

---

## España en el mundo en 2024: perspectivas y desafíos

---

Ignacio Molina y Jorge Tamames (coords.) – Enero 2024



# España en el mundo en 2024: perspectivas y desafíos

---

Ignacio Molina y Jorge Tamames (coords.) – Real Instituto Elcano – Enero 2024



Real Instituto Elcano – Madrid – España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2024 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2255-5293  
Depósito Legal: M-8692-2013

# Elcano Policy Paper

## España en el mundo en 2024: perspectivas y desafíos

### Contenido

Resumen

Presentación

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

Conclusiones



## Resumen<sup>1</sup>

El Real Instituto Elcano publica un año más, y ya van 12, su edición anual del trabajo colectivo que analiza las perspectivas del panorama internacional y los desafíos a corto plazo para la acción exterior española.

El texto se organiza en torno a 10 secciones que fundamentalmente se corresponden con los ejes de investigación del Instituto. El orden de exposición temático es el siguiente: influencia e imagen exterior de España; globalización y desarrollo; seguridad; clima y energía; economía y tecnología; Europa; vecindad; América Latina; China-EEUU; y democracia, derechos y género.

2023 ha venido marcado por dos guerras –en Ucrania y Gaza– y sus muy diversos efectos. En el ámbito geopolítico se ha mantenido la unidad euroatlántica, aunque continúa la tendencia de alejamiento entre Occidente y el denominado “sur global”. Por su parte, el énfasis creciente en la seguridad económica ha profundizado la pauta de fragmentación y regionalización de los intercambios. Desde una perspectiva española, el año ha girado en torno al hito de la presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE), con abundantes logros que han quedado en parte deslucidos por el crispado contexto político dominado por las elecciones y la compleja formación de gobierno.

De cara a 2024, el protagonismo mundial recae tanto en la continuidad de los escenarios bélicos como en los distintos procesos electorales clave que decidirán si el disruptivo Donald Trump vuelve a la Casa Blanca y si en las instituciones europeas se rompe el tradicional consenso favorable a avanzar en la integración. España afronta una recién estrenada legislatura con el reto de que la polarización interna y externa no desestabilice el núcleo de la política exterior y puedan atenderse los desafíos estructurales (clima, innovación, seguridad, cooperación al desarrollo, migraciones) sobre los que este trabajo apunta algunas recomendaciones de actuación.

---

<sup>1</sup> Documento coordinado por **Ignacio Molina** y **Jorge Tamames** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Judith Arnal, 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 Touza, Carlos Malamud, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Rogelio Núñez, Iliana Oliví, Miguel Otero Iglesias, María Santillán O’Shea, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg, Ernesto Talvi, Sofía Tirado, Ignacio Urbasos y Álvaro Vicente**, con presentación a cargo de **José Juan Ruiz** y conclusiones de **Charles Powell**.





## Presentación

La serie “España en el mundo” llega a su decimosegunda edición, consolidándose como uno de los productos Elcano de mayor demanda; en 2023 fue la publicación más leída de nuestra web.

Se trata de un *policy paper* elaborado por todo el equipo de investigadores del Real Instituto Elcano que analiza las perspectivas y desafíos internacionales del nuevo año desde un punto de vista español.

Nuestro objetivo es triple: (1) ofrecer un balance de lo ocurrido en el año anterior; (2) hacer una previsión de los siguientes 12 meses; y (3) ofrecer información y sugerencias útiles para reforzar la posición de España en Europa y en el mundo.

Con el paso del tiempo y de las ediciones, a su naturaleza de análisis de coyuntura para decisores, expertos, estudiantes y público general ha añadido la responsabilidad que acarrea ser una serie documental histórica. La acumulación de 12 números anuales sobre la posición internacional de España y su acción exterior –un centenar de páginas escritas cada año con metodología y contenidos similares– ofrece una información valiosa para quienes están interesados por las dinámicas de cambio y el pasado reciente más allá del estricto corto plazo.

En esta función sobrevenida toma el relevo del trabajo antes realizado por CIDOB –nuestro *think tank* hermano en Barcelona– que entre 1989 y 2016 cubrió también los desarrollos de la política exterior española en su *Anuario Internacional*.

El documento para 2024 vuelve a estar escrito por una treintena larga de coautores, bajo la coordinación de Ignacio Molina y Jorge Tamames. Siguiendo con la estructura ya ensayada en los últimos años, se organiza en 10 secciones que vienen a coincidir con los ejes temáticos del Instituto.

El año 2023 ha estado dominado a nivel mundial por la continuación de la agresión rusa –si bien el frente de batalla apenas ha cambiado unos pocos metros– y, a partir del otoño, por la irrupción de otro escenario bélico en la castigada Gaza, cuyas consecuencias son también potencialmente muy dañinas para la seguridad y la economía mundial.

En el nuevo año ambos conflictos seguirán marcando la geopolítica global, con el peligro de que el apoyo transatlántico a la posición ucraniana se erosione –ya sea como resultado de un cambio de orientación dictado desde Estados Unidos (EEUU) o por mero cansancio– y con el riesgo de que la violencia en Oriente Medio pueda convertirse en conflicto regional y ahonde en el alejamiento entre Occidente y el resto del mundo.

Además, en 2024 seguirán teniendo protagonismo otros desafíos conocidos como la rivalidad entre Washington y Pekín, las disrupciones en el comercio internacional, el mal momento de la gobernanza global, la volatilidad de los precios de la energía y el difícil cumplimiento de los objetivos climáticos.

Por lo que respecta a España, el año recién terminado ha estado marcado por las luces de un buen desempeño en la presidencia del Consejo de la UE –incluyendo el acuerdo sobre reglas fiscales y el pacto migratorio– y las sombras de la polarización política que han afectado también a los ámbitos hasta ahora relativamente respetados de la política exterior y europea.

En 2024 preocupa sobre todo el apoyo que puedan conseguir las fuerzas euroescépticas en las elecciones al Parlamento Europeo y su potencial efecto sobre la ambición de la agenda estratégica de la UE: ampliación, reforma y autonomía estratégica abierta. También es objeto de reflexión la probabilidad de que los resultados de junio abran paso a una legislatura menos productiva que la que ahora termina y en la que los Veintisiete han estado a la altura de tres grandes retos: desenlace del *Brexit*, pandemia y Ucrania. La diplomacia española también prestará atención a la compleja relación con el Magreb y la reacción en todo el Mediterráneo sur por las acciones militares de Israel en los territorios palestinos.

Por otro lado, el paso de un año a otro es una buena ocasión para comentar los desarrollos internos del Real Instituto Elcano que cumplirá en 2024 el 24 aniversario de su creación. Llevamos casi un cuarto de siglo de vigor, rigor, afán por nuevas iniciativas y buena salud financiera gracias al apoyo recibido de sus patronos, socios protectores y colaboradores. La aportación del sector privado roza hoy el 75% del total de los ingresos, por delante de la contribución de los patronos institucionales, que está algo por encima del 15%, y, en tercer lugar, superando el 10%, la financiación conseguida en los proyectos nacionales e internacionales.

En 2023 se ha formalizado la incorporación de dos nuevos patronos –Insud Pharma en febrero y el Banco de España en mayo– y se ha aprobado que en 2024 se unan otros dos más: la Cámara de Comercio de España y la Corporación Hijos de Rivera. De este modo, el Real Instituto Elcano ha consolidado unos ingresos por encima de los cinco millones de euros que, además de solidez y autonomía, le han permitido seguir mejorando el capital humano y tecnológico, robustecer las alianzas y la identidad de marca, y reforzar la tarea de difusión y transferencia de conocimiento. En el nuevo año se analizará la implantación de herramientas de Inteligencia Artificial en el trabajo del Instituto, como proyecto estratégico que contribuya al rigor y la excelencia en el análisis.

También en 2024 concurremos a nuevas convocatorias competitivas y continuaremos nuestra participación en varios proyectos europeos de excelencia científica que atraviesan distintos ejes de investigación, como RAN-Policy Support (sobre prevención de la radicalización violenta y desradicalización), IBERIFIER (sobre desinformación), RECONNECT China (sobre la relación UE-China) y otros sobre la gobernanza del clima (con el apoyo de la *European Climate Foundation*), los retos de la ayuda oficial al desarrollo y la seguridad económica en Asia (con la ayuda de la *Korea Foundation* y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón).

Nuestro impacto sigue creciendo e internacionalizándose. Un 60% de quienes nos leen lo hacen desde fuera de España, con un lugar destacado para los países latinoamericanos. La audiencia de los actos, gracias al fomento del formato virtual o híbrido, se multiplica y se

ha renovado en 2023 la apuesta por el *podcast* "Conversaciones Elcano". Los seguidores en redes sociales son bastante más de 100.000 y de nuestras ideas se hacen cargo tanto la prensa nacional como internacional: 1.500 entrevistas a nuestros investigadores y casi 7.000 menciones de los medios, de los que un tercio fueron en prensa extranjera, a lo largo de 2023.

El núcleo principal del trabajo en el Instituto se despliega a través de centenares de publicaciones (a un ritmo de casi una al día), una cincuentena de actos públicos (esto es, alcanzando una media de uno semanal a lo largo de todo el año) y otras tantas reuniones de sus Grupos de Trabajo y de Discusión a puerta cerrada.

Entre esa variada producción de análisis y celebración de actividades, merece la pena destacar que en 2023 vio la luz un trabajo especialmente relevante y se organizó una gran conferencia internacional. El Informe Elcano *¿Por qué importa América Latina?* (de Carlos Malamud, José Juan Ruiz y Ernesto Talvi) se publicó en junio con la pretensión de contribuir a un debate sobre la relevancia de esa región para Europa, basado en la evidencia empírica y no en las percepciones o la narrativa dominante. Asimismo, ofrece varias recomendaciones para contribuir a fortalecer la relación birregional entre la UE y América Latina y el Caribe, subrayando la importancia del acuerdo con el Mercosur. El trabajo también plantea la creación de un Consejo de Comercio y Tecnología, similar a los que la Unión ya tiene con EEUU y la India, para promover el diálogo y coordinar acciones en los temas centrales de la agenda birregional.

También en junio se celebró una gran conferencia previa a la Presidencia española del Consejo de la UE, que estuvo coorganizada por el Instituto y la red TEPSA, la más importante de centros de investigación y pensamiento sobre estudios europeos. La conferencia formuló un conjunto de recomendaciones políticas dirigidas a la Presidencia semestral española y fue clausurada por el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En el apartado de reconocimientos, se produjo el documento *En memoria de Josep Piqué: sentimiento europeísta, vocación internacional*, en el que participaron los cuatro presidentes del Real Instituto Elcano y se incluyó una emotiva carta de despedida firmada por 11 exministros de Asuntos Exteriores de España. El documento, que rinde homenaje al hombre de Estado y al experto, agradece la labor que desplegó el desaparecido ministro entre 2000 y 2002 para impulsar la creación del Real Instituto Elcano.

Para cerrar el repaso de los hitos de 2023, debe resaltarse los avances en la Estrategia de Igualdad aprobada por el Patronato en junio de 2022, con presencia de nuestro presidente de honor, S.M. el Rey. La Estrategia tiene vigencia hasta 2026 y aspira al logro de la igualdad plena y efectiva en la Institución a través de la implementación de 25 medidas específicas en ámbitos como las condiciones de trabajo, la prevención de acoso o discriminación, la formación, el derecho a la conciliación de la vida personal y laboral, y la no discriminación retributiva.

El Plan de Actuación 2024 del Real Instituto Elcano mantiene su articulación en torno a los 10 ejes temáticos que el Instituto definió hace dos años y que son los que también estructuran este documento. No obstante, entre la producción investigadora y de actividades que se llevará a cabo el próximo año, destacan también el eje transversal sobre Salud Global (con particular foco en América Latina), una nueva línea de trabajo sobre el nexo agua-energía, un proyecto colaborativo de análisis tecnológico-geopolítico en coautoría con el equipo de investigación de Tecnalía sobre tecnologías emergentes y la aportación a la reflexión en torno al coche eléctrico en sus dimensiones económica, industrial y geopolítica.

Asimismo, 2024 será el año de la celebración del primer Foro Anual Futuros Elcano que, con el apoyo y el conocimiento de patronos, socios corporativos, consejo científico y consejo asesor, buscará generar una conversación relevante sobre las principales tendencias globales en clave europea y española.

Para ello, la recién creada REDElcano contribuirá a fortalecer y ampliar todavía más la extensa comunidad científica con la que cuenta el Instituto, a su internacionalización y al reforzamiento de la misión de elaborar respuestas innovadoras y conocimiento sobre los grandes asuntos globales.

*José Juan Ruiz*  
*Presidente del Real Instituto Elcano*

# 1 Influencia e imagen exterior

## *Resumen*

La presidencia del Consejo de la UE en la segunda mitad de 2023 ha sido intensa y fructífera, aunque el turbulento escenario político interno que ha enmarcado el semestre deja la sensación de oportunidad perdida para un avance significativo en la influencia de España. En 2024 el panorama seguirá marcado por la evolución de las guerras en Ucrania, donde por ahora se mantiene la unidad euroatlántica, y en Gaza, donde la diplomacia española mantiene una postura crítica hacia Israel no del todo compartida por buena parte de sus socios europeos. El inicio de una nueva legislatura no alterará las pautas recientes de política exterior, aunque sí existe el peligro de que la agenda europea e internacional se contamine de la polarización entre el renovado gobierno y la oposición.

Por lo que se refiere a la imagen exterior, 2023 no ha alterado el prestigio internacional de España, que sigue ocupando una muy alta posición en los *rankings* de reputación mundial. La medición de su influencia a través del uso de poder blando también arroja resultados positivos si bien la imagen es algo más débil –aunque también positiva– en lo referido a la economía y la tecnología. Está por ver cómo afectan a estos datos la percepción exterior de la ley de amnistía y la reacción doméstica que ha suscitado. En el ámbito cultural, que es uno de los grandes activos de ese alto poder blando que disfruta España, el año volverá a tener una intensa agenda.

### *1.1. Política exterior e influencia de España*

La política exterior de España durante el último año ha estado marcada, como ha ocurrido en la mayor parte de los países europeos, por la respuesta a las dos guerras que se desarrollan en la vecindad: Ucrania y Gaza. En el primer caso, y sin alterar el firme rechazo a la agresión rusa que se adoptó al inicio de 2022, el Gobierno actúa en distintos frentes: presencia del Ejército español en los países bálticos y el mar Negro, entrega de armas a Kyiv, formación y cuidados médicos a los militares ucranianos, acogida de refugiados y apoyo diplomático a Volodímir Zelenski y a las aspiraciones de adhesión de su país a la UE. Pedro Sánchez inauguró en julio la Presidencia rotatoria del Consejo con una visita al presidente de Ucrania y éste viajó a Granada en octubre. Además, y pese a que la implementación de las sanciones a Rusia podría ser más rigurosa (sobre todo en determinadas compras de energía no expresamente prohibidas), la actitud española de cara al futuro inmediato es en principio inequívoca. Por decirlo en palabras del presidente del Gobierno, el apoyo seguirá “hasta que el último soldado ruso abandone un país que quiere ser libre y europeo”, subordinando así el coste económico a la geopolítica y a los valores. No obstante, si a lo largo de 2024 se plantea algún tipo de diálogo con Moscú, la posición española estará más cerca de las que puedan preferir Francia o Alemania que del maximalismo que propugnan los socios europeos orientales.

El papel vocal que España ha querido desempeñar desde el inicio de la guerra en Gaza –y que ha irritado a Israel hasta el punto de retirar a su embajadora en Madrid– ha resultado, en cambio, estar menos alineado con los partidos de la oposición y con las potencias del espacio euroatlántico. No obstante, la denuncia de los excesos del gobierno de Benjamín Netanyahu puede haber sido positiva para la imagen exterior de España, y hasta de la UE, en el resto de latitudes. Además, la agresividad creciente de la respuesta militar israelí a los también terribles ataques de Hamás ha ayudado a que esa postura crítica se vea con mejores ojos en Europa y así se evidencia en la evolución de las votaciones pidiendo un alto el fuego en la Asamblea General de Naciones Unidas. La opinión pública española, y muy en particular la base de votantes de izquierda, sintoniza con esa simpatía difusa hacia la causa palestina, pero eso no evita a la diplomacia española problemas para definir una postura cómoda en relación con sus aliados, como demuestra sus titubeos para participar en una misión naval junto a EEUU y otros países occidentales con el fin de asegurar la navegación por el mar Rojo. En la UE, sólo algunos socios más pequeños (como Bélgica, Portugal e Irlanda) comparten esa sensibilidad y no es previsible que Pedro Sánchez logre en el nuevo año un reconocimiento concertado masivo del Estado palestino. Tampoco parece posible la organización en España de una conferencia de paz, tal y como se aprobó en un Consejo Europeo a petición propia.

La influencia exterior de España en el año 2023 ha estado también dominada por el aludido desempeño de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE y el turbulento contexto político interno que la ha acompañado. El semestre ha sido fructífero por los abundantes éxitos legislativos y los avances en los debates estratégicos (reforma del mercado eléctrico, nuevas reglas fiscales, pacto migratorio, iniciativas de autonomía estratégica, ampliación y profundización de la UE e impulso de la relación con América Latina), pero ha quedado ensombrecido por la crispación de la política nacional. La idea era mostrar la solidez y estabilidad de España como Estado miembro que habría superado por completo la gran recesión iniciada en 2008 y las crisis correlativas en el plano social y territorial que se prolongaron por espacio de una década. Sin embargo, el inesperado adelanto electoral, la larga interinidad gubernamental posterior y el clima altamente polarizado no parecen los mejores ingredientes para instalar una imagen de fortaleza y recuperación definitiva.

Las elecciones, adelantadas a julio y sin ganador claro, generaron una situación de interinidad que tardó cuatro meses en resolverse y lo hizo además en un clima extremadamente polarizado que ha impedido aprovechar mejor los réditos de la presidencia. Primero, porque la oposición se ha embarcado en una causa a nivel europeo para deslegitimar la situación del Estado de derecho en España, que pone en peligro el tradicional consenso entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) en materia exterior. Y, en segundo lugar, porque la necesidad de completar la mayoría del Gobierno con el apoyo del independentismo catalán más rígido –encarnado en el fugado Carles Puigdemont– ha hecho perder capital político al constatarse la incoherencia con respecto a la diplomacia anti-secesión desplegada por España en el pasado reciente y generar dudas relativas al respeto a la división de poderes. Aunque puede haber amplias simpatías en el exterior hacia el intento de restablecer los puentes con el nacionalismo catalán, y superar así un conflicto que a nadie gusta, tampoco convence una amnistía planteada de modo tan transaccional.

La dificultad para lograr el uso de las lenguas cooficiales en las instituciones europeas en 2023 es quizás expresión de escasa fortaleza en ese sentido.

En cualquier caso, la sustancia de la política exterior y europea sigue sin resultar significativamente divisiva. En la campaña apenas se habló de ello, tampoco protagonizó dificultades en las negociaciones de investidura y el presidente del Gobierno, en su discurso de exposición del programa habló de esta materia como su octava prioridad, subrayando que “España ha cobrado un protagonismo internacional en la UE que nunca había tenido”. Es una afirmación discutible si se compara con la década 1991-2001, aunque es cierto que la influencia ha crecido con respecto a los años de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy. En parte por el activismo del propio Sánchez, el Gobierno ha liderado debates importantes como la reforma del mercado eléctrico, la autonomía estratégica, la transición verde y digital, y las políticas migratorias. Está por ver que, en 2024, aprovechando el impulso del semestre de presidencia, España haga oír su voz en el seno de la UE en debates clave como la reforma y ampliación del proceso de integración.

Por otro lado, es interesante observar que el PSOE no tendrá una cómoda coexistencia con Sumar. La conformación a final de 2023 de un nuevo gobierno de coalición, en el que un partido más pragmático sustituye a Podemos, parecía que iba a evitar por completo la inquietud que generaba el socio menor en las cuestiones internacionales. Sin embargo, tras cuatro años en los que el partido de izquierda radical apenas había logrado disputar el monopolio socialista sobre la política exterior y europea (a pesar de desarrollos tan controvertidos como el apoyo cerrado a Ucrania, el cambio de postura en el contencioso del Sáhara Occidental o haber acogido en Madrid una cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN), lo cierto es que Sumar podría generar más quebraderos de cabeza a lo largo de la nueva legislatura en asuntos como la Agenda 2030, las relaciones con Marruecos que no terminan de normalizarse, o la cuestión palestina.

Debido a la investidura tardía del presidente del Gobierno, la legislatura no ha podido arrancar hasta finales de noviembre y la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado no había concluido a final de año. Por tanto, y en aplicación de la previsión constitucional, 2024 ha empezado con una prórroga automática de los anteriores, que habían sido expansivos para la acción exterior por la circunstancia de la presidencia europea y los compromisos de gasto en seguridad y defensa vinculados al nuevo momento posterior a la agresión rusa a Ucrania. Además, no se interrumpirá en principio el desarrollo y ejecución de los fondos europeos procedentes del Plan de Recuperación, aunque estos –que son una herramienta fundamental de financiación– se supeditan al cumplimiento de reformas que la fragilidad parlamentaria del Gobierno no puede garantizar. Por ese mismo motivo tampoco está asegurada la aprobación de unas nuevas cuentas públicas.

Por lo que hace a la reorganización de la política exterior y europea en la nueva legislatura, los Reales Decretos 829, 830 y 890 de 2023 (que reestructuran los departamentos ministeriales, regulan las Vicepresidencias el Gobierno y aprueban la estructura de la Presidencia del Gobierno), no han introducido grandes modificaciones de la Administración General del Estado relativas a las materias de proyección internacional. No obstante, hay algunas cuestiones que merecen ser destacadas. En primer lugar, el reforzamiento del

equipo de asesoramiento presidencial en la Moncloa que incluye, por un lado, la Oficina de Asuntos Económicos y G20 (ahora con rango de Secretaría de Estado) y, por el otro, dentro del Gabinete, la Secretaría General de Asuntos Exteriores, una novedosa Secretaría General de Políticas Públicas, Asuntos Europeos y Prospectiva Estratégica y el Departamento de Seguridad Nacional. También cabe mencionar que el Ministerio de Economía, aunque seguirá representando a España en los Consejos de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), pierde el rango de vicepresidencia. Y, finalmente, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación permanece la Secretaría General para la Unión Europea aun cuando el destino de ese órgano directivo suele desaparecer tras el fin de las presidencias.

En el apartado de los nombres propios, y salvo la llegada de Carlos Cuerpo como ministro de Economía, Comercio y Empresa por haber sido nombrada Nadia Calviño presidenta del Banco Europeo de Inversiones (lo que debe considerarse un éxito de la influencia de España en la UE), las caras más relevantes de los distintos apartados de la acción exterior no varían: José Manuel Albares en Exteriores, Margarita Robles en Defensa y Teresa Ribera en Transición Ecológica. Sí son nuevos, y en ambos casos pertenecen a Sumar, los ministros de Cultura, Ernest Urtasun, y el responsable de la Agenda 2030, Pablo Bustinduy. En el nivel de las Secretarías de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores llama la atención que se sustituyan los cuatro titulares dos años después de que, a su vez, estos puestos fueran también renovados por completo. La duración temporal de un secretario de Estado en ese ministerio se ha reducido a la mitad con respecto al tiempo medio que permanecía en los gobiernos de Felipe González y José María Aznar. Pero esa mayor circulación de altos cargos no tiene por qué ser necesariamente perjudicial para el desempeño y la influencia exterior.

### 1.2. Imagen exterior de España

El año 2023 ha sido de continuidad en la imagen y el prestigio internacional de España, que sigue ocupando una muy buena posición en los *rankings* de reputación mundial. Las fuentes disponibles –elaboradas con datos recogidos a comienzos del 2023– señalan que España se mantiene entre el 12º y el 13º puesto entre los países de mayor prestigio del mundo. Según el *RepCore Nations*<sup>2</sup>, que indaga en la opinión pública de los países miembros del G7, España sigue en esa posición número 13 de entre las 60 mayores economías del mundo, un lugar en el que está situada desde hace años.

Otra fuente, el *Global Soft Power Index*<sup>3</sup>, que mide el poder “blando” o el poder de influencia no basado en la fuerza militar, construido a través de una encuesta internacional, coloca en 2023 a España en la posición número 12. Las dos fuentes –*RepCore Nations* y *Global*

---

<sup>2</sup> El *RepCore Nations* se produce a partir de encuestas a ciudadanos del G7 más Rusia, con muestras en regiones de interés para cada uno de los países que financian el estudio. Los informes del *Country RepTrack*, antecesor del *RepCore Nations*, están accesibles en la web del Real Instituto Elcano. El cuestionario utilizado permite medir la evaluación de los países en 22 aspectos relevantes.

<sup>3</sup> El *Global Soft Power Index* se elabora a partir de entrevistas a muestras representativas de la población en 101 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 gobernanza económica, su nivel tecnológico, su actuación internacional, la calidad de sus medios de comunicación, su cultura y los valores de sus ciudadanos.



*Soft Power Index*– no son equiparables, ni por la audiencia que investigan (el G7 en un caso y 101 países en el otro) ni por el objeto que intentan medir (prestigio vs. influencia), pero coinciden en muchas de las variables concretas sobre las que preguntan a los entrevistados, de tal modo que sus resultados se asemejan parcialmente. En cualquier caso, que España aparezca en posiciones tan cercanas en ambas fuentes parece confirmar que, efectivamente, el país goza de una magnífica posición ante la opinión pública internacional. También otra fuente, el *Nation Brands Index*, más dedicado al valor económico de las marcas de un país, sitúa a España en una muy alta 11ª posición en 2023.

Estos puestos implican un prestigio del país que está por encima de su posición en los más relevantes indicadores relacionados con su realidad objetiva, medida en términos comparados (SIDIR 2021, Índice Global de Desempeño de la Marca España 2023). Es decir, España despierta una simpatía que empuja hacia arriba la valoración que se hace de ella referida a cualquier ámbito y que produce esa envidiable imagen muy positiva. Como se ha señalado en otras ocasiones, esa imagen es especialmente fuerte en lo relacionado con la calidad de vida, la simpatía de los españoles y los éxitos deportivos, y más débil –aunque también positiva– en todo lo referido a la economía o la tecnología.

Por otra parte, el análisis de los datos del *RepCore Nations 2023* parece indicar que las variables asociadas al cuidado del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático están adquiriendo mucha relevancia en el prestigio internacional de los países. En concreto, el compromiso con las políticas contra el cambio climático parece ser la variable individual de mayor peso en la valoración global que los ciudadanos hacen de otros países, lo que, de modo indirecto, señala la creciente preocupación de la población mundial por este fenómeno. En este aspecto, España está bien valorada, en la media de los países del G7, y muy por encima de la media de las 60 principales economías del mundo.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que los datos recogidos aquí reflejan un estado de opinión internacional anterior a la contestación social y política que provocada en España por la propuesta de una Ley de Amnistía para los delitos relacionados con el *procés* de 2017 y la negociación del Partido Socialista con los partidos independentistas catalanes (Junts y ERC) de cara a la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno. Como ocurrió en 2017, cuando los sucesos en torno a la declaración de independencia en Cataluña causaron un ligero retroceso del prestigio de España en otros países europeos (que después se recuperó), es posible que lo acontecido en noviembre de 2023 se refleje en las encuestas sobre el prestigio de España. Los datos del próximo “Barómetro de la Imagen de España”, a realizar a comienzos del 2024 y dedicado a los más influyentes Estados europeos, podrán calibrar ese efecto, si es que se produce.

### 1.3. Cultura y poder blando

“La vida sin cultura es mera supervivencia”, dice la Declaración de Cáceres firmada por los ministros europeos de Cultura en septiembre de 2023, en línea con la Declaración de la Mondiacult 2022 que reconocía la cultura como un Bien Público Global y pedía al secretario general de Naciones Unidas que la integrara “como objetivo específico en sí mismo en la

agenda para el desarrollo más allá de 2030”, lo que comenzará a discutirse en septiembre de 2024, en la Cumbre del Futuro convocada por el propio secretario general de Naciones Unidas en su informe “Nuestra agenda común”.

España ha presentado a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) su candidatura para organizar en 2025 la próxima edición de esta conferencia mundial de cultura. Y quizá por ello, parte de la agenda cultural inmediata de España pasa por el impulso a una Ley de Derechos Culturales –con la que cuentan ya la Comunidad Foral de Navarra y Canarias– que extienda el derecho a la cultura a todos los territorios y personas, particularmente en las zonas rurales y más pobres; junto a esa ley marco, la recién conformada administración española tiene que gestionar varias medidas pendientes del abrupto final de la pasada legislatura, como el Estatuto del Artista (que la Presidencia española del Consejo ha dejado sobre la mesa para elevarlo también al plano europeo), la Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual, la recurrente revisión del marco del mecenazgo y la reforma del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM).

El paso de España por la Presidencia del Consejo ha dejado también avanzada la negociación del Reglamento de la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación con la que la UE pretende consolidar este sector estratégico y contribuir a la lucha contra la desinformación en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea, precisamente el año en que se celebrará el primer siglo de vida de la radio en España, con el comienzo de las emisiones de Radio Barcelona.

Aprovechando el 125 aniversario de la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE) –que desarrollará por ello una intensa agenda de eventos– el Instituto Cervantes llevará a los autores más relevantes de la dramaturgia contemporánea española a sus centros de todo el mundo, a los que en 2024 se unirán los de Seúl (República de Corea) y Toronto (Canadá, en proceso) y las nuevas extensiones en Birmingham (Reino Unido), Melbourne (Australia), Ankara (Turquía) y Charlottesville (Virginia, EEUU). El español, en este caso en la ciencia, tendrá su presencia en la XXIX Cumbre Iberoamericana que se celebra en noviembre en Ecuador, en especial después de que la Cumbre de Santo Domingo reafirmase los compromisos con la “ciencia abierta, diplomacia científica y promoción del español y del portugués como lenguas de comunicación científica”.

En el ámbito internacional, España tiene que cerrar su participación en la Exposición Internacional “Diseñando la Sociedad del Futuro para Nuestras Vidas” que se celebrará en Osaka (Japón) entre abril y octubre de 2025, y cuyo pabellón español está a cargo de los estudios de arquitectura y diseño Néstor Montenegro, Smart and Green Design y Enorme Studio (que ya tuvo a cargo el exitoso pabellón de España en Frankfurt). Unos meses antes, en la primera semana de diciembre de 2024, España podrá revivir la proyección literaria y editorial de la pasada Feria del Libro de Frankfurt de 2022 en la 38ª Feria Internacional del Libro de Guadalajara, donde será el país invitado este año –24 años después de su última participación como invitado– con el nicaragüense Sergio Ramírez a cargo de la programación literaria. El tema más delicado del año para España será, previsiblemente, la gestión de la solicitud por Colombia de la devolución de las 122 piezas del tesoro de los quimbayas regaladas en 1893 por el entonces presidente colombiano, Carlos Holguín, a la

Corona española y que se exponen en el Museo de América de Madrid, tras la decisión en 2017 de la Corte Constitucional colombiana de reclamar su restitución y en un contexto bilateral en el que se mantiene la disputa de los dos países por el galeón *San José* tras su descubrimiento en 2015.

Hace 100 años, cuando nacían Fernando Zóbel (1924-1984) y Eduardo Chillida (1924-2002), París celebraba sus primeros Juegos Olímpicos de verano. Por ello, el principal acontecimiento del extenso campo del poder suave en el mundo será la celebración, un siglo después, de unos Juegos Olímpicos de verano en París. A pesar de las diversas crisis de credibilidad que ha afrontado el movimiento olímpico –aunque no con la misma intensidad que otras organizaciones deportivas internacionales– y la disminución del apoyo de los franceses a los juegos, más de 10.000 atletas de 206 países convertirán París en el epicentro del deporte mundial entre el 26 de julio y el 11 de agosto de este año.

### *1.4. Tres escenarios para 2024 en influencia e imagen de España*

**Pesimista:** la unidad europea en torno a Ucrania se rompe, en parte como resultado del auge euroescéptico en las elecciones de junio y las tensiones vinculadas a la guerra en Gaza alejan a los países occidentales del resto del mundo sin que la diplomacia española sea capaz de afirmar una posición coherente en ese escenario. La relación con EEUU se deteriora y cae también el ascendente en las regiones de especial interés: Magreb y América Latina. La debilidad parlamentaria del Gobierno y la crispación interna contaminan la política exterior y europea, impidiendo que España pueda ser activa en el debate sobre la reforma y ampliación de la UE. La imagen exterior cae como consecuencia de esa inestabilidad y polarización.

**Previsión base:** el año estará marcado por la continuidad, lo que será especialmente patente en los juicios externos sobre el prestigio y la influencia de España al ser estructurales los elementos que fundan una opinión positiva. En los grandes asuntos europeos, incluyendo la posibilidad de explorar un cese de las hostilidades en Ucrania, la diplomacia nacional no estará demasiado alejada de las posiciones de Alemania y Francia, siguiendo lo ya practicado durante la Presidencia española del Consejo de la UE en 2023. La confrontación con la oposición se concentrará en los temas de política interna y no afectarán en lo fundamental a un modo similar de entender la posición de España en el mundo por parte del PSOE y del PP.

**Optimista:** la posición de España como Estado capaz de liderar la UE y aliado comprometido con Ucrania le otorgan gran protagonismo en la definición de la agenda estratégica europea en 2024, donde además crece el interés por América Latina como región afín a Europa. Además, ser un país occidental que ha condenado igualmente los ataques de Hamás y la respuesta israelí en Gaza le supone el encargo de organizar una conferencia de paz para Oriente Medio. La gran coalición se mantiene en el Parlamento Europeo tras las elecciones y los dos grandes partidos inician un nuevo periodo de acercamiento en los temas de Estado que refuerzan el prestigio exterior de España como país confiable.



## 2 Globalización y desarrollo

### *Resumen*

Con el fin de la pandemia, se produce, de nuevo, un aumento de los intercambios internacionales, una suerte de (re)globalización. Ésta se da a pesar de la guerra en Ucrania y de la escalada mundial de precios. En lo económico, dicha globalización es compatible con una fragmentación y regionalización de los intercambios comerciales, financieros y productivos; resultado de las estrategias de autonomía estratégica, *reshoring* y *friend-shoring* seguidas por los bloques y grandes potencias. Dicha (re)globalización también coexiste con un empeoramiento sustancial de las condiciones de vida generales. En un contexto post-pandémico, bélico, de escalada de precios y de estrés fiscal y de deuda en el denominado “sur global”, se produce un empeoramiento de los indicadores de desarrollo humano (nutrición o pobreza) que pone en riesgo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Tras el bache de la pandemia y la vuelta del turismo internacional, España recupera buena parte de su proyección exterior que, sin embargo y en línea con otros países europeos, sigue sin alcanzar los niveles de mediados de los 2000, previos a la Gran Recesión. El país responde a los retos del cambio climático y la competencia geopolítica, por una parte, sumándose a la agenda europea de autonomía estratégica abierta y, por otra, con un esfuerzo sostenido en materia de cooperación internacional para el desarrollo y por el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.

### *2.1. (Re)globalización tras la pandemia*

Tras la interrupción generada por la pandemia del COVID-19, el proceso de globalización repuntó en 2022, según los resultados de la última edición del “Índice Elcano de Presencia Global”<sup>4</sup>, calculado para 150 países que representan más del 98% tanto de la economía como de la población mundiales. Los análisis previos a la pandemia mostraban un estancamiento del proceso de globalización desde mediados de 2010, que estaba siendo sostenido por el crecimiento de la globalización “blanda” (migraciones, turismo, ciencia, tecnología, etc.) frente a la contracción de los intercambios económicos. La pandemia incidió fuertemente en esta tendencia, dada la interrupción de la movilidad de personas y las disrupciones comerciales por los cuellos de botella generados en diversas cadenas de suministro. Pero en 2022 la suma de presencia global alcanza su máximo histórico. Esta suerte de re-globalización coincide con la salida de la crisis sanitaria y se produce en el contexto de la guerra en Ucrania y del mantenimiento de las tensiones comerciales y financieras internacionales.

---

<sup>4</sup> Iliana Oliví y Manuel Gracia (2023), “(Re)globalización tras la pandemia. Análisis de los resultados del Índice de Elcano de Presencia Global”, Real Instituto Elcano, ARI 61/2023.

Algunas de las tendencias previas a la pandemia se mantienen, pero también surgen nuevos rasgos en el proceso de globalización. Por un lado, se mantiene la tendencia estructural de auge de Asia y, en particular, de China, mientras que la UE continúa perdiendo cuotas de presencia global y EEUU las mantiene. También se mantiene el impulso de la dimensión blanda sobre el proceso de globalización, a pesar de que no se recupera plenamente. Cabe destacar que esta última edición del Índice recoge datos de turismo internacional de 2021, por lo que cabría esperar una subida pronunciada de la dimensión blanda en la próxima edición del Índice tras la recuperación de este sector. Aun con todo, la dimensión blanda crece en el último año un 7,4% frente al 2,7% de la dimensión económica, influenciada por el incremento de los precios energéticos y de las materias primas y su efecto inflacionario sobre el intercambio de bienes y servicios.

Pero el mayor crecimiento se produce en la dimensión militar, con un 11,6% sobre el año previo, lo que constituye un rasgo diferenciador del periodo pre-pandemia. Desde los años 90, los resultados del Índice venían mostrando una tendencia de desmilitarización de las relaciones internacionales, a pesar de repuntes en años concretos como durante la guerra de Afganistán. Parte de este crecimiento de la presencia militar se explica con el conflicto en Ucrania y el incremento asociado de tropas en el exterior, pero también, en términos más generales, con una apuesta por el crecimiento de las capacidades militares en el marco de la OTAN.

Por último, conviene señalar que el crecimiento de las variables a nivel mundial no implica necesariamente una globalización generalizada en la que se fortalezcan los vínculos entre diferentes regiones geográficas. De hecho, esta tendencia es compatible con la fragmentación de dicho proceso de globalización y el fortalecimiento de la articulación entre países miembros de espacios de integración regional al tiempo que se debilitan los intercambios con otros países o regiones. A lo largo de 2024 debería continuar la reconfiguración de los flujos comerciales, inversores energéticos y tecnológicos, que lleva en curso varios años, y mediante los cuales los países occidentales están buscando reducir los riesgos asociados a su dependencia de países como Rusia o China.

El aumento de medidas proteccionistas y, sobre todo, las sanciones a Rusia, los controles a la exportación y a la inversión estadounidense en China o los aranceles "verdes" europeos están llevando a una mayor fragmentación de la economía global, con un creciente desacoplamiento en materia tecnológica entre China y los países del G7. Asimismo, el previsible recrudecimiento de los conflictos armados (Ucrania, Palestina, Armenia y Azerbaiyán) y su posible expansión geográfica supondría un incremento de la dimensión militar, al tiempo que incidiría en la presión inflacionaria sobre los intercambios de productos energéticos y primarios. A ello se añadiría el incremento de precios de los bienes asociados a la transición energética (por ejemplo, vehículos eléctricos o materiales asociados a la generación de energías renovables). En lo que se refiere a la dimensión blanda de la globalización, la recuperación del turismo internacional, el esfuerzo científico-tecnológico asociado a la transición energética, así como el incremento de la capacidad mundial de generación de energías renovables deberían contribuir a la recuperación del dinamismo.

### *2.2. La Agenda 2030: ¿entre el olvido y el fast track?*

Hace un año, la anterior edición de este trabajo señalaba la alarmante tendencia que se observaba, globalmente, en los niveles de pobreza (ODS 1) y en la ralentización del crecimiento económico inclusivo (ODS 8). Ambos objetivos de la Agenda 2030 sufrían por los efectos de la pandemia, que por primera vez en años habían supuesto un retroceso en los niveles mundiales de pobreza, y esto a pesar de que los datos de entonces no reflejaban aún el impacto de la guerra en Ucrania. Ya entonces se anticipaba aquí que los ODS relativos a la seguridad alimentaria (ODS 2) y energética (ODS 7) se sumarían a los más afectados por las sucesivas crisis globales y así ha sido.

La evolución reciente y situación actual de los ODS relativos a la pobreza permiten hacer proyecciones de aquí a 2030 que ya han llevado a algunos a hablar de una nueva “década perdida” en cuanto a desarrollo global. Se calcula que, en 2030, fecha límite para la supuesta consecución de todos los ODS, más de 600 millones de personas vivirán aún en situación de pobreza extrema e incluso que habrá más personas afrontando riesgos de desnutrición (unos 665 millones) que en 2015, cuando se adoptó la Agenda.

Todo ello es el resultado de una combinación de factores. Por un lado, las sucesivas crisis mundiales siguen afectando al suministro y a los precios de productos de primera necesidad en las cadenas de valor mundiales, entre los que se encuentran los alimentos. El Banco Mundial advierte de que, en tres de cada cuatro países, la inflación de los precios de productos alimenticios supera a la ya elevada inflación general.

Esto afecta a países con niveles de renta muy diferentes. De hecho, en América Latina y el Caribe, región en la que se concentran muchos países de renta media, aún hay 130 millones de personas que en 2023 no tuvieron acceso a una dieta básica equilibrada, en parte debido a su alto coste. Esto tiene graves repercusiones inmediatas en la salud de las personas y sobre todo de los niños (ODS 3), que afrontan enfermedades como la anemia, la desnutrición y la obesidad; pero también afecta a su desarrollo cognitivo a medio plazo y por tanto a sus niveles educativos (ODS 4); y, a largo plazo, pone en riesgo incluso el crecimiento económico (ODS 8). A todo esto, se añade, además, la inseguridad que atraviesan muchas personas que se ven obligadas a migrar por motivos económicos, políticos, climáticos o bélicos (ODS 10), y que se acentuarán si los conflictos en Ucrania y en Gaza, entre otros, se perpetúan.

Otro factor que contribuye a esta realidad es el hecho de que muchos países del “sur global” cargan con una deuda externa insostenible y con unos espacios fiscales muy reducidos para hacer frente a estas realidades. Esto limita su capacidad para impulsar políticas de protección social que promuevan un crecimiento inclusivo y reduzcan desigualdades (ODS 10). Por ello, se vuelven más críticos que nunca los esfuerzos en línea con el ODS 17 de partenariados y acción conjunta para la consecución de los ODS y la movilización de recursos adicionales para abordar estos retos de forma innovadora y transformadora. Así pues, es previsible que las conversaciones sobre desarrollo sostenible en 2024 se centren en gran medida en esta necesidad, de cara a la próxima Cumbre mundial de Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en 2025 (la última fue en 2015, en Adís Abeba).

### *2.3. Recuperación post-pandémica y autonomía estratégica*

Según datos del “Índice Elcano de Presencia Global”, la presencia global de España recupera el nivel previo a la pandemia, aunque menos que el agregado mundial. A pesar de producirse un cierto repunte de su presencia blanda y militar, no ocurre lo mismo con la presencia económica. Esto se explica, por un lado, por la escasa recuperación que mostraba el turismo internacional en 2021 (último año considera en la presente edición del Índice), cuando las llegadas de turistas a España fueron de sólo el 37% de las registradas en 2019. Ello incide directamente en la dimensión blanda pero también a través de las exportaciones de servicios en la dimensión económica, que se ve además afectada por la caída del *stock* de inversión exterior en el último año. En consonancia con la tendencia mundial, España aumenta su presencia militar pero no directamente debido a la guerra en Ucrania, sino al incremento de las tropas desplegadas en otras misiones exteriores –Atalanta, Malí y Líbano fundamentalmente–. Por otro lado, a la recuperación de la presencia blanda contribuyen, además del turismo, otros indicadores relevantes como la cooperación al desarrollo y también ciencia, tecnología y cambio climático.

A pesar de esta recuperación post-pandemia, el valor de presencia absoluta de España en 2022 alcanza tan sólo niveles similares a los que tenía en 2016, tras el impacto de la crisis económica, e inferiores a los registrados en 2005. En un contexto de auge de otros países, asiáticos y petroleros, esto incide en la reducción de su cuota de presencia global hasta el 1,7%, la menor desde 1995.

Estos resultados están en línea con los de otros países europeos, que no consiguen recuperar su proyección exterior. Alemania e Italia registran también aumentos de presencia, aunque todos ellos de poca magnitud, mientras que la pierden el Reino Unido, Francia, Bélgica, Irlanda, Suecia y los Países Bajos. Hay que tener también en consideración que precisamente por su elevada exposición al sector turístico, España fue el país que mayor presencia perdió tras la pandemia. Con todo ello, España consigue mantener en 2023 la 13ª posición del *ranking* mundial.

Esta recuperación del turismo internacional tendrá un especial efecto en la proyección exterior de España, afianzada desde la crisis de 2010 alrededor de este sector y, por ello, especialmente damnificada por la interrupción de la movilidad de personas con la crisis sanitaria. La vuelta a un nivel de turismo similar al de años anteriores incrementará la presencia blanda española y tendría también incidencia en su proyección económica, dado el elevado peso del indicador de servicios en la misma. Pero no es esperable que la tendencia de militarización de las relaciones internacionales se refleje del mismo modo en la proyección española, que quizá vería algo fortalecido el indicador de equipamiento militar pero no así el volumen de tropas desplegadas en el exterior.

La agenda de la autonomía estratégica y la seguridad económica continuará desarrollándose en 2024. España, dentro del debate europeo, se encuentra más cerca de las posiciones “liberales” que pretenden evitar que autonomía implique proteccionismo, que de las “francesas” que abogan por reactivar el concepto de la “fortaleza Europa”. De hecho, en 2023, y bajo su Presidencia del Consejo de la UE, España ha intentado hacer operativo el



concepto de autonomía estratégica en las áreas de salud, tecnología, energía y alimentos, liderando un novedoso ejercicio de prospectiva que tendrá continuidad en 2024. Aun así, resulta evidente que el alineamiento de la UE con EEUU en relación a Rusia, la creciente preocupación europea por la dependencia de minerales críticos, baterías y vehículos eléctricos de China y la contundencia con que la UE está aumentando la regulación en materia digital –abogando por un modelo que protege a los consumidores y contrasta con el tecno-autoritarismo chino y el tecno-libertarismo estadounidense– harán que las empresas españolas tengan que continuar adaptándose a un mundo más incierto y menos liberal.

#### 2.4. Cooperación española y Agenda 2030

En lo que a la Agenda 2030 se refiere, tres años después de la adopción de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, España mantiene el puesto 16 que alcanzaba el año pasado en el *ranking* mundial en cuanto a consecución de los ODS (de un total de 166 países). Muchas de las metas relacionadas con la salud (ODS 3), con la igualdad de género (ODS 5) y con el acceso a energía limpia y asequible (ODS 7) parecen progresar adecuadamente, con lo que España alcanza 80 puntos sobre 100.

Aun así, el seguimiento de los ODS en España indica que quedan todavía retos significativos o incluso importantes en nueve de los 17 objetivos. Entre éstos, destacan los relacionados con la sostenibilidad medioambiental, la acción climática y la biodiversidad (ODS 12-15), pero también otros como el objetivo de crecimiento económico inclusivo y trabajo decente (ODS 8). A esto último contribuyen, entre otros, la inflación de los precios y los niveles de desempleo juvenil. La Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global quedó finalmente aprobada el 20 de febrero de 2023, con una amplia mayoría del 90% de los votos a favor. De este amplio respaldo podría deducirse que el desarrollo global se conforma como un objetivo de Estado. A pesar de ello, quizás de forma algo contraproducente, la comunicación de la tramitación y aprobación de dicha ley se centró en el impulso del gobierno frente al de otras fuerzas parlamentarias, debilitando ese mensaje de unión. La Presidencia española del Consejo de la UE ha abordado, en materia de cooperación internacional y desarrollo los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo del conjunto de la Unión (en forma de transiciones verde, digital y social, equidad de género y triple nexo acción humanitaria-desarrollo-paz) y las herramientas para lograrlos (con especial atención a las iniciativas *Team Europe* surgidas como respuesta a la pandemia del COVID-19).

La mirada hacia América Latina ha estado presente en los objetivos en materia de acción exterior para dicha presidencia, interés que se ha visto acompañado este año por la comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, así como por la Cumbre UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en julio en Bruselas. En ambos casos los objetivos en materia de desarrollo y cooperación son protagónicos (impulso de *Global Gateway* o la lucha contra el crimen organizado). No obstante, puede decirse que, bajo esta presidencia, España ha demostrado una mirada estratégica y capacidad propositiva

para la definición del futuro de la cooperación y los partenariados de la UE. Vira así desde una posición tradicionalmente más reivindicativa de lo que considera sus intereses en el marco de la UE que, en materia de cooperación internacional para el desarrollo, se resumirían, históricamente, en la exigencia de una mayor atención (y, por tanto, fondos) del conjunto de los socios y de las instituciones europeas a la región latinoamericana.

A pesar de los rigores de la inflación y del despliegue fiscal para la recuperación post-COVID, el club de los donantes ricos, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), aumentó su ayuda oficial al desarrollo (AOD) en 13,6% en términos reales, entre 2021 y 2022, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con un volumen total de 204.000 millones de dólares desembolsados en 2022, el esfuerzo relativo de los donantes CAD asciende de 0,33% a 0,36% de su renta nacional bruta agregada. Una parte importante de este aumento se explica, como se adelantaba en la anterior edición de este análisis, con la respuesta europea a la guerra en Ucrania, teniendo en cuenta no solamente las ayudas directas, sino la regla contable por la que se computan como AOD los costes de atención a refugiados en su primer año de acogida. Siguiendo esta misma lógica, el año próximo se vería una caída en el volumen total de ayuda a menos que el esfuerzo del conjunto de los donantes pase a centrarse en otros objetivos de desarrollo global. Por su parte, España se comportó en 2022 como el conjunto del CAD, con un aumento de la ayuda de 26,1% en términos reales, imputable en su mayoría a la atención a refugiados.

Para 2024 cabe prever que se prolongue el contexto internacional de polícrisis que se complica ahora con la guerra en Gaza. La respuesta europea en materia de cooperación internacional para el desarrollo vendrá necesariamente definida por el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y, por tanto, la conformación de la próxima Comisión. Sin embargo, en lo que respecta al Consejo, cabe esperar una cierta línea de continuidad, dado que las prioridades anunciadas por Bélgica, para su presidencia del Consejo en el primer semestre de 2024, se alinean con las de la Presidencia española y, también, con las de uno de los principales Estados miembros, Alemania.

Con una nueva coalición de izquierdas en el gobierno y la continuidad del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, cabe esperar también continuidad en los objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Tocaría ahora desarrollar los reglamentos derivados de la nueva ley, imprescindibles para culminar la reforma pendiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la puesta en marcha del Fondo de Desarrollo (FEDES).

### 2.5. Tres escenarios para 2024 en globalización y desarrollo

**Pesimista:** se intensifican los conflictos internacionales, con un efecto económico negativo (incluidas las cadenas de suministro) y el freno a los intercambios en el ámbito de lo “blando”. Aumentan las restricciones comerciales entre potencias y bloques. Se priorizan las agendas nacionales, en detrimento del sistema multilateral. Todo ello lleva a un empeoramiento global de los indicadores de desarrollo humano.

**Previsión base:** crecimiento moderado de los intercambios económicos, superado por las tensiones inflacionarias, con efecto negativo en el crecimiento económico mundial. Se estanca la movilidad internacional de personas (migrantes y/o estudiantes). Se mantienen las restricciones comerciales actuales entre potencias y bloques; también el *statu quo* en la relación UE-China, aunque con *de-risking* europeo. Se mantienen los mecanismos multilaterales de prevención de hambrunas, de protección sanitaria y de respuesta al cambio climático. Se produce un crecimiento moderado de los recursos para el desarrollo sostenible global.

**Optimista:** recuperación de intercambios económicos en línea con el comportamiento post-pandémico. Se completa la recuperación del turismo y se da un refuerzo paralelo de las inversiones e intercambios científico-tecnológicos. Se alcanza un acuerdo de reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se produce una desescalada en restricciones comerciales entre potencias y bloques, así como el refuerzo de los mecanismos multilaterales de prevención de hambrunas, protección sanitaria y respuesta al cambio climático. La movilización de recursos para el desarrollo sostenible global experimenta un salto cualitativo. Y se mantiene el superávit comercial español, con un cambio en la cesta exportadora hacia productos más complejos y de mayor valor añadido.



## 3 Seguridad

### *Resumen*

La seguridad española en 2024 afronta amenazas y retos similares a los de los años anteriores, los mismos que se recogen en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2019, aunque modulados por la invasión rusa de Ucrania, que sigue afectando a las políticas de defensa occidentales, y por la confrontación geopolítica entre China y EEUU que afecta a todas las dimensiones y escenarios de las relaciones internacionales. La inestabilidad al sur y al este del Mediterráneo cuenta con nuevos focos de desestabilización desde 2023: Sahel y Gaza, que agudizarán el distanciamiento entre los actores locales y los europeos y occidentales y la expansión del terrorismo yihadista en África. El auge de la inmigración, en todas sus manifestaciones, desborda la capacidad nacional de gestión que sigue a la espera de una respuesta europea solvente. La dificultad para España consiste en adecuar los limitados recursos de sus distintas políticas de seguridad y defensa para atender a los retos señalados de forma simultánea, ya que todos demandan actuaciones prioritarias. El nuevo Gobierno deberá revisar las estrategias en vigor para adecuar los fines y los medios a los nuevos escenarios de riesgo.

### *3.1. Seguridad y defensa*

El escenario ucraniano, tal y como se pronosticaba en la edición anterior de este documento, ha perdido cierto protagonismo durante 2023 debido al fracaso de las ofensivas llevadas a cabo para alcanzar una victoria militar, al agotamiento humano y material acumulado y, sobre todo, a la irrupción de la guerra en Gaza (un acontecimiento que, en cambio, no se supo prever aquí) que dio al traste con su monopolio mediático. España continuará apoyando política, militar y económicamente a Ucrania y contribuyendo al despliegue de la OTAN en el flanco oriental, aunque la amenaza militar rusa retrocede en la agenda de preocupaciones. El ajuste de las capacidades a las nuevas necesidades de defensa territorial fijadas en el Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en Madrid ha sido posible gracias al incremento presupuestario previsto para alcanzar el compromiso del 2% del PIB en 2029. La voluntad de cumplimiento se pondrá a prueba en la nueva Legislatura para mantener un ritmo de crecimiento que permita progresar desde el 1,26% estimado para 2023 al 2% progresivamente en lugar de postergar su crecimiento hasta la próxima legislatura en 2027.<sup>5</sup>

A pesar del extraordinario momento que vive la industria de la defensa, tanto por el crecimiento de la demanda interna como por la contribución a los programas cooperativos de la UE, persisten algunas dificultades estructurales para mantener ese momento. Mientras se cumplan las previsiones presupuestarias, se podrán alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia Industrial de Defensa aprobada en 2023, aunque la falta de una programación

---

<sup>5</sup> Antonio Fonfria y Carlos Calvo González-Regueral (2023), "El futuro de la financiación de Defensa ¿una odisea política?", Real Instituto Elcano, ARI 42/2023.

plurianual no permite dimensionar la base tecnológica e industrial de la defensa para que sea capaz de escalar en tiempos de crisis. Del mismo modo que la disminución sostenida de la demanda causó su contracción, sólo una demanda sostenida sería capaz de revertir el proceso. Los programas de la UE y los nuevos instrumentos financieros de la Comisión Europea ayudan a estabilizar la demanda, pero el sector industrial se enfrenta a dificultades en la captación de talento, así como en la inversión en investigación, desarrollo e innovación que pueden saturar su capacidad de participación.<sup>6</sup> Finalmente, y ya que en 2024 está prevista la presentación de la Estrategia Industrial de Defensa de la UE, España deberá movilizarse para evitar que la estrategia europea disminuya el margen de autonomía estratégica que ambiciona la estrategia española.

En el ámbito operativo de la UE, la capacidad de acción rápida ha progresado de la mano de la Presidencia española del Consejo de la UE durante 2023, pero prosigue el estancamiento de las misiones y operaciones de la UE, especialmente, tras el golpe de Estado en Níger. El conflicto en Gaza ha alimentado la animadversión local contra la presencia europea y occidental en la zona de África Occidental y el Sahel, lo que cuestiona el mantenimiento de las misiones de adiestramiento en curso y la capacidad europea para proporcionar seguridad frente al terrorismo yihadista en la región. España mantiene una contribución generosa a las misiones de la UE y de la OTAN. Generosa en el sentido de la solidaridad como Estado miembro y, también, en el presupuestario porque la mayor parte de los costes recaen sobre el presupuesto de defensa (912 millones de euros del fondo extraordinario de contingencias en 2023) de los países que participan en las misiones. En sentido contrario, la revisión de la Estrategia de Seguridad Marítima española deberá contemplar una mayor contribución a la presencia marítima coordinada de la UE en los escenarios del golfo de Guinea, océano Índico, sin descartar Asia-Pacífico como ya contemplan algunas estrategias europeas.

A pesar del esfuerzo público y privado para mejorar la ciberseguridad, los ciberataques no han parado de crecer en 2023 y se precisa desarrollar capacidades de disuasión complementarias como las propias de la ciberdefensa, la ciberdiplomacia y la defensa activa. A la proliferación de ataques se añade la de iniciativas europeas de regulación que implican más actores y ámbitos cada vez, lo que complica extraordinariamente el modelo de gobernanza actual, y habría que sopesar la necesidad de avanzar hacia una agencia nacional de ciberseguridad, al igual que se avanzó hacia una Agencia Espacial Española en el dominio aeroespacial.

Aunque en otro apartado del informe se analizan los compromisos contraídos con OTAN y la UE, es necesario reforzar la resiliencia de España frente a las amenazas híbridas y la desinformación. España traspondrá en 2024 algunas directivas de la UE para reforzar la resiliencia de las entidades y las infraestructuras críticas, pero todavía no dispone de una estrategia de lucha contra las campañas de desinformación, aunque el Departamento de Seguridad Nacional trabaja en su elaboración. Al igual que ocurrió con la ciberseguridad, es necesario fomentar la sensibilización y la pedagogía para hacer frente a un fenómeno al que España es particularmente vulnerable por su alto nivel de digitalización, la desconfianza en los medios tradicionales de comunicación y la fuerte polarización social.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Daniel Fiott (2023), "¿Invertir e innovar? España y el Fondo Europeo de Defensa", Real Instituto Elcano, ARI 86/2023.

<sup>7</sup> IBERIFIER (2023), "Iberian Digital Media Research and Fact-Checking Hub Analysis of the impact of disinformation on political, economic, social and security issues, governance models and good practices: the cases of Spain and Portugal", Informe, 2023 <https://iberifier.eu/2023/06/21/report-analysis-impact-disinformation-june-2023/>

El primer año de Gobierno favorece las revisiones estratégicas, especialmente las de aquellas más antiguas. Sin embargo, y en tiempos de enfoques geopolíticos, la revisión debería reforzar la capacidad ejecutiva del Sistema de Seguridad Nacional para integrar todos los instrumentos de la acción exterior e interior y aumentar las sinergias y coherencia entre las distintas estrategias y planes de acción.

### *3.2. Radicalización violenta y terrorismo global*

España cierra 2023 con la revisión de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT), que se adapta y busca responder a los cambiantes desafíos en este ámbito, sucediendo a la anterior estrategia de 2019. Antes como ahora, la seguridad nacional en España mantiene su foco en la lucha contra el terrorismo yihadista. La persistencia de este fenómeno, junto con la baja prevalencia de otras manifestaciones de terrorismo, como el de extrema derecha, caracteriza la amenaza terrorista en suelo nacional con una homogeneidad mayor, pese a su complejidad, que la observada en Europa central y del norte.

Los retos que España afrontará en este ámbito en 2024 no son distintos de tendencias observadas en el pasado, si bien éstas han evolucionado, al igual que los escenarios y focos a los que se deberá prestar atención. La amenaza yihadista continúa determinada por la existencia de dos matrices de terrorismo global, al-Qaeda y Estado Islámico, que siguen rivalizando por el liderazgo del movimiento yihadista global, si bien la intensidad de sus hostilidades se ha reducido en el último año, salvo en la región del Sahel. Ambas organizaciones atraviesan una crisis de liderazgo, por lo que están desplegando estrategias defensivas apoyadas en sus respectivas franquicias o provincias, así como en entidades regionales afines. Unas estrategias que responden a agendas particulares, insertas en las dinámicas locales en Asia, Oriente Medio y, principalmente, África, epicentro de la actividad yihadista en la actualidad.

La “africanización” del yihadismo global responde a la debilidad de estos grupos en Oriente Medio. Mientras que al-Qaeda limita su presencia al pequeño –y debilitado– grupo denominado *Hurras al-Din* tras la salida de *Hayat Tahrir al-Sham* (HTS) de su ámbito de influencia, Estado Islámico fue derrotado militarmente en 2019. A pesar de ello, esta última organización busca reagruparse y lleva a cabo ataques selectivos en Siria, especialmente en prisiones para liberar a sus efectivos.

Mientras, la acción de los grupos yihadistas en África ha continuado expandiéndose en 2023, especialmente en el Sahel, zona estratégica para España, y los países de África occidental. Esta expansión se ha visto favorecida por la creciente inestabilidad política y la retirada forzosa de las fuerzas francesas de la región, afectando las capacidades antiterroristas en el terreno. No es previsible que la situación mejore en 2024. En ese contexto, España podría aprovechar su posición y simpatía en la región para concienciar a sus aliados sobre la necesidad de apoyar a los socios locales y evitar la expansión de los grupos yihadistas tanto hacia el mar como, sobre todo, hacia los países del norte de África, que son el último bastión de estabilidad regional en el flanco sur europeo. Avances importantes en este sentido incluyen la creación del primer grupo de trabajo

geográfico de la Coalición internacional contra Estado Islámico, liderada por EEUU, de la que España forma parte, y un grupo bilateral sobre el Sahel formado en 2023 por ambos socios transatlánticos

En cuanto a la amenaza yihadista en Europa, actualmente se caracteriza por individuos que actúan en solitario, a menudo afectados por problemas de salud mental. Utilizan métodos poco sofisticados en complotos de baja letalidad, inspirados por la propaganda yihadista y sin adscripción a ningún grupo específico. También se observa la amenaza de pequeños grupos o células. Un ejemplo de lo primero es el atentado perpetrado por un individuo implicado en solitario, con probados problemas psiquiátricos, que sufrió un proceso de radicalización acelerado a través de internet antes de atacar contra la vida del párroco de un centro de culto cristiano de la localidad gaditana de Algeciras, en enero de 2023. En cuanto a los pequeños grupos o células, en España se han observado casos que tienen su origen principalmente en países del centro y sur de Asia, como exrepúblicas soviéticas. Por su parte, los servicios de inteligencia occidentales continúan señalando a la provincia de Estado Islámico en el Jorasán (ISIS-K), como la principal potencial de amenaza externa.

La amenaza yihadista para Europa y España está igualmente condicionada por hechos críticos que actúan como catalizadores emocionales y vectores de radicalización. En 2023 se han producido dos episodios particularmente relevantes: por un lado, la quema de ejemplares del Corán en Suecia y Dinamarca ha elevado la amenaza sobre ambos países y sus ciudadanos; por otro, es previsible que los efectos de la respuesta militar de Israel en Gaza tras el ataque de Hamás, en términos de un incremento del potencial de movilización del yihadismo, sigan apreciándose en 2024, particularmente si la intervención israelí se prolonga y mantiene sus actuales niveles de intensidad y de víctimas civiles.<sup>8</sup>

En el presente y futuro de la amenaza terrorista y su efecto en España, la explotación de los nuevos desarrollos tecnológicos por seguidores de la yihad global es una de las principales preocupaciones. Junto con el uso de drones, avances en el cifrado de mensajes y la creación de activos virtuales, especialmente criptomonedas, la Inteligencia Artificial brinda un recurso estratégico a estos grupos para generar mensajes con mayor impacto y audiencia, así como para optimizar su potencial movilizador entre sus seguidores. Ello obliga a España, en cooperación con organismos europeos e internacionales, pero también con empresas del sector y actores de la sociedad civil, a seguir innovando en los mecanismos de prevención, y a anticiparse a riesgos aún no identificados.

En 2024, se espera que una parte significativa de los esfuerzos para prevenir la radicalización violenta en España se centre en el ámbito penitenciario. En los últimos tiempos, las prioridades se han enfocado en la detección de procesos de radicalización dentro de las prisiones y en la creación de condiciones favorables para la reintegración y resocialización fuera de las cárceles, incluyendo los retornados de zonas de conflicto. La administración penitenciaria completó en 2023 el diseño y validación de una herramienta de evaluación del riesgo de reincidencia en internos radicalizados, situando a España en

---

<sup>8</sup> Carola García-Calvo y Álvaro Vicente (2023), "La operación 'Inundación de al-Aqsa' de Hamás y sus repercusiones en el yihadismo global", Real Instituto Elcano, ARI 101/2023.



línea con otros países europeos. Ahora, es crucial implementar la herramienta en todos los centros penitenciarios, proporcionar formación integral a los profesionales y revisar su eficacia predictiva. Además, España ha impulsado recientemente un nuevo programa terapéutico para mitigar los factores relacionados con la radicalización e implicación yihadista, buscando mejorar los resultados de iniciativas previas con limitado seguimiento entre su población diana.

Desde principios de 2023, España también ha tenido que gestionar la integración de trece menores repatriados junto a dos de sus madres desde campos refugiados en el noreste de Siria. Tras la repatriación, fruto de meses de esfuerzos diplomáticos y de seguridad, corresponde ahora a los operadores jurídicos lograr una efectiva terminación del proceso legal, así como a las distintas administraciones públicas y comunidades locales favorecer una socialización normalizada de esos menores.

Finalmente, en 2024 se conmemora el vigésimo aniversario de los atentados del 11-M, fecha erigida como día Europeo en Recuerdo a las Víctimas del Terrorismo. En Madrid, se realizarán actos y homenajes de alto nivel institucional. Además, en la segunda mitad del año, la sede de Naciones Unidas en Nueva York albergará una Conferencia de seguimiento del primer Congreso internacional sobre víctimas organizado por España en 2022. Este evento estableció las bases para una red de asociaciones de víctimas y centros memoriales, destacando el liderazgo español en este ámbito.

### *3.3. Migraciones y fronteras*

El año 2023 ha confirmado el intenso ritmo de llegadas al territorio español de inmigrantes, regulares o irregulares, y de peticionarios de asilo, que se produce desde 2017, con la excepción del periodo afectado por el COVID-19 (2020 y 2021). Los datos que publica el Instituto Nacional de Estadística (Estadística Continua de Población) que recogen a todos los inmigrantes, al margen de cuál sea su situación jurídica o motivo de migración (económica, familiar, estudiante, de refugio...), muestran un crecimiento de 595.000 nuevos inmigrantes entre el 1 de octubre de 2022 y el 1 de octubre de 2023, muy similar al de los 12 meses anteriores (2021-2022), de 614.000 inmigrantes. Con estas llegadas, el total de la población inmigrante en España ha alcanzado un nuevo hito y se coloca en 8.570.000 personas, un 18% de la población total. El peso de la inmigración es mayor entre la población en edad activa: por cada 100 españoles autóctonos (nacidos en España) en las edades de mayor actividad laboral (de 25 a 49 años) hay 38 inmigrantes en esos mismos grupos de edad.

Las tensiones vividas desde 2022 en torno a la gestión de la inmigración en relación con las necesidades del mercado de trabajo, junto con la constatación de la formación de una bolsa importante de inmigración irregular, se han saldado en 2023 con la introducción en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura de profesiones y oficios relacionados con la construcción. Este Catálogo, que es legalmente la base para tramitar la inmigración laboral, ha estado “congelado” desde la crisis del 2008 sin incorporar más profesiones que las relacionadas con la Marina mercante, el deporte profesional y el pastoreo, supuestamente las únicas en las que España ha necesitado contratar a foráneos. Desde entonces, desde

2008, el número total de inmigrantes ha crecido en dos millones y medio de personas, y lo ha hecho sin utilizar el instrumento legal que debería canalizar el grueso de esa inmigración, el laboral. En consecuencia, la bolsa de inmigración irregular ha seguido aumentando a un ritmo superior al que los procedimientos de regularización ordinaria por arraigo social, familiar, de formación o laboral han podido vaciarla.

El grueso de esa inmigración irregular llega a España de forma legal, a través de los aeropuertos, con visados de turismo o estudios, o sin necesidad de visado (que no se exige a la mayoría de los nacionales latinoamericanos) y se convierte después en irregular al sobrepasar el plazo de estancia a que tiene derecho. Sin embargo, como siempre, la atención de los medios y el debate público se concentran en la mucho menor inmigración llegada de forma irregular a través del mar o del cruce irregular de las fronteras de Ceuta y Melilla. Esta inmigración, mucho más peligrosa para los protagonistas, plantea desafíos específicos en su gestión por parte de España, ya que exige la movilización de recursos públicos de acogida y de tramitación de su estatus.

En un contexto general de aumento de los movimientos migratorios irregulares hacia Europa (y, en general, hacia los países más ricos en todo el mundo), España ha experimentado en 2023 un nuevo pico en la evolución de las llegadas irregulares hacia las islas Canarias, con 32.000 llegadas en los primeros 11 meses. La mayor parte de los llegados proceden de Senegal, un país con el que España mantiene una ya larga cooperación migratoria, pero que, a resultas de su inestabilidad política actual, ha optado por no aceptar la devolución de sus migrantes, al contrario de lo que venía haciendo en años anteriores. Este gesto senegalés vuelve a mostrar la debilidad de los Estados europeos en sus relaciones migratorias con los países africanos de origen y a resaltar la necesidad de que Europa les dedique mucha más atención y recursos.

En total, 47.000 personas han llegado de forma irregular al territorio nacional, por mar o tierra, en los primeros 11 meses del año, una cifra muy menor si se compara con las 145.000 llegadas a las costas italianas en el mismo periodo del 2023. En el caso italiano es aún más evidente la debilidad europea: el gobierno tunecino, en una deriva autoritaria y de acoso a los inmigrantes subsaharianos en su suelo, ha optado por rechazar la oferta económica de la Comisión Europea a cambio de su cooperación en el control fronterizo y ha decidido permitir la salida de esos inmigrantes hacia suelo italiano. De nuevo, esta crisis, muy relevante para toda Europa, vuelve a mostrar la importancia de que la política exterior europea dedique más esfuerzos a “la vecindad sur”.

España también ha batido durante 2023 un récord en la recepción de peticiones de asilo, con 125.000 solicitudes presentadas en los nueve primeros meses del año, la mayor parte provenientes de latinoamericanos (venezolanos, colombianos, peruanos, salvadoreños, hondureños y cubanos son las seis nacionalidades más representadas). Estas cifras hacen de España el segundo país de la UE que recibe más peticiones de asilo, sólo por detrás de Alemania. En conjunto, la UE ha experimentado en 2023 un aumento relevante de la llegada de peticionarios de asilo.

En España, pese a la ampliación de la oferta estatal de residencias para el acogimiento de los peticionarios de asilo, la capacidad del sistema administrativo para el procesamiento de las solicitudes sigue estando muy superada por la demanda, de tal forma que se producen esperas muy largas, de unos 16 meses, hasta que los peticionarios consiguen presentar su solicitud, a lo que hay que añadir la espera hasta recibir una respuesta.

El aumento de los movimientos migratorios mundiales, y específicamente hacia Europa, coincide con un empeoramiento del clima político hacia la inmigración en el continente, con el triunfo electoral de partidos “nativistas”, xenófobos o islamófobos, y un giro en muchos de los Estados miembros de la UE hacia políticas migratorias más restrictivas y hacia la externalización del control fronterizo y de la gestión de las peticiones de asilo. En este contexto político, la Presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre del año ha conseguido, primero, que el Consejo decidiera sobre el último de los cinco Reglamentos que formaban parte de la propuesta de la Comisión Europea para un nuevo Pacto de Migración y Asilo y después que el conjunto del Pacto haya sido aprobado en las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento.

Se trata de un logro importante, que culmina un largo periodo de negociaciones iniciado en 2020. Inevitablemente el consenso alcanzado refleja esa tendencia extendida en Europa hacia posiciones más restrictivas. Por otro lado, su implantación futura quedará en manos próximamente de países que se oponen a alguno de sus componentes y, esencialmente, a la “Solidaridad obligatoria” en el reparto de la gestión de las peticiones de asilo. Hungría, Polonia y Dinamarca –tres Estados opuestos a esa solidaridad obligatoria– desempeñarán sucesivamente la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE a partir del segundo semestre del 2024.

Para España la aprobación del Pacto es, en conjunto, una buena noticia, porque recoge la demanda de solidaridad en el reparto de los peticionarios de asilo que los Estados del sur de Europa llevan años exigiendo.<sup>9</sup> Era importante que el acuerdo se produjera durante el periodo de vida de este Parlamento porque es muy probable que el próximo, el que salga de las elecciones europeas del 2024, esté más escorado hacia posiciones restrictivas en el terreno de la inmigración y del asilo. El Pacto ha sido el último intento de las instituciones europeas para establecer un sistema de gobernanza de las relaciones entre los Estados miembros en la gestión migratoria, un tema que ha causado conflictos entre los Estados desde la crisis de refugio de 2015 y que amenaza la libertad de movimientos en el espacio Schengen. A falta de acuerdos eficaces sobre la gestión de los llegados irregularmente a las fronteras externas del espacio Schengen, cada vez más Estados imponen controles en sus fronteras con los vecinos miembros de este espacio. El acuerdo a que se ha llegado no podrá impedir la tendencia a la externalización de la gestión migratoria, pero a la vez sienta las bases para una mejor coordinación y reparto de los costes de la gestión de los peticionarios de asilo llegados a suelo europeo.

---

9 Carmen González Enríquez (2023), “España ante los avances en el Pacto de Migración y Asilo, Real Instituto Elcano”, ARI 56/2023.

### 3.4. Tres escenarios para 2024 en seguridad

**Pesimista:** La guerra entre Hamás e Israel se extiende a Oriente Medio. Rusia aprovecha el debilitamiento de los apoyos a Ucrania para ampliar su ocupación territorial y para continuar con sus campañas de desinformación contra los países que continúan apoyando a Ucrania. La evolución política en EEUU conlleva la disminución de su apoyo a Ucrania, lo que revierte en rápidos e importantes avances rusos a finales de año y tensa la relación transatlántica. Los regímenes autoritarios africanos aprovechan el ambiente hostil para disminuir la presencia e influencia occidental en África, al contrario que el terrorismo yihadista, que consolida su control territorial en amplias zonas del Sahel. El yihadismo global progresa y vuelven a producirse atentados en Europa cometidos por células y grupos con vínculos organizativos con al-Qaeda y Estado Islámico. La amenaza global del terrorismo y la desestabilización aumentan la presión migratoria sobre las fronteras de la UE y cada Estado miembro tiene que afrontar su problema migratorio sin una efectiva respuesta solidaria común.

**Previsión base:** la tensión crece en Oriente Medio y la hostilidad regional contra los gobiernos que apoyan a Israel se va contagiando a los países y sociedades africanas. El terrorismo yihadista aprovecha la situación para reforzarse en Oriente Medio y crecer en territorio africano, aunque sin derivar en insurgencia armada. En Europa, aumentan significativamente los atentados protagonizados por actores solitarios. Pese a la aprobación del Pacto de Migración y Asilo, su implementación resulta escasa, débil y conflictiva. La desestabilización en los países de origen acelera los flujos migratorios y algunos de ellos suspenden sus acuerdos de repatriación con los Estados europeos, con lo que se incrementa la presión migratoria hacia Europa y las tensiones sobre el reparto de la carga. Rusia consolida su control territorial en Ucrania y ésta precisa mayor ayuda de los países que la apoyan, como España

**Optimista:** continúan funcionando las medidas para la prevención de la radicalización en España y el terrorismo yihadista en Europa se limita a atentados cometidos por actores solitarios, con carácter aislado, poca sofisticación y baja letalidad. Los flujos migratorios irregulares continúan, pero el Pacto de Migración y Asilo de la UE progresa y permite paliar la presión migratoria sobre los países de entrada en la UE. Los conflictos en Ucrania y Gaza persisten, pero su nivel de violencia decae, con lo que disminuye la desestabilización inducida.

## 4 Clima y energía

### Resumen

En 2023 la UE demostró ser capaz de desacoplarse energéticamente de Rusia, sin sufrir desabastecimiento y manteniendo la cohesión política. España fue parte de la solución, exportando a niveles récord electricidad y gas, y sirviendo como *honest broker* durante la Presidencia del Consejo de la UE. Para 2024, y pese a los sobresaltos geopolíticos en Oriente Medio, se prevé un invierno tranquilo, con nuevos suministros e infraestructuras para diversificar del gas ruso y un ritmo acelerado de despliegue renovable. En materia de clima, la COP28 alcanzó acuerdos importantes, como la constitución de un fondo de Pérdidas y Daños con dotación inicial de 792<sup>10</sup> millones de dólares o la mención en la declaración final a una “transición para dejar atrás” los combustibles fósiles. En la UE, la agenda climática continuó siendo relevante en 2023 y se ha caracterizado por la conclusión de numerosos dossieres del paquete de implementación del Pacto Verde Europeo (el *Fit for 55*) bajo la Presidencia española del Consejo de la UE. De cara a 2024, las elecciones al Parlamento Europeo y las presidenciales de EEUU serán determinantes para el futuro del Pacto Verde Europeo y las negociaciones climáticas internacionales, respectivamente.

### 4.1. 2023 en clima y energía

Si 2022 estuvo marcado por la invasión rusa de Ucrania y el estallido de la mayor crisis energética europea desde los años 70, 2023 fue el año en que Europa consolidó su desacoplamiento energético de Rusia y evitó una crisis de suministro. 2023 también mostró que la crisis ha tenido un profundo impacto en la economía y la producción industrial europea. La fuerte reducción de la demanda de gas natural en Europa (en 2023 se sitúa un 20% por debajo de 2021, en buena parte por la destrucción de demanda industrial) y un incremento sin precedentes en la llegada de gas natural licuado (GNL) permitieron amortiguar el corte de suministro ruso. Los precios del gas en Europa han ido reflejando esta realidad, situándose durante verano y otoño en la horquilla de los 30-50€/MWh, lejos de los 12€/MWh de la década 2010-2020, pero también de los más de 200€/MWh alcanzados durante los peores meses de 2022 (Figura 1). Ni siquiera el recrudescimiento del conflicto palestino-israelí alteró sustancialmente el mercado del gas europeo, aunque sí hubo una sobre-reacción inicial de precios. Pese a que el gas de Israel es clave para las exportaciones de GNL de Egipto a la UE, la situación de los almacenamientos europeos (en máximos históricos cercanos al 96%), calmó el temor a los eventuales efectos de una escalada en la región.<sup>11</sup>

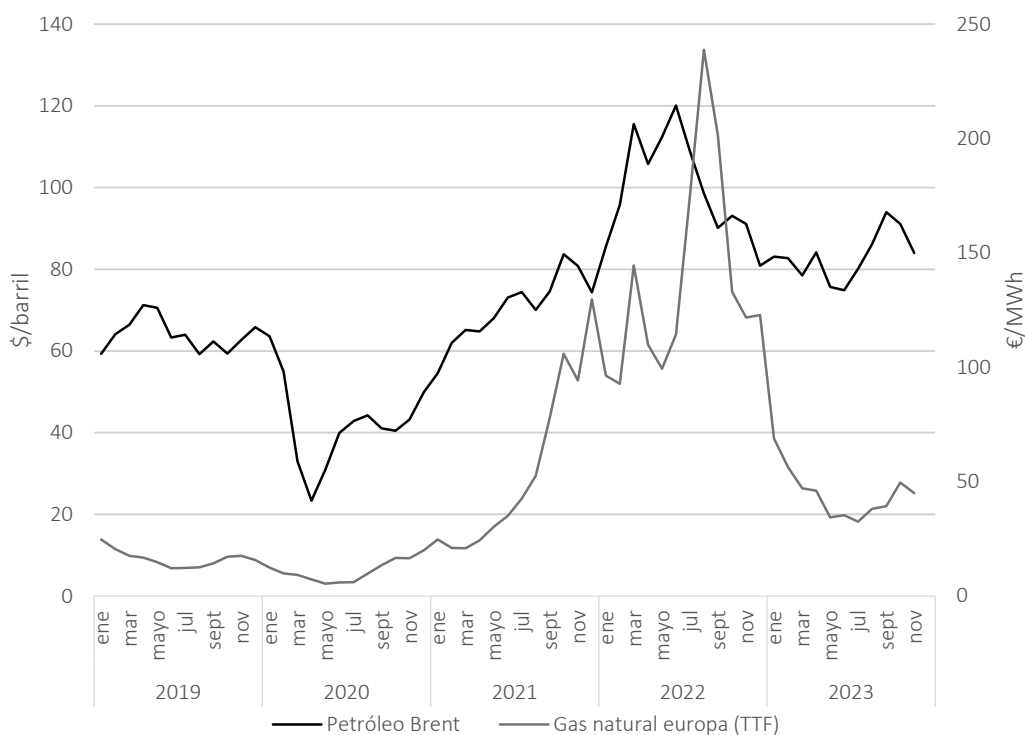
---

10 UAE (2023), The UAE Consensus. <https://cop28.com/UAConsensus>

11 Gonzalo Escribano e Ignacio Urbasos (2023), “Las consecuencias energéticas de la guerra entre Israel y Hamás”, Real Instituto Elcano, ARI 115/2023.

En el caso del petróleo, una reactivación económica en China más lenta de lo esperado, el empuje del petróleo de esquisto norteamericano y el impacto económico de la crisis energética compensaron los recortes anunciados por la Organización de Países Exportadores de Petróleo plus (OPEP+). A finales de 2023, la OPEP+ sólo fue capaz de acordar recortes voluntarios de producción y el petróleo perdió la barrera de los 80 dólares, antes de recuperarse por las tensiones en el mar Rojo. Los efectos sobre los ingresos rusos del *price cap* de 60 dólares por barril acordado por el G7 en diciembre de 2022 fueron desinflándose durante 2023 en paralelo al despliegue de una nueva logística petrolera con la aparición de la denominada "flota fantasma", constituida para transportar petróleo ruso, junto al venezolano y el iraní, al margen de esas restricciones.

**Figura 1. Precio medio mensual del gas natural en el TTF (eje derecho) y petróleo Brent (eje izquierdo), 2023**



Fuente: Dated Brent Platts y Dutch TTF Natural Gas Daily Futures ICE.

En Europa, la recuperación de la flota nuclear francesa y los niveles hídricos tras la sequía de 2022 contribuyeron a un descenso generalizado de los precios de la electricidad en el mercado mayorista, aunque estos se mantienen por encima de los niveles previos a la crisis. Los precios del CO<sub>2</sub> en el sistema de comercio de emisiones EU ETS no siguieron esta

tendencia decreciente, alcanzando por primera vez los 100 euros por tonelada equivalente en febrero de 2023, pero cayendo hasta los 80 a finales de año.

2023 se recordará como el año del retorno de la política industrial a Europa. Como respuesta a la *Inflation Reduction Act* (IRA) norteamericana y el ascenso tecnológico de China, la Comisión Europea publicó en abril la Ley de Industria Neta Cero y en noviembre la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales (*European Critical Raw Materials Act*). Aunque contienen un claro componente de seguridad energética al identificar las tecnologías descarbonizadas y los minerales necesarios para su producción como sus objetivos centrales. Este enfoque parece responder a una doble constatación tras la crisis energética: las vulnerabilidades geopolíticas que se desprenden de las dependencias comerciales y la necesidad de cumplir con las promesas de reindustrialización del Pacto Verde Europeo. En un año crítico para el sector eólico europeo, la UE anunció en octubre de 2023 el Plan de Acción para la Industria Eólica Europea. El objetivo de Plan es precisamente reforzar unas cadenas de suministro muy tensionadas por la inflación de los materiales y la creciente competencia asiática.

En el ámbito climático, los nueve años discurridos desde la adopción del Acuerdo de París han sido los más cálidos desde que existen registros, siendo 2023 previsiblemente el más cálido de todos según la Organización Meteorológica Mundial (WMO, 2023). En 2023 la temperatura en superficie ha sido 1,4°C (+/-0,12°C) mayor con respecto a 1850-1900 y la temperatura oceánica ha sido la mayor de las registradas en 65 años. El hielo antártico alcanzó su mínimo en febrero de 2023 desde 1979 y el nivel del mar alcanzó su mayor cota desde 1993. El año 2023 será recordado además por numerosos eventos meteorológicos extremos: olas de calor, incendios en Hawái, Canadá y Europa, e inundaciones en Grecia, Bulgaria, Turquía y Libia. Continúa la preocupación por la seguridad alimentaria y las migraciones, que pueden ser exacerbadas por el cambio climático.

La acción climática ha seguido plagada de dificultades en un contexto de incremento de las tensiones geopolíticas y de lenta recuperación económica. El informe de síntesis de los compromisos climáticos publicado en noviembre de 2023 por la secretaria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) indicaba que la implementación de los compromisos (NDC) actuales llevarían en 2030 a una reducción de las emisiones del 2% con respecto a 2019, cuando la ciencia indica que deberían reducirse como mínimo un 43%. Se vislumbra un posible máximo (pico) en la demanda de combustibles petróleo y gas antes de 2030 con las políticas de transición actuales, pero sigue siendo necesario aumentar la ambición climática internacional para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París.

La COP28 se presentaba como una cumbre difícil<sup>12</sup>, al celebrarse en un país productor de petróleo. La cita climática del año comenzaba con un suspenso en el primer examen global del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París, como reconocía el informe de síntesis de la CMNUCC sobre los avances logrados, entre otros documentos. Algunos de los principales elementos debatidos en Dubái fueron: la conclusión del primer examen (balance global o *Global Stocktake*, GST) del Acuerdo de París que debía plantear

---

12 Lara Lázaro (2023), "COP28: la gran evaluación", Real Instituto Elcano, ARI 120/2023.

acciones para cerrar las brechas de mitigación, adaptación, medios de implementación (financiación, transferencia de tecnología y aumento de las capacidades), la puesta en marcha y gobernanza del fondo para las pérdidas y los daños, el establecimiento de un marco para el objetivo global de adaptación y la esperada conclusión de las reglas para operativizar la cooperación voluntaria entre países (en el marco del artículo 6 del Acuerdo de París).

El primer GST concluyó con un texto que reafirma el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C para lo cual es necesario alcanzar el máximo en emisiones antes de 2025. El texto pone de manifiesto las brechas en la acción climática, aun reconociendo los avances derivados del Acuerdo de París. Como elementos novedosos de la decisión sobre el balance global, se hace una llamada a triplicar la potencia instalada de renovables y duplicar la tasa de mejora de eficiencia energética para 2030. Tras intensas negociaciones, y evitando el lenguaje del abandono (*phase-out*) o la reducción (*phase-down*), se logró incluir por primera vez en una decisión de la reunión de las Partes del Acuerdo de París una llamada a la “transición para dejar atrás” los combustibles fósiles (*transitioning away*), acelerando la acción en esta década, con el objetivo de alcanzar emisiones netas nulas en 2050. Además, el acuerdo reitera la llamada de *Sharm-el-Sheikh* para eliminar lo antes posible las subvenciones “ineficientes” a los combustibles fósiles que no aborden la pobreza energética ni las transiciones justas, pero sin fecha concreta. Además, a corto plazo se instaba a las Partes a que presenten objetivos ambiciosos de reducción de emisiones para el conjunto de sus economías en su próximas NDC que deberían estar informadas por las conclusiones del balance global.

Novedoso también fue que el primer día de la COP28 se llegó a un acuerdo histórico sobre la puesta en marcha del Fondo de Pérdidas y Daños, que EEUU denomina “fondo de respuesta a impactos climáticos”, queriendo evitar posibles implicaciones legales en materia de responsabilidad histórica de sus emisiones. Ningún país está obligado a contribuir, aunque se hace un llamamiento explícito a las naciones más desarrolladas, así como a fuentes de financiación alternativas. Las primeras aportaciones al Fondo de Pérdidas y Daños incluyeron las de Emiratos Árabes Unidos (100 millones de dólares), Alemania (100 millones de dólares), el Reino Unido (50 millones de dólares), EEUU (17 millones de dólares) y España (20 millones de euros), entre otros. La cifra es insuficiente para compensar las pérdidas y daños derivados del cambio climático, estimados en unos 25.000 millones de dólares al año de media en las dos últimas décadas contando únicamente las pérdidas y daños de los 55 países más vulnerables a los efectos del cambio climático. Los beneficiarios de dicho fondo serán los países menos desarrollados y que más sufren los impactos del cambio climático, con porcentajes mínimos asignados a los más empobrecidos y los Estados insulares.

En materia de adaptación, los avances fueron menores de lo esperado y las discusiones fundamentalmente técnicas, con las mayores divergencias centradas en torno a la financiación, un tema que se espera resurja en la COP29 en 2024. Se adoptó un marco para el Objetivo Global de Adaptación que, sin establecer objetivos cuantitativos sectoriales, emplaza a las Partes a reducir los efectos y aumentar la resiliencia en los ámbitos de agua, alimentación, salud, ecosistemas, infraestructura, erradicación de la pobreza y legado cultural, reconociéndose la naturaleza transfronteriza de los impactos del cambio climático



y de la adaptación. Además, se han establecido los siguientes objetivos a 2030 relativos a adaptación al cambio climático: todas las Partes del Acuerdo de París tendrán planes de adaptación informados por un análisis de riesgos, habrán avanzado en su implementación y en un sistema de monitorización, evaluación y aprendizaje para la adaptación. Además, se avanzará en la integración de la adaptación en otras estrategias y planes relacionados. Asimismo, en 2027 las Partes deberán contar con sistemas de alerta temprana, servicios de información y observación del clima. Los GST futuros incluirán información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de adaptación apoyado en un informe de síntesis que realizará la secretaría de la CMNUCC.

Otros temas relevantes no lograron resolverse en la COP28 o su resolución estaba prevista en la COP29. Entre los primeros destaca la conclusión de las discusiones sobre el artículo 6 del Acuerdo de París relativo a los enfoques cooperativos. Entre los segundos, los avances en financiación climática internacional, incluyendo el establecimiento de un nuevo objetivo colectivo cuantificado (*New Collective Quantified Goal*, NCQG) posterior a 2025, un tema que será clave en la COP29 de Bakú.

En la UE, la agenda climática ha continuado siendo relevante en 2023, pese a la apelación a una “pausa regulatoria” de algunos Estados miembros, y se ha caracterizado por la conclusión de numerosos dossiers del paquete de implementación del Pacto Verde Europeo, el conocido como *Fit for 55*, a excepción del acuerdo sobre la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía (ETD), dadas las dificultades para lograr un consenso. Bajo la Presidencia española, una de las prioridades ha sido impulsar la agenda verde, cerrando expedientes clave como la Directiva de Energías Renovables, que se esperaba fuera adoptada durante la Presidencia sueca, y expedientes complejos políticamente, como la aprobación de la Ley de Restauración de la Naturaleza o la reforma del mercado eléctrico. Además, se celebró la Cumbre UE-CELAC con el objetivo de reforzar las relaciones entre Europa y América Latina. La Cumbre se saldó con una Declaración Conjunta, una Hoja de Ruta UE-CELAC 2023-2025 y una Agenda de Inversiones *Global Gateway* UE-América Latina y el Caribe. También se firmaron memorandos de entendimiento con Chile, Uruguay y Argentina para inversiones en renovables y cooperación en cuanto a materias primas clave. No obstante, la ratificación del Acuerdo Comercial UE-Mercosur, con un importante componente medioambiental, sigue pendiente por la abierta oposición de Francia y otros países europeos.

En 2023 se esperaba que la conclusión de los dossiers mencionados con anterioridad en el marco del *Fit for 55* resultase en un aumento del objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), potencialmente del 57%, anunciado en 2022 por Frans Timmermans en la COP27. Sin embargo, finalmente no hubo consenso para hacer referencia explícita a esta cifra más ambiciosa en la actualización de las NCD de la UE y quedó fijado en al menos un 55% de aquí a 2030.

## 4.2. Energía y clima en España en 2023

España confirmó en 2023 ser uno de los países europeos menos afectados por el desacoplamiento energético de Rusia, padeciendo la crisis desde una posición de relativa

distancia, gracias a su condición de “isla energética”. Ni la seguridad de suministro ni la integridad de las infraestructuras asociadas han estado en riesgo (a diferencia de muchos Estados miembros). La crisis energética ha permitido a España reconfigurar su posición periférica en la UE en materia energética y ganar protagonismo, en parte con la ayuda de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE. Tanto desde el punto de vista de los intercambios físicos, pues España continuó exportando gas y electricidad a niveles récord durante 2023, como tomando la iniciativa en las prioridades estratégicas de la UE.

España ha aportado políticas heterodoxas frente a la crisis que, a pesar de ser recibidas inicialmente con escepticismo, han marcado buena parte de la agenda energética europea en los debates frente a la crisis del gas. La reforma del mercado eléctrico, cerrada durante la Presidencia española del Consejo de la UE, ha conseguido desacoplar parcialmente el precio del gas natural (y el carbono) del precio mayorista del mercado eléctrico a través de contratos por diferencia; aunque lejos de propuestas de máximos al estar sometida a la pinza de Francia en lo nuclear y Alemania en ayudas de Estado. Otra propuesta innovadora es la creación de la plataforma europea conjunta de compra de gas natural *AggregateEU*. La Cumbre UE-CELAC, y su destacado contenido energético y climático, puede considerarse otra contribución relevante.

La energía solar siguió la estela del 2022, alcanzando niveles récord de instalaciones, tanto a escala comercial como de forma descentralizada en hogares y comercios. El emergente sector del hidrógeno español y europeo experimentó un necesario redimensionamiento de las ambiciones asociadas a la molécula. Después de unos objetivos excesivamente ambiciosos y optimistas en *REPowerEU*, sólo una pequeña parte de los mega-proyectos ha llegado a la decisión final de inversión (FID), ante la constatación de que ni los precios del hidrógeno renovable caerán tan rápido como se pensaba, ni su demanda crecerá a corto plazo si no es competitiva con sus alternativas fósiles.

En lo relativo a la gobernanza climática española, 2023 ha supuesto la continuación de la implementación del Marco Estratégico de Energía y Clima, destacando la publicación del borrador para la actualización del Plan Nacional de Energía y Clima (PNIEC) 2023-2030 que contempla 46 medidas nuevas o actualizadas e incorpora mayor ambición climática en consonancia con los objetivos europeos. El PNIEC establece un objetivo de reducción de emisiones (32% en 2030 en comparación con las emisiones de 1990, frente al 23% del PNIEC anterior), de renovables (48% sobre el uso final de la energía y 81% de la generación eléctrica proveniente de renovables en 2030, frente al 42% y el 74% del PNIEC anterior) y de eficiencia energética (44% de mejora en la eficiencia energética en comparación con el escenario de 2007). El borrador actualizado prevé un parque con 5,5 millones de vehículos eléctricos al final de la década. Se espera que la consecución de los objetivos anteriores posibilite tanto una menor dependencia energética, que se situaría en el 51% en 2030, como el ahorro de 90.700 millones de euros derivado de la reducción en la importación de combustibles fósiles. La inversión necesaria para alcanzar estos objetivos se estima en 294.000 millones de euros, de los cuales el 85% (249.900 millones de euros) correrían a cargo del sector privado y el 70% de las inversiones públicas restantes (30.870 millones) serían financiadas por fondos *NextGenerationEU*.

Por su vinculación con el marco integrado de energía y clima, merecen mención especial las “Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático” y la nueva “Planificación Hidrológica de Tercer Ciclo 2022-2027” que, por primera vez, integra variables y nuevos escenarios climáticos y busca la coherencia con los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático en sectores como el energético. El agua se encuentra en el centro de la adaptación al cambio climático y tiene especial relevancia en España, donde 2023 ha estado marcado por la sequía. A finales de año, el 14,6% del territorio nacional estaba en emergencia por escasez de agua y el 27,4% en alerta debido a que la precipitación media global se situaba, en el año hidrológico 2022-2023, un 17,1% por debajo del valor normal de referencia de los mismos meses del periodo 1991-2020. Para actuar frente a la sequía, además de los Planes Especiales de Sequía (PES) y del PERTE de digitalización del agua, con una inversión de 3.060 millones de euros para el despliegue de nuevas tecnologías y *big data* para avanzar en la gestión del agua y las sequías, se impulsaron medidas extraordinarias en el sector agrario, recogidas, fundamentalmente, en el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes y la ejecución de obras de emergencia, dotado con 1.400 millones de euros y en el RD 4/2022, de 15 de marzo, con ayudas directas y otras medidas de apoyo para el sector agrario y pesquero por un valor superior a los 4.000 millones de euros.

### 4.3. 2024 en clima y energía

Las perspectivas para 2024 apuntaban a una normalización de los mercados energéticos por la consolidación de la basculación de las exportaciones rusas de Europa hacia Asia, la entrada de nuevos volúmenes de GNL y la finalización de nuevas terminales regasificadoras en la UE. Las decisiones de la OPEP+ son más complejas de predecir, aunque se especula que su objetivo es mantener el precio del barril por debajo de la barrera psicológica de los 100 dólares, pero manteniendo un suelo cercano a los 80 dólares que no amenace la estabilidad fiscal de los países del Golfo. El desarrollo del conflicto en Ucrania, así como el futuro político de Venezuela, parecen eventos relevantes para el mercado del crudo durante el 2024, sin olvidar posibles tensiones entre Israel, EEUU e Irán, o el riesgo recurrente de una nueva escalada en Libia. Como resultado de los recortes de la OPEP+, la capacidad ociosa (*spare capacity*) de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos habría alcanzado más de cuatro millones de barriles diarios. Estos volúmenes deberían ser suficientes para, en ausencia de motivaciones comerciales o geopolíticas, amortiguar en 2024 una disrupción sustancial por el lado de la oferta.

A finales de 2023, los mercados de gas y petróleo se vieron afectados por otra sacudida geopolítica que frenó la caída en los precios. La intensificación de los ataques huzí contra buques mercantes en las proximidades del estrecho de Bab el Mandeb obligaron primero a las principales navieras del mundo a dejar de operar en el mar Rojo. A continuación, BP anunció que dejaba de mandar sus petroleros por esa ruta y los primeros cargamentos de GNL tomaron la del cabo de Buena Esperanza. Las previsiones acerca del efecto de la crisis del mar Rojo son inciertas, pero la decisión de aumentar la disuasión incrementando la presencia naval en la zona calmó las tensiones de precios y parece haber consenso en que la capacidad de los huzí para restringir el tráfico marítimo por el mar Rojo es limitada si se ponen los recursos necesarios para impedirlo.

2024 en energía y clima también estará marcado por el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024, claves para definir el futuro del Pacto Verde. Y, al otro lado del Atlántico, por las elecciones presidenciales de EEUU, donde las incertidumbres se sitúan más en la política climática que en la aplicación de la IRA. Los resultados de ambas pueden aumentar el riesgo de retroceso climático. Las importaciones europeas de GNL y petróleo desde EEUU, cruciales para mantener el desacoplamiento energético europeo de Rusia, no deberían verse alteradas por el resultado. Aunque niveles elevados de precios domésticos del gas y la electricidad en EEUU podrían reabrir el debate sobre una eventual restricción de las exportaciones, la lógica de mercado imperante en el país dificultaría su materialización.

En cuanto a la agenda climática global, es fundamental que los compromisos que se han acordado durante la COP28 se traduzcan en políticas y marcos regulatorios que proporcionen las señales adecuadas para dinamizar el ingente volumen de inversiones necesario para la descarbonización. Algunos de los retos pendientes para la COP29 de Azerbaiyán incluyen: cerrar las diversas brechas de ambición climática; aumentar la financiación climática internacional con el establecimiento de un nuevo objetivo a partir de 2025; avanzar en la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos y la reforma de la arquitectura financiera multilateral; consolidar los progresos en materia de adaptación ahondando en el debate sobre adaptación transformacional; la renovación del plan de acción de género; el avance en la transición para dejar atrás los combustibles fósiles y sus subsidios; y la inclusión de la llamada a la descarbonización, al aumento de las renovables y a la aceleración de la descarbonización del transporte. Todo ello enmarcado en la nueva ronda de NDC que se presentarán entre finales de 2024 y 2025.

Vinculado al proceso de negociación climática internacional, según la Ley Climática de la UE, la Comisión Europea debería proponer un objetivo de descarbonización para 2040 seis meses después de la conclusión del GST, así como el presupuesto de carbono para el período 2030-2050. El Consejo Científico Asesor Europeo sobre Cambio Climático (ESABCC) publicó un informe en junio de 2022 recomendando una reducción del 90% al 95% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2040 en comparación con los niveles de 1990, lo que corresponde a un presupuesto de carbono que oscila entre 11 GtCO<sub>2</sub>e y 14 GtCO<sub>2</sub>e. El comisario Hoekstra y el vicepresidente Maroš Šefčovič han mostrado apoyo al objetivo del 90%, pero no está claro si la UE adoptará finalmente esa meta. Durante 2024 los Estados miembros de la UE presentarán la versión final de sus Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (NECP, por sus siglas en inglés) y se debería llevar a cabo la implementación de los dosieres aprobados durante este ciclo, donde la aceptación social será esencial para alcanzar las emisiones netas nulas en 2050.

#### *4.4. España 2024 en clima y energía*

Se espera que España siga beneficiándose de la moderación de los precios energéticos y continúe su rápido despliegue de renovables, especialmente solar fotovoltaica. Se prevé también la entrada en funcionamiento comercial de los primeros grandes proyectos de almacenamiento estacional con baterías. 2024 será clave para el futuro de la industria

automovilística española, con posibles anuncios de inversiones en plantas de baterías y vehículos eléctricos. En España, con una importante base manufacturera e investigación en aerogeneradores, la implementación del mencionado Plan de Acción para la industria eólica europea y el previsible rescate a Siemens Gamesa definirán el futuro de un sector estratégico en crisis desde 2021. Los fondos del Plan de Recuperación y Resiliencia deberían ayudar a atraer inversión a los sectores mencionados e impulsar otros proyectos industriales prometedores en torno al hidrógeno asociados a la metalurgia, los fertilizantes y los combustibles sintéticos.<sup>13</sup> Finalmente, el retorno del embajador de Argelia a Madrid debería facilitar el acercamiento de España con su principal socio energético, aportando mayor certidumbre al suministro de gas natural y a las relaciones comerciales bilaterales.

En clima, 2024 estará marcado por la aprobación definitiva del PNIEC, cuyo borrador de actualización ha sido considerado muy ambicioso por académicos y partes interesadas. Para que el PNIEC se implemente con éxito se requiere una mayor participación de los *stakeholders*. También existe preocupación entre los expertos con respecto a los objetivos actuales de almacenamiento, interconexiones y los incluidos en el plan para el sector del transporte, entre otros. Se espera que se avance también en distintos elementos del Marco Estratégico de Energía y Clima, incluyendo aspectos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética como la creación del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética. Dependiendo de su gobernanza, medios e independencia, el comité podría ayudar a alinear las decisiones de política climática con el mejor conocimiento científico, con independencia de los vaivenes políticos. Se revisará también la Estrategia de Transición Justa (ETJ). En el ámbito del agua se espera que todas las reformas puestas en marcha durante 2023 acaben de completarse, dando lugar a una implementación eficiente que propicie un cambio significativo y permita alcanzar un buen estado de las masas de agua en 2027, con una gestión más resiliente y ajustada a la realidad climática de España.

#### 4.5. Tres escenarios para 2024 en clima y energía

**Pesimista:** ante un incremento sustancial de los precios del petróleo y el gas debido a un agravamiento de la situación en Oriente Medio, los Estados miembros deciden ralentizar el desacoplamiento de las relaciones energéticas con Rusia. Se relaja la supervisión del techo de precios al petróleo ruso, aumentan las importaciones de GNL de Rusia y se recuperan algunas de las realizadas por gasoducto. Un Parlamento Europeo con gran representación euroescéptica y contraria al Pacto Verde daña la credibilidad de la política climática y la transición energética de la UE, tanto en Europa como en su acción exterior. El coche eléctrico, el hidrógeno renovable y la industria eólica europea pierden dinamismo frente a China y EEUU mientras la UE no es capaz de incorporar a sus socios y vecinos a la transición energética. Las políticas climáticas y ambientales pierden prioridad ante el empeoramiento de la situación geopolítica y económica, y el GST no impacta los compromisos climáticos nacionales. Las brechas de financiación y adaptación se amplían, llegando a la COP30 de Brasil sin compromisos ni políticas climáticas ambiciosas.

---

<sup>13</sup> Gonzalo Escribano e Ignacio Urbasos (2023), "La dimensión internacional de la visión española del hidrógeno", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 2/2023.

**Previsión base:** surgen nuevas dificultades en el mercado internacional del gas natural y el petróleo, que fragmentan la política energética europea y ralentizan el desacoplamiento gasista de Rusia, manteniendo las importaciones europeas de GNL ruso y algunas por gasoducto. La guerra entre Israel y Hamás se desborda a la región y eleva la prima de riesgo geopolítico del petróleo y el gas sin llegar a provocar interrupciones de suministro ni grandes subidas de precios. Se mantiene el despliegue renovable en energía solar pero la industria eólica afronta problemas industriales y de aceptación social, mientras se consolidan las soluciones y políticas nucleares en algunos países. Las políticas climáticas, energéticas e industriales reducen su componente de descarbonización cooperativa y optan por sendas proteccionistas que fragmentan las cadenas industriales descarbonizadas. La agenda climática mantiene la tónica de 2023, insuficiente a nivel internacional. A ello se suma la falta de avances en el cierre de las brechas existentes en materia de adaptación y financiación.

**Optimista:** se confirma un rápido desacoplamiento energético de Rusia. Una política energética europea decidida y concertada acelera la transición energética, el ahorro, la eficiencia, el despliegue de renovables y la electrificación del transporte, conciliando ambición climática y seguridad de abastecimiento. El Pacto Verde Europeo es refrendado con un buen resultado en las elecciones europeas de partidos moderados y se aplican políticas energéticas e industriales ambiciosas para avanzar en una descarbonización abierta a la cooperación multilateral y a los socios europeos. Para la agenda climática, un escenario verde supondría que el GST que concluyó en la COP28 tiene un efecto significativo en la revisión de los NDC a nivel nacional. En este escenario se adoptarían políticas y marcos regulatorios para dinamizar las inversiones necesarias en descarbonización. Todo ello ayuda a avanzar en la eliminación de las brechas climáticas en mitigación, adaptación y financiación mediante una transición justa e inclusiva para el abandono gradual, ordenado y equitativo de los combustibles fósiles y el despliegue de renovables.

## 5 Economía y tecnología

### *Resumen*

La desaceleración suave pero persistente en la que la economía global lleva inmersa dos años impide vislumbrar con optimismo un 2024 para el que se esperan políticas monetarias y fiscales restrictivas, la persistencia de fenómenos climáticos extremos y una intensificación de los conflictos geopolíticos. En este contexto de crecientes riesgos de fragmentación global, volatilidad en los precios de las materias primas, incertidumbre financiera y más que probables perturbaciones comerciales, la UE seguirá profundizando en su política de autonomía estratégica y seguridad económica en favor de la diversificación y la reducción de riesgos.

A pesar de su relativo buen comportamiento en 2023, España no será ajena a esta dinámica de desaceleración global, en un año en el que debería iniciar una senda de consolidación fiscal a la vista del decaimiento de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien los fondos *NextGenerationEU* permitirán compatibilizar la disciplina fiscal con el impulso inversor. Asimismo, para reducir la creciente brecha de renta per cápita con la Eurozona, se deberían implementar reformas que en un contexto de envejecimiento poblacional favorezcan el aumento de la productividad y del empleo. Mientras, en materia digital e innovadora el objetivo de España pasará por mantener el liderazgo europeo en el desarrollo de infraestructura de nube de datos, acelerar los esfuerzos en habilidades digitales, mejorar la investigación y comercialización de la investigación, y contribuir al debate sobre los riesgos que suponen las tecnologías críticas para la seguridad económica.

### *5.1. Perspectivas de crecimiento global*

La economía global sigue en una suave desaceleración. No tan profunda como la vaticinada en 2022 y 2023, pero sí suficiente para que las perspectivas de los próximos años sean poco optimistas. El menor dinamismo tras el rebote postpandemia no ha impedido que las tasas de desempleo sigan en mínimos históricos (y bajando). Pero existen importantes riesgos a futuro, sobre todo si la inflación vuelve a repuntar y la geopolítica sigue generando incertidumbre, volatilidad en los precios de la energía y una mayor fragmentación comercial.

Como señala el Fondo Monetario Internacional (FMI), los países avanzados y los emergentes crecerán a un nivel similar al del año pasado: un 1,4% el primer grupo y un 4% el segundo, lo que se traduciría en un crecimiento global del 2,9%, ligeramente por debajo de 2023. Dicha cifra, bastante baja en perspectiva histórica, seguiría alejando a la economía mundial de la senda de crecimiento prepandémica y dificultaría la convergencia de la mayoría de los países en desarrollo con los avanzados.

Más allá de esta previsión global, existen notables diferencias entre países, incluso dentro de ambos grupos de desarrollo. El crecimiento conseguiría mantenerse por encima del 1% en EEUU, Japón, España, Francia y Canadá, en estos dos últimos países incluso experimentando una ligera aceleración. El Reino Unido, Italia y Alemania no superarían dicho umbral, aunque el país germano lograría salir de la recesión sufrida en 2023. La India experimentaría una expansión del PIB superior al 6%, pero China de poco más del 4%, dando continuidad, tras la disrupción pandémica, a la suave, aunque persistente, desaceleración experimentada a lo largo de la última década. En cuanto a Rusia, las previsiones apuntan que, con un crecimiento del 1,1%, será capaz de seguir amortiguando las consecuencias económicas de las sanciones internacionales tras su invasión de Ucrania.

El FMI alerta de que el crecimiento podría desacelerarse todavía más, debido a tres motivos. Primero, el endurecimiento de las políticas monetarias a niveles no vistos en las últimas décadas, con tipos de interés ya por encima del 5% en los países avanzados, seguirá contribuyendo al freno de los precios y al anclaje de las expectativas de inflación. Sin duda la inflación ha sido estos últimos años el “enemigo público número uno”. Pero la restricción del crédito continuará deteriorando los indicadores de consumo e inversión (con efectos especialmente negativos en los sectores inmobiliario e industrial, este último todavía renqueante desde la pandemia), pudiendo provocar nuevos episodios de inestabilidad financiera, como los que abocaron a la quiebra en 2023 a cuatro bancos regionales de EEUU y al suizo Credit Suisse. Las subidas de tipos también tensionan las cuentas públicas de países sobreendeudados.

Segundo, la progresiva normalización de una política fiscal inusualmente expansiva en los últimos años por parte de los países avanzados para hacer frente tanto al COVID-19 como al impacto económico de la guerra en Ucrania. Asimismo, se estaría agotando el ahorro acumulado por muchas familias durante los meses de confinamiento, especialmente en EEUU. Todo ello a la vez que en buena parte de los países en desarrollo –que no pudieron implementar medidas fiscales y sanitarias tan intensas– todavía gestionan el efecto económico de la pandemia.

Finalmente, en los últimos años se ha podido corroborar cómo los fenómenos climáticos extremos se suceden cada vez con mayor frecuencia e intensidad. Cabe esperar que en 2024 continúe el incremento de huracanes, incendios, sequías y demás catástrofes, con sus correspondientes efectos devastadores sobre la actividad productiva del territorio.

En el ámbito geopolítico, no puede descartarse un recrudecimiento de la guerra en Ucrania, que se sumaría al enfrentamiento entre Israel y la organización terrorista Hamás, de momento circunscrito a la Franja de Gaza. Tal escenario supondría una nueva perturbación del comercio mundial, especialmente de los mercados energético y alimenticio, incidiendo en un contexto en el que, en ausencia de una OMC plenamente operativa, ya se empieza a percibir cierta fragmentación de la economía mundial. Es el caso, por ejemplo, del mercado de materias primas, compuesto de bienes difícilmente sustituibles, con baja elasticidad de demanda y de oferta muy concentrada. Las restricciones al comercio en los últimos años han sido más acusadas en este tipo de productos. De continuar, dicha fragmentación podría alterar los precios no sólo con fuertes subidas en minerales críticos y alimentos (en detrimento



de muchos países de renta baja), sino también con una mayor volatilidad que aumentaría la incertidumbre y dificultaría la formación de *stocks* de seguridad. El FMI considera, además, que la fragmentación de estos mercados desincentivaría la inversión en energías renovables y vehículos eléctricos, que podría ser un 30% inferior a la necesaria.

Tampoco deberían perderse de vista ciertos riesgos específicos asociados a China, EEUU y la propia relación entre ambos. En 2024 el crecimiento chino seguirá lastrado por problemas estructurales: desinflamiento de la burbuja inmobiliaria, excesiva deuda local y regional (tanto en gobiernos como bancos). A esto se une el desempleo juvenil, el envejecimiento de la población y las tensiones geopolíticas, que minarán la confianza del consumidor. China aumentará su déficit público e intentará estimular su economía, pero también redoblará sus esfuerzos en política industrial. Seguirá apostando por aumentar sus exportaciones, de un valor añadido cada vez mayor (como, por ejemplo, los coches eléctricos). Eso generará tensiones con sus socios comerciales, incluida la UE. Cabe la posibilidad de que el gobierno chino rectifique e intente liberalizar ciertos sectores, pero es poco probable teniendo en cuenta que, en el escenario geopolítico actual, la prioridad de Xi Jinping es el control y la seguridad.

En EEUU, aunque la evolución macroeconómica ha sorprendido al alza, la polarización política sigue siendo extrema. La parálisis del Congreso y la incertidumbre asociada a posibles cambios en la Casa Blanca en 2024 pueden generar importantes efectos adversos tanto para la economía mundial como para los intereses de Europa y España. Además, tanto una (improbable) invasión de China sobre Taiwán como una escalada del conflicto en Oriente Medio, que involucrase a Irán, Rusia y EEUU, devastarían la economía global.

Por último, la seguridad económica y el *de-risking* seguirán ocupando un papel central en la economía global. También en la UE, donde se seguirá llenando de contenido el término "autonomía estratégica". La Comisión Europea y el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron su Estrategia de Seguridad Económica en junio de 2023, para promover, proteger y fomentar partenariados, reduciendo las dependencias de alto riesgo y fomentando la diversificación. Para la UE, que no quiere cerrarse al mundo, será clave avanzar en nuevos acuerdos comerciales y de inversión que le permitan diversificar proveedores, evitar la desglobalización y aumentar la seguridad. Las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la India avanzan muy lentamente, pero resultan fundamentales para atraer a la mayor democracia del mundo a la órbita occidental, evitando el liderazgo de China en el denominado "sur global", aunque la India no sustituirá a China como fábrica del mundo. El Acuerdo con el Mercosur, bloqueado por presiones proteccionistas europeas disfrazadas de preocupación medioambiental, no termina de arrancar, en perjuicio no sólo de la economía mundial y del libre comercio, sino también de la credibilidad del compromiso europeo con América Latina. Asimismo, la UE y España necesitan encontrar una respuesta adecuada a las inversiones y subvenciones de la IRA de EEUU, que amenaza con crear ventajas competitivas para las empresas que se ubiquen en Norteamérica.

### 5.2. Sector financiero y bancario

Las turbulencias financieras de marzo de 2023 no afectaron de manera relevante a la UE, poniendo de manifiesto la fortaleza del marco institucional europeo. Primero, desde el punto de vista regulatorio. En EEUU –no así en la UE–, las entidades de tamaño mediano están exentas o son tratadas muy preferentemente en términos de requisitos prudenciales de capital y liquidez. Segundo, desde la supervisión del modelo de negocio de los bancos es esencial. Como demuestra el caso de Silicon Valley Bank, no basta con tener entidades bien capitalizadas y con buenas ratios de liquidez. El principal ejercicio supervisor de la unión bancaria, el proceso de revisión y evaluación supervisora, toma en cuenta el modelo de negocio como uno de los cuatro elementos a supervisar. Tercero, desde el punto de vista del modelo de negocio, los bancos de la UE tienen con carácter general una base de clientes más diversificada. Aunque los depósitos no garantizados constituyen una fuente de financiación importante también en la UE, son más relevantes en bancos con modelos de negocio muy diversificados, tanto por el lado del activo como por el del pasivo. Y cuarto, como consecuencia de todo lo anterior, las subidas de tipos de interés tienen un doble efecto sobre los bancos: por un lado, positivo, al producirse un aumento de los márgenes netos de intereses; por otro, negativo, al registrarse aumentos de la morosidad y los costes de financiación. Pero las expectativas de las principales autoridades financieras de la UE, que se están viendo verificadas, es que el neto sea positivo.

Las pruebas de resistencia del 28 de julio muestran un sector bancario europeo resistente. Primero, los bancos de la UE se encuentran en una situación de partida mejor que la de 2021, con unos mayores niveles de ingresos, rentabilidad y calidad de los activos y menores ratios de activos dudosos. Segundo, cuentan con suficiente capital para hacer frente a un escenario adverso. En un escenario adverso, el CET1 medio en 2025 estaría en el 10,36%, casi 200 puntos básicos por encima del requisito mínimo del 8,5%. Tercero, tanto en el escenario base como en el adverso, destaca el efecto positivo del incremento del margen neto de intereses, que se explicaría principalmente por el incremento de los tipos. Por el lado negativo, en ambos escenarios habría que hacer referencia al aumento de los gastos de explotación, con un impacto de casi 1.000 puntos básicos en términos de consumo de capital.

En los últimos meses, la rentabilidad y solvencia del sector bancario europeo han presentado una evolución favorable. Las tasas de morosidad han descendido y se han normalizado las condiciones en los mercados de financiación bancaria mayorista. No obstante, en un entorno de elevados tipos de interés, los costes de financiación del sector bancario aumentarán. Es probable que se registre un incremento de las tasas de morosidad, lo que podría generar la necesidad de absorber pérdidas. Por ello, las entidades tienen que emplear la actual rentabilidad como primera línea de defensa y reforzar su capacidad de resistencia frente a eventuales escenarios adversos.

A pesar del éxito del modelo institucional europeo, es indudable que está incompleto. Finalizar la Unión Bancaria, entre otras reformas con la introducción de un Fondo de Garantía de Depósitos Único y un mecanismo de provisión de liquidez en resolución, es fundamental para garantizar la resiliencia del sector. Por último, el sector financiero no bancario está

acumulando riesgos de manera creciente y su importancia en la zona euro es cada vez mayor, por lo que una adecuada monitorización es fundamental.

### 5.3. Perspectivas económicas para España

La economía española está resistiendo mejor que otras economías europeas gracias a su composición sectorial, con un fuerte peso del sector servicios frente al manufacturero, a la menor exposición comercial a China y Rusia y a la mejor resistencia de la industria intensiva en energía. A pesar de ello, es de esperar que el crecimiento se desacelere en 2024 debido, entre otros motivos, a la ralentización de la actividad global, al menor dinamismo esperado del turismo extranjero –que ya ha superado niveles previos a la pandemia–, a la retirada de algunas medidas de apoyo fiscal frente a la crisis energética y al endurecimiento de la política monetaria, que a pesar de estarse transmitiendo con menos fuerza que en episodios anteriores aún tiene recorrido.

España afronta 2024, año en que dejará de ser aplicable la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con una elevada ratio de deuda pública sobre el PIB (en el entorno del 110%) y un déficit fiscal estructural superior al 3%. Ello aconseja iniciar una senda de consolidación fiscal en la que se empiecen a registrar superávits estructurales. Las nuevas reglas fiscales europeas –parte esencial de un debate de mucho más calado sobre la gobernanza económica europea– afectarán mucho a España.

El acuerdo del Consejo de la UE de diciembre de 2023, pendiente aún de negociación con el Parlamento Europeo, establece la fijación de sendas de ajuste hacia el equilibrio presupuestario diferenciadas para cada país, con un cumplimiento basado en una variable observable como el gasto primario neto, así como la supresión de la regla de reducción anual de un veinteavo de la deuda y la posibilidad de alargar la duración del ajuste de cuatro a siete años si se hacen reformas estructurales, aporta una mayor claridad y flexibilidad que las reglas anteriores. Sin embargo, la exigencia de salvaguardas como la reducción mínima media anual de entre el 0,4% y el 0,5% del déficit estructural y de entre el 0,5% y el 1% del nivel de deuda, supondrán un esfuerzo de ajuste considerable.

La resistencia de la Comisión y del Consejo a contemplar la posibilidad de establecer una capacidad fiscal europea permanente hará que, una vez terminen los fondos *NextGenerationEU*, la inversión de los países endeudados como España quede constreñida por su margen fiscal, hipotecando el crecimiento y la productividad futuras. De ahí la importancia de lanzar cuanto antes a los mercados señales de compromiso con la estabilidad fiscal y de seriedad a la hora de gestionar gastos estructurales y de acelerar la anunciada –y nunca aplicada– reforma fiscal que proporcione ingresos estructurales.

En todo caso, gracias a los fondos *NextGenerationEU*, en los primeros años España podrá compatibilizar la disciplina fiscal con el impulso inversor, haciendo que la economía no pierda fuelle por ese lado. En este sentido, es fundamental continuar con el cumplimiento de los hitos y objetivos asociados al Plan Nacional de Recuperación de España, para que continúe el calendario previsto de desembolsos por parte de la Comisión. También acelerar la absorción

de estos fondos, especialmente teniendo en cuenta la fecha límite de disponibilidad de 2026.

La brecha entre la renta per cápita en España y la zona euro alcanzó su mínimo histórico en el año 2005, situándose por debajo del 9%. Pero en los últimos años ha vuelto a crecer, alcanzando el 17%. Para revertir este proceso, es fundamental aumentar la productividad y la tasa de empleo, especialmente ante un panorama de creciente envejecimiento poblacional. Como explica el *Informe Anual* del Banco de España de 2022, la menor productividad viene razonada por una insuficiente innovación. Con el fin de impulsarla, es necesario trabajar en cuatro frentes: el fomento del crecimiento empresarial y los mecanismos de reasignación de los factores productivos entre empresas y sectores; el impulso de las actividades de innovación propiamente dichas; el incremento del capital humano; y el reforzamiento del papel vertebrador de instituciones y administraciones públicas.

En cuanto al empleo, la resiliencia del mercado de trabajo en los últimos años no debería darse por garantizada, sobre todo en un contexto global de desaceleración económica. Todo apunta al éxito de la reforma laboral aprobada en 2022, pero para conocer todos sus efectos se requiere un horizonte temporal más amplio y una evaluación multidimensional de variables como el empleo, el paro, los salarios, la productividad, el consumo y el ahorro de los hogares. Los resultados de esta evaluación deberían ir acompañados de reformas ambiciosas en ámbitos como las políticas activas y pasivas de empleo, el sistema educativo, los programas de protección social y las políticas migratorias.

Por último, el Gobierno ha puesto en marcha dos Códigos de Buenas Prácticas para las modificaciones de las condiciones de los préstamos hipotecarios de hogares vulnerables o en riesgo de serlo, suscritos por buena parte del sector bancario. No se ha producido el traslado pleno del aumento de los tipos de interés a los préstamos hipotecarios a tipos de interés variable, y el Banco de España estima que alrededor del 30% de las hipotecas a tipo variable experimentarán una revisión al alza de más de un punto porcentual en los 12 meses posteriores a junio de 2023. Por ello, es vital monitorizar de cerca la efectividad de estos Códigos.

### *5.4. Agenda tecnológica y de innovación*

España ha liderado durante la Presidencia del Consejo de la UE importantes expedientes legislativos en materia de regulación tecnológica, como el reglamento de Inteligencia Artificial, la actualización del marco de identidad digital europea y los avances en reglamentos como la Ley de Cibersolidaridad. El reto en 2024 será mantener este empuje, en un contexto de tensión global y regulatoria entre los modelos tecno-autoritario chino, tecno-libertario estadounidense y uno centrado en valores europeos. Pero, la agenda tecnológica y de innovación no es sólo regulatoria. También son fundamentales: la economía, la seguridad y la gobernanza internacional.

En el ámbito económico, España necesita aprovechar su posición de liderazgo como Presidencia del Consejo Asesor Gubernamental a nivel europeo de GAIA-X, que empezó en 2023 y termina en 2024, y cuyo objetivo es ser el punto de contacto entre todos los *hubs* nacionales, la Comisión Europea y los gobiernos. El objetivo es desplegar infraestructura de nube de datos abierta, federada, interoperable y reversible, y la meta final es fomentar una autonomía tecnológica de los actores europeos.

Es en el ámbito de las contribuciones de cada Estado miembro a dicha autonomía donde ha ocurrido un cambio que obliga a España a mantener su desempeño en madurez y crecimiento tecnológicos. Si hasta 2022 la Comisión Europea publicaba anualmente el “Índice de Economía y Sociedad Digital”, en el que España se situaba a la cabeza –7º lugar–, de 2023 en adelante no se realizarán *rankings*, sino hojas de ruta nacionales para apoyar los objetivos de la Década Digital 2030. En infraestructura y gobierno digital, España se encuentra en una buena posición; pero necesita acelerar esfuerzos en habilidades digitales, tanto para las personas que entran al mercado laboral como para aquellas que necesitan un reciclaje profesional, así como en la introducción de tecnologías digitales –no sólo básicas, también avanzadas– a empresas, en especial pymes y *start-ups*.

La economía digital ya representa el 15% del PIB de España, casi cinco puntos más que en 2011. Ahora bien, la agenda tecnológica no es sólo digital. También tiene que ver con la agenda de innovación. En este ámbito, España se encuentra en el puesto 16 de 27. La Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 necesita seguir desarrollándose para mejorar la madurez innovadora, que padece de una falta de financiación en investigación y una limitada comercialización de la misma al mercado. La oportunidad aparece con las contribuciones en materia de políticas públicas que España está realizando a la Comisión Europea a través de la Nueva Agenda de Innovación, mediante la cual se pretende innovar en contratación pública (por ejemplo, *sandboxes* reguladores, bancos de pruebas, laboratorios vivos y contratación pública para la innovación); así como la creación de Valles Regionales de Innovación, donde los Fondos de Recuperación necesitan ser capaces de demostrar su impacto real y efectivo.

Por otro lado, España debe contribuir activamente al debate de la formulación de riesgos a la seguridad económica que las tecnologías críticas presentan para el país y su efecto en Europa. La Comisión Europea espera que cada Estado miembro presente una evaluación de riesgos de las 10 áreas tecnológicas críticas que se han planteado. Del alcance y nivel de ambición que España presente dependerá la inclusión de las preocupaciones y necesidades del ecosistema español en un futuro paquete europeo de medidas tan importantes como es el control de exportaciones o la supervisión de inversión saliente. Será necesario que España trabaje en una relación más estrecha con el sector privado para aprovechar las oportunidades que iniciativas como la Plataforma Europea de Tecnologías Estratégicas (STEP, por sus siglas en inglés) puede presentar a las empresas españolas, con fondos europeos en tres áreas: tecnologías digitales y profundas; tecnologías limpias; y biotecnologías.

La repercusión de estos esfuerzos no se limitará al ámbito europeo. España puede desempeñar un papel facilitador de diálogos multilaterales, como el primer Consejo Asesor de Alto Nivel para la Inteligencia Artificial en Naciones Unidas, las iniciativas como GIGA

para la conectividad de las escuelas en países en desarrollo, el *Global Digital Compact*, la primera hoja de ruta sobre la gobernanza tecnológica internacional, que se probará en 2024, o las distintas iniciativas de la OCDE.

### 5.5. Tres escenarios para 2024 en economía y tecnología

**Pesimista:** este escenario adverso estaría sobre todo marcado por interrupciones políticas y (geo)políticas que afectarían gravemente a la marcha de la economía. Si la guerra en Ucrania, el conflicto entre Israel y Palestina y las tensiones en torno a Taiwán escalaran, generarían aumentos en los precios de la energía e importantes interrupciones en el comercio (desde alimentos hasta semiconductores), pudiendo producir incluso una recesión global. Asimismo, si la inflación repuntara y los bancos centrales se vieran a aumentar más los tipos de interés, si reaparecieran problemas en los bancos de EEUU y problemas de impago en países emergentes o si la zona euro se viera abocada a un giro hacia la austeridad por una reforma de las reglas fiscales demasiado encorsetada, el crecimiento se vería también seriamente dañado.

**Previsión base:** en este escenario EEUU y China mantienen tasas de crecimiento en torno al 1% y 5%, respectivamente. La mayoría de las economías europeas escapa la recesión. Los conflictos geopolíticos continúan, pero tampoco escalan y sus efectos sobre la economía mundial se contienen. Se producirán fenómenos naturales extremos asociados al cambio climático, con efectos limitados sobre el crecimiento mundial. Tanto las elecciones en enero en Taiwán como las de junio en la UE y en noviembre en EEUU no generarán terremotos geopolíticos demasiado disruptivos, aunque pueden aumentar la incertidumbre.

**Optimista:** la inflación amaina y concluye el ciclo de endurecimiento monetario. Las tensiones geopolíticas EEUU-China se suavizan; la fragmentación comercial se contiene. Bajo la presidencia de Brasil, el G20 produce avances significativos en gobernanza económica multilateral. Se firma el tratado de asociación entre la UE y el Mercosur, se avanza en la reforma de la OMC y se alcanzan acuerdos multilaterales para atender los problemas de sobreendeudamiento de los países pobres. No hay desastres naturales significativos; la nueva Comisión Europea se forma con un mandato claro a favor de la ampliación y profundización europeas, así como una mayor autonomía estratégica de la UE. La COP logra compromisos en materia de reducción de emisiones y financiación de la transición verde.

## 6 Europa

### *Resumen*

2024 será un año de cambio político. La primera mitad del año estará marcado por la finalización de los dossiers que queden pendientes por cerrar en el actual ciclo institucional, así como por el debate en torno a la Agenda Estratégica que marcará los próximos años y que deberá abordar cuestiones como la ampliación y a la reforma de la Unión. La segunda mitad del año vendrá determinada por las elecciones al Parlamento Europeo. Queda por ver si el resultado de estos comicios da un incremento en el peso de las fuerzas euroescépticas, lo que podría afectar al sentido de importantes políticas como el Pacto Verde, el apoyo a Ucrania y las relaciones con las principales potencias. A su vez, las elecciones europeas darán paso a una renovación institucional, que afectará sobre todo a la elección de altos cargos como la presidencia del Consejo Europeo, la Comisión y el alto representante.

España, tras el papel imparcial que ha asumido durante la Presidencia rotatoria del Consejo, debe evitar que la inestabilidad interna le impida ejercer una posición asertiva y de liderazgo, asegurándose de que sus intereses se ven reflejados en la hoja de ruta de la próxima Comisión Europea y en el reparto de los *top jobs* y demás cambios institucionales. El presidente del Gobierno español se situará como uno de los miembros de mayor antigüedad del Consejo Europeo, sobre todo en la familia socialdemócrata. El cambio de Gobierno en Polonia es sin duda una oportunidad para ahondar en las relaciones con un socio importante y similar en tamaño para España. Esto es especialmente relevante ante el reequilibrio del centro de gravedad hacia el este, así como en el escenario de incertidumbre y cambio político en otros Estados miembros que han sido socios fundamentales hasta la fecha, como los Países Bajos o Portugal.

### *6.1. 2024, año clave*

El principal reto que han afrontado la UE y sus Estados miembros a lo largo de 2023 ha sido mantener la unidad para dar respuesta a las consecuencias económicas y sociales resultado de las crisis de años anteriores: primero la pandemia y después la guerra en Ucrania. Junto a esto, la UE ha hecho frente el desafío de dar un acelerón a los numerosos expedientes que han dominado el presente ciclo institucional y que seguían abiertos en la etapa final del mismo por la falta de acuerdo en el seno del Consejo y entre éste y el Parlamento Europeo, como la adopción del paquete migratorio, el Pacto Verde o la reforma del mercado eléctrico y las reglas fiscales.

A esto se ha sumado el recrudecimiento del escenario internacional, cada vez más competitivo e impredecible, que ha añadido nuevos frentes a los que atender. Esto, por un lado, ha obligado a la UE a poner el foco en el aspecto económico de la autonomía estratégica, como demuestra la Estrategia de Seguridad Económica. Asimismo, han aparecido más crisis,

como la de Nagorno Karabaj, pero sobre todo la de Oriente Medio, que han aumentado la presión sobre la ya tensada unidad europea y han puesto de relieve los retos que quedan por delante para conseguir que la UE tenga una voz única y sólida en el mundo. A esto hay que añadir la prolongación del conflicto en Ucrania, el escaso impacto de la contraofensiva ucraniana y las incipientes dudas respecto a cómo pueda evolucionar la posición de EEUU respecto a Ucrania, que plantean interrogantes sobre la sostenibilidad del compromiso europeo con el país y, a su vez, podrían salpicar al debate sobre ampliación.

Todos estos retos han dado el impulso necesario que le faltó a la Convención sobre el Futuro de Europa en torno a la reflexión de fondo sobre el proyecto de integración europea. A lo largo de 2023, diferentes Estados miembros y líderes de instituciones europeas han insistido en la necesidad de dar avances tangibles en la ampliación y el presidente del Consejo Europeo ha llegado a establecer 2030 como fecha límite para la adhesión de nuevos miembros. La Declaración de Granada de octubre de 2023 ha reflejado un consenso entre los Estados miembros en el reconocimiento de la ampliación como un elemento clave para la paz y la prosperidad, a la vez que se insiste en la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales que garanticen que la UE es capaz de absorber a los nuevos miembros.

En este escenario, 2024 será un año clave por varios motivos. Los seis primeros meses, bajo la Presidencia belga, la última del actual ciclo institucional, serán fundamentales para intentar cerrar los expedientes que permanezcan abiertos. Aquí, los dossiers de carácter económico tendrán un papel central, especialmente en el renovado enfoque desde el prisma securitario. En concreto, la UE deberá avanzar en la negociación del nuevo marco financiero, en el que las necesidades de gasto resultan cada vez más acuciantes pero los ingresos son menos evidentes. Por el lado del gasto, la autonomía estratégica, la transición verde y digital, la defensa de Ucrania y muchos otros objetivos esencialmente europeos se han de compatibilizar con unas nuevas reglas fiscales para los Estados miembros que garanticen la vuelta al equilibrio presupuestario y, por tanto, conlleven un imprescindible ajuste. Por el lado de los recursos propios europeos, las expectativas de altas recaudaciones derivadas del Mecanismo de Ajuste en Frontera al Carbono, la reforma de los Certificados de Derechos de Emisión o el porcentaje de la tributación mínima de las multinacionales parecen hoy mucho más difíciles de obtener que hace unos años, dado el complejo contexto geopolítico.

La sentencia del Tribunal Constitucional alemán y los cambios políticos en los Países Bajos tras las elecciones de noviembre de 2023 anuncian negociaciones muy complicadas a la hora de aumentar el presupuesto o de intentar mantener el espíritu de los fondos *NextGenerationEU*. Al mismo tiempo, la UE necesita reaccionar –le guste o no– ante la política industrial activa de EEUU, China y otros países. Al mismo tiempo, debe evitar la consolidación del marco de ayudas de Estado, tan dañino para el mercado único.

Estos objetivos a corto plazo deberán compaginarse con el diseño de la Agenda Estratégica que guiará el próximo ciclo institucional europeo, que deberá estar adoptada en junio de 2024. La Declaración de Granada estableció entre las líneas centrales de la Agenda Estratégica cuestiones relativas a la seguridad y defensa, mercado interior y competitividad o ampliación, entre otras. El primer semestre de 2024 servirá para afinar y concretar su contenido. En este sentido, serán fundamentales sendos informes sobre la competitividad y



el mercado interior, encargados a Mario Draghi y Enrico Letta, que se presentarán durante la Presidencia belga del Consejo la primera mitad del próximo año.

Junto a esto, habrá que ver cómo avanza el paquete de ampliación, después de que el Consejo Europeo haya aprobado la apertura de negociaciones con Ucrania, Moldavia y Bosnia y Herzegovina, así como la concesión del estatus de país candidato a Georgia, y será a partir de 2024 cuando se vea si es posible dar pasos tangibles en esta cuestión. Como se ha mencionado anteriormente, este expediente irá ligado a la posibilidad de acometer reformas internas en la Unión. En el pasado reciente, algunos Estados miembros se han mostrado favorables a reformar los tratados, en línea con lo expresado por el Parlamento Europeo y la Comisión –en su último discurso sobre el estado de la Unión, Ursula von der Leyen animó a celebrar una Convención para ello–. No obstante, ante la dificultad para avanzar en este sentido, también se han planteado reformas que puedan acometerse en el marco de los tratados actuales, como la reducción del número de comisarios o la ampliación del voto por mayoría cualificada.

Lo cierto es que una parte importante de Estados miembros se muestran reacios a acometer grandes reformas, incluso en el marco que ofrecen los tratados a día de hoy. El contexto actual dificulta abordar cambios ambiciosos. La cercanía de las elecciones al Parlamento Europeo, que tendrán lugar a principios de junio de 2024, complica aún más que la adopción de decisiones que puedan perjudicar la perspectiva de voto.

## 6.2. Elecciones al Parlamento Europeo

De cara a los comicios, las encuestas parecen apuntar a un incremento en el peso de las fuerzas euroescépticas de Identidad y Democracia y los Conservadores y Reformistas Europeos. En este escenario, el principal cambio que puede verse es que aumenten los acuerdos con dichos grupos, dejando de darse por sentada la gran coalición entre populares, socialistas, liberales y verdes que se ha visto en las últimas décadas. Esto podría afectar al sentido de importantes políticas como el Pacto Verde, el apoyo a Ucrania y las relaciones con las principales potencias. La posibilidad de establecer una mayoría de derechas alternativa a la gran coalición dependerá del Partido Popular Europeo y de su presidente, el socialcristiano bávaro Manfred Weber. En el pasado, Weber ha apostado por colaborar antes que establecer cordones sanitarios frente a la derecha radical.

Las elecciones al Parlamento Europeo irán seguidas de una renovación institucional, sobre todo en cuanto a la elección de los *top jobs*. Queda por ver si, a diferencia de 2019, esta vez se sigue el procedimiento del *Spitzenkandidaten*, por el que el nombramiento del presidente de la Comisión Europea se vincula a los resultados de las elecciones a la Eurocámara. En esto también influirá la decisión final de la actual presidenta de la Comisión de optar a un segundo mandato. La vigencia del *Spitzenkandidaten* es especialmente relevante en un contexto en el que las listas transnacionales, la otra propuesta que tenía la voluntad de europeizar y reforzar la legitimidad democrática del proyecto europeo, no parece que vaya a salir adelante.

El otro cambio institucional importante será el del presidente del Consejo Europeo. El principal factor a tener en cuenta será ver si esto permite una relación más fluida y de confianza entre los líderes de la Comisión y del Consejo Europeo, que revierta la tensión que ha predominado entre von der Leyen y Charles Michel en el ciclo político 2019-2024.

El Consejo Europeo, además, se caracterizará por una renovación de liderazgo en diferentes Estados miembros como Polonia, Luxemburgo, los Países Bajos o Portugal. El resultado de las últimas elecciones generales en Polonia puede revertir la actitud mostrada los últimos años, basada en el retroceso democrático y el enfrentamiento con las instituciones europeas. Esto puede conllevar, a su vez, que el gobierno húngaro de Viktor Orbán pierda un importante aliado. No obstante, este cambio no será suficiente para amortiguar los nuevos ejecutivos con posiciones euroescépticas a raíz de distintos procesos electorales en 2023. Este es el caso, por ejemplo, de Eslovaquia, otro socio del grupo Visegrado, tras la victoria de Robert Fico en las elecciones de octubre de 2023. Queda por ver, igualmente, qué gobierno se conforma tras los comicios que tuvieron lugar en los Países Bajos en noviembre de 2023 y que dieron como primera fuerza a un partido euroescéptico –parte de la familia política europea Identidad y Democracia– que defiende la celebración de un referéndum sobre la salida de la UE. En Austria también puede haber un giro hacia el euroescepticismo tras las elecciones de otoño del próximo año, donde las encuestas sitúan en primer lugar al ultraconservador FPÖ, también perteneciente a Identidad y Democracia. Por último, Portugal acudirá a las urnas en marzo de 2024. Si bien ninguna fuerza euroescéptica lidera las encuestas, Chega –de Identidad y Democracia– se consolidaría en tercera posición.

En este contexto, el presidente del Gobierno español será uno de los miembros de mayor antigüedad del Consejo Europeo, sobre todo en la familia socialdemócrata. En Polonia, un aliado importante y similar en tamaño a España, la vuelta al europeísmo es sin duda una oportunidad, especialmente ante el reequilibrio del centro de gravedad hacia el este. Por otro lado, queda por ver cómo la incertidumbre política o la formación de nuevos Gobiernos en otros Estados miembros, como los Países Bajos o Portugal, afectan a la relación con socios que han sido fundamentales en este ciclo político.

El principal reto para España será que la inestabilidad interna, junto con una mayor politización de los asuntos europeos, afecte a la vocación de liderazgo en el proyecto europeo mostrada en los últimos años. Y es que, si bien la Presidencia española del segundo semestre de 2023 se ha desarrollado con solvencia y buenos resultados desde el punto de vista técnico, no ha permitido obtener todo el rédito político que cabría esperar si hubiera habido una situación interna más sólida. A partir de 2024, España, ya sin asumir el papel imparcial propio de la Presidencia rotatoria, debe ser capaz de impedir que las dinámicas domésticas redunden en un ensimismamiento y descuido de las prioridades europeas en un momento crucial.

En concreto, en el plano económico, deberá demostrar que es capaz de hacer frente a las nuevas reglas fiscales y con ello ganar credibilidad a la hora de demandar un presupuesto y una capacidad fiscal europea que puedan hacer frente a los desafíos de la Unión. Al mismo tiempo, ha de evitar que la autonomía estratégica o la definición de la política industrial europea se traduzcan en un nuevo proteccionismo o en el deterioro del mercado único disfrazado de una “simplificación” del marco de competencia. España debe ser percibida

como un país capaz de generar confianza fiscal al tiempo que demanda ambición y recursos del resto de Estados miembros. Como uno de los principales beneficiarios del Instrumento Europeo de Recuperación, España tiene un papel fundamental en el debate de la gobernanza económica, sobre todo ahora que esta herramienta entra en la recta final.

España debería trabajar por asegurar que sus intereses se plasman en la hoja de ruta de la próxima Comisión Europea y que el reparto de los *top jobs* y demás cambios institucionales de menor nivel es equilibrado y garantiza una adecuada presencia española. Tampoco debe descuidar los debates que moldearán el futuro del proceso de integración. Para ello, sería fundamental asumir una posición proactiva que permita que las potenciales reformas internas que se produzcan, así como la gestión de la ampliación, no se haga en detrimento de la posición de un Estado miembro importante como España, el cuarto de mayor peso y un socio fiable y europeísta. Alcanzar consensos entre todos los partidos políticos españoles que permita adoptar una posición de Estado, previsible y sostenible en el tiempo, sería una máxima deseable en la que empezar a trabajar cuanto antes teniendo en cuenta la inminencia de las elecciones europeas, si bien el contexto interno de cambio y confrontación no parece el más propicio.

Más allá de la UE, 2024 será clave para ver cómo evoluciona la cooperación con el resto de Europa. En este sentido, a principios del próximo año tendrá lugar la próxima cumbre de la Comunidad Política Europea en el Reino Unido. Tras la culminación del *Brexit*, es necesario seguir trabajando por un nuevo marco de colaboración, incluyendo el acuerdo sobre Gibraltar, cuyas negociaciones se reanudaron en diciembre. El Reino Unido sigue siendo un socio clave, sobre todo en cuestiones de seguridad y defensa, que han ganado relevancia tras la guerra en Ucrania y más recientemente con la crisis en Oriente Medio.

### 6.3. Tres escenarios para 2024 en Europa

**Pesimista:** la falta de acuerdo hace que no sea posible cerrar alianzas en aquellos expedientes que queden pendientes. Además, los Estados miembros son incapaces de definir posiciones comunes en aquellos debates que deben abordarse, como la ampliación y reforma, competitividad y mercado interior y acción exterior, seguridad y defensa, para garantizar la vigencia y viabilidad del proyecto europeo. Esta situación se ve agudizada porque las elecciones europeas y demás procesos domésticos de los Estados miembros resultan en un incremento de las fuerzas euroescépticas. El Gobierno español tiende hacia un ensimismamiento en cuestiones domésticas, así como una politización de los asuntos europeos, que perjudica su influencia en el debate europeo.

**Previsión base:** los Estados miembros aceleran las negociaciones en los expedientes abiertos, aunque algunos quedarán pendientes para el próximo ciclo institucional. Después de las crisis de los años pasados, la unidad europea se ve algo resentida, pero es posible establecer un mínimo común denominador en la definición de la Agenda Estratégica. Esto permitirá avanzar poco a poco en los debates sobre el futuro de Europa durante los próximos años. Las elecciones al Parlamento Europeo dan una subida a las formaciones euroescépticas, pero los partidos tradicionales siguen siendo los más fuertes en la Eurocámara. Algunos

Estados miembros vivirán cambios de Gobierno, si bien los equilibrios ideológicos en el Consejo Europeo se mantendrán como hasta ahora. España ve dañado su liderazgo en el seno de la Unión debido a la inestabilidad interna y la politización de los asuntos europeos; no obstante, no es un caso aislado, pues esta es una tendencia generalizada en el conjunto de la UE.

**Optimista:** los Estados miembros son capaces de mantener la unidad interna y durante la primera mitad de 2024 es posible cerrar acuerdos en aquellos expedientes que queden pendientes y los Estados miembros acuerdan una Agenda Estratégica ambiciosa y realista, que aborde los grandes debates sobre el futuro de la Unión, especialmente, la ampliación y reforma, competitividad, mercado interior, acción exterior, seguridad y defensa. Las elecciones al Parlamento Europeo dan un resultado a las fuerzas euroescépticas inferior al proyectado en las encuestas. Esto permite que se mantenga un sólido consenso europeísta, que se refleje en el nombramiento de los *top jobs* y en la hoja de ruta de la nueva Comisión Europea. El Gobierno acuerda con todas las formaciones políticas y resto de actores nacionales relevantes cuáles deben ser las prioridades que defender en el próximo ciclo institucional europeo; además, logra mantener y reforzar alianzas con socios clave con los que se comparten intereses estratégicos.

## 7 Vecindad

### *Resumen*

En 2024, la vecindad sur de España estará caracterizada por un elevado grado de volatilidad. La estabilidad de Oriente Medio y el Magreb se enfrenta a una acumulación de retos superpuestos como no había ocurrido en décadas. Existen numerosos escenarios plausibles en los que la paz y la seguridad internacionales pueden verse seriamente comprometidas. Los tres principales riesgos provienen de la extensión geográfica del conflicto armado en Gaza a otros escenarios regionales, la desestabilización interna de países de la región y la profundización de crisis económicas con los consiguientes efectos sociales y políticos. El Gobierno español es consciente de esos riesgos y así lo ha intentado transmitir al resto de socios europeos, aunque no todos hayan sido receptivos. Es necesario seguir buscando consensos dentro de la UE para evitar males mayores en su vecindario sur que le acaben afectando de lleno.

La guerra en Gaza también está desplazando la atención y recursos que recibe Ucrania. La guerra contra Rusia se intensificó durante 2023, así como el apoyo económico, militar y político de EEUU y la UE. Pero la contraofensiva ucraniana no ha conseguido recuperar significativas partes del territorio ocupado y en 2024 crecerá la presión hacia Kyiv para que negocie con Rusia. En el Cáucaso sur, la tercera guerra en Nagorno Karabaj ha acabado con una victoria rotunda de Azerbaiyán, reflejo de la constante inestabilidad de la región, así como la rivalidad entre Rusia y Turquía, que se intensificará en futuro. Por último, la propuesta de la Comisión Europea de comenzar las negociaciones con Moldavia y Ucrania (cuando cumplan los requisitos en respeto de los derechos de minorías y lucha contra la corrupción), otorgar el estatus de candidato a Georgia y animar a los países de los Balcanes Occidentales a acelerar las reformas necesarias para su entrada en la UE puede contribuir a la lenta estabilización de la vecindad oriental. Pero también aumentará las tensiones con Rusia.

### *7.1. Oriente Medio y norte de África*

El último trimestre de 2023 ha estado marcado por el estallido bélico sin precedentes, a raíz del ataque de Hamás contra Israel el 7 de octubre y el posterior asalto israelí masivo contra la Franja de Gaza, que ha dejado una monstruosa destrucción humana y física. Los riesgos, a corto y medio plazo, de lo que allí sucede para el entorno regional son muy elevados. El apoyo incondicional que ha recibido el gobierno israelí de Benjamín Netanyahu por parte de EEUU y algunos países europeos, incluidos los castigos colectivos a gran escala contra la población civil palestina, puede tener consecuencias nefastas, no sólo para las poblaciones directamente afectadas, sino también para los intereses de Occidente.

Existe un riesgo nada descartable de una extensión del conflicto armado más allá de Gaza, con la potencial apertura de frentes en el sur del Líbano, Irak, Siria, Yemen e, incluso, en el golfo Pérsico, con la implicación directa de países productores de hidrocarburos. En caso de una prolongación temporal de la campaña militar israelí en el Territorio Ocupado Palestino o de una materialización del plan de algunos dirigentes israelíes de transferir a la fuerza población palestina hacia Egipto o Jordania (la llamada “segunda *Nakba*”), aumentaría el riesgo de desestabilización de regímenes árabes aliados de Occidente. Para Europa, eso significaría una mayor amenaza de fenómenos desestabilizadores, como la llegada descontrolada de refugiados o el resurgimiento de atentados terroristas en suelo europeo, tras un periodo de relativa calma. Semejante contexto contribuiría a alimentar la polarización dentro de las sociedades europeas, lo cual sería aprovechado por movimientos de extrema derecha y actores externos que deseen explotar vulnerabilidades internas e intracomunitarias.

Por otra parte, la explosión de violencia sin precedentes en Gaza ha puesto en evidencia la fractura de la UE y su incapacidad de buscar soluciones a un conflicto que amenaza cada vez más la seguridad europea. Algunos Estados miembros, encabezados por Alemania, han dado un apoyo incondicional a las decisiones tomadas por el gobierno israelí, en el que figuran elementos ultranacionalistas y ultraortodoxos. Otros países, entre los que se encuentra España, han reconocido el derecho de Israel a defenderse, pero no mediante castigos colectivos ni violando el derecho internacional humanitario.

La UE, además de mostrar una imagen de descoordinación e impotencia, ha quedado seriamente entredicho por lo que muchos en su vecindario sur perciben como una doble vara de medir ante las agresiones militares y los crímenes de guerra, en función de dónde se cometan y por parte de quién. La percepción que se ha extendido en esa parte del mundo es que unas vidas valen más que otras y que el derecho internacional se aplica de forma selectiva. Esto tendrá consecuencias para la imagen y credibilidad de la UE, así como para su defensa de un “sistema internacional basado en normas”. El daño puede ser severo en crisis ya existentes –como la guerra en Ucrania– y en otras que puedan surgir.

Aún existe una oportunidad para que la UE intente mitigar los efectos del golpe a su imagen y recuperar su credibilidad como potencia normativa y actor geopolítico, así como evitar una extensión del conflicto armado más allá de Gaza. Eso pasaría por dar un apoyo decidido y sin atajos a un proceso de paz genuino entre israelíes y palestinos, una vez se logre el alto el fuego, con la implicación de la comunidad internacional y, especialmente, de países árabes y musulmanes. El Gobierno de España ha abogado por celebrar una conferencia internacional de paz –posición que ha recibido el respaldo del Consejo Europeo– y por reconocer el Estado de Palestina. Semejante paso no garantizaría una solución al conflicto, pero rompería el perverso círculo vicioso de las últimas décadas, permitiría que ambas partes volvieran a la mesa de negociación en condiciones menos desequilibradas que hasta ahora y minaría la posición de los más radicales en ambos bandos.

No son pocas las voces israelíes que, durante años, han pedido a los principales países de la UE que den ese paso, pues ven en un Estado palestino independiente y democrático la mejor garantía de seguridad para Israel. El Gobierno español debería buscar una acción coordinada

con los de otros países de la UE en ese sentido. El Congreso de los Diputados ya instó a hacerlo en 2014, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios. Asimismo, en noviembre de 2012, el Gobierno español votó a favor de reconocer a Palestina como Estado observador no miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Un reconocimiento mutuo entre Israel y Palestina normalizaría la situación del Estado israelí con los 57 países árabes y musulmanes integrados en la Organización para la Cooperación Islámica, cuya población representa casi un 25% de toda la población mundial. Dicha normalización, acompañada de las debidas garantías internacionales, se vertebraría en torno a tres ejes: seguridad para los israelíes, Estado para los palestinos y prosperidad para ambos pueblos y sus vecinos, incluidos los del norte del Mediterráneo.

En varios países del Magreb y Oriente Medio se están fraguando unas crisis de deuda que pueden desembocar en la suspensión de pagos de países como Egipto y Túnez, los cuales se encuentran en la lista de países más vulnerables a escala mundial. De producirse, las consecuencias sociales serían previsiblemente duras y no se limitarían al interior de sus fronteras. Desde España y la UE se debe trabajar para evitar que eso ocurra, pero sin dar un cheque en blanco a las políticas autoritarias (represión y falta de rendición de cuentas) que sólo agravan los problemas domésticos existentes.

En el vecindario magrebí, no hay visos de que se rebaje la tensión entre Argelia y Marruecos, cuyas relaciones diplomáticas siguen rotas desde agosto de 2021. Sus regímenes políticos atraviesan una fase de antagonismo exacerbado, lo que los ha llevado a embarcarse en una carrera armamentística que eleva el riesgo de que se produzca un accidente o se provoque un choque intencionado. Una desestabilización mayor del Magreb sería muy mala noticia para España y la UE, que se sumaría a la creciente fragilidad y los múltiples golpes de Estado en países del Sahel. España debe activar todos los canales posibles para evitar los escenarios más negativos, así como para prepararse en caso de que se materialicen.

Un hecho positivo ocurrido a finales de 2023 es el retorno gradual de relaciones entre España y Argelia (país que ocupará un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el bienio 2024-2025) tras casi 20 meses de crisis bilateral provocada por lo que en Argelia se interpretó como un giro promarroquí en la posición del Gobierno español en el conflicto del Sáhara Occidental. Por otra parte, habrá que esperar a conocer la sentencia de casación del Tribunal de Justicia de la UE sobre los acuerdos comerciales y de pesca entre la UE y Marruecos, pues podría generar turbulencias en las relaciones euro-marroquíes en caso de que se confirmen las sentencias de las dos instancias inferiores que declaran dichos acuerdos nulos por incluir los recursos del Sáhara Occidental.

## *7.2. Rusia y la vecindad oriental de la UE*

La guerra en Ucrania ha entrado en una fase de estancamiento, según el jefe de las Fuerzas Armadas de Ucrania y en contra del criterio del presidente Volodímir Zelensky. La contraofensiva ucraniana, que comenzó en la primavera de 2023, no ha dado los resultados esperados y no ha conseguido recuperar significativas partes del territorio ocupado por Rusia. En 2024, probablemente se intensificarán las presiones al gobierno de Kyiv de pensar

en una salida de la guerra negociada, a cambio de centrarse en las reformas para su entrada en la UE y, eventualmente, en la OTAN.

Rusia no aceptará ningún acuerdo negociado de la guerra que incluya la devolución de Crimea (anexionada en 2014) y cuatro regiones (Donbás, Lugansk, Jersón y Zaporíyia) que se anexionó en 2022. Además, en marzo de 2024 se celebran las elecciones presidenciales en Rusia y lo más probable es que Vladímir Putin sea de nuevo elegido. Por lo que no habrá cambios en la política de Moscú hacia Ucrania y Occidente. Las relaciones entre Occidente y Rusia no volverán a ser similares a las que existían antes de la invasión rusa de Ucrania.

La tercera guerra entre Azerbaiyán y Armenia en Nagorno Karabaj no ha sido algo inesperado (se trata de un conflicto de larga data), pero la capitulación de los armenios a petición de Rusia y el papel más prominente de Turquía, así como de Qatar, Pakistán, pero sobre todo Irán, marcan un punto de inflexión en el conflicto y subrayan el papel de otras potencias en la región. Rusia, a causa de su agresión contra Ucrania, está perdiendo influencia en el espacio post soviético.

La UE da por hecho que la ampliación hacia los Balcanes Occidentales y Ucrania, Moldavia y Georgia es necesaria, beneficiosa y que ya no se trata de si se hará, sino de cómo y cuándo se hará. La UE no debe permitir perder la credibilidad en los Balcanes Occidentales porque ello tendría ramificaciones en Ucrania y Moldavia. Los ucranianos y moldavos se enfrentarán a la decepción y al recelo respecto de la UE a menos que ésta resucite el proceso de ampliación con países que, como Macedonia del Norte, Montenegro o Albania, han progresado seriamente en las reformas exigidas.

Atañe al propio interés de la UE revitalizar el proceso de ampliación, porque la Vecindad Oriental y los Balcanes son un elemento crucial de la seguridad de Europa. La geografía, estabilidad, seguridad y resiliencia democrática de esta región están ya inevitablemente unidas a las de la UE. Cualquier planificación para el desarrollo y consolidación de la autonomía estratégica de la UE y la soberanía de sus Estados miembros se verá fatalmente socavada si el espacio de seguridad europeo sigue siendo objeto de enfrentamiento geopolítico. Y, sin embargo, lo más probable es que las decisiones de la UE aumenten las tensiones entre Europa y Rusia, dado que los países candidatos son parte del "interés privilegiado" de Moscú. La UE, y España como el país miembro que apoya la ampliación de la UE, deben tener una estrategia de contención militar y diplomática de Rusia en su vecindad oriental.

Las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) sobre diferentes aspectos de la agresión rusa contra Ucrania, reflejaron una cierta ruptura entre Occidente y el resto del mundo que veía esta guerra como una guerra europea, que no les incumbe. Las votaciones en la AGNU sobre la Resolución que exigía un alto el fuego inmediato entre Israel y Hamás, en Gaza ha profundizado en esta ruptura, además ha demostrado que hay una fractura dentro del grupo de los países occidentales que no han sido unánimes en su votación.



El apoyo occidental a Ucrania se basa en la necesidad de impedir la victoria de una Rusia agresora y revisionista que erosionaría de manera profunda el orden internacional liberal, por lo que este apoyo puede disminuir, pero no desaparecerá. España, como miembro de la OTAN y la UE, seguirá demostrando su solidaridad como aliado a través de la ayuda humanitaria y militar, incluyendo la vigilancia del espacio aéreo de los países bálticos, así como con su firme apoyo a la ampliación de la UE. En 2024 se debe continuar en esa pauta de solidaridad y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas en todos los países de la Asociación Oriental y los Balcanes Occidentales, ya que nada garantiza mejor la resistencia frente al proceso de “reimperialización” ruso que una democracia sólida.

### *7.3. Tres escenarios para 2024 en vecindad*

**Pesimista:** se extiende el conflicto bélico iniciado en Gaza, con la apertura de frentes en el sur del Líbano, Irak, Siria y Yemen. Israel provoca una transferencia forzosa de población palestina hacia Egipto. Jordania rompe el tratado de paz que mantiene con Israel desde 1994. Las manifestaciones antiisraelíes se extienden por sociedades árabes y musulmanas, incluidas las magrebíes, que ven a Occidente como cómplice en lo que perciben como un genocidio contra los palestinos. Se suceden atentados terroristas contra intereses occidentales. El presidente Joe Biden pierde una parte importante de su electorado y Donald Trump gana las elecciones presidenciales en noviembre de 2024.

En el vecindario oriental, Rusia no acepta ningún tipo de negociaciones con Ucrania y sigue con su ofensiva, esta vez cosechando éxitos militares. Serbia y Kosovo entran en una escalada bélica, con la correspondiente desestabilización del conjunto de los Balcanes.

**Previsión base:** Israel continúa la campaña militar en Gaza hasta mediados de 2024. Los niveles de destrucción son tan elevados que Egipto permite la entrada de un millón de mujeres y niños palestinos al Sinaí. Vuelven las manifestaciones multitudinarias a varios países árabes. En ellas se mezclan el rechazo a las políticas de Israel, la frustración con la impotencia de sus propios gobernantes y el malestar por las penurias económicas agravadas por la inflación y la crisis de deuda. China y Rusia aprovechan el creciente sentimiento antioccidental para avanzar sus intereses y modelos políticos y económicos.

El daño a la imagen y papel de la UE en el mundo es profundo, lo que se traduce en mayores dificultades en cuestiones internacionales, empezando por la guerra en Ucrania, que continúa a lo largo de 2024. La presión sobre el gobierno ucraniano para pensar en las negociaciones sobre el final de la guerra aumenta. Se promete a Kyiv una rápida entrada en la UE y garantías de seguridad, sin tener del todo una estrategia europea unánime hacia Rusia. En los Balcanes Occidentales se consolida una mayor presencia de la UE, pero se mantiene la permanencia del populismo y autoritarismo en Serbia. Se produce un avance lento en materia de reformas.

**Optimista:** EEUU se abstiene en el Consejo de Seguridad, permitiendo la aprobación de un alto el fuego en Gaza. Llega suficiente ayuda humanitaria a la población civil palestina. El llamado "grupo de Riad" logra apoyos suficientes para la celebración de una conferencia internacional de paz en la que se da un impulso creíble a la solución de "territorio por paz". España y otros países europeos reconocen el Estado palestino. Se celebran elecciones en Israel y Palestina que producen liderazgos con nuevas ideas para acabar con el círculo vicioso de violencia y desesperanza. Se dan los primeros pasos para la normalización de relaciones entre los 57 países de la Organización para la Cooperación Islámica e Israel.

En el vecindario oriental, una Rusia derrotada retira sus tropas del territorio de Ucrania y devuelve las regiones anexionadas. Se produce una acelerada ampliación de la UE, empezando por Montenegro y Macedonia del Norte antes de 2030. Serbia y Kosovo llegan a un acuerdo de mutuo reconocimiento.

## 8 América Latina

### *Resumen*

El papel de España en América Latina estará condicionado por el momento político, electoral y económico. Las elecciones vendrán marcadas por el castigo a los oficialismos, alimentado por la frustración de expectativas, sin olvidar la polarización y fragmentación políticas. Por eso, se debería implementar una clara estrategia ante las alternancias en el gobierno. Dado que la combinación de estos procesos termina afectando las relaciones regionales y bilaterales con España, será conveniente mantener buenos vínculos con los gobiernos latinoamericanos independientemente de su ideología, con el sólo límite marcado por el respeto a las normas democráticas y los derechos humanos.

En el plano económico, y a pesar de los elevados niveles de endeudamiento de varios de los países latinoamericanos económicamente más relevantes, las crisis en 2023 brillaron por su ausencia. Las excepciones son Argentina y Venezuela, con crisis endémicas asociadas a la mala gestión de sus políticas económicas y menos relacionadas a las tendencias globales. Las perspectivas para 2024 son de un crecimiento superior al de las economías avanzadas, pero menor que el de otras regiones emergentes.

En el plano europeo y birregional, una vez concluida la presidencia semestral del Consejo de la UE, España debe continuar impulsando una actitud activa de las instituciones europeas, junto al normal desempeño de su actividad diplomática. Así, hay que seguir trabajando para consolidar la relación euro-latinoamericana. Ello implica institucionalizar la relación birregional con respaldo financiero y comunitario, y un firme compromiso de ambas partes, combinándolo con diversas respuestas regionales.

### *8.1. Perspectivas electorales*

La realidad política latinoamericana está claramente fragmentada. Por un lado, están los gobiernos "progresistas", que van desde los autoritarismos tradicionales (Cuba, Nicaragua y Venezuela), hasta aquellos de la llamada "nueva izquierda" (Chile y Colombia), pasando por un conjunto desigual, que incluye Bolivia, Honduras, México y el centro izquierda de Brasil. Por el otro, los gobiernos de derecha o centro derecha, que también ocupan un amplio espectro y plantean desafíos desiguales. Ahí se encontraría desde el autoritarismo populista de El Salvador hasta administraciones más democráticas (Paraguay o Ecuador) y democracias plenas como Uruguay.

En ambos lados hay tendencias más o menos autoritarias y otras más o menos populistas. Si bien la doctrina española es tener buenas relaciones con todos los gobiernos, independientemente de su orientación política, ésta influye cada vez más en las relaciones bilaterales. Cualquier esfuerzo por anticipar los problemas futuros y esbozar respuestas y soluciones terminará siendo positivo.

Si 2023 comenzó con la toma de posesión de Lula da Silva en Brasil, y el vuelco que provocó en la política regional, su final lo marcó, el 10 de diciembre, el comienzo del gobierno de Javier Milei en Argentina. Un gobierno que deberá afrontar múltiples desafíos económicos, sociales y de gobernabilidad. En 2024 se mantendrán niveles similares de exigencia política para la diplomacia española, comenzando por las elecciones presidenciales en El Salvador (4 de febrero), Panamá (5 de mayo), República Dominicana (19 de mayo), México (2 de junio) y Uruguay (27 de octubre). Está previsto que Venezuela elija gobierno, en un proceso aún pendiente de definiciones, como la fecha y la identidad de los candidatos opositores.

El comienzo será intenso, más allá de los cambios de gobierno en Ecuador y Argentina. América Central atraviesa serias turbulencias y será epicentro de hechos importantes. De no mediar algún sobresalto institucional, el 14 de enero toma posesión Bernardo Arévalo, presidente electo de Guatemala, y el 4 de febrero serán las controvertidas elecciones en El Salvador, donde Nayib Bukele aspira a ser reelecto, pese a ser inconstitucional. El desenlace del proceso guatemalteco vino acompañado de presiones y maniobras de sectores inmovilistas, algunos próximos a estructuras corruptas, incluidas en la Lista Engel del Departamento de Estado, que han comprometido el futuro de la democracia. Sería deseable que bien Felipe VI o una delegación gubernamental de alto nivel asista como prueba del compromiso español con la democracia latinoamericana. Cuando el actual Rey era Príncipe de Asturias, su primer viaje a una toma de posesión de un presidente latinoamericano fue a Guatemala, en 1996.

La crisis de América Central y el Caribe es profunda y afecta tanto a la gobernabilidad como al funcionamiento de las instituciones democráticas, sin olvidar el impacto del crimen organizado, el elevado nivel de pobreza y la presión migratoria. Haití es un Estado fallido, con presencia de bandas violentas, y no se puede postergar más tiempo una respuesta internacional coordinada a sus principales problemas. Cuba sufre una profunda crisis social y económica, con desabastecimiento, cortes energéticos y un intenso éxodo juvenil.

En Nicaragua, la dictadura del matrimonio Ortega-Murillo se ha consolidado con una represión violenta e indiscriminada. En El Salvador, el autoritarismo iliberal de Bukele se vende como un combate triunfal contra las maras, aunque con serias dudas sobre su sostenibilidad. En Guatemala, cooptada por una élite corrupta, hay un fuerte deterioro democrático. Y Honduras está penetrada por el crimen organizado. Incluso en Costa Rica, la única democracia plena de América Latina, junto a Chile y Uruguay, la existencia de un gobierno de corte populista ha debilitado su sistema político-partidista y la falta de una profunda reforma fiscal ha tornado insostenible su peculiar estado de bienestar.

Pese a sus problemas estructurales y sociales, Panamá y la República Dominicana siguen siendo un modelo subregional de crecimiento, desarrollo y estabilidad, aunque no exentos de amenazas. Las protestas en Panamá, desde finales de 2022, así lo atestiguan. España, clave en la anterior crisis centroamericana durante la década de 1980, puede volver a ser importante, proyectando la influencia de la UE e intentando sumar a EEUU al esfuerzo conjunto de buscar soluciones integrales.

En Venezuela y El Salvador, el desarrollo político y las posiciones de sus gobiernos suponen un desafío para España y la UE, que tendrán que dar algún tipo de respuesta. Salvo cambios

de última hora, se verá un deterioro de la institucionalidad democrática, como muestran las maniobras de Nicolás Maduro para retener el poder, impidiendo la presencia de candidaturas competitivas, y las de Bukele para presentarse a una reelección que la Constitución no permite. Todo apunta a que las elecciones en Venezuela no serán imparciales y que el régimen utilizará todas las herramientas a su alcance para evitar su derrota. Entre ellas, cerrar el paso a María Corina Machado, con grandes opciones de desafiar e imponerse al poder. El Gobierno español deberá moverse en un complejo equilibrio entre la necesidad de no romper con Maduro y la exigencia de garantías democráticas y respeto a los derechos humanos. La estrategia de acabar con las sanciones a cambio de apertura política puede perder legitimidad y dejar en una posición complicada al gobierno si las garantías electorales son insuficientes o poco equitativas.

Las elecciones mexicanas marcarán el final del mandato de Andrés Manuel López Obrador, que no puede ser reelecto, y cuyo traspaso de poderes se adelantará dos meses (al 1 de octubre). El resultado mostrará las posibilidades de continuidad de su proyecto de Cuarta Transformación, y el nivel del enfrentamiento con España, tanto por el papel de algunas empresas españolas en la economía mexicana como por la reivindicación del perdón por la conquista.

Las encuestas favorecen de momento a Claudia Sheinbaum, la candidata oficialista y heredera de López Obrador. Pero no se puede obviar a Xóchitl Gálvez, la candidata opositora. Cualquiera sea el resultado, habrá una oportunidad para mejorar la relación bilateral, en tanto Sheinbaum presenta un perfil más tecnocrático y Gálvez es más dialogante. Si bien López Obrador querrá mantener su influencia en caso de una victoria oficialista, Sheinbaum tiene ideas más centradas en los problemas sociales y medioambientales, con mayores coincidencias con España y la UE.

Argentina atravesará una coyuntura económica y social delicada, que requerirá de un ajuste duro, con su secuela de recesión y estallidos sociales. Necesitará apoyo externo, comenzando por el de los organismos financieros internacionales. El papel de España puede ser vital para que el nuevo gobierno acceda a financiación, si bien sus opciones estarán condicionadas por la negociación con el FMI.

La inestabilidad y la incertidumbre también planean sobre Colombia, Perú y Chile. En 2024, las reformas impulsadas por Gabriel Boric en Chile y Gustavo Petro en Colombia pueden verse truncadas. El triunfo del "No" en el plebiscito constitucional chileno y el retroceso de la coalición de Petro en las recientes elecciones locales así lo muestran. Perú no ha resuelto el *impasse* provocado por la caída de Pedro Castillo y la decisión de Dina Boluarte de acabar el mandato sin elecciones anticipadas.

En Brasil, Lula da Silva busca incrementar su protagonismo internacional mientras intenta sostener al gobierno con una amplia y heterogénea coalición parlamentaria. La sintonía entre España y Brasil, más allá de diferencias en cuestiones clave de la agenda internacional, como el papel de Rusia en Ucrania, es una oportunidad única para reconstruir una alianza estratégica. El Pacto Verde, la transición energética y la lucha contra la deforestación, pueden ser los pilares de una relación renovada.

### 8.2. Situación económica

Desde una perspectiva económica, dos de los hechos más relevantes son la ausencia de crisis regionales en condiciones globales adversas y una baja tasa de crecimiento.

El deterioro global, producto de la pandemia y de la invasión rusa de Ucrania, del resurgir de la inflación en EEUU, del sostenido aumento de las tasas de interés en dólares que terminó con dos décadas de capital abundante y barato, la apreciación del dólar sobre su valor pre pandemia, la crisis del Silicon Valley Bank (SVB) y la desaceleración de la economía global (particularmente China y Alemania), habría desembocado en una cadena de crisis cambiarias, de deuda soberana, financieras y económicas, como a principios de los 80, finales de los 90 y comienzos del siglo XXI.

Sin embargo, y a pesar de los elevados niveles de endeudamiento de varios de los países latinoamericanos económicamente más relevantes, las crisis brillaron por su ausencia. Las excepciones son Argentina y Venezuela, con crisis endémicas asociadas a la mala gestión de sus políticas económicas y menos relacionadas a las tendencias globales.

¿A qué se debe la ausencia de crisis? Básicamente al abandono de los tipos de cambio fijos o paridades preestablecidas; a la independencia de los bancos centrales, que ganaron en credibilidad y derrotaron la inflación hasta llevarla a niveles de un dígito; a unas finanzas públicas relativamente saneadas; a una gestión de la deuda y de las reservas internacionales que ha evitado concentrar vencimientos a corto plazo; y a una regulación y supervisión bancarias más modernas, que logran que la región tenga sistemas financieros sólidos con altos niveles de capitalización y de liquidez. La ausencia de crisis en un contexto global hostil no es casualidad. Es resultado del esfuerzo de años, concluido con una buena gestión macroeconómica, que permitió dejar atrás tasas de inflación endémicamente altas y disminuir notoriamente la frecuencia de las crisis.

El desempeño de los principales bancos latinoamericanos durante la crisis del SVB, particularmente de Brasil y México, en comparación con sus pares de EEUU e incluso la UE, muestra esta fortaleza. También muestra que la diversificación geográfica de los bancos españoles les ha dado buenos dividendos. Junto a otros factores, han sabido sortear mejor que los bancos europeos los efectos de las últimas crisis.

Sin embargo, tras el súper ciclo de las materias primas (2004-2013), el PIB per cápita regional se estancó entre 2014 y 2019, en un contexto global más favorable que el actual. Según el FMI, las perspectivas de crecimiento para América Latina durante el próximo quinquenio son superiores a las de las economías avanzadas, pero se encuentran entre las más bajas del mundo emergente. Se espera un crecimiento promedio anual menor al 2,5%, insuficiente para satisfacer las necesidades de empleo de las clases medias emergentes, temerosas de perder los logros de los últimos 20 años.

La combinación de bajo crecimiento, elevadas tasas de interés y endeudamiento tampoco deja margen para la acción pública en políticas redistributivas, a diferencia de lo ocurrido durante el *boom* de las *commodities*, con ingresos fiscales abundantes. Esto presenta

riesgos y oportunidades. Por el lado de los riesgos, es probable que los flujos migratorios a la UE sigan la tendencia creciente de los últimos 10 años. Por el lado de las oportunidades, la necesidad imperiosa de América Latina de reactivar el crecimiento con inversiones que permitan diversificar la matriz productiva, especialmente en transición verde y digital, abre excelentes oportunidades al *Global Gateway*. Se trata entonces de identificar proyectos que se transformen en referentes de la nueva iniciativa europea. Aquí también, aunque más ambicioso e importante, se abre la oportunidad de cerrar el Tratado de Asociación UE-Mercosur.

### *8.3. La relación birregional UE-América Latina*

Para no depender en exclusiva de las presidencias rotatorias españolas, se debe institucionalizar la relación euro-latinoamericana buscando su funcionamiento autónomo, con respaldo financiero y comunitario y un firme compromiso birregional. La Cumbre UE-CELAC, seguida de la reunión informal del ECOFIN con sus colegas latinoamericanos y caribeños, ha mostrado el camino. España debe trabajar, por más que no sea su responsabilidad directa, en la próxima Cumbre UE-CELAC, a celebrarse en Colombia en 2025, y más teniendo en cuenta el comienzo de una posible ampliación de la UE.

Todo ello sin olvidar la ya tradicional apuesta de la diplomacia española por Iberoamérica y teniendo presente la realización de la XXIX Cumbre Iberoamericana el próximo mes de noviembre en Quito (Ecuador). Para garantizar su éxito, el Gobierno español debe reforzar la relación con las distintas democracias de la región, independientemente de su ideología, potenciando en cada caso los incentivos para un mayor compromiso latinoamericano con el proyecto iberoamericano. Esta apuesta incluye seguir profundizando su latinoamericanización, con el objetivo de que deje de ser visto como una iniciativa predominantemente española. Esto supone implicar y dar mayor protagonismo a aquellos países de la región que pueden desempeñar un papel más significativo.

De este modo, España debe seguir siendo un actor relevante en el apoyo a las democracias que atraviesan crisis de gobernabilidad, especialmente en América Central y el Caribe, retomando el papel desempeñado en las décadas de los 80 y 90. Habría que impulsar una actitud más decidida y continuada de los partidos políticos españoles en América Latina con fuerzas partidarias y grupos afines. Esto implica prestar mayor atención a los próximos procesos electorales y potenciar la relación con los nuevos gobiernos electos. Sería importante planificar con tiempo la asistencia a las diferentes tomas de posesión de Felipe VI.

El replanteamiento de las alianzas conduce a Europa a mirar a América Latina como socio clave<sup>14</sup> en sus aspiraciones internacionales y la promoción del multilateralismo, los valores democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sostenible social y medioambiental. América Latina es, además, un suministrador confiable de materias primas estratégicas.

---

<sup>14</sup> Carlos Malamud, José Juan Ruiz y Ernesto Talvi (2023), "¿Por qué importa América Latina?", Real Instituto Elcano, Informe 32, 2023.

La profundización de la relación con América Latina permitiría fortalecer el posicionamiento europeo ante el “sur global”, al ser varios países latinoamericanos actores relevantes en la cooperación sur-sur. La presencia de unos actores extrarregionales, cada vez más activos y diversos, como China, Rusia, Irán o incluso la India y Turquía, deben reforzar la coordinación de América Latina con la UE e, incluso, con EEUU, en defensa de valores e intereses comunes.

España está en una posición privilegiada para impulsar un vínculo con América Latina que combine eficazmente lo birregional y lo bilateral. Más allá de sus limitaciones y contradicciones, la CELAC es actualmente la única organización regional con un buen nivel de presencia y representatividad. Es indispensable conformar un bloque UE-CELAC que, preferentemente, actúe de forma coordinada en el escenario internacional. Aquí, el programa *Global Gateway* puede ser esencial.

La fragmentación de América Latina y la dificultad de alcanzar consensos en puntos esenciales de la agenda internacional y regional deben conducir a la UE, de forma simultánea, a hacer una apuesta por lo bilateral. Esta debería decantarse bien por aquellos países que destaquen por su potencial internacional, como los miembros del G20 (Brasil, México y Argentina), dos de ellos en los BRICS (Brasil y Argentina eventualmente), bien por su relevancia regional (Chile, Uruguay, Perú y Colombia), por su potencial económico o por su interés en reforzar los lazos con la UE.

En su intento de reforzar la relación euro-latinoamericana, España debe promover la creación de un Consejo de Comercio y Tecnología (CCT) UE-América Latina y Caribe, que sea ejecutivo, pragmático y orientando a la búsqueda de resultados. Sería un excelente punto de partida y una plataforma única para organizar la relación birregional y la búsqueda de acuerdos estratégicos ante los desafíos globales. Se asemejaría al existente entre la UE y EEUU y la UE y la India, buscando coordinación y colaboración en temas muy diversos: seguridad energética, seguridad alimentaria e hídrica, salud, gobernanza digital y conectividad, cadenas de suministro, tecnologías de energía limpia y ecológica, migración, crimen y terrorismo transnacional. El CCT marcaría un hito en la relación UE-América Latina y el Caribe y sería vital para afirmar el compromiso estratégico.

Al mismo tiempo, España debe ser un actor clave para concluir el Acuerdo de Asociación con el Mercosur, fundamental desde un punto de vista geoestratégico, político y económico. Para América Latina, este acuerdo es crucial para reactivar el crecimiento. Para la UE, implica la posibilidad estratégica de transformarse en el jugador dominante en la región. De cerrarse, la UE tendría tratados de libre comercio con el 94% del PIB de América Latina, frente al 44% de EEUU y el 14% de China, siendo la potencia con mayor presencia y vínculos más profundos en la región.

Sería además el trampolín para una integración UE-América Latina más ambiciosa y profunda y la vía para impulsar una mayor integración intrarregional en América Latina. Esto se lograría al interconectar la red de tratados de libre comercio (TLC) de la UE con América Latina impulsando la acumulación cruzada de normas de origen, la armonización de estándares, procesos regulatorios, de la normativa sobre comercio digital y de los procedimientos aduaneros, que permitan una mayor circulación transfronteriza de bienes y servicios.



Esta interconexión de los tratados existentes crearía un espacio económico de 1.100 millones de personas, con un PIB similar al estadounidense. Sólo en la dimensión comercial, los flujos entre la UE y el América Latina aumentarían un 70% y el comercio intrarregional latinoamericano un 40%, con efectos limitados sobre el comercio con otras áreas.

Una asociación de este tipo tendría enormes beneficios mutuos. Las economías de la UE y América Latina son complementarias. América Latina posee abundantes recursos energéticos y minerales, capacidad de producir energía limpia y alimentos ecológicos a gran escala. La UE puede aportar capital, tecnología de vanguardia y el *know-how* indispensable para contribuir a reactivar la inversión y el crecimiento en la región.

De no cerrarse el Acuerdo y ante las mayores dificultades que podrían encontrarse en las próximas presidencias rotatorias (Bélgica, Hungría, Polonia y Dinamarca), España debería seguir insistiendo en concluirlo. El riesgo de no hacerlo sería perder una oportunidad estratégica y propiciar el acercamiento del Mercosur a otros bloques comerciales y enviar señales negativas a otros potenciales firmantes de nuevos TLC, como Australia. No habría que perder de vista, para actuar en consecuencia llegado el momento, lo ocurrido tras el fracaso de las negociaciones con la Comunidad Andina (CAN) y la apertura de un diálogo bilateral con Colombia y Perú, que concluyó en la firma de sendos Tratados Multipartes, que han impulsado las inversiones y el comercio de mercancías.

## 8.4. Tres escenarios para 2024 en América Latina

**Pesimista:** deterioro económico y crecientes protestas sociales, con mayores niveles de violencia y repercusiones políticas (Cuba, Argentina, Ecuador, Colombia y Guatemala). Crisis institucionales (El Salvador, Venezuela, Chile) y avance de las alternativas iliberales. Aumento de las corrientes migratorias y de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado.

**Previsión base:** continuidad de la situación vigente: bajo crecimiento, polarización política, predominio del anti-oficialismo en las elecciones y mantenimiento de la desafección con la democracia y auge de candidatos antisistema.

**Optimista:** alternancia política sin sobresaltos. Avance de la democracia, de los procesos reformistas (Guatemala, México, Panamá, República Dominicana) y acuerdo gobierno-oposición en Venezuela. Cierre de la negociación UE-Mercosur. Moderación de la conflictividad social y reencauzamiento de las protestas vía negociación, en un ambiente de leve mejora económica. Nuevas inversiones gracias al *nearshoring* o *friendshoring* y un nuevo *boom* de las *commodities*.



## 9 China-EEUU

### *Resumen*

La competición China-EEUU continúa definiendo el orden internacional. La relación entre las dos grandes potencias disfrutó una distensión en 2023, gracias a la visita de Xi a Washington que se saldó con algunos acuerdos. El seguimiento de los mismos, los acontecimientos en Taiwán y las elecciones presidenciales en EEUU determinarán cómo evoluciona esa rivalidad en el nuevo año. Desde el punto de vista europeo y español se seguirá trabajando para mantener una relación constructiva con China, paralela al intento de reducir el alto déficit comercial y avanzar en la estrategia europea de reducción de riesgos (*de-risking*) que incluye estrechar vínculos con la India y otros países asiáticos. La reciente cumbre UE-China marca un camino de mayor diálogo cara a 2024, siempre que Pekín no fortalezca su apoyo a Moscú, en el marco de la agresión contra Ucrania.

Por su parte, la relación transatlántica continúa siendo sólida en cuestiones de seguridad, mientras la dimensión económica sufre algunas fricciones por las políticas proteccionistas de Biden. El alineamiento de posiciones entre las dos orillas se mantendrá en 2024, salvo giros de posición que puedan provocar el resultado electoral en EEUU o en la UE, y el curso de los acontecimientos provenientes de China, Rusia u Oriente Medio. La relación bilateral Madrid-Washington, que el año pasado incluyó una visita de Sánchez a la Casa Blanca, es amplia y diversificada. La inversión mutua crece y la sintonía es alta en derechos humanos, clima, América Latina y cooperación en seguridad, aunque podría mejorar si se atiende la demanda norteamericana de incrementar el gasto español en defensa.

### *9.1. España y la comunidad euroatlántica ante la rivalidad Washington-Pekín*

El abandono de la política de COVID Cero por parte de las autoridades chinas ofrecía una oportunidad evidente para retomar los contactos con el resto del mundo. Esto abrió la posibilidad de revertir el deterioro de sus relaciones con EEUU y la UE, particularmente evidente desde el inicio de la pandemia. Por la parte europea ha sido notable el flujo de visitas de alto nivel a China (tanto de autoridades de la UE como de sus Estados miembros), que culminó con la 24ª Cumbre UE-China en diciembre. Aunque no presentó grandes acuerdos concretos, sirvió para avanzar en el proceso de recuperación de confianza en el que se encuentran ambas partes. Basta con compararla con la cumbre anterior, celebrada por videoconferencia en abril de 2022, completamente marcada por el alineamiento de China con Rusia en la guerra en Ucrania, las sanciones económicas chinas contra Lituania y las sanciones europeas y contra-sanciones chinas impuestas en marzo de 2021.

El incidente del globo chino que sobrevoló EEUU en febrero truncó el inicio de un proceso similar entre Pekín y Washington. En cualquier caso, el año también terminó con señales evidentes de distensión entre las dos superpotencias. La Cumbre de California fue decisiva para ello, con anuncios significativos como la recuperación de canales de comunicación directa

entre sus ejércitos, el compromiso chino de aumentar los controles sobre la exportación de los precursores químicos necesarios para la producción de fentanilo, el relanzamiento de la cooperación contra el cambio climático y el establecimiento de un diálogo en materia de Inteligencia Artificial.

De cara a 2024 pueden identificarse tres elementos particularmente influyentes en la evolución de las relaciones bilaterales entre China y EEUU: el estrecho de Taiwán, el seguimiento de los acuerdos alcanzados durante la visita de Xi a EEUU en noviembre de 2023 y las elecciones presidenciales estadounidenses de noviembre de 2024.

El estrecho de Taiwán es el punto más importante y peligroso de la relación bilateral. Consciente de ello, ambas partes han enviado señales para minimizar el riesgo de una crisis. En octubre de 2023, el número de incursiones de aeronaves de las fuerzas aéreas chinas en la zona de identificación de defensa aérea de Taiwán fue el más bajo desde la visita de Nancy Pelosi en agosto del 2022. Y Biden reafirmó ante Xi su compromiso con la política de una sola China y que no apoya la independencia de Taiwán. Aunque Pekín siga sin renunciar al uso de la fuerza para reunificar la isla bajo el control del gobierno central de China y Washington mantenga su cooperación militar con Taiwán, el esfuerzo bilateral por reducir la desconfianza mutua en este asunto es particularmente valioso ante las siguientes elecciones presidenciales taiwanesas (13 de enero de 2024). Estos procesos electorales suelen ser un contexto propicio para que escale la tensión, pues hay políticos taiwaneses que endurecen su discurso frente a China intentando movilizar al electorado y las autoridades chinas pueden intentar condicionar los comicios a favor de sus intereses. Una victoria del candidato del Kuomintang facilitaría la distensión en el estrecho, mientras que la victoria del actual vicepresidente, William Lai, podría dificultarla.

A pesar del esfuerzo de Biden por reducir la desconfianza mutua con el gobierno chino, son evidentes las diferencias entre la Casa Blanca y el Congreso de EEUU sobre la política hacia Taiwán. Desde el punto de vista de este último, es China la que está cambiando el *statu quo* en el estrecho de Taiwán, por lo que el Congreso debe demostrar más determinación en el apoyo de EEUU a la isla, suministrando todas las capacidades necesarias para su defensa. Y es la Cámara de Representantes quién está mostrando y seguirá mostrando a lo largo del 2024 su preocupación por los obstáculos en la entrega de artículos de defensa estadounidense, dada la vulnerabilidad de los procesos industriales de defensa de EEUU evidenciados con la guerra en Ucrania. Taiwán se ha visto así en competición con Ucrania y más recientemente Israel por los recursos que aprueba el Congreso de EEUU.

En segundo lugar, habrá que ver el alcance de los acuerdos alcanzados por Biden y Xi en la reunión en San Francisco. Los republicanos no se sintieron cómodos con esta cumbre porque en general no ven con buenos ojos los diálogos al más alto nivel entre ambos gobiernos. Para Biden, sin embargo, dicha reunión significaba en parte favorecer sus ambiciones electorales a corto plazo, pues no puede permitirse una crisis con China con las guerras en Ucrania y Oriente Medio activas. Esta situación alimentaría las afirmaciones de los republicanos de que es un líder débil y las acusaciones del favorito republicano, Donald Trump, de que el mundo está fuera de control bajo la mirada de Biden.

El actual presidente también necesitaba demostrar que podía ser duro con China, tanto para rebatir los ataques republicanos como para mostrar que se centra en cuestiones que afectan a la vida de los estadounidenses. En este sentido, el compromiso de China para frenar sus exportaciones de los precursores químicos utilizados para fabricar fentanilo en México es un éxito notable, pues esta droga causa el 70% de las muertes por sobredosis en EEUU. China ya se comprometió a realizar dichos controles con Obama y con Trump, pero sin resultados significativos, y el viaje de Pelosi supuso la congelación de la cooperación bilateral contra el narcotráfico. Si este acuerdo se cumple, podría salvar innumerables vidas en EEUU y reforzar a Biden en las próximas elecciones.

La presión sobre Biden para que endurezca su política hacia China no hará más que incrementar a medida que se acerquen las elecciones de noviembre, pues los candidatos republicanos han mostrado una clara voluntad de intentar utilizar este tema como baza electoral. Aunque suele hablarse de un consenso bipartidista hacia China –que en cualquier caso se podría limitar al Congreso de EEUU a la hora de sacar adelante iniciativas–, es más preciso caracterizarlo como un común denominador, que consiste en sustituir la tradicional política estadounidense de compromiso (*engagement*) con China por otra de competición con elementos de contención. Aprovechando que China es percibida como la mayor amenaza para la economía y la seguridad de EEUU por su población, los principales candidatos a las primarias republicanas han criticado duramente a Biden por hacer demasiadas concesiones a Pekín. De ahí que la Administración Biden esté explicando públicamente las bonanzas de su estrategia hacia China.

El Gobierno español muy posiblemente seguirá trabajando en 2024 para profundizar las relaciones transatlánticas y mantener una relación constructiva con China. El mayor riesgo para ello sería la vuelta de Donald Trump a la Casa Blanca. Menos probable resulta un estrechamiento del alineamiento estratégico chino con Rusia con un mayor respaldo a su guerra de agresión contra Ucrania. En cuanto a la materialización de estas consideraciones en políticas públicas, posiblemente lo más relevante sea la concreción del diseño de su estrategia de reducción de riesgos respecto a China, en consonancia con el desarrollo de la estrategia de seguridad económica de la UE. Un punto central en este proceso será el intento de reducir el enorme déficit comercial que mantiene España con China.

## 9.2. La relación transatlántica y bilateral España-EEUU

La relación transatlántica se ha tenido que enfrentar a un sinfín de retos y dilemas durante 2023, tal y como se auguraba en el informe anterior. La guerra en Ucrania no ha sido el único protagonista, con retos de seguridad internacional en los que EEUU y la UE han discrepado: desde el Sahel hasta la urgencia de abordar el cambio climático y el hecho de que la mayoría de los miembros europeos de la OTAN no invierten el 2% del PIB en defensa, una queja que EEUU abordará de nuevo en la cumbre de la Alianza que se celebrará en julio del 2024 en Washington.

El principal revuelo en el 2023 fue, en un primer momento, en el ámbito económico, producido por la IRA. Si bien los europeos elogiaron los avances que contenía contra el

cambio climático, se opusieron a las que consideraban medidas que violaban los principios de la OMC, discriminaban a las empresas de la Unión y podían aumentar el riesgo de desindustrializar regiones de Europa. Todo ello, incluido el discurso sobre el Estado de la Unión de Biden en febrero, sonaba a nacionalismo económico.

Pero el hecho de que Biden se haya volcado políticamente en estabilizar la economía nacional y en atajar la creciente inflación también ha sido alentador para quienes están fuera de EEUU. Al fin y al cabo, un EEUU fuerte es imprescindible en el actual marco de competición estratégica y también para Europa. Por ello, la economía transatlántica ha seguido siendo la más poderosa del mundo en el 2023, con la inversión mutua manteniéndose como la verdadera columna vertebral de dicha economía.

Que estadounidenses y europeos sigan alineándose o tensionándose dependerá de los distintos procesos electorales e, indirectamente, de las presiones externas provocadas por Rusia y China. El resultado de las elecciones en EEUU puede ser un punto de inflexión en las relaciones transatlánticas. Del lado europeo, un aumento de poder y la popularidad de la extrema derecha en algunos países podría dar lugar a una serie de fuerzas que acogerían favorablemente una victoria de un candidato republicano, siendo más partidarios de fomentar unos lazos bilaterales con EEUU en detrimento de un mayor compromiso entre Bruselas y Washington.

2024 seguirá estando marcado por la guerra en Ucrania y la incertidumbre sobre el apoyo a Kyiv, sobre todo en EEUU, donde decidirá la Cámara de Representantes. La próxima cumbre de la OTAN en Washington revelará el estado del compromiso aliado, aunque no se esperan grandes avances dado el clima preelectoral en EEUU.

A ello se suma la guerra en Gaza, con Israel compitiendo por la ayuda militar estadounidense, sobre todo si la guerra se alarga. La posibilidad de que se convierta en un conflicto regional agravaría en Europa el problema del extremismo, complicaría la cuestión de la migración y, probablemente, aumentaría la presión de los responsables políticos europeos sobre Israel para que aceptara un alto el fuego, poniendo a los responsables políticos europeos en una posición incómoda frente a EEUU. Ante tales incertidumbres, los responsables políticos europeos deberían planificar simultáneamente dos escenarios: seguir dando prioridad a las relaciones constructivas con EEUU; y acelerar los planes para desarrollar instituciones y capacidades más sólidas, independientemente de quién llegue a la Casa Blanca. Lo que sí ocurrirá con toda seguridad es que esta Administración Biden será la última verdaderamente transatlántica.

En cuanto a la relación exclusivamente bilateral entre España y EEUU, se reforzó en 2023, comenzando con un recién inaugurado Instituto Cervantes en Los Ángeles. La Presidencia española del Consejo de la UE ha buscado reforzar la relación entre Europa y EEUU, y en particular con España, materializada con la visita del presidente Sánchez a Washington en mayo. España puso en valor su apoyo a Ucrania, que durante el 2023 se mantuvo firme. Sin embargo, en Washington preocupa que España no tenga previsto cumplir hasta 2029 el compromiso aliado del 2% del gasto en defensa.

Ambos gobiernos han mantenido la sintonía y compartido el apoyo a los derechos humanos y grupos minoritarios en áreas geográficas como América Latina y África. Los avances en el reforzamiento militar en la base de Rota y la promoción de una agenda en América Latina también han progresado. En este último caso, se han lanzado varios grupos de trabajo sobre América Central, en particular en el tema migratorio, comenzando un proceso de cooperación hasta ahora único. También se ha trabajado conjuntamente en cómo aportar más a la actividad económica de los países, a través de bancos multilaterales.

Se ha trabajado conjuntamente para hacer frente a la crisis climática, intensificando la cooperación en materia de sistemas de alerta temprana, protección de los océanos y resiliencia frente a la sequía, y continuando la estrecha colaboración en seguridad energética. España, además, se incorporó de la mano de EEUU al Comité Directivo Ejecutivo de la *Red Blue Dot* para reforzar la cooperación en materia de desarrollo de infraestructuras sostenibles e inclusivas. Ambos países han profundizado la cooperación en ciencia y tecnología a través de los Acuerdos Artemis de la NASA sobre el uso responsable del espacio exterior.

En cuanto al ámbito económico, a pesar de la competencia en Europa por atraer inversiones de EEUU, España ha empezado a mostrar su potencial para atraer inversiones estratégicas. Sin embargo, la elección de una nueva sede social realizada por la empresa Ferrovial para cotizar más adelante en EEUU creó cierta polémica y mucho ruido. Otras empresas españolas con filiales estadounidenses, como Iberdrola, han continuado ampliando sus operaciones gracias a los proyectos impulsados por las grandes iniciativas legislativas de la Administración Biden. También Repsol ha desembarcado en el negocio eólico terrestre en EEUU con la adquisición de ConnectGen.

De cara al 2024, todas estas nuevas iniciativas serán uno de los elementos importantes en una relación bilateral cada vez más heterogénea y diversificada. Políticamente, la sintonía entre ambos gobiernos se mantendrá como hasta ahora, a la espera de los resultados electorales que pueden dar un vuelco a la actual afinidad entre Madrid y Washington.

### *9.3. Relación bilateral de España y de la UE con China y la región Asia-Pacífico*

Como anticipaba la edición de este trabajo el año pasado, no ha habido ninguna crisis importante en la región, por lo que Asia-Pacífico ha tenido poco protagonismo en la política exterior de España y de la UE en 2023. La principal excepción ha sido el debate sobre la actualización de la estrategia de la UE hacia China<sup>15</sup> y el consiguiente desarrollo de instrumentos para implementarla, por ejemplo, en el campo de la seguridad económica. También se acertó aquí al vaticinar que las tensiones políticas, derivadas en parte del mantenimiento de la competición estratégica entre EEUU y China y de nuevas restricciones sobre las relaciones económicas, impedirían una mejora significativa de las relaciones políticas con Pekín.

---

15 Mario Esteban (2023), "¿Hacia una nueva y consensuada estrategia de la Unión Europea hacia China?" Real Instituto Elcano, ARI 46/2023.

Con todo, la Cumbre UE-China de diciembre indica que, al menos por el momento, el deterioro de las relaciones políticas ya ha tocado fondo y se entra en una fase de mayor diálogo. Asimismo, en 2023 se ha mantenido la ya identificada tendencia de reforzar vínculos con países geopolíticamente afines. Los ejemplos más claros han sido los acuerdos de colaboración que firmó la OTAN con Corea del Sur y Japón en la cumbre de Vilna<sup>16</sup>, así como los beneficiarios de los proyectos desarrollados en la región en el marco de la *Global Gateway* y la estrategia de la UE para el Indo-Pacífico. Igualmente, se anticipó el acercamiento entre Seúl y Tokio, que dio lugar a una cumbre inédita entre sus máximas autoridades junto a las estadounidenses. La cumbre trilateral de agosto en Camp David parece profundizar en los esfuerzos de EEUU por complementar sus acuerdos bilaterales de seguridad y defensa con países de la región con formatos minilaterales.

En cuanto a las cuestiones más relevantes que no se identificaron con suficiente claridad, destacan dos. La primera es la magnitud del incremento de la influencia de China en diferentes partes del denominado “sur global”, cuyas manifestaciones más evidentes han sido su papel en el acercamiento entre Arabia Saudí e Irán y la ampliación de los BRICS. La segunda son los avances significativos en el estrechamiento de la relación entre la UE y la India, ilustrados por el establecimiento del Consejo UE-India de Comercio y Tecnología y el anuncio del Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa.

De la visita de Xi a EEUU puede intuirse que en 2024 Pekín intentará reducir las tensiones con Washington, en un contexto doméstico donde su gran prioridad será la reactivación económica. Aunque efectivamente se moderasen las tiranteces derivadas de la competencia estratégica entre Pekín y Washington, ésta no va a desaparecer. China seguirá apostando fuertemente por desarrollar sus capacidades en sectores tecnológicos punteros en los que sigue dependiendo de EEUU y sus aliados.

También cultivará muy activamente sus relaciones con los países no occidentales en 2024. Es muy posible que Pekín se apoye en estos países, particularmente en los que valoran positivamente su claro posicionamiento a favor de la desescalada bélica en las guerras en Gaza y Ucrania, para impulsar iniciativas de gobernanza global: Iniciativa de Desarrollo Global, Iniciativa de Seguridad Global, Iniciativa Global sobre Seguridad de Datos, Iniciativa de la Civilización Global e Iniciativa para la Gobernanza Global de la Inteligencia Artificial. Aunque está por ver si China será instrumental para una salida diplomática a estos conflictos en 2024, lo que parece muy probable es que, al menos fuera de Occidente, seguirá pudiendo capitalizarlos para reforzar su prestigio internacional. Para lo que también seguirá recurriendo a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que se reorienta hacia proyectos más pequeños y verdes más sustentados en las inversiones de empresas chinas en vez de en financiación al desarrollo.

Al mismo tiempo, la diplomacia china intentará acercar posiciones con cualquier aliado de EEUU que se muestre receptivo. La elección de Donald Trump como próximo presidente estadounidense, aunque presenta riesgos muy evidentes para las relaciones

---

<sup>16</sup> Ugo Armanini, Mario Esteban y Luis Simón (2023), “NATO-ROK defence cooperation: bridging Europe and the Indo-Pacific”, Real Instituto Elcano, ARI 121/2023.



sinoestadounidenses, también podría brindar múltiples oportunidades a la diplomacia china para presentar a su país como un socio previsible y responsable ante otros actores de la comunidad internacional.

Corea del Sur y Japón continuarán aumentando significativamente sus presupuestos militares y afianzando su relación bilateral, azuzados por un contexto regional que les resulta amenazador y que seguirá marcado por los avances del programa nuclear norcoreano y el desarrollo de las capacidades militares de China. Asimismo, un panorama geopolítico cambiante puede afectar significativamente a las estrategias plurianuales de transición climática y digital que están implementando estos países. Esto podría generar notables oportunidades de cooperación para la UE.

En 2024 también habrá varias citas electorales significativas en la región. Los comicios del 13 de enero en Taiwán y del 14 de febrero en Indonesia alumbrarán cambios en la presidencia, pues ni Tsai Ing-wen ni Jokowi pueden ser reelegidos. Mientras que en Indonesia es claramente favorito el continuista Prabowo Subianto, lo que supondría el mantenimiento de una política exterior de no-alineamiento activo en Yakarta, el resultado es más incierto en Taiwán. A pesar de que no se materializó una candidatura conjunta entre el Kuomintang y el Partido Popular de Taiwán, el descenso que muestran los sondeos en el apoyo al candidato del Partido Progresista Democrático, ahora en el poder, hace que no pueda darse por hecha su victoria. Esto posiblemente derivará en una campaña electoral altisonante en la que su candidato, William Lai, tradicionalmente más vocal que la presidenta Tsai en sus declaraciones a favor de la independencia de Taiwán, podría verse tentado a recurrir a una retórica más dura con Pekín para movilizar a su electorado. Ello generaría nuevas tensiones en el estrecho de Taiwán durante la campaña o tras la investidura si Lai fuera el elegido. Por el contrario, una victoria del Kuomintang abriría una nueva etapa de acercamiento entre las dos orillas del estrecho de Taiwán y reduciría la tensión en la zona.

Más continuista se presenta la situación en la India, donde Narendra Modi lidera las encuestas con un amplísimo margen y muy probablemente conseguirá un tercer mandato la próxima primavera. Paradójicamente, las elecciones que pueden tener más impacto sobre la región se celebrarán fuera de la misma. Si el 5 de noviembre en EEUU se impusiera un candidato republicano que tensase todavía más las relaciones con China, se generaría una gran incertidumbre entre sus aliados regionales.

Es previsible que en 2024 Asia-Pacífico tenga poco protagonismo en la política exterior europea, a menos que estalle una crisis regional de cierta intensidad, como podría producirse en el estrecho de Taiwán, el mar del sur de China o la península coreana. De lo contrario, la gran cuestión seguirá siendo el desarrollo de las relaciones con China. En particular, el de los instrumentos derivados de la estrategia de seguridad económica de la UE. El déficit comercial de la UE con China se duplicó entre 2020 y 2022, hasta situarse cerca de los 400.000 millones de dólares. De ahí que la UE muy probablemente redoble el énfasis en la necesidad de equilibrar las reglas en las que se desarrollan sus relaciones económicas con China.

2024 también puede ser un año significativo para el avance de los acuerdos de libre comercio que la UE está negociando en la región, especialmente para que se cierre un acuerdo con Australia y se avance en las negociaciones con la India. El estrechamiento de los vínculos económicos con la India sería particularmente trascendente por el impacto que podría tener sobre la autonomía estratégica y la seguridad económica europeas.

### *9.4. Tres escenarios para 2024 en la rivalidad EEUU-China*

**Pesimista:** victoria de Donald Trump u otro candidato republicano que no valora la relación con los aliados europeos, debilita el apoyo a Ucrania e impulsa una política más hostil hacia China. Pueden producirse también crisis en cualquiera de los conflictos mencionados anteriormente, detonadas, por ejemplo, por la diplomacia coercitiva de una Corea del Norte envalentonada por el desarrollo de armamento nuclear táctico, los comicios presidenciales en Taiwán o un incidente con víctimas que pudiese involucrar a tropas, aeronaves o embarcaciones chinas en alguno de los múltiples puntos en los que mantiene disputas con sus vecinos. En este escenario se enfatizan las relaciones exclusivamente bilaterales entre Washington y algunos países europeos, en detrimento de otros países, la UE y la OTAN.

**Previsión base:** el próximo inquilino de la Casa Blanca no pone en riesgo los consensos que sustentan la relación de EEUU con sus aliados europeos. Las estrategias de EEUU y la UE hacia China continúan con un nivel de alineamiento medio-alto. No hay grandes modificaciones en las relaciones bilaterales con China. EEUU sigue siendo un aliado comprometido con la seguridad europea, aunque continúan las fricciones derivadas de políticas proteccionistas. En Asia-Pacífico se mantienen los puntos de tensión actuales y las tendencias en los mismos: desarrollo del programa nuclear norcoreano, militarización del estrecho de Taiwán, incremento del control efectivo chino en el mar del sur de China. Permanece la tendencia a un progresivo, pero limitado, alineamiento entre las afinidades geopolíticas de los Estados y sus lazos económicos.

**Optimista:** las elecciones en EEUU revalidan la importancia de la relación transatlántica y se incrementa la congruencia entre las estrategias de los Estados miembros de la UE hacia China y EEUU. Asimismo, se alcanzan acuerdos comerciales con EEUU y China que reducen las discrepancias en el terreno económico. En relación con China, se produce un acercamiento político gracias a un eventual papel constructivo de Pekín favorable a la retirada rusa de territorio ucraniano o en la estabilización de Oriente Medio.

# 10 Democracia, derechos y género

## *Resumen*

2024 será un año crucial en la dimensión internacional de la democracia por la celebración de elecciones al Parlamento Europeo y a la presidencia de EEUU donde pueden triunfar candidaturas de tendencias autoritarias que fortalezcan las tendencias iliberales que ya existen en buena parte de los países occidentales. En derecho internacional y derechos humanos el protagonismo recae sobre las graves violaciones que se seguirán produciendo en Ucrania y Gaza, y las divisiones de la comunidad internacional para detenerlas. En un contexto internacional volátil, en materia de igualdad de género se mantiene la tendencia de los últimos años, que combina retrocesos en varios países con avances sostenidos en otros, aunque a un ritmo muy lento.

En España, la fuerte polarización política está erosionando la calidad de su democracia. El debate sobre la ley de amnistía y el respeto a la separación de poderes seguirá europeizándose, pero no tendrá recorrido la comparación con violaciones sistémicas del Estado de derecho como las producidas en Hungría o Polonia. En el lado positivo, seguirá implementando el Plan de Acción de la Política Exterior Feminista, dando nuevos pasos en el compromiso español con la igualdad de género en la agenda global.

### *10.1. Calidad democrática y Estado de derecho*

Las previsiones realizadas en la anterior edición de este documento en lo relativo al fomento de la democracia y el respeto a los derechos se han cumplido sustancialmente a lo largo de 2023. La guerra en Ucrania ha seguido implicando violaciones palmarias del derecho internacional, pero también ha continuado generando los efectos positivos que se señalaron, como el apoyo exterior a un país que quiere ser democrático y se defiende del ataque de un régimen autoritario, así como la reivindicación de elementos claves (solución pacífica de las controversias, respeto a la soberanía e integridad territorial) del orden internacional liberal. En España, el Gobierno, la inmensa mayoría de las fuerzas políticas y la sociedad en su conjunto siguen alineadas en el rechazo a la agresión y la ayuda a Ucrania, que es notable en algunas dimensiones (como la asistencia a los refugiados) teniendo en cuenta la lejanía relativa con respecto al escenario bélico.

No obstante, también se advirtió aquí hace 12 meses –como potencial efecto negativo de esa respuesta firme al ataque ruso– el riesgo de que la apelación a los principios básicos de las relaciones internacionales pudiera acabar degradándolos en vez de fortalecerlos si tenían recorrido las acusaciones de doble rasero frente a conflictos ignorados en otras zonas del mundo. Tal y como se subraya en la sección dedicada la vecindad de este mismo documento, ese peligro se ha materializado de modo muy expreso a la luz de lo ocurrido en

Gaza durante los últimos meses de 2023 y que tendrá continuidad en el nuevo año por la determinación israelí a seguir castigando la zona. El agravante, además, es que las acciones militares en Palestina no son algo precisamente ignorado, sino que, al contrario, ocupan portadas en todo el mundo y movilizan a buena parte de la opinión pública global. Sin perjuicio de que las acciones de Hamás sean también execrables y que Israel tenga derecho a la defensa, eso no justificaría las violaciones del derecho internacional humanitario en los territorios ocupados. En ese sentido, el rechazo de EEUU y de algunos países europeos –entre los que no se encuentra España– a solicitar en Naciones Unidas un alto el fuego deteriora la autoridad moral de Occidente y la causa del apoyo a Ucrania.

Igualmente se acertó en esta sección de la edición anterior al prever los claroscuros que podrían producirse en las instituciones europeas ante la necesidad de contar con la unanimidad de todos los Estados miembros para aprobar nuevas sanciones a Rusia o más ayuda al país atacado, lo que podría llevar a relajar la defensa de los valores básicos del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Eso fue justamente lo que ocurrió en diciembre pasado cuando, para impedir el veto de Viktor Orbán a que se abrieran negociaciones de adhesión con Ucrania, la Comisión Europea decidió desbloquear 10.000 millones de euros para Hungría en fondos previamente congelados debido a la preocupación por la corrupción y el deterioro del Estado de derecho en ese país.

Por lo que hace a las dinámicas políticas internas, 2023 no ha sido un año positivo para la calidad democrática. Es verdad que en Polonia fue derrotado y reemplazado un gobierno que había incurrido en prácticas autoritarias, pero la tendencia general es el avance de las ideologías y las prácticas iliberales. En la UE esos partidos dirigen los gobiernos de Hungría y Eslovaquia, en Alemania y Francia son ya segunda fuerza según todos los sondeos y los Países Bajos podría ser el segundo país fundador, tras Italia, con un primer ministro que ha llegado al poder apelando al nacionalismo populista. Si la mirada integra a los países candidatos (Serbia y Turquía en particular), entonces el deterioro de la democracia y los valores liberales resulta aún más claro, sin que haya apenas desarrollos alentadores fuera de Europa, como se ha mencionado en las secciones dedicadas a América Latina y el vecindario.

De cara a 2024, la principal fuente de preocupación sería una victoria de Donald Trump en las presidenciales de EEUU, cuyo segundo mandato podría ser todavía más negativo que el primero para la democracia norteamericana y, por la obvia influencia que tiene ésta, para la salud de todas las demás. Tal y como se ha subrayado en la sección dedicada a Europa, también son relevantes las elecciones al Parlamento Europeo. Aunque se trate de una votación tradicionalmente considerada de segundo orden, en este caso podrían llevar a un incremento en el peso de las fuerzas de derecha euroescéptica y a la tentación del Partido Popular Europeo de pactar con ellas, dejando de darse por sentada la gran coalición entre populares, socialistas, liberales y verdes que se ha visto en las últimas décadas. Al margen de las consecuencias que eso tendría para el proceso de integración, supondría una fuente de polarización en un espacio hasta ahora dominado por el consenso centrista.

Es justo la fuerte conflictividad política entre izquierda y derecha –plasmada en un 2023 electoral muy crispado– la dimensión que más afecta a España, con repercusiones que podrían empezar a verse también en la política europea y exterior que había estado hasta

ahora relativamente a salvo de la confrontación. La decisión del nuevo Gobierno de promover una ley para no perseguir los delitos vinculados al *procés* catalán, a cambio del apoyo de los partidos independentistas a la investidura, ha llevado a la oposición a acudir a la UE para que, conforme al artículo 7 del Tratado, actúe contra España por violar el Estado de derecho. Aunque comparar la amnistía con lo sucedido en los últimos años en Hungría y Polonia resulta ciertamente exagerado, hay elementos objetivos –como el riesgo de socavar la autoridad del Poder Judicial– que preocupan a la Comisión, que ya en 2019 frenó un caso de autoamnistía en Rumanía. Tampoco es menor que el Partido Popular Europeo, que es el primer grupo del Parlamento Europeo, haya asumido la denuncia de su miembro nacional como propia.

Por otro lado, el propio Gobierno vino a aceptar que la independencia del Poder Judicial ha dejado de ser una cuestión meramente nacional y que España tiene problemas en ese sentido al proponer que la Comisión Europea medie en 2024 para lograr la renovación del Consejo General del Poder Judicial. Lo hizo por medio de un paradójico pacto con el Partido Popular que sería la excepción a la regla progresivamente instalada de que los dos grandes partidos españoles son incapaces de llegar a acuerdos (empezando precisamente por el del órgano de gobierno de los jueces, cuyo prolongado bloqueo se debe fundamentalmente a la resistencia del PP a perder la actual mayoría de tendencia conservadora). Está por ver si esa oferta de intermediación se acepta pues la Comisión es guardiana de los Tratados, pero no de las constituciones nacionales y su normal funcionamiento.

## 10.2. España y los derechos humanos

Con el estallido del conflicto entre Israel y Gaza y la agresión rusa contra Ucrania, el mundo está experimentando dos grandes conflictos armados con efectos devastadores para los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho internacional, que lo dividen y polarizan aún más.

La responsabilidad de proteger, destinada a capacitar a todos los Estados a reaccionar ante las situaciones caracterizadas por crímenes graves en curso, es un principio inútil en ausencia de mecanismos multilaterales eficaces de adopción de las medidas adecuadas para ponerlas fin. Siendo así, la Corte Internacional de Justicia ha llegado a ser utilizada en ambos conflictos para tratar de evitar más daños irreparables. A la demanda presentada por Ucrania contra Rusia el año pasado, en la que España decidió intervenir, se suma otra, que es la presentada por Sudáfrica contra Israel por no cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención contra el Genocidio. Por su parte, la Corte Penal Internacional ya tiene dos investigaciones abiertas que le permiten abordar los acontecimientos tanto en Ucrania, como en Palestina. Aunque ninguno de los dos tribunales internacionales esté designado para poner fin a situaciones en curso, sus actuaciones han llamado la atención global.

Como todos los demás miembros de la comunidad internacional, España ha tenido que hacer frente a sus responsabilidades con respecto a la defensa de los derechos humanos en relación con ambos conflictos. Notablemente, en 2023, ha realizado un aumento sustancial de su contribución voluntaria al Fondo Fiduciario para las Víctimas de la Corte

Penal Internacional con 250.000 euros. Además, en el pasado mes de noviembre, planteó la idea de una conferencia internacional de paz sobre el conflicto palestino-israelí. De hecho, España, con sus lazos históricos con el mundo árabe, ha sido uno de los pocos Estados europeos dispuestos a defender a los palestinos a pesar de las reacciones que esta postura pueda producir. Si su candidatura al Consejo de Derechos Humanos de la ONU 2025-2027 resultará exitosa, le capacitará para tener una posición más potente para incidir directamente en la dirección de la política pública de derechos humanos a nivel global en estos tiempos difíciles. En la misma línea, es destacable que el Consejo de Ministros en junio de 2023 aprobó el II Plan Nacional de Derechos Humanos, reforzando el compromiso del país con las Naciones Unidas y la comunidad internacional.

Pero, al mismo tiempo que España pretende promover los derechos humanos a nivel mundial, tiene sus propios deberes para mejorar la situación nacional en la protección de los derechos humanos. Una tarea que ha de realizar en diálogo con la ONU pese a ser temas políticamente delicados. Uno de los principales desafíos sigue siendo su papel en relación con las grandes devoluciones en caliente por las llegadas de inmigrantes. En 2023, la llegada de migrantes en situación irregular casi se duplicó en España (más de 50.000). El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas publicó sus observaciones finales en donde destacó los esfuerzos españoles a la hora de responder a la situación y manifestó su preocupación en relación con el intento de cruce masivo en la frontera de Barrio Chino en Melilla entre España y Marruecos en junio de 2022, que causó al menos 37 muertos y 200 heridos. El Comité señaló específicamente la alegación de que no se había llevado a cabo una investigación efectiva de esos hechos.

Otro tema especialmente destacable en este contexto está relacionado con el *procés* catalán. En 2023, el Comité de Derechos Humanos de la ONU finalmente emitió su dictamen en relación con la demanda que había sido formulada por Carles Puigdemont cinco años antes (en marzo de 2018) en el que constató que España había vulnerado sus derechos políticos cuando se le suspendió como diputado del *Parlament* en la fase inicial del proceso penal. Pese al hecho de que la demanda de Puigdemont finalmente se redujo a esta cuestión, el dictamen le dio la razón sobre este punto. A ello se une el hecho de que varios expertos de la ONU han pedido que se investigue el supuesto programa de espionaje contra los líderes catalanes 2017-2020.

### *10.3. Igualdad de género y política exterior feminista*

Los datos recientes señalan que se está muy lejos de la paridad en los puestos de poder político: apenas 28 países tienen jefas de Estado (13) y/o de Gobierno (15) en todo el mundo; las mujeres son tan sólo el 23% de los ministros y el 26% de los miembros de los parlamentos; y tan sólo 13 países en el mundo tienen gobiernos con un 50% o más de ministras. Las mujeres tienen igualdad jurídica sólo en 14 países (todos ellos europeos, salvo Canadá, e incluyendo a España). Apenas 27 países cuentan con sistemas integrales de seguimiento y asignación presupuestaria para la igualdad de género. Según el Informe de Brecha Global de Género 2023 del Foro Mundial de Davos, Europa es la región que ha logrado mayores avances, seguida de América del Norte y América Latina. Oriente Medio y el norte de África ocupan el último lugar.

A estos datos hay que sumar la persistencia de los movimientos “anti-género” en varios países, alimentada por la desafección política y la polarización, y vinculada al ascenso de la extrema derecha. Dichos movimientos cuestionan no sólo los derechos individuales de las mujeres, sino también las políticas públicas de promoción de la igualdad de género: incorporación de la perspectiva de género, lucha contra la violencia contra las mujeres, educación sexual y afectiva, políticas contra la discriminación, entre otras. Tras la restrictiva reforma de la ley del aborto en 2020 en Polonia, los derechos sexuales y reproductivos fueron un elemento de movilización en la reciente campaña electoral, en la que el candidato ganador, Donald Tusk, comprometió la vuelta al modelo de ley de plazos anterior. En Brasil, y tras una etapa de cuestionamiento de los derechos de las mujeres, el presidente Lula da Silva ha subrayado que su mandato “tendrá una visión de género”, presentando un conjunto de más de 20 medidas para garantizarla. En la India, que presidió el G20 en 2023, se aprobó el pasado mes de septiembre un proyecto de ley de cuotas que establece una reserva de un tercio de los escaños para las mujeres en el parlamento nacional y los parlamentos estatales. En contraposición, persisten los retrocesos, siendo Afganistán e Irán los casos más graves de discriminación sistemática e institucionalizada contra mujeres y niñas.

En 2023, y en el marco de la Presidencia española del Consejo de la UE, destacaron dos prioridades hacia adentro de la Unión: la lucha contra la violencia de género, y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos. En septiembre, 14 Estados miembros –España, Alemania, Bélgica, Francia, Dinamarca, Estonia, Grecia, Finlandia, Eslovenia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia– suscribieron en Zaragoza una declaración ministerial que subraya la garantía efectiva de estos derechos en la UE. La Reunión Ministerial de Igualdad, que tuvo lugar en noviembre en Pamplona, avanzó en un marco común para erradicar las violencias emergentes que no están contempladas en el Convenio de Estambul (como la ciberviolencia) y destacó la necesidad de recopilar datos (España es pionera en la recogida y difusión de datos estadísticos sobre feminicidios) y de adoptar enfoques estandarizados que permitan compararlos en los distintos Estados miembros y mejorar las políticas de prevención, atención, protección y reparación. El Convenio de Estambul entraba en vigor en la UE el pasado 1 de octubre, en plena Presidencia española del Consejo.

España asumió también en 2023 la presidencia de la Iniciativa Iberoamericana para Prevenir y Eliminar la Violencia contra las Mujeres, que seguirá impulsando en 2024, así como la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras, liderada por México, y a la que España se sumó desde su lanzamiento.

En el ámbito multilateral, en particular en las Naciones Unidas, España impulsó el trabajo de coordinación del llamado Grupo de Política Exterior Feminista plus, que celebró una reunión de alto nivel en el marco de la Asamblea General. Los titulares de los ministerios de asuntos exteriores de 15 países (Países Bajos, Francia, Alemania, Chile, Mongolia, Albania, Argentina, Bélgica, Canadá, Colombia, Costa Rica, Israel, Liberia, Luxemburgo, México, Ruanda, Suecia –que se desmarcaría semanas después– y Túnez, además de España), aprobaron la primera declaración sobre política exterior feminista. En esta misma línea de coordinación con países *like minded*, en septiembre se creaba un espacio de diálogo regional entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, junto con España, Canadá y los Países Bajos. Habrá que esperar a la conformación de los nuevos gobiernos en los Países Bajos y Argentina para conocer el grado de continuidad con estos compromisos.

España se ha sumado a la demanda de reflejar, en las posiciones de máximo liderazgo de las instituciones multilaterales (y específicamente en la Asamblea General de Naciones Unidas), la prioridad de la igualdad de género. El presidente del Gobierno fue uno de los pocos que se pronunció en este sentido en su intervención ante la Asamblea, que hasta la fecha sólo ha sido presidida por cuatro mujeres. En sus casi 80 años de historia, Naciones Unidas no ha tenido aún una mujer al frente de la Secretaría General.

2023 ha sido también el año de elaboración del Plan de Acción de la Política Exterior Feminista 2023-2024, aprobado en octubre por el Consejo de Ministros. El Plan, dotado de coherencia y ambición, incluye medidas concretas para integrar la perspectiva de género en todas las acciones de la política exterior. Se organiza en cuatro ejes de trabajo: (a) una Agenda Exterior Feminista –que aborda las desigualdades de género en el ámbito de la UE, multilateral, en las relaciones bilaterales con todos los países y en la política de cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria–; (b) la igualdad en el servicio exterior (promoción de la paridad en órganos superiores y directivos y medidas que favorezcan la corresponsabilidad y la conciliación, y cambios en la cultura institucional del servicio exterior, a través de formación específica en igualdad de género; (c) mecanismos de interlocución y coordinación con diferentes actores que desempeñan un papel relevante en la implementación de esta política, gubernamentales y no gubernamentales; y (d) rendición de cuentas a través de la presentación de un informe anual de seguimiento en el Parlamento sobre la contribución de la Política Exterior Feminista al logro de la igualdad de género. Se ha creado el Grupo Asesor de Alto Nivel, en el que participan, además de la Administración Pública, el sector empresarial, centros de pensamiento y el mundo académico, y organizaciones de desarrollo y feministas. Entre las medidas hacia adentro, la formación en igualdad de género resulta crítica e instrumental para implementar los puntos esenciales del plan.

En 2024 está previsto que se inicie la elaboración del III Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad 2024-2029, en cuyo proceso se debería incorporar, de una manera activa y no meramente consultiva, a las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, España firmará el nuevo marco de asociación estratégica con ONU Mujeres, que se vinculará a las prioridades de la Política Exterior Feminista. La lucha contra la violencia de género y el acoso facilitados por la tecnología continuará siendo prioritaria, al haberse sumado España a la Alianza Global contra el Abuso y el Acoso por Internet por motivos de género. 2024 será el año del pleno despliegue del Plan de Acción de la Política Exterior Feminista, incluyendo el primer informe de rendición de cuentas en el Parlamento, que debería ayudar a que el Poder Legislativo contribuya a moldear las prioridades de la política exterior feminista y a minimizar las reticencias que ésta suscita, avanzando en su consolidación como política de Estado. Dotar de mayores recursos humanos y financieros a la unidad de coordinación de la Política Exterior Feminista redundará en una mejor proyección internacional de España y en el logro de los objetivos marcados.

En su discurso de investidura, el pasado 15 de noviembre, el presidente del Gobierno destacaba como prioridad “garantizar que España siga siendo un referente en igualdad de género”, con medidas concretas en materia de representación paritaria, corresponsabilidad entre hombres y mujeres y lucha contra la violencia de género. Para ello, en 2024 España deberá seguir apelando a la paridad en la presidencia de la Asamblea General de Naciones



Unidas y en la siguiente elección al frente de la Secretaría General de la Organización; priorizar la igualdad de género en la Cumbre del Futuro de la ONU y mantener un perfil alto en la próxima Conferencia sobre el Status de las Mujeres (CSW); liderar iniciativas en la materia en el G20, que presidirá Brasil; y apoyar e impulsar las prioridades de género en el semestre de la Presidencia belga del Consejo de la UE; así como mantener el compromiso con la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de las relaciones bilaterales.

Junto con otros países que comparten esta prioridad, España puede trabajar para que la igualdad de género recupere su carácter de objetivo compartido, conceptualizándose como un bien público global que todos los países deben contribuir a proveer, dentro y fuera de sus fronteras. La UE podría encontrar en la igualdad de género un terreno de colaboración y de reconstrucción de los consensos internacionales, en particular con el llamado “sur global”. En esa tarea, España puede hacer una aportación sustantiva, desde su condición de país con vínculos muy diversos, apegado a las normas del derecho internacional y con capacidad de diálogo en clave bilateral, regional y multilateral.

### *10.4. Tres escenarios para 2024 en democracia, derechos y género*

**Pesimista:** los Veintisiete son incapaces de acordar una postura común ante las violaciones del derecho humanitario en Gaza y se disuelve la unidad de las potencias democráticas frente a la agresión rusa. Como consecuencia de las elecciones de junio, el auge de fuerzas nacionalistas radicales rompe el consenso en el modo de funcionar en la UE y eso retroalimenta aún más la división interna entre PP y PSOE. La victoria electoral de Donald Trump en las elecciones presidenciales de noviembre anuncia un mundo donde la principal potencia se erige en amenaza a la democracia liberal y a la vigencia del derecho internacional, incluyendo el abandono y la previsible derrota de Ucrania. Los ataques al Estado de derecho en Hungría quedan impunes.

Se profundizan las violaciones de derechos humanos y las desigualdades de género, como consecuencia de los efectos globales del cambio climático, los escenarios de conflicto, la polarización y las crisis, así como por movimientos y políticas ultraconservadoras. Siguiendo el modelo sueco, otros países abandonan la política exterior feminista, lo que debilita las acciones de España en ese terreno y hasta el apoyo social interno.

**Previsión base:** conviven los retrocesos de la calidad democrática y de los derechos y libertades en algunos países con avances en otros. Las elecciones al Parlamento Europeo arrojan un aumento de las fuerzas euroescépticas, pero no se altera la pauta de gran coalición. La fuerte polarización nacional continúa, pero no se extiende apenas a las cuestiones de agenda internacional ni de futuro de Europa. En Ucrania se mantiene la unidad y, aunque la UE está dividida en torno a Gaza, se define un mínimo común de defensa del alto el fuego. Hungría queda cada vez más aislada como democracia iliberal, debido al cambio de gobierno en Polonia.

La agenda de derechos humanos y de igualdad de género no recupera relevancia. Las guerras en Ucrania y Oriente Medio continúan empeorando la situación de mujeres y niñas en términos globales, cuando aún no se han recuperado de los efectos de la pandemia. En todo caso, España implementa el Plan de Acción de la Política Exterior Feminista, dando nuevos pasos en su compromiso con la igualdad de género en la agenda global.

**Optimista:** Europa y EEUU siguen fundamentalmente unidos en torno a la causa de Ucrania y son capaces de fijar una posición que también favorezca el alto el fuego en Gaza, lo que les devuelve autoridad moral en la defensa de la democracia y los derechos humanos en el resto del mundo. Ni las elecciones al Parlamento Europeo ni a la Casa Blanca suponen el triunfo de tendencias autoritarias. PP y PSOE acuerdan renovar el Consejo General del Poder Judicial como paso previo a pactos en otros ámbitos. La política europea de defensa del Estado de derecho va más allá de Hungría como salvaguarda de violaciones en principio menores de los valores europeos en cualquier Estado miembro.

España refuerza su perfil como país comprometido con los derechos humanos y la igualdad de género, consiguiendo compromisos concretos en la UE y en los foros multilaterales. Se incrementan los recursos humanos y financieros para impulsar la implementación de la Política Exterior Feminista y desplegar todo su potencial. Nuevos países (Alemania, Chile, Colombia, algún país africano como Liberia) se suman y se incrementa la financiación a las organizaciones de mujeres y feministas que trabajan por la igualdad.

## Conclusiones

En las conclusiones de la anterior edición de este documento ensayábamos el uso de un mecanismo de prospectiva pensado para hacer posible una valoración rápida de futuro y que descansa sobre la formulación de tres horizontes: el escenario base, el optimista y el pesimista. Las distintas variantes de predicción, realizadas por los investigadores expertos en cada uno de los ejes, permite resumir de modo gráfico qué podemos esperar del año que viene y, al mismo tiempo, poder valorar en 12 meses si las previsiones se cumplieron, cuál de los tres registros se acercó más a los acontecimientos posteriores –el más probable, el negativo o el positivo– y qué razones pueden explicar ese desenlace.

Como dije entonces, la prospectiva es un ejercicio intelectual que no consiste en adivinar el futuro como pretendían en Roma los antiguos augures, ni tampoco en desear sin más un mejor porvenir, sino en definir los desarrollos más esperables a partir de una información completa y realista, aunque sin descartar otras combinaciones de las variables que lleven a una evolución distinta.

Echando la vista atrás, a 2023, es interesante observar cuánto acertamos en los distintos escenarios base. Por lo que respecta a Ucrania se dijo que continuaría “una prolongada guerra de desgaste sin cambios significativos: las posiciones de ambas partes en el sur y el este se estancan, las repercusiones económicas siguen creciendo y haciendo mella en el apoyo público europeo; pero los gobiernos continúan con su apoyo a Kyiv, como parte de un conflicto más amplio entre Rusia y Occidente”. Ni la variante pesimista de una Ucrania derrotada ni la optimista que llevaría a la retirada rusa, al menos parcial, se produjeron.

Acertamos igualmente con el escenario que se consideraba más probable para el interior de la UE (“lo que permitirá a la Presidencia española del Consejo culminar procesos legislativos y lograr ciertos compromisos en acción exterior o en gobernanza económica a partir de la propuesta de la Comisión sobre reglas fiscales”). Tampoco aquí se cumplió la alternativa negativa (desunión entre los Veintisiete sobre la guerra, enfrentamiento con el Reino Unido, victoria electoral del nacionalismo en Polonia y un fracaso de los planes españoles para el semestre) ni la positiva (que apuntaba a un acuerdo sobre Gibraltar o al lanzamiento de una reforma ambiciosa de los Tratados incluyendo el mandato de eliminar la unanimidad en política exterior).

En lo relativo a la vecindad meridional la previsión sí se ha visto empeorada pero no tanto por un enfrentamiento armado entre Argelia y Marruecos, que era con el que especulaba el escenario negativo, sino por el cisne mucho más blanco del tradicional conflicto Israel-Palestina. En todo caso, acertamos con buena parte del escenario base: mantenimiento de las presiones migratorias en el Mediterráneo, de las malas relaciones intra-magrebíes –aunque sin escalar especialmente– y de la situación no del todo normalizada de España frente a ambos vecinos del sur.

En América Latina se cumplió también lo que veíamos más previsible (“bajo crecimiento, inflación persistente, polarización política, predominio de los castigos a los gobiernos en las elecciones, mantenimiento de la desafección con la democracia” mientras “las relaciones con la UE adquirirían cierto momento por la celebración de la cumbre durante el semestre de Presidencia española, pero sin que se altere fundamentalmente la actual dinámica de escaso interés europeo hacia la región”).

Lo mismo puede decirse del pronóstico base que hacíamos sobre las grandes tendencias económicas mundiales. Se ha cumplido la “desaceleración, con la inflación moderándose poco a poco, de forma que la recesión sea leve y no alcance a España” mientras “la UE, a pesar de los fondos de recuperación y de lograr evitar tensiones en los mercados de deuda, pierde competitividad por los elevados precios de la energía”. Y ese escenario se ha impuesto tanto sobre la variante negativa (crisis financiera global y guerra comercial) como la positiva (aceleración del crecimiento, relanzamiento de la cooperación económica multilateral y fortalecimiento sustantivo de la unión económica y monetaria).

Finalmente, en los asuntos globales, lo más esperable se ha demostrado también confirmado: “que los efectos de la guerra se hagan notar coyunturalmente en la consecución de los ODS, dados los altos precios de alimentos y fertilizantes, ciertos retrocesos de acción climática ante la necesidad de garantizar el suministro energético y un balance ambivalente en materia de derechos y libertades de las mujeres”. Se ha evitado el desarrollo pesimista en forma de incremento de los niveles mundiales de pobreza, debilitamiento de los esfuerzos para la transición energética o pasos atrás profundos en las desigualdades de género. Pero tampoco hemos tenido la variante optimista, que implicaba una finalización de la guerra que permitiera reducir precios de los alimentos, políticas más decididas de mitigación del cambio climático y una aceleración de la igualdad de género.

Para 2024, cada una de las 10 secciones de este documento incorpora al final un epígrafe que, a modo de semáforo, incluye la previsión base (color amarillo), negativa (color rojo) y positiva (verde). Como director del Real Instituto Elcano me gustaría esperar que, igual que ha sucedido con la edición anterior, el equipo investigador demuestre el mismo grado de acierto que le permite su conocimiento exhaustivo de los temas globales y del posicionamiento español en los mismos. Sin embargo, como ciudadano preocupado por los enormes riesgos del panorama internacional (en forma de guerra, tensiones climáticas, tendencias iliberales y autoritarias, erosión del multilateralismo y pérdida de competitividad europea), preferiría que se desviasen en positivo del escenario más probable.

No es tampoco imposible. Es verdad que hay muchos factores estructurales y elementos de suerte donde existe poco margen, pero siempre queda espacio para la agencia virtuosa; sobre todo si los decisores tienen en cuenta las prescripciones de los expertos. Hacerlas es también una tarea propia de los *think tanks*, tal como se ha demostrado en las muchas recomendaciones de actuación que se han formulado a lo largo de este trabajo. El año que viene, por estas fechas, cotejaremos de nuevo.

*Charles Powell*  
*Director del Real Instituto Elcano*

*Coordinado por Ignacio Molina y Jorge Tamames con la colaboración de Jessica Almqvist, Haizam Amirah Fernández, Judith Arnal, 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 Touza, Carlos Malamud, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Rogelio Núñez, Iliana Olivie, Miguel Otero Iglesias, María Santillán O'Shea, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg, Ernesto Talvi, Sofía Tirado, Ignacio Urbasos y Álvaro Vicente, con presentación a cargo de José Juan Ruiz y conclusiones de Charles Powell.*

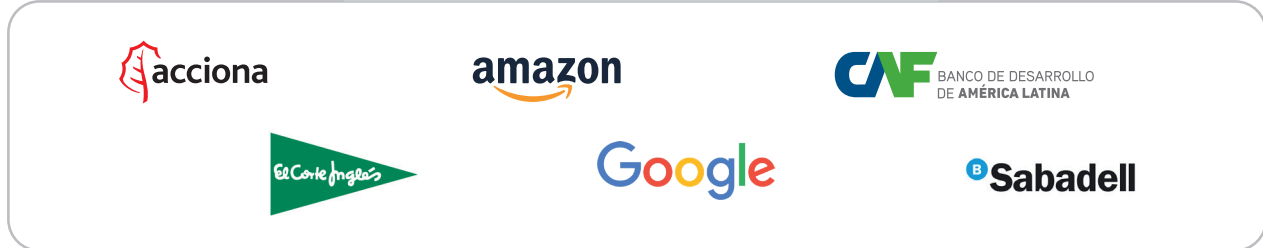


# Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA



# Socios protectores



# Socios colaboradores





Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

