas sin precedente para afrontar la crisis –sobre todo en los países desarrollados–, apenas algunas se han destinado a apoyar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a mejorar sus condiciones laborales.

A las desigualdades de género agravadas por la falta de medidas específicas que las tengan en cuenta hay que añadir la tendencia regresiva que siguen experimentando los derechos de las mujeres en algunos países del mundo. Destacan los casos de Turquía, tras su retirada del Convenio de Estambul contra la violencia de género; y Afganistán, con el regreso del gobierno talibán. No obstante, sigue fortaleciéndose la movilización de las mujeres en defensa de sus derechos (Argentina, Túnez, Irak) y en contra de los intentos de restringirlos (Turquía, Irak, Polonia, Hungría). El ejemplo más emblemático ha sido la oposición pacífica de las mujeres afganas reclamando el respeto a los escasos avances logrados en sus derechos fundamentales.

En este contexto, el Foro Generación Igualdad, concebido para conmemorar el 25 aniversario de la Plataforma y Plan de Acción de Beijing y asumir nuevos compromisos, logró acordar en París, el pasado mes de julio, un Plan de Aceleración Global para la Igualdad de Género en los próximos cinco años, así como un Pacto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad, y la Acción Humanitaria. El Foro comprometió 40.000 millones de dólares de nuevas inversiones, lo que representa la mayor cuantía conjunta de recursos en favor de la igualdad de género

en el mundo. Lo aportarán gobiernos, organizaciones internacionales y el sector privado (empresas y fundaciones filantrópicas).

También se han producido avances para integrar el objetivo de igualdad de género en la acción climática. En la COP26 (siguiendo lo acordado en la COP25 con el Plan de Acción de Género) se han alcanzado nuevos compromisos, que incluyen inversiones para el Fondo de Acción para la Equidad e Igualdad de Género; recursos para desagregar por sexo las estadísticas nacionales sobre medio ambiente y cambio climático; incorporación del objetivo de igualdad de género en las inversiones climáticas; legislación para abordar las prácticas discriminatorias de tenencia de la tierra; y la integración de la igualdad de género en los Planes Nacionales de Acción Climática. En 2022, la 66ª Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas (CSW) pondrá su foco en la igualdad de género en el contexto del cambio climático, lo que permitirá hacer seguimiento de los compromisos adquiridos.

España ha mostrado su voluntad de liderazgo en la promoción de la igualdad de género en su acción exterior a lo largo de 2021. Los avances internos (ocupa el sexto lugar en el Índice Europeo de Igualdad de Género, progresando a un ritmo mayor que la media europea) contribuyen a reforzar un perfil internacional nítido en la materia. Su papel activo en la crisis abierta en Afganistán el pasado mes de agosto, muy en particular en la UE y la OTAN, y el compromiso con la situación humanitaria de la población civil afgana, con especial hincapié en el caso de las mujeres y las niñas, es un buen ejemplo.

En marzo, el presidente del Gobierno y la entonces ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación presentaron la Guía para la Política Exterior Feminista, desarrollando el compromiso enunciado en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. La guía, que califica la igualdad de género como elemento distintivo de la política exterior española, se concibe como el aterrizaje concreto de una política pública y una herramienta para su operacionalización. Vinculada a la promoción y defensa de los intereses y valores de la sociedad española, así como con la coherencia entre la política nacional y la acción exterior del Estado, responde a la necesidad de intensificar los esfuerzos para cerrar las brechas de género, en línea con otros países (Suecia, Canadá, Francia, Luxemburgo y México) que han adoptado compromisos similares. El pasado mes de octubre se nombró una embajadora en Misión Especial para la Política Exterior Feminista, encargada de acompañar e impulsar su desarrollo y mantener la visión global sobre dicha política.

En 2022 cabe esperar que España mantenga su liderazgo en la materia y su voluntad de moldear esta agenda en las organizaciones multilaterales de las que forma parte, incluyendo la UE y la OTAN. En sus relaciones bilaterales tendrá que combinar el reforzamiento progresivo de la agenda (lo que no será fácil en muchos casos) con una cooperación más estrecha que permita sumar esfuerzos con aquellos países más comprometidos (incluida la Administración Biden). Esta política exterior debe traducirse tanto hacia dentro (en la propia elaboración de la política exterior) como hacia fuera (en el conjunto del Servicio y la Acción Exterior). Ello requerirá medidas concretas, cambios culturales, recursos humanos y financieros, y formación.

Aunque se ha identificado la agenda Mujeres, Paz y Seguridad como una de las cinco líneas de acción prioritaria, sigue pendiente la presentación en el Congreso del informe de seguimiento y evaluación del II Plan Nacional de Acción 2017-2023. En 2022 podría cobrar cierto protagonismo, con ocasión de la Cumbre de la OTAN de Madrid y el 40 aniversario de la adhesión de España a la Organización. La ausencia de las mujeres en los procesos y en las negociaciones de paz, como ha demostrado recientemente el caso de Afganistán, es una cuestión de seguridad internacional de primer orden.

9.4. Migraciones y fronteras

2021 ha sido a la vez año de continuidad y de transición hacia la recuperación de la normalidad en la política de control de flujos migratorios.

Respecto al conjunto de la inmigración, los datos más recientes publicados por el INE, referidos al primer semestre de 2021 (datos provisionales del Padrón) muestran un saldo migratorio prácticamente nulo, en el que las entradas de población se compensan con las salidas, ambas protagonizadas en su gran mayoría por extranjeros. La crisis económica provocada por la pandemia ha tenido un impacto muy desigual en las condiciones de vida y trabajo de la población autóctona y de la inmigrante, especialmente de la inmigrante extracomunitaria, provocando un deterioro mucho mayor entre la segunda, pese a lo cual, su número continuó aumentando durante 2020. Ese crecimiento parece haberse detenido a lo largo del 2021, si la tendencia del primer semestre se confirma en el resto del año. Los inmigrantes comunitarios han sido más proclives a volver a su país, probablemente porque en él gozan de unas redes públicas de apoyo de las que carecen los extracomunitarios en la mayoría de sus países de origen.

El resultado de esta crisis ha acentuado la diferencia en términos de empleo, ingresos y bienestar entre la población autóctona y los inmigrantes extracomunitarios, ampliando la brecha social y la desigualdad. Se trata de un aspecto en el que España se sitúa a la cabeza de Europa Occidental según datos de Eurostat. La tasa de paro entre los inmigrantes no-comunitarios (23%) supera en mucho la de los españoles (13%, según cifras de la Encuesta de Población Activa en el tercer trimestre de 2021). El porcentaje de adultos que enfrentan dificultades para llegar a fin de mes es un 9% entre los españoles, pero 21% entre inmigrantes no-comunitarios, según la Encuesta de condiciones de vida del INE. Conviene recordar que, en el conjunto de la población española, los inmigrantes representan ya el 15% del total, pero son casi la cuarta parte, el 23%, en el grupo de edad de entre 16 y 44 años.

En lo que respecta a las llegadas irregulares a España por vía marítima, los datos acumulados hasta mediados de noviembre (34.000 llegadas), comparados con el mismo periodo del año anterior (32.000), muestran un ligero aumento achacable en su mayor parte a las llegadas a Canarias (18.000). Las condiciones de contexto que favorecieron en 2020 el fuerte incremento de las llegadas a Canarias (crisis económica en los países africanos, imposibilidad de ejecutar los retornos por el cierre de fronteras) se han mantenido en 2021, aunque con tendencia a atenuarse gracias a la progresiva reanudación de los vuelos a los países africanos de origen. Marroquíes y argelinos componen la mitad de estos inmigrantes llegados irregularmente

por vía marítima a Canarias, Baleares o la Península. En comparación, las llegadas irregulares a Italia son mucho más numerosas (55.000).

En las cifras anteriores no están incluidas las casi 10.000 personas que en dos días de mayo llegaron a Ceuta, a nado o a pie, en una entrada facilitada por las fuerzas de seguridad marroquíes, en respuesta a la atención en un hospital español del líder polisario Brahim Gali. Aunque ya en anteriores ocasiones se habían producido entradas numerosas de inmigrantes irregulares desde suelo marroquí tras algún episodio menor de conflicto, nunca esa reacción había alcanzado tal tamaño y notoriedad. La respuesta española (despliegue del Ejército en Ceuta) y la europea (apoyo inmediato, unánime y contundente a la soberanía española en Ceuta) mostraron claramente que esta llegada de inmigrantes se percibía como un instrumento en el conflicto político entre dos Estados, y no como el resultado espontáneo del deseo de los inmigrantes, muchos de ellos menores de muy corta edad. Esa confusión entre la inmigración como el resultado de un deseo individual de mejora y la inmigración como un arma de presión política puede tener consecuencias notables en la opinión pública hacia la inmigración.²⁶

A esta percepción de la inmigración como “amenaza híbrida” en las relaciones internacionales ha contribuido la actuación de Bielorrusia, promoviendo la llegada a su frontera con Polonia de inmigrantes desde Oriente Medio, en respuesta a las presiones democratizadoras de la UE sobre el régimen autoritario bielorruso.

El conflicto desatado entre España y Marruecos por los sucesos de mayo aún no se ha resuelto. La situación de los menores inmigrantes llegados entonces que aún siguen en Ceuta (unos 400) está pendiente de la colaboración marroquí para su retorno, y, en conjunto, el episodio ha causado en España tensiones institucionales, entre la administración estatal y la local, entre el poder judicial y el ejecutivo, e incluso en el interior del ejecutivo. Pese a todo, la colaboración de España con Marruecos en materia migratoria sigue siendo efectiva. Buena parte de la política exterior relacionada con la inmigración se ha ocupado de intensificar la cooperación migratoria con países de origen y de paso en el Magreb y en África Occidental, aumentando las subvenciones para la compra de material relacionado con el control fronterizo y las transferencias directas a los gobiernos de la zona.

En la gestión de la inmigración irregular, España continúa sus esfuerzos para obtener de los socios europeos una mayor solidaridad, acorde con el grado de responsabilidad que la UE exige de los Estados miembros en la gestión fronteriza. Tras la presentación en octubre del año 2020 del Pacto Europeo por la Migración y el Asilo, los avances están siendo muy lentos en la negociación del Reglamento de gestión de migración y asilo, que debería sustituir al conocido como Reglamento de Dublín, fracasado en su capacidad de ordenar la actuación de los Estados. En este empeño, España actúa coordinadamente con Italia, Grecia, Chipre y Malta, interesados todos en obtener una mayor solidaridad que se regule como automática

26 Carmen González Enríquez y Sebastian Rinken (2021), “La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX”, *ARI* n° 33/2021, Real Instituto Elcano, 16/III/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2021-gonzalez-rinken-opinion-publica-ante-inmigracion-y-efecto-vox.

en casos de crisis migratoria, a través del reparto obligatorio de la acogida (realojamiento) entre los Estados miembros.

A su vez, ante la desaparición del Fondo Fiduciario de la UE para África (EUTF) a finales del 2021, subsumidos sus objetivos en el *Neighbourhood and Development Cooperation Instrument* (NDCI), España ha asegurado el mantenimiento de una actuación coordinada entre los Estados y una financiación europea específica para África proponiendo una *Team Europe Initiative* (TEI) dedicada a la ruta migratoria atlántica y del Mediterráneo occidental (*TEI Atlantic and Western Mediterranean Route*). Esta TEI recibirá casi 1.000 millones de euros en el periodo 2021-2027, la mitad de ellos provenientes del presupuesto europeo, y agrupa a siete Estados miembros (España, Francia, Italia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos, y Dinamarca) más Suiza. En el origen de esta iniciativa está la propuesta española a la UE, presentada en enero de 2021, que ofrece un modelo de relaciones con los países africanos en materia migratoria basado en la experiencia española desde 2005 y con propuestas de canalización de la migración legal.

En 2022 es de esperar que la presidencia francesa del Consejo de la UE durante el primer semestre acentúe la atención a los temas migratorios y a la región africana. Francia está preocupada por las llegadas a su suelo de inmigrantes irregulares procedentes de Italia y España (africanos en su gran mayoría), y en las elecciones presidenciales la inmigración jugará una importante baza política, dado el apoyo que las encuestas vaticinan a los candidatos con posiciones más restrictivas en torno a este tema. Por ello es previsible que la presidencia francesa contribuya a realizar avances en el debate del Reglamento de la gestión de la migración y el asilo (Francia apoya, por ejemplo, la uniformización en la gestión de las peticiones de asilo) y que, en general, promueva una mayor atención europea a África, especialmente a la zona del Magreb y del Sahel, en línea con los intereses y preferencias españolas.

Puesto que la baja tasa de devoluciones es uno de los principales frenos a la eficacia de las políticas de control de fronteras (como media, en la UE solo se ejecuta un 30% de las órdenes de expulsión), tanto Francia como la Comisión Europea están comenzando a utilizar la política de visados Schengen como instrumento de presión sobre los gobiernos más reacios a aceptar la devolución de sus nacionales. En el caso europeo, esta política se ha puesto en marcha por primera vez respecto a Gambia y en el francés respecto a Marruecos, Argelia y Túnez. Es previsible también que Francia mantenga cerrados varios pasos fronterizos en los Pirineos, en la zona del País Vasco y de Aragón, para evitar la entrada de inmigrantes irregulares desde España, decisión que provoca malestar entre los habitantes de ambos lados de la frontera. Unos 31.000 inmigrantes fueron devueltos en frontera a España desde el territorio francés en los primeros 8 meses de 2021.

Respecto a las normas migratorias españolas, se ha producido un cambio relativo a los menores y jóvenes no acompañados llegados de forma irregular (los llamados "menas") para facilitar su acceso al trabajo y a un permiso de residencia a partir de los 16 años, a través de una reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería. Esta medida facilitará la estancia en España de unos 15.000 jóvenes al finalizar su periodo de tutelaje por las instituciones

españolas. Por otra parte, en aplicación de una sentencia del Tribunal Supremo, se han facilitado los requisitos para que los demandantes de asilo que hayan visto denegada su solicitud puedan acogerse a la vía del arraigo laboral para regularizar su estancia en España.

Unas 45.000 personas habían solicitado asilo en España en los 10 primeros meses de 2021 (39% menos que en el mismo periodo del año anterior), en un descenso probablemente debido a las restricciones a la movilidad y a la apertura de una vía especial para los procedentes de Venezuela, que constituyeron en 2020 y en 2019 el grupo más numeroso de peticionarios. El gobierno prevé un aumento sustancial de las solicitudes en 2022, en la medida en que se levanten las restricciones a la movilidad internacional, hasta asimilarse a las cifras previas a la pandemia (118.000 en 2019). La acogida de los peticionarios de asilo sigue presentando dificultades importantes por la insuficiencia de los recursos públicos en relación con el número de llegadas, tanto de solicitantes de asilo como de inmigrantes irregulares.

10 Globalización, desarrollo y gobernanza

10.1. La Agenda 2030 y España

La pandemia ha supuesto un retroceso en el grado de cumplimiento de los ODS. En 2020 cayeron unos 120 millones de personas en la pobreza extrema, el primer aumento en lo que llevamos de siglo. La dimensión de la Agenda 2030 más afectada por la pandemia ha sido, como cabía esperar, la de salud y bienestar, con 250 millones de casos y más de cinco millones de muertes en el mundo por COVID-19. Esto ha afectado especialmente a grupos vulnerables: personas mayores (que representan el 14% de las infecciones por COVID-19 pero el 80% de las muertes), migrantes y refugiados (por falta de acceso a servicios de salud, recursos financieros y/o miedo a pedir atención médica por riesgo de ser deportados), como indica el último informe sobre los ODS de las Naciones Unidas.

Las medidas de aislamiento y la reducción de los desplazamientos han supuesto un retroceso de unos 20 años en educación –se calcula que más de 580 millones de estudiantes se quedaron atrás en 2020–, debido en gran medida a la falta de la infraestructura tecnológica necesaria para que muchos niños continúen con sus estudios. Esto ha afectado de manera particular a las niñas, lo que, sumado al incremento de la violencia de género registrado durante los confinamientos, sitúa al objetivo sobre igualdad de género en un estado alarmante.

La vacunación global contra el COVID-19 ha demostrado ser clave para frenar el avance del virus y por tanto de sus efectos en otras dimensiones de la Agenda 2030, como la pobreza y la educación. Pero el progreso en la vacunación está siendo profundamente desigual. A finales de 2021, el 48,9% de la población mundial ha recibido al menos una dosis de la vacuna contra el COVID-19. En los países de renta baja esta cifra es de tan solo 3,1%, y esto a pesar de que con el mecanismo COVAX se han distribuido más de 400 millones de dosis (sobre todo a países en desarrollo) en 2021.

El objetivo más urgente para 2022 es alcanzar unos niveles de inmunización lo suficientemente altos como para poder tratar el COVID-19 como una enfermedad endémica. La mayor amenaza actual es que, en un contexto de inmunización incompleta, aparezcan versiones del virus más agresivas y resistentes a las vacunas disponibles, en la línea ya apuntada a final de 2021 por la variante ómicron. Así, la salud global y la Agenda 2030 en el nuevo año estarán determinadas por la medida en que el liderazgo global y la solidaridad consigan movilizar suficientes recursos para generar capacidad de producción y distribución de vacunas a nivel global. También por la medida en que la recuperación económica, sanitaria y social se realice de manera sostenible y responsable con el medio ambiente.

En España, el Gobierno adoptó y publicó en julio de 2021 su Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, que entiende la Agenda 2030 y los ODS como la hoja de ruta esencial para guiar la recuperación tras la pandemia. Esta Estrategia, que se estructura en ocho retos país y sus políticas aceleradoras correspondientes, pone énfasis en la arquitectura institucional

para el progreso de la Agenda en España y en el proceso de elaboración de este documento estratégico. Esto explica en parte el sesgo de los objetivos hacia lo social, al tratarse de una Estrategia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Aunque el peso de los retos de la dimensión nacional de la Agenda 2030 es mayor que el de los de la internacional (perpetuando el sesgo hacia lo interno en la lectura española de la Agenda, ya destacado en publicaciones anteriores), se observa una cierta evolución en este aspecto. La dimensión internacional de la Agenda 2030, por lo general circunscrita a la política de cooperación internacional al desarrollo, se amplía en este nuevo documento, integrando también la diplomacia y transición ecológicas, la justicia global, la promoción de la digitalización, la internacionalización de la empresa, el comercio internacional, la migración y la salud global. Esta Estrategia incluye, además, la propuesta del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de apostar por una economía circular que se ajuste a la estructura económica del país –articulada en un 99,85% a través de micro, pequeñas y medianas empresas– y por una transición verde y digital.

10.2. Política española de cooperación al desarrollo

Tras la declaración de pandemia global en 2020 se sucedieron análisis sobre el comportamiento de la cooperación internacional que preveían caídas acusadas de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en un contexto de confinamientos, caída del empleo, aumento de las necesidades sociales y sanitarias internas y cierre temporal, pero generalizado, de fronteras. Sin embargo, y contra estos pronósticos, las cifras preliminares de ayuda, publicadas por la OCDE en octubre, confirman un nuevo récord histórico del volumen de ayuda neta al desarrollo. Crece algo más de 7% en el último año: de 146.482 millones de dólares en 2019 a 156.829 millones en 2020.

El hecho de que no se quebrara la tendencia de la ayuda mundial a aumentar viene a confirmar que la comunidad de donantes tradicionales ha leído la pandemia como un motivo más para reforzar la gobernanza internacional y contribuir a paliar las brechas de desarrollo en el Sur global –objetivos ambos para los que la ayuda es una herramienta clave–. Se disipan así las dudas acerca de la posibilidad de que con la pandemia aumentaran las reacciones nacionalistas lo que hubiera derivado en un recorte de la ayuda global. La subida se explica en buena medida por el esfuerzo presupuestario realizado en la UE. Los desembolsos de las instituciones de la UE se disparan 32% en sólo un año (de 15.266 millones a 20.169). No obstante, y al igual que ocurriera en el momento de la Gran Recesión, la cooperación española se desacopla de la tendencia de la OCDE, registrándose incluso una disminución de la ayuda española en 2020, de algo más del 2%, al descender de 2.708 millones de dólares a 2.649.

La Cooperación Española revisará su esfuerzo inversor en cooperación para el desarrollo en el marco de la triple reforma que ya se mencionaba en una publicación anterior de esta serie: nueva ley de cooperación; reforma de la AECID; y reforma del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), el instrumento de cooperación financiera. A final de 2021 se ha sometido a consulta pública el anteproyecto de nueva ley (que se llamará de “Cooperación

para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global”) y se espera su tramitación en las Cortes a comienzos de 2022, en un difícil contexto de fragmentación parlamentaria y polarización política. Se trata, además, de una ley que sentará los principios de un nuevo FONPRODE cuyo desarrollo último terminará de perfilarse en el año (o años) venideros.

Para 2022, se ha aprobado un incremento presupuestario de 391,62 millones de euros, que se destinara en tres cuartas partes a la donación de vacunas y en unos 100 millones al presupuesto de la AECID. Con esta decisión, el gobierno mantiene su apuesta sectorial por la salud global, que se fecha, además, antes del estallido de la pandemia. De ejecutarse este presupuesto de 3.506,59 millones de euros, España estaría pasando de un esfuerzo relativo de ayuda de 0,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en 2020 al entorno de 0,28% en 2022. Si bien se trata de un aumento en el volumen total de ayuda del 14% en sólo un año, y el mayor incremento en una década, implica una velocidad de crecimiento netamente insuficiente, según la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, si es que se aspira a cumplir el compromiso de alcanzar un desembolso de 0,5% de la RNB solo un año después, al finalizar la legislatura.

10.3. España en los foros de gobernanza global multilateral

2021 ha marcado un regreso del multilateralismo, sobre todo con la llegada del demócrata Joe Biden a la Casa Blanca, aunque aún no está claro si el trumpismo fue un paréntesis o un preludio. EEUU ha vuelto al Acuerdo de París sobre Cambio Climático y a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Pero ello no significa que, salvo alguna excepción importante –como el acuerdo sobre fiscalidad internacional–, el multilateralismo haya recuperado su necesaria eficacia. Definir objetivos –por ejemplo, en el G20, para que al menos un 40% del mundo esté vacunado contra el COVID-19 en 2021, y un 70% para mediados de 2022, siguiendo las recomendaciones de la OMS–, o en la COP26 de Glasgow sobre lucha contra el cambio climático, no implica que se hayan aportado los recursos y la gobernanza para conseguirlos, como tampoco la cobertura sanitaria global y otros necesarios avances dentro de los ODS. El mundo sería muy distinto si los comunicados de las cumbres de los G20 se cumplieran. Sirven para impulsar avances y para generar conciencia, pero no son operativos. Estamos ante un multilateralismo más discreto, con nuevos actores más allá de los Estados.

La política global, sobre todo en ese marco fundamental que es la ONU, se está viendo lastrada por la competencia estratégica entre EEUU y China, y en menor medida Rusia, aunque las dos grandes potencias supieron coordinarse en la COP 26 de Glasgow. Mientras, el llamado Sur Global ha empezado a elevar su voz y a defender intereses propios. En la Asamblea General de la ONU y otros foros globales, como el G20, el presidente del Gobierno español ha defendido el valor intrínseco del multilateralismo, un concepto y término transversal que está entrando también en la política interna española. España ha estado activa en estos marcos globales, dificultados por la tensión geopolítica y por una pandemia que no acaba de remitir a nivel global. En estos foros globales, el Gobierno español se ha comprometido a entregar unos 40 millones de dosis de vacunas contra el COVID-19, es decir, una por habitante adulto de España (como también ha hecho Francia, por ejemplo), con un énfasis especial en América Latina, África Subsahariana y la vecindad de la UE.

España también ha estado activa en la COP26 de Glasgow. Tras un acuerdo de principios en el G20 para limitar el calentamiento global 1,5 grados por encima del nivel preindustrial, se produjeron avances, si bien insuficientes. El G20 no es un organismo con carácter ejecutivo ni legislativo, sino de impulso y coordinación. Produce iniciativas como el compromiso –aún sin precisar– de movilizar 100.000 millones de dólares anuales hasta 2025 para abordar las necesidades de los países en vías de desarrollo en la lucha contra el cambio climático. La COP26 no ha sabido, por diferencias profundas de intereses, traducir estas buenas disposiciones en medidas prácticas.

En octubre, en la cumbre extraordinaria virtual del G20 tras la salida de Afganistán, Pedro Sánchez pidió seguir apoyando a la población afgana, y muy especialmente a las mujeres y las niñas, así como no cejar en la lucha contra el terrorismo global y “extraer las lecciones de Afganistán” para otras regiones frágiles, como el Sahel. También en el ámbito de los derechos fundamentales cabe destacar que, con su Carta de Derechos Digitales, España se ha convertido en el primer país en reconocer formalmente la necesidad de proteger y promover los de la era digital, aspirando a impulsar estos principios en los derechos humanos en el marco de la ONU y en su voluntad de elevar esta Carta en las negociaciones posteriores a la Cumbre para las Democracias que ha promovido la Administración Biden.²⁷ Todo ello forma parte de la nueva diplomacia digital o tecnológica que promueve el Gobierno.

En 2021, la diplomacia española también se movilizó para evitar el riesgo de que Arabia Saudí –que ha aumentado su atractivo como destino turístico– planteara llevarse de Madrid la sede de la Organización Mundial del Turismo, el único organismo de Naciones Unidas con base en España. Finalmente, los amagos de movimientos saudíes quedaron en nada, comprometiéndose España a construir una nueva sede a partir de 2022.

En el G20, en el que participa con un estatus de invitado permanente, España también ha prestado un activo apoyo a la instauración de un impuesto mínimo global para sociedades del 15%, sobre todo dirigida a las grandes tecnológicas, para su fiscalización allá donde prestan sus servicios. La medida fue pactada a principios de octubre por unos 140 países con mediación de la OCDE, aunque su aplicación se retrasa a 2023 porque necesita la ratificación nacional de muchas de las partes, comenzando por EEUU, país con el que España ya estaba negociando un acuerdo en este sentido.

27 Andrés Ortega (2021), “El impacto del COVID-19: la digitalización como bien común”, *DT 1/2021*, Real Instituto Elcano, 12/1/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt1-2021-ortega-el-impacto-del-covid-19-digitalizacion-como-bien-comun.

La agenda global en 2022 vendrá cargada con todas estas cuestiones, a las que hay que sumar la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la COP27, a celebrar en Egipto –de nuevo el Sur Global–, en la que se vuelven a situar esperanzas. El secretario general de la ONU, António Guterres, quiere impulsar una nueva Agenda Común que presentó en septiembre. El tiempo avanza y la Agenda 2030 de los ODS, a la que España presta tanta importancia, ha sufrido retrocesos en términos globales. Necesita un nuevo impulso.

2022, en términos de gobernanza global, seguirá situándose no solo bajo la égida de la rivalidad en varios terrenos entre EEUU y China, sino también de una cierta retirada de esta última, como ha evidenciado la ausencia presencial de Xi Jinping –que no de China– de la Asamblea General de la ONU y las cumbres del G20 y COP26. Y, en menor medida, también de Rusia. España, no siendo equidistante (pues EEUU es un aliado con quien comparte intereses y valores), debe contribuir a evitar que esa rivalidad asfixie el multilateralismo, que se ha de reinventar en parte para adaptarse a un mundo con más actores y con distintos valores y enfoques políticos, y una agenda global cada vez más necesitada del reconocimiento y gestión de bienes públicos o comunes globales, una temática que va a ir a más.

Tras Italia en 2021, el G20 en 2022 se desarrollará bajo la presidencia de Indonesia, seguida, en 2023, de India. Va a tener una mayor orientación hacia el Sur Global, cuyos intereses apuntan a un mundo que ya no está dominado por el Norte. España puede ser un buen interlocutor para este Sur Global y defender así su propia presencia en el G20, ante presiones para ampliarlo y reducir la presencia europea. Es una ocasión para que España apoye, desde el G20 y la ONU –el foro global por excelencia– que la Asamblea General, en la que está mejor representado el Sur Global, gane peso sobre un Consejo de Seguridad paralizado. También para que se preste más atención a regiones como el Sahel y América Latina.

10. 4. España y el debate sobre el proteccionismo.

Dadas sus derivadas –como la contracción de la producción mundial o las amplias restricciones al movimiento de personas–, la pandemia ha tenido un fuerte efecto desglobalizador. Los valores agregados mundiales de los indicadores del *Índice Elcano de Presencia Global* cayeron en torno al 9% entre 2019 y 2020 (ver cuadro). Si bien es cierto que parte de esta variación se explica con fenómenos previos y distintos a la pandemia, también lo es que algunos de estos comportamientos sí son causa directa de la misma (por ejemplo, la contracción de los flujos turísticos internacionales en 73%). Queda también por ver cuáles de estos efectos serán coyunturales y cuáles pueden moldear estructuralmente la (des)globalización.

Comportamiento de las variables del Índice Elcano de Presencia Global en 2019 y 2020 (tasa de variación respecto del año anterior, en %, resto de valores en valor índice).²⁸

	Variación (%)	Valor 2019	Previsión 2020
Energía	-33,5	356,80	-119,42
Bienes primarios	2,2	560,40	12,59
Manufacturas	-4,3	1.808,50	-77,63
Servicios	-20,0	1.852,70	-369,72
Inversiones	-12,3	3.697,80	-454,92
Tropas	-10,4	1.033,60	-107,49
Equipamiento militar	-0,6	1.768,20	-10,61
Migraciones	2,6	281,40	7,32
Turismo	-73,0	287,60	-209,95
Deportes	-1,4	156,80	-2,20
Cultura	-19,7	588,70	-115,97
Información	-5,0	311,22	-15,6
Tecnología	0,8	755,80	5,67
Ciencia	27,2	471,80	128,20
Educación	0,7	362,50	2,54
Cooperación al desarrollo	5,4	417,50	22,55
Económica	-12,7	8.276,20	-1009,10
Militar	-4,3	2.801,8	-118,10
Blanda	-4,9	3.633,32	-177,41
Global	-8,9	14.711,32	-1304,62

Fuente: elaboración propia.

La globalización económica, ya renqueante antes del estallido de la pandemia, se vio fuertemente afectada por una crisis sanitaria. Y quizá, aunque en mucha menor medida, por una vuelta a la política industrial (re-etiquetada como autonomía estratégica) y la reconfiguración de las cadenas globales de producción. El resultado fue una caída abrupta del comercio y de las inversiones internacionales. Si en 2020 se desploman las exportaciones mundiales de servicios (concentradas en el transporte de personas y mercancías, ambos congelados con la pandemia) y las de energía (en un contexto de caída de la producción y bajos precios, que rápidamente repuntarían en 2021), el comercio de bienes primarios se

28 Iliana Olivé y Manuel García (2021), "Así impactó la pandemia en la globalización", *ARI* nº 94/2021, Real Instituto Elcano, 12/XI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2021-olive-gracia-asi-impacto-la-pandemia-en-la-globalizacion .

mostró resiliente y el de manufacturas acusó menores caídas agregadas (por el desigual comportamiento por rubros como los productos farmacéuticos frente a la industria automotriz).

En el plano de defensa, la pandemia supuso un repliegue importante de tropas desplegadas en bases extranjeras y misiones internacionales. Pero el aumento significativo de los presupuestos de defensa de los países miembros de la OTAN y el fin paulatino de las restricciones a los movimientos de personas hace prever una cierta vuelta a la globalización militar en 2022.

A diferencia de lo que ocurrió con la Gran Recesión, la globalización “blanda” –que lideró el crecimiento de los intercambios internacionales en los años 2010– se contrajo con la Gran Reclusión. Si la pandemia supuso un estímulo para la actividad y colaboración científica internacional y para la cooperación internacional al desarrollo, el turismo se desplomó y descendieron significativamente los acontecimientos culturales y deportivos transnacionales. Esto último incluye los Juegos Olímpicos, que se pospusieron de 2020 a 2021, lo que indica también una vuelta a la normalidad pre-pandémica de estas áreas de las relaciones internacionales. Sumadas a un estímulo posiblemente más estructural de la actividad científica y tecnológica y de la ayuda al desarrollo, todo ello permite pronosticar un mayor dinamismo de la dimensión blanda a corto plazo, consolidándose la tendencia de años previos.

En este contexto, el panorama del comercio internacional es contradictorio. Por un lado, la OMC prevé una importante aceleración del comercio mundial: 8% en 2021 y 4% en 2022, tras una caída del 5,3% en 2020, inferior a la prevista. Se están negociando diversos acuerdos que permitirían liberalizar el comercio, sobre todo en Asia. Por otro lado, mientras la crisis de la OMC está lejos de resolverse, las amenazas a los intercambios mundiales parecen multiplicarse. Se ha producido una fuerte disrupción en las cadenas globales de suministro, resultado de una reactivación desigual de la actividad tras meses de parón por la pandemia. Aunque lo lógico es que la oferta termine adaptándose a la demanda a lo largo de 2022, la escasez de productos o insumos específicos y el hecho de que el 70% del comercio mundial pase por cadenas de valor vuelve el ajuste mucho más lento de lo previsto. Además, la revisión de la seguridad y resiliencia de estas cadenas genera una reconsideración global del concepto de dependencia estratégica, que podría traducirse en una relativa relocalización y reducción del comercio y los flujos de inversión.

Al mismo tiempo, existe una tendencia cada vez más extendida entre países desarrollados a usar la política comercial como instrumento para lograr objetivos no comerciales, como la lucha contra el cambio climático o la defensa de los derechos humanos. Ejemplos de esto en la UE son la decisión de establecer un mecanismo de ajuste de carbono en frontera (para evitar la deslocalización derivada de la descarbonización interna) o el anuncio de la presidenta de la Comisión de restringir las importaciones de bienes producidos con mano de obra que trabaja en condiciones de explotación. No hay que descartar que estas medidas desencadenen respuestas proteccionistas por parte de otros países.

Finalmente, la vuelta de la Administración Biden a la diplomacia de guante blanco no se ha traducido en un regreso al multilateralismo en el ámbito comercial, como demuestra el hecho de que el órgano de apelación del mecanismo de resolución de diferencias de la OMC siga bloqueado. Cada vez parece más lejano un acuerdo para reformar esta institución, algo imprescindible para compatibilizar el capitalismo chino con el occidental. Tampoco parece que las tensiones entre China y EEUU –especialmente tras el incumplimiento chino de sus compromisos de importaciones de bienes estadounidenses– vayan a aminorarse.

Para España –un país que está cómodo en un marco multilateral de apertura comercial, predecible y estable–, este escenario es perjudicial. Un reflejo de ello es la dificultad para ratificar el Acuerdo UE-MERCOSUR.²⁹ Aunque la mayoría de los aranceles estadounidenses sobre productos españoles (los vinculados al conflicto Airbus-Boeing y los unilaterales sobre el aluminio y el acero) han desaparecido, y la exposición de España a los mercados estadounidense y chino es menor que la de otros socios europeos, la excesiva dependencia española del comercio con Europa podría perjudicarle en caso de una desaceleración anticipada inducida por las tensiones energéticas, o por un deterioro de las relaciones de la UE con el Reino Unido tras el *Brexit*. Tampoco ayuda el hecho de que el turismo mundial tardará aún en recuperarse.

29 Enrique Feás (2021), “La estrategia de política comercial de la UE y sus implicaciones para España”, ARI nº 79/2021, Real Instituto Elcano, 23/IX/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari79-2021-feas-la-estrategia-politica-comercial-de-ue-y-sus-implicaciones-para-espana.

Conclusiones

La edición de 2021 de este mismo trabajo concluía con una analogía histórica que servía como advertencia. “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”. Por desgracia no fue así: quedaban por delante cuatro largos años, hasta que finalmente pudo darse por concluida la Primera Guerra Mundial.

Aunque no nos encontramos ante un panorama tan desolador como el de entonces, la crisis que detonó a principios de 2020 tampoco se ha desvanecido en el transcurso de 12 meses. Ciertamente, y visto con cierta perspectiva, el año que termina ha sido de relativa estabilización. El éxito de la campaña de vacunación europea –y también, no lo olvidemos, de la específicamente española– ha permitido un cierto relajamiento de las medidas más severas contra el COVID-19, si bien el impacto de la variante ómicron ha vuelto a suscitar temores que creíamos ya superados. Por otro lado, esta incipiente normalización ya había comenzado a generar fricción en otros ámbitos, de modo que los gobiernos han pasado de lidiar con una crisis sanitaria y económica sin precedentes a gestionar cuellos de botellas comerciales y alzas en los precios energéticos. Problemas nada desdeñables, sin duda, pero que resurgen en no poca medida como consecuencia de los avances logrados en la lucha contra el coronavirus. En todo caso, la aparición de variantes más contagiosas nos recuerda que no se producirá pronto, ni fácilmente, un retorno a la normalidad previa.

Que en 2021 se haya reconducido la crisis sanitaria y económica no debería invitar a la complacencia. El 2022 resultará determinante a la hora de esclarecer a qué normalidad retornarán España y la Unión Europea una vez superados los episodios más severos de la pandemia. El desarrollo de los planes de recuperación de los Estados miembros, y muy especialmente, el despliegue de los fondos *Next Generation EU*, así como la necesaria reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la implementación del programa *Fit for 55* para reducir las emisiones europeas, son algunas de las iniciativas que más contribuirán a definir la agenda europea. La reforma del espacio Schengen, la gestión de las secuelas del *Brexit* –especialmente el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte– y la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los precios energéticos se cuentan entre otros asuntos clave de cara al año que comienza. Está en juego que, a diferencia de la de 2008, la de 2020 sea una crisis de la que la UE realmente logre salir más fortalecida y cohesionada.

El resto del mundo no esperará sentado. La rivalidad entre EEUU y China –y, en menor medida, Rusia– continuará recrudeciéndose. La UE no es equidistante en este pulso, como muestran sus compromisos transatlánticos, pero los valores de multilateralismo por los que apuesta son difíciles de reconciliar con un mundo marcado por la competición entre grandes potencias. En su propio entorno inmediato, la convulsión no deja de crecer. A las diversas fricciones acumuladas en 2021 con vecinos como Rusia, Marruecos o Turquía, se añaden las tensiones de estos con otros actores del vecindario europeo: Ucrania, Argelia y el Mediterráneo oriental. La inestabilidad en Libia y el Sahel está lejos de rectificarse, mientras que la retirada norteamericana de Afganistán vuelve a poner el foco sobre el terrorismo islámico.

Como vaticinamos en la edición de 2021 de este trabajo, la relación transatlántica se ha reforzado tras la llegada al poder de Joe Biden, pero su primer año en la Casa Blanca ha servido para esclarecer que tampoco volverá a ser lo que era. La presión de Pekín y Moscú –manifestada en los desencuentros surgidos en torno a la aprobación del Acuerdo de Inversiones UE-China y la crisis fronteriza con Bielorrusia, respectivamente– ha sido constante a lo largo de 2021 y no es probable que amaine en un futuro próximo.

A España le corresponde contribuir a que la UE hable con una sola voz ante el resto del mundo, un objetivo que deberán tener muy en cuenta tanto la Cumbre Europea de la Defensa que se celebrará bajo la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, como la adopción de una nueva Brújula Estratégica. Al mismo tiempo, la Cumbre de la OTAN que tendrá lugar en Madrid en junio de 2022, donde se aprobará el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, deberá procurar dar respuesta a la incertidumbre que existe sobre el nivel de compromiso de EEUU con la seguridad de Europa ante una Rusia crecientemente asertiva, así como aplacar las dudas suscitadas en los últimos meses sobre la posibilidad de definir una respuesta transatlántica creíble al auge de China y la desestabilización del espacio Indo-Pacífico.

Con todo, España y la UE no pueden fiarlo todo a competir de modo más eficaz en un mundo dividido entre grandes potencias. En el ámbito del multilateralismo, resultará necesario ampliar el alcance de la cooperación al desarrollo española, así como nuestra contribución a una gobernanza multilateral del comercio que continúa erosionándose. Retomar la Agenda 2030 y los compromisos en la lucha contra el cambio climático –que se habrán de concretar en la COP27 de Egipto– es otra asignatura urgente que no debe quedar eclipsada por la lucha contra la pandemia.

Como queda dicho, muchos de los grandes retos a los que deberá enfrentarse España solo pueden ser objeto de una respuesta multilateral. Sin embargo, la costumbre de poner el énfasis en asuntos globales que requieren un tratamiento colectivo, nos lleva en ocasiones a desatender ciertos recursos e instrumentos propios, tanto materiales como humanos, imprescindibles para garantizar la defensa territorial de España, la cohesión de nuestra sociedad, y una cierta autonomía en la toma de decisiones, al margen incluso –si resultara necesario– de las instituciones europeas y euroatlánticas que nos dan cobijo. En suma, y como ha puesto de manifiesto la pandemia, en ocasiones con extraordinaria crudeza, el 2022 debería servir también para recordarnos que la resiliencia y la autonomía estratégica de la que queremos dotarnos a nivel europeo deben comenzar en casa.

Charles Powell
Director del Real Instituto Elcano

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

Patronato

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



AIRBUS

ATLANTIC COPPER

BBVA

CaixaBank

CEPSA

enagas

endesa

IBERDROLA

IBM

INDITEX

MADRID

MUTUA MADRILEÑA

Naturgy



PROSEGUR

renfe

REPSOL

Santander

tecnalia Inspiring Business



Consejo Asesor Empresarial

acciona

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

El Corte Inglés

EM&E EScribano MECHANICAL & ENGINEERING

Entidades Colaboradoras

Sabadell

cesce Seguros de tu éxito

COFIDES Inversión y desarrollo



Deloitte

European Climate Foundation

exolum

Google

IBERIA

Microsoft

MONDRAGON HUMANITY AT WORK

Navantia

NTT DATA



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

