

España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos de influencia e imagen exterior

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

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano.

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

Jorge Tamames | Investigador, Real Instituto Elcano | @Jorge_Tamames 

Resumen¹

La política exterior española en 2023 estará fundamentalmente condicionada por la agresión rusa a Ucrania y tendrá como gran referente el ejercicio de la presidencia del Consejo de la UE durante la segunda mitad del año. Ambos desarrollos supondrán una mayor provisión de recursos económicos e intelectuales en ámbitos como la seguridad y defensa, la autonomía estratégica y la garantía del suministro energético, y generan un contexto favorable para mejorar la coordinación interna en la toma de decisiones sobre acción exterior. También es previsible el fortalecimiento del papel de España en varias regiones mundiales de atención prioritaria, debido a la celebración de distintas cumbres durante su semestre de presidencia europea. Sin embargo, la guerra trae aspectos sombríos –más allá del obvio sufrimiento sobre el terreno– y grandes riesgos que deberán afrontarse junto al resto de países aliados: riesgo de escalada bélica, flujos de refugiados, deterioro económico y cansancio y desunión a la hora de sostener el apoyo a Ucrania.

El año también estará marcado por el fin de la muy convulsa legislatura 2019–2023 y la celebración de elecciones, en las que no se espera que la materia internacional y europea sea muy relevante para dilucidar el voto ni, por tanto, para que se produzcan grandes giros de timón posteriores. Por lo que se refiere a la imagen país, se mantiene la buena posición del prestigio de España que incluso avanza ligeramente en los índices de reputación (aunque, si se desciende a los detalles, hay mucho espacio de mejora que tal vez aconseje llenar el hueco dejado el año pasado con la desaparición de “España Global”). En materia de cultura y poder suave, el nuevo año viene marcado por el despliegue del ambicioso proyecto “Nueva economía de la lengua” y, en el plano de acción cultural exterior, por la Feria Internacional del Libro de Calcuta y la celebración, entre otros eventos, del cincuentenario de la muerte de Pablo Picasso.

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del Elcano Policy Paper “España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos”, Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2023.

Política exterior e influencia de España

Tal y como se pronosticó en la edición anterior de este documento, la pandemia dejó de dominar el escenario internacional y europeo en 2022. El éxito de la campaña de vacunación y la ausencia de variantes del COVID-19 más letales permitieron a España y demás países occidentales concentrar su atención en el gran acontecimiento disruptivo del año –la invasión de Ucrania y sus consecuencias–, que seguirá marcando los desarrollos en 2023. En todo momento España se ha alineado de modo inequívoco con el resto de los socios euroatlánticos y, aunque la ayuda desembolsada no haya sido cuantitativamente muy relevante, la actuación diplomática ha sido proactiva (en contraste con la conducta más bien pasiva e incluso apaciguadora adoptada frente al Kremlin en 2014, cuando la anexión de Crimea, y en 2008, durante la intervención rusa en Georgia). Ni el Gobierno, ni las fuerzas de oposición, ni la ciudadanía en general ponen en duda la necesidad de condenar al agresor, apoyar a Ucrania y, por ahora, asumir el efecto económico negativo del conflicto. A pesar de las reticencias del socio menor de la coalición, se ha entregado armamento al Ejército ucraniano y se ha reforzado el despliegue militar en los países bálticos y el mar Negro.

Ese perfil alto se reforzó por la celebración en Madrid el pasado junio de una exitosa cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que sirvió para reivindicar el papel de España en la arquitectura de seguridad a ojos de toda Europa y de EEUU. Es verdad que ningún país de la alianza atlántica ha mostrado apenas discrepancias en esta cuestión (salvo Turquía y Hungría que, por ejemplo, siguen sin ratificar la adhesión de Finlandia y Suecia acordada en Madrid), pero el gobierno español podría haber optado por un apoyo matizado, dada la distancia geográfica y la falta de conflictividad previa con Moscú. No ha sido el caso y no se espera que en 2023 se altere esa firmeza. Sin embargo, es obvio que la guerra conlleva un escenario de incertidumbre y adversidad –más allá del sufrimiento en el campo de batalla y entre la población civil ucraniana– que deberá afrontarse por España y los demás países aliados: riesgo de escalada bélica incluyendo la apelación rusa a la amenaza nuclear, refugiados a los que atender, problemas económicos (suministro de gas, inflación, baja capacidad fiscal para apoyar a las empresas afectadas) y, en fin, el temor de que aparezca cierto cansancio entre los aliados.

Es posible que en el nuevo año se consoliden las voces –ya apuntadas tímidamente desde Berlín, París y Washington– que plantean explorar un diálogo con Moscú donde, junto a una retirada del territorio ocupado en 2022 y garantías futuras de seguridad para Ucrania, se tengan en cuenta parte de las preocupaciones rusas. Si se produce ese escenario de posibles negociaciones, España tendrá que implicarse en el debate y no limitarse a hacer de espectador entre el predecible pragmatismo de los países más occidentales y la inflexibilidad de Polonia o los países bálticos. Debe hacerlo con una postura propia bien articulada que, teniendo en cuenta las sensibilidades de quien ha sido tan injustamente agredido y el objetivo de mantener la unidad, sepa conjugar principios innegociables (como el rechazo al uso de la fuerza y la defensa de la soberanía de Ucrania) con una visión no maximalista. Eso supone incorporar previsiones realistas sobre ulteriores avances militares ucranianos, las dificultades de pretender recuperar Crimea, los riesgos de una desestabilización total de Rusia para la seguridad occidental y el peligro de hartazgo si la situación se eterniza.

Se produzca o no ese escenario de diálogo, va en el interés de España mostrarse como aliado comprometido, no solo por una cuestión de defensa de la paz y otros valores, sino porque eso también le permite más autoridad en debates europeos necesariamente conectados al desarrollo de la guerra que afectan a sus intereses. Entre estos destacan los cambios en la regulación del mercado energético, la reforma de las reglas fiscales y la participación nacional en las iniciativas de autonomía estratégica –incluyendo el ámbito alimentario, climático, de salud y tecnológico-industrial– que el gobierno quiere que sean elemento central en el desarrollo de la presidencia del Consejo de la UE.

El desempeño de esa responsabilidad durante la segunda mitad del año ayudará a mantener a lo largo de 2023 el protagonismo de España en la UE y más allá. En julio se prevé celebrar, en Bruselas, pero ya durante el ejercicio de la presidencia española, una cumbre de los 27 jefes de Estado y de gobierno con sus 33 pares de América Latina y el Caribe. En octubre está agendado que Granada acoja una nueva cumbre de la Comunidad Política Europea, que acompañará a un Consejo Europeo informal. También se ha propuesto la celebración de una cumbre más con los países del Mediterráneo que, unida a las anteriores, supondría convocar durante el semestre a casi la mitad de los líderes mundiales. Asimismo, está previsto celebrar reuniones ministeriales informales de las distintas configuraciones del Consejo en varias ciudades españolas, así como el lanzamiento de un novedoso gran foro internacional de reflexión sobre la acción de Europa en el mundo.

Esa agenda tan cargada viene acompañada de un presupuesto expansivo en materia de acción exterior, que tendrá fuerte impacto en el ámbito de la seguridad y, de manera más modesta, en el de la cooperación. Las partidas del Ministerio de Defensa son las que más crecen: por encima del 25%, hasta superar los 12.000 millones. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación aumenta un 15% y se provisionan aparte 81 millones para la presidencia semestral. Sube también el gasto previsto para la administración y la acción cultural exterior, gracias al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que financiará la digitalización consular, así como la transformación de la enseñanza y difusión de la cultura y la lengua española en el exterior. Igualmente se incrementa la dotación destinada a la coordinación interna, aunque el valor que aportan las presidencias rotatorias de la UE en los procesos gubernamentales internos no es tanto disponer de más dinero, sino aprovechar la ocasión para poner al día prioridades temáticas y regionales, así como actualizar el procedimiento de toma de decisiones.

La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 no solo tiene relevancia en el plano económico sino también el valor político que supone que el gobierno pueda agotar la legislatura que arrancó a finales de 2019. A pesar de la fragilidad política que caracterizaba a una inédita coalición en minoría (que incluye a la izquierda radical y necesita al independentismo para superar a la oposición) y de los extraordinarios desafíos externos surgidos en este tiempo (pandemia y agresión a Ucrania), el gobierno ha sido capaz de sobrevivir cuatro años e incluso proyectar influencia exterior. El relativo éxito en la implementación de reformas en el ámbito verde y digital con cargo a los fondos *Next Generation EU*, el activismo de Pedro Sánchez en la UE y la escena internacional, y la defensa de planteamientos atlantistas y pro-

Europeos en un contexto de guerra han permitido que España recupere cierto papel de potencia media.

Las elecciones, previstas para diciembre de 2023, se desarrollarán en un clima de gran crispación por asuntos domésticos. Pero el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) confrontarán poco sobre política exterior y europea. No se espera que esos ámbitos resulten relevantes para dilucidar el voto ni, por tanto, es esperable que se produzcan grandes giros de timón posteriores, sea cual sea el gobierno que se conforme. El presidente y el líder de la oposición no están tan alejados al concebir el papel a desempeñar por el país en la UE y en el mundo (desde luego, mucho menos que sus homólogos en el Reino Unido, Francia, Italia y Polonia); lo que también ayuda a dotar de previsibilidad y más ascendente a España en el exterior. La opinión pública acompaña ese consenso difuso en la materia dándose la paradoja que, a pesar del auge de los extremos ideológicos, ha sido ahora cuando al tradicional europeísmo de la ciudadanía se ha sumado la superación definitiva de la vieja controversia sobre las bondades de pertenecer a la OTAN.²

No todo ha sido estabilidad ni acuerdo de fondo. Sánchez ha tenido tres ministros de Exteriores en cuatro años, que abordaron de modo bien distinto la conceptualización estratégica y la gestión de la diplomacia. También existen varios aspectos concretos de discrepancia política. Aunque al principio de la legislatura parecía que América Latina protagonizaría los choques, por el giro a la izquierda en la región y la presencia de Unidas Podemos en el Ejecutivo, a lo largo de 2022 se ha confirmado que las relaciones con el inmediato sur son las más complejas y divisivas. En el nuevo año es muy posible que resulte controvertida la negociación con Londres acerca de Gibraltar, en el contexto del diálogo entre la UE y el Reino Unido. Pero será, sobre todo, la relación con Marruecos en sus distintas dimensiones la que seguirá enfrentando al PSOE con la oposición y hasta con su socio de coalición. El gobierno tendrá que esforzarse para demostrar que el polémico cambio en la postura tradicional española sobre el contencioso del Sáhara Occidental ha merecido la pena. La mala relación con Argelia – en un momento en que resulta importante la provisión de gas– y las dudas sobre la normalización de la cooperación con Rabat no ayudan a comprender la decisión tomada.

Imagen internacional de España

La guerra en Ucrania ha supuesto un punto de inflexión en la evolución de los elementos que configuran el prestigio y la imagen de los países. En un enfrentamiento de esta gravedad, las opiniones sobre los demás países están en primer lugar marcadas por la posición en el conflicto: aumenta la valoración de los aliados y disminuye la de los países del bando contrario. En esta ocasión, Rusia, responsable de la guerra, ha visto cómo su prestigio –que era ya bajo entre los países de la UE y las demás democracias liberales del mundo desarrollado– ha descendido aún más en su valoración. Pero, a su vez, puede suponerse que la valoración desde Rusia de otros países ha caído cuando estos han pasado a ser aliados de Ucrania en la guerra. Es el caso de España, que recibía

² Barómetro del Real Instituto Elcano. Edición especial: Guerra en Ucrania y Cumbre de la OTAN, junio de 2022 <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/barometro-especial-guerra-en-ucrania-y-cumbre-otan/>

puntuaciones muy altas en Rusia antes de la invasión. En el otro lado, EEUU, que solía ocupar una posición baja de prestigio entre los ciudadanos de los países del G7 (excluyendo las opiniones de los propios estadounidenses), en concreto la 34ª en 2021, ha dado un salto de gigante en su reputación en ese grupo a raíz de su posición de liderazgo en la guerra, hasta ocupar la posición 24ª en 2022, según los datos del *RepCore Nations 2022*, recogidos en los países del G7 y varios otros entre marzo y abril de 2022 (es decir, después de la invasión de Ucrania).

La misma fuente muestra que el prestigio español ha resultado ligeramente beneficiado en esta tormenta de cambios. Ha pasado de la posición 14ª a las 13ª (de entre las 60 primeras economías del mundo), por encima del Reino Unido, Francia y Alemania. Otra fuente, el *Nations Brands 2022*, que mide aspectos relativos al prestigio económico y, sobre todo, comercial, muestra una ligera mejoría del valor de la marca española, que se sitúa en la posición número 12 (sobre 100 países), gracias sobre todo a uno de los componentes del análisis, la posición de cada país en lo que respecta al índice de poder blando (*Global Soft Power Index*). Este índice se elabora a partir de encuestas realizadas en 100 países, con un cuestionario que valora aspectos como la familiaridad con las marcas del país evaluado, la percepción externa sobre su influencia internacional, la opinión sobre su reputación, su gestión del COVID-19, su gobernanza económica, su nivel tecnológico, su actuación internacional, la calidad de sus medios de comunicación, su cultura y los valores de sus ciudadanos. En esta ocasión los datos de la encuesta se recogieron a finales de 2021, por lo que no incorporan el efecto de la invasión de Ucrania.

Ambos resultados muestran una muy buena posición del prestigio de España, una situación desde la que no es fácil lograr avances notables. Sin embargo, si se desciende a los detalles, *España sigue teniendo espacio de mejora* en algunos aspectos en los que su reputación es inferior a la media de la auto-evaluación de los países del G7: su capacidad tecnológica, la calidad de sus marcas y empresas, y el entorno económico, es decir, los mismos elementos en los que, año tras año, se constata una debilidad de la reputación española. España enfrenta también un prestigio débil en regiones y países específicos (Marruecos, Argelia, África Subsahariana, China), bien por la falta de información y contactos (en EEUU, por ejemplo, la mitad de la población no sabe nada, literalmente, sobre España), bien por la experiencia de sus inmigrantes en nuestro país, por la existencia de conflictos bilaterales o por la suma de todo ello.

La desaparición de “España Global” en 2021 puso fin a un intento institucional de coordinar y reforzar los esfuerzos de diferentes ministerios, instituciones y organizaciones privadas para mejorar el prestigio español en todos los terrenos, entre ellos, en lugar privilegiado, el de los productos y servicios españoles, y por tanto de sus marcas y empresas. Esta desaparición deja un hueco que debería cubrirse porque son necesarias iniciativas de coordinación público-privada dedicadas a promover el prestigio de la tecnología, los productos, los servicios y la cultura españoles, y a fomentar el conocimiento sobre España en grandes áreas regionales específicas. Esta necesidad puede ser más acuciante ante la perspectiva de un año 2023 marcado por la crisis económica internacional, en el que la competencia por la presencia en mercados internacionales y por la atracción de inversiones, turistas y profesionales puede endurecerse.

Cultura y poder suave

2022 ha sido el año de la recuperación postpandemia. También para la cultura, que tan duramente había sufrido el cierre de los espacios públicos y las limitaciones a la movilidad, mientras aceleraba y consolidaba los procesos de distribución y difusión de los contenidos culturales globales en las redes digitales. La crisis ha puesto de relieve una vez más la importancia de la cultura, a la que la recién celebrada Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible (MONDIACULT 2022, celebrada 40 años después del histórico congreso de México) declara por primera vez como bien público mundial, mientras vuelve a pedir su inclusión como objetivo específico en la agenda de desarrollo post-2030.

Parte de esta recuperación post-COVID se está canalizando a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y los proyectos estratégicos conocidos como PERTE, que han echado a andar en los últimos meses, como el *España hub Audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)* que en 2023 tendrá su último año de financiación. También destaca la iniciativa más ambiciosa en materia de promoción de la lengua y la cultura de las últimas décadas: el PERTE Nueva Economía de la Lengua, con un presupuesto de 1.100 millones de millones de euros de inversión pública, pero con el objetivo de movilizar otros 1.000 millones de inversión privada a través de la Alianza para la Nueva Economía de la Lengua. Los cinco ejes de este ambicioso proyecto (Conocimiento en español y lenguas cooficiales, Inteligencia Artificial en español, Ciencia en español, Aprendizaje en español e Industrias Culturales) abordan temas clave como la digitalización de la red exterior, la construcción de *corpus* léxicos, el impulso a la diversidad lingüística en la ciencia y la interacción con las tecnologías de procesamiento natural del idioma y la Inteligencia Artificial. Además, el PERTE pondrá en marcha, por primera vez, un Observatorio Global del Español –liderado por el Instituto Cervantes y con sede en La Rioja– que contribuirá a sistematizar indicadores y seguir el curso de las grandes tendencias sociodemográficas y demolingüísticas que sirven de base a las políticas públicas de acción cultural exterior y que han tenido este año, por primera vez, un nodo de coordinación interinstitucional en la nueva Dirección General del Español en el Mundo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En el plano exterior, la “resaca” de la Expo de Dubái y la Feria de Fráncfort (saldadas ambas, pero especialmente la última, con un rotundo éxito) no deja mucho tiempo para el descanso. En las primeras semanas del año, España será país invitado de honor en la Feria Internacional del Libro de Calcuta 2023, la más concurrida de todas las que se celebran en el mundo y puerta de entrada a uno de los espacios geográficos en los que más dificultades encuentra la industria cultural española. A 50 años del fallecimiento de Pablo Picasso, los gobiernos de España y Francia han colaborado en un programa de más de 40 exposiciones, dos congresos y actos que, aunque centrados en los dos países, se extenderán a Suiza, Alemania, Mónaco, Rumanía y EEUU (en el Metropolitan o el Guggenheim de Nueva York, entre otros museos). El centenario del fallecimiento de Joaquín Sorolla (1863-1923) se celebrará con la Comunidad Valenciana como epicentro, pero se proyectará a Italia y EEUU, con la participación de la *Hispanic Society* y el *National Arts Club* de Nueva York. Acción Cultural Española (AC/E) tendrá ocasión de celebrar y evaluar los 10 primeros años del valioso Programa para la

Internacionalización de la Cultura Española (PICE), cuyas acciones en Movilidad, Visitantes y Residencias han aumentado la proyección de los profesionales culturales y creativos. Pero buena parte de sus recursos se concentrarán en la preparación del próximo gran compromiso internacional de España: la Exposición Internacional que se celebrará en Osaka (Japón) entre abril y octubre de 2025.

Parte importante de la agenda cultural del año basculará en torno a la quinta presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023, cuya parte cultural están coordinando de manera conjunta los distintos ministerios, la presidencia del gobierno, AC/E y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en sus distintas responsabilidades. La AECID tiene para este año el importante compromiso de la reapertura del Centro Cultural de España en La Habana a 20 años de su cierre, la posible reubicación del de Buenos Aires y la apertura del de Bogotá, pero también la revisión de la histórica Estrategia de Cultura y Desarrollo de 2007. Y ello en el año en el que previsiblemente las Cortes terminarán la tramitación de la ley de Cooperación que sustituirá a la de 1998 y que profundiza en la acción cultural exterior vinculada al “diálogo, la cooperación cultural y la acción cultural para el desarrollo sostenible” (hablando de “promoción de la cultura española en el exterior” donde antes se hablaba de “relaciones culturales y científicas”, al menos en el texto salido del Congreso en diciembre). También el Instituto Cervantes afronta un año con dos aperturas largamente esperadas: las de Los Ángeles (en principio en los últimos días de 2022) y Seúl (que podría estar listo a finales de año), mientras se avanza, gracias al PERTE, en la transformación de sus servicios en línea de formación y certificación, y siguen explorándose regiones como África y Asia en las que el Instituto Cervantes tiene una presencia limitada.