
España en el mundo en 2025: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Pablo del Amo (coords.) – Enero 2025

España en el mundo en 2025: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Pablo del Amo (coords.) – Real Instituto Elcano – Enero 2025



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

© 2025 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

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

Elcano Policy Paper

España en el mundo en 2025: 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, relación transatlántica y Asia
10. Democracia, derechos y género

Conclusiones

Autoría

Resumen¹

El Real Instituto Elcano publica por decimotercera vez su edición anual del documento colectivo que analiza las perspectivas del panorama internacional y los desafíos para la acción exterior española en el nuevo año.

El texto de 2025 cuenta con 40 coautores y 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, relación transatlántica y Asia; y democracia, derechos y género.

En el nuevo año el protagonismo mundial recae tanto en la continuidad (o no) de la guerra en Ucrania y de las convulsiones en Oriente Medio como en el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca. Su disruptiva agenda puede complicar la relación transatlántica y agudizar el enfrentamiento con China. De fondo, también se prevé que se confirmen las tendencias proteccionistas y el debilitamiento de los mecanismos de gobernanza multilateral, con posible efecto negativo sobre la marcha de la economía y la acción climática.

En Europa acaba de arrancar un nuevo ciclo institucional 2024-2029, que tendrá como gran reto la adaptación a la nueva realidad geopolítica global, en un contexto de erosión de la coalición europeísta, y de cambios de gobierno en Alemania y Francia que dificultan avances ambiciosos en ampliación y reforma institucional. El despliegue del Informe Draghi, que pretende mejorar la competitividad e innovación en la Unión Europea (UE), y la continuidad de la transición energética marcarán la agenda económica.

La política exterior y europea de España estará guiada por el deseo de protagonismo en ámbitos geográficos y temáticos estratégicos y se verá favorecida por la buena marcha de la economía. Sin embargo, también hay importantes condicionamientos como la debilidad parlamentaria del gobierno, la intensa polarización interna y desarrollos negativos para la posición española en el escenario internacional y de los dos espacios regionales prioritarios: Mediterráneo y América Latina.

¹ Documento coordinado por **Ignacio Molina** y **Pablo del Amo** con la colaboración de **Jessica Almqvist, Judith Arnal, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Ana Ballesteros, Rut Bermejo, Andrea Briones, Cristina de Esperanza Picardo, Marta Driessen, 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, Elena López-Gunn, Carlos Malamud, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Rogelio Núñez, Paula Oliver, Iliana Olivé, Miguel Otero Iglesias, María Santillán O'Shea, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg, Ernesto Talvi, Sofía Tirado Sarti, Ignacio Urbasos, José Vericat y Álvaro Vicente**, con presentación a cargo de **José Juan Ruiz** y conclusiones de **Charles Powell**.

Presentación: 2025, el año que corremos el riesgo de perder el norte

Un nuevo año nunca es un año más. Las 12 ediciones anteriores de la serie “España en el mundo”, el análisis que el Real Instituto Elcano hace de las perspectivas del panorama internacional y de los desafíos para la acción exterior de España, siempre han estado acompañadas de incertidumbres y dificultades, pero 2025 se presenta como un año singularmente complejo.

El regreso de Donald Trump a la Casa Blanca se produce sin los atenuantes de su inexperiencia de hace ocho años y con agravantes acumulados: el empeoramiento de la tensión geopolítica con China, el impacto del COVID-19, la agresión rusa a Ucrania, el auge de los enemigos de la democracia liberal, el distanciamiento creciente entre Occidente y el llamado “sur global”, la situación de Oriente Medio –de nuevo en combustión–, la desinformación desatada y la vuelta del proteccionismo.

Las incertidumbres que provoca la llegada del político republicano y, en particular, el desconocimiento de si en su nueva presidencia el enfoque que adoptará será maximalista y combativo o transaccional y desideologizado, se suman a las preguntas que surgen sobre cómo será la conducta de los otros líderes mundiales: Xi Jinping, Vladímir Putin y algunos de los otros actores regionales. Este escenario consolida una pauta de política mundial donde prevalece la fuerza sobre la cooperación. Ni el G20 ni Naciones Unidas ni otras instancias de gobernanza multilateral parecen, hoy por hoy, capaces de ser los foros eficientes que se precisan y hay otras, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que parecen tener un incierto futuro y, aun otras, como la UE, que está inmersa en un complejo proceso en su intento de desarrollar una política exterior y de seguridad coherentes.

No obstante, existen señales positivas en el horizonte. Los avances tecnológicos, desde la inteligencia artificial (IA) hasta la exploración espacial, la mejora de la renta mundial impulsada por las economías emergentes, los progresos en descarbonización, el aumento en la esperanza de vida y los logros en igualdad de género y diversidad sexual, con hitos como la aprobación del matrimonio homosexual en Estonia, Grecia y Tailandia, muestran el potencial de progreso. Los éxitos deportivos, incluyendo los Juegos Olímpicos de París y la victoria española en la Eurocopa de fútbol, también aportan momentos de optimismo.

Si 2024 estuvo marcado por las armas y las urnas, este nuevo año pondrá a prueba cómo resistimos ante el desempeño de líderes que proclaman querer fortalecer sus países. De países enfrascados en una marcada rivalidad, con Washington y Pekín como protagonistas, y Moscú –y algunos otros poderes regionales– como destacados actores secundarios.

La concentración de poder en individuos sin contrapesos aparentemente efectivos se produce al mismo tiempo –o quizás, como consecuencia– de una debilidad colectiva por la ausencia de liderazgos compartidos.

El riesgo de que 2025 evolucione negativamente podría afectar incluso a aquellos sectores que hasta ahora muestran progreso. La IA podría tornarse peligrosa sin una regulación global adecuada y la automatización podría incrementar la polarización social sin medidas correctoras en educación y empleo. Los retrocesos podrían extenderse a los derechos de la mujer, a la transición energética y a la gobernanza sanitaria global, que podría debilitarse ante nuevas pandemias.

La perspectiva económica también genera preocupaciones. El crecimiento mundial podría ralentizarse por la fragmentación geoeconómica, el retorno de la inflación y la reducción de los incentivos a innovar e invertir en tecnologías de las que emanen aumentos de productividad, la única fuente sostenible de crecimiento a largo plazo. A corto plazo, la economía internacional podría verse afectada si Estados Unidos (EEUU) finalmente se embarca en su anunciado programa de aumento de aranceles y restricciones migratorias. Revertir los impactos negativos que, según lo que hemos aprendido con la historia y con la teoría económica, parecerían los escenarios más probables requeriría una combinación de políticas monetarias, cambiarias y fiscales en aquel país que inevitablemente tendría efectos muy disruptivos sobre los márgenes de maniobra de economía y política económica de los restantes países de la economía global.

España y Europa, aunque mejor situadas institucionalmente que otras regiones por su sistema de democracias parlamentarias y la integración europea, no son inmunes a la disrupción política y las turbulencias socioeconómicas.

El panorama europeo muestra signos de fragilidad: las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 debilitaron la mayoría europeísta tradicional y 2025 comienza con gobiernos en situación precaria en Francia y Alemania, a lo que hay que sumar la orientación euroescéptica de los de Italia, Austria, Hungría y Eslovaquia, y la delicada repetición de las elecciones presidenciales en Rumanía. Mientras tanto, España se sostiene con la mayoría minoritaria que avaló la investidura y que, pese a las dificultades y al ruido político, ha sido capaz de crecer muy por encima de sus colegas europeos. De todos modos, Europa muestra un mediocre crecimiento en términos de productividad e innovación, y las esperanzas de superar este estancamiento se depositan en la puesta en práctica de las iniciativas y reformas contenidas en los Informes Letta y Draghi, algo que, sin duda, requerirá mucho esfuerzo y diplomacia económica.

El análisis de muchos de los temas que estamos describiendo es lo que hemos pretendido que quien nos lee encuentre en las páginas siguientes.

El equipo investigador al completo del Real Instituto Elcano, bajo la coordinación de Ignacio Molina y Pablo del Amo, vuelve un año más a intentar analizar y separar lo coyuntural de lo estructural a través de 10 secciones que corresponden a los ejes en los que se estructura la agenda de investigación del Instituto.

Este documento, "España en el mundo", se ha consolidado como uno de los productos Elcano más consultados de nuestra web, donde se encuentran todas las publicaciones acumuladas –varios miles– en casi un cuarto de siglo de existencia del Instituto.

El efecto de esta labor se refleja en más de un millón de visitas a la web del Instituto, mayoritariamente de jóvenes y con un alto porcentaje internacional, especialmente de América Latina. Quienes se suscriben a nuestros boletines superan ampliamente los 20.000, más de 130.000 nos siguen en redes sociales, con la incorporación de Bluesky en 2024, aunque el mayor crecimiento se dio en Instagram y LinkedIn. Acumulamos más de 100.000 visualizaciones en nuestro canal de YouTube y más de 27.000 descargas de pódcast. Además, el equipo de investigación del Real Instituto Elcano mantuvo su posición como fuente fiable, independiente y reconocida de análisis sobre acontecimientos internacionales, concediendo casi 2.000 entrevistas a medios nacionales e internacionales y alcanzando más de 5.000 menciones en prensa.

En un panorama global inestable, el Real Instituto Elcano se ha consolidado como una fuente de referencia que sus usuarios valoran por su solidez e independencia, ambas producto de nuestro mandato fundacional y, sobre todo, del esfuerzo de financiación que realizan nuestros patronos y socios.

El Real Instituto Elcano ha conseguido llegar en 2024 a un nivel de ingresos ya muy cercano a los seis millones de euros de los que un 70% provienen del sector privado, 20% de los patronos institucionales y 10% de la financiación conseguida en proyectos nacionales e internacionales.

El año 2024 arrancó con la formalización en enero de dos nuevos patronos –la Cámara de Comercio de España y la Corporación Hijos de Rivera– y se cerró con la aprobación en diciembre del regreso de Indra, lo que permitirá reforzar una línea de investigación clave y crear en el Instituto un Observatorio de Seguridad y Defensa.

La solidez económica ha permitido lanzar un proyecto de inteligencia artificial responsable, digitalización y visualización de datos y, sobre todo, reforzar y rejuvenecer el capital humano de la Institución.

Mantenemos la apuesta para captar y retener el mejor talento español y global, en un entorno de trabajo más inclusivo y paritario, en desarrollo de la Estrategia de Igualdad. En 2024 se ha contratado más de una decena de nuevos investigadores y ayudantes de investigación, a quienes hay que sumar la incorporación de Josep Borrell, antiguo alto representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, como *Distinguished Fellow*.

Nuestro propósito es continuar reforzando la excelencia científica y la presencia en redes internacionales con otros centros de pensamiento. De cara a 2025 pretendemos seguir ofreciendo a la sociedad análisis rigurosos sobre esa realidad internacional compleja e imprevisible que se comentaba al principio, y generar ideas que resulten útiles a los tomadores de decisiones, públicos y privados.

El Real Instituto Elcano quiere seguir adaptándose a un entorno global dinámico.

En la carta que acompañé a la última Memoria Anual quise subrayar que el compromiso “sigue siendo el de consolidarnos como un espacio [...] que ofrezca análisis independiente y diálogo. Que frente al determinismo y al pesimismo aporte propuestas y optimismo. Porque así es como entendemos nuestra misión fundacional: ser un centro donde se propicie la realización de análisis rigurosos basados en la ciencia y en los datos, que incorporen la visión española sobre los problemas globales y apunte soluciones a nuestros problemas”.

Esa es nuestra encomienda para 2025.

Nuestro mejor deseo sería que finalmente los datos mataran los relatos y las ensoñaciones, y no la concordia o la voluntad de cooperar para construir un mundo en paz, más próspero, sostenible e inclusivo.

Pero veremos lo que da de sí 2025.

Lo único que como investigadores podemos garantizar es que trataremos de hacer nuestro trabajo y que nos esforzaremos para analizar, con datos, independencia y objetividad lo que vaya ocurriendo a fin de cumplir la misión para la que fuimos creados: informar a la sociedad española de los grandes temas de la conversación global que afectan sus vidas, sus intereses, sus valores y su futuro.

José Juan Ruiz
Presidente del Real Instituto Elcano

1 Influencia e imagen exterior

Resumen

En 2024, la política exterior española estuvo de nuevo marcada por su posición en las guerras de Ucrania, con quien firmó un acuerdo de seguridad, y Palestina, que fue reconocida como Estado. La influencia española propició logros importantes en organismos multilaterales, presencia en Oriente Medio y una cartera muy relevante para la comisaria española. En el lado negativo, destacaron las divisiones internas entre Gobierno y oposición, y turbulencias o pocos progresos en algunas relaciones bilaterales clave. A nivel global, España mantuvo una imagen sólida, ocupando posiciones destacadas en índices internacionales de prestigio y poder blando.

De cara a 2025, el principal desafío de política exterior será gestionar el impacto del regreso de Donald Trump a la Casa Blanca. La nueva administración estadounidense puede cambiar el enfoque hacia Rusia comprometiendo la seguridad de Europa. Además, dependiendo del enfoque hacia América Latina y Oriente Medio, España puede verse sometida a fuertes presiones o, alternativamente, ejercer protagonismo. En Europa se espera un relativo liderazgo y reforzar relaciones con los nuevos gobiernos de los otros grandes países. A nivel doctrinal, se espera la elaboración de una nueva Estrategia de Acción Exterior, adaptada al complejo entorno geopolítico. En paralelo, la estabilidad de la imagen internacional de España continuará siendo un activo para sus relaciones diplomáticas.

1.1. Política exterior e influencia de España

Como ya ocurrió en el año anterior, la política exterior durante 2024 ha seguido estando marcada por la respuesta internacional y el posicionamiento español en las dos guerras en marcha: Ucrania y Palestina (aunque en octubre las operaciones militares de Israel se extendieron al Líbano, donde opera el grupo chií Hizbulah y hubo intercambio de ataques con Irán). Pese a su relativa lejanía con respecto al territorio nacional, ambas se desarrollan en los flancos orientales de los dos entornos regionales, la UE y el Mediterráneo, más trascendentales para la seguridad y estabilidad de España.

Los principales hitos de protagonismo diplomático en los dos casos se dieron en dos días consecutivos a mitad de año. En primer lugar, el 27 de mayo, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez y el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, firmaron en Madrid un Acuerdo de Cooperación en materia de Seguridad, por el que España se compromete a enviar a Kyiv ayuda militar valorada en 1.130 millones de euros. Por lo demás, a lo largo de 2024 se ha renovado el apoyo al ejército ucraniano en formación y asistencia médica mientras continúa la acogida de refugiados, o el apoyo diplomático a las aspiraciones de adhesión a la UE y la OTAN. Sobre el terreno, el ejército español sigue comprometido en la defensa del espacio territorial del Báltico y el mar Negro frente a Rusia.

En relación con Gaza, el 28 de mayo el Consejo de Ministros aprobó el reconocimiento del Estado de Palestina, adoptado de forma coordinada con Irlanda y Noruega. La decisión provocó la airada protesta de Israel, aunque eso no disuadió al Gobierno para unirse en junio al procedimiento iniciado por Sudáfrica ante el Tribunal Internacional de Justicia sobre la aplicación en Gaza de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (donde el Tribunal ha dictado medidas preliminares, mayormente desatendidas por Israel, de protección a la población civil, alto el fuego y acceso a la ayuda humanitaria). El activismo de la diplomacia española sobre la cuestión incluyó aumento de la cooperación a la Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés) y el impulso de varias reuniones multilaterales y bilaterales con la Autoridad Palestina donde se solicitó, con poco éxito como es sabido, revitalizar la solución de los dos Estados. España también apoyó la admisión de Palestina como miembro de pleno derecho de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y condenó los ataques contra la misión de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FINUL) parte de los paramilitares chiíes y de Israel, que pide su retirada.

De cara a 2025 parece obvio que el desarrollo en ambos frentes estará marcado por la postura que adopte Trump. La posición de Madrid es doblemente delicada pues la nueva Administración no comparte ni su apoyo firme a Ucrania, junto a los demás socios europeos, ni su enfoque crítico con Israel; ahí, con mucha menos compañía occidental, pero sí con buena acogida en el mundo árabe o en América Latina. Aunque esa dimensión específica española es relevante, mucho más lo es el enfoque global que adopte la Casa Blanca, sobre todo en lo relativo a Rusia. Un enfoque transaccional con Moscú que relativice la importancia de la soberanía y la seguridad de los países europeos sería un desarrollo extremadamente preocupante para el interés nacional.

El futuro inmediato de España en la UE se enfrenta a menos incertidumbre, considerando la veteranía del presidente del Gobierno en el Consejo Europeo y la fortaleza de los eurodiputados españoles en los dos principales grupos parlamentarios: el Partido Popular Europeo y el de los Socialistas y Demócratas. Eso debería ayudar a que los intereses españoles se incorporen a las grandes decisiones de política europea y su acción exterior, incluyendo la nueva relación con EEUU, China y los espacios prioritarios para España. En 2024 el principal éxito en Bruselas fue el diseño de la cartera que está ejerciendo desde diciembre la nueva vicepresidenta primera de la Comisión, Teresa Ribera. También fue positiva la finalización del Tratado UE–Mercosur, aunque España tendrá que seguir empujando ahora para conseguir su entrada efectiva en vigor. Sin embargo, hay que apuntar los escasos avances en el uso de las lenguas cooficiales en las instituciones, que el gobierno había identificado como prioridad; por formar parte del acuerdo de investidura de 2023 con el independentismo catalán, que tanto ha agudizado la confrontación con el PP. De hecho, y tal y como se detalla en otras secciones de este documento, el principal problema para la influencia europea de España es ese alejamiento radical entre gobierno y oposición que, como se dirá enseguida, también afecta a otras dimensiones de la política exterior a pesar de que no hay grandes diferencias de fondo.

Menos trascendental que el puesto de Ribera, pero también exponente de un logro de España en una cuestión clave, fue el nombramiento de Javier Colomina como Representante Especial de la OTAN para la Vecindad Meridional, que es un puesto de nueva creación. Se trata de un cargo que también ambicionaba Italia, lo que supuso el enfado de Roma, si bien –y a pesar de las grandes diferencias ideológicas que separan a los gobiernos de los dos países– no fue óbice para dos desarrollos positivos en la relación bilateral: la visita de Estado de los Reyes en diciembre y, antes, en mayo, la invitación inédita para que el ministro de Economía, Carlos Cuerpo, participase en la reunión de finanzas del G7 durante la presidencia rotatoria italiana. La posibilidad de una presencia española más habitual, e incluso estable, en ese gran foro de coordinación de las economías avanzadas debería de ser una prioridad estratégica; máxime considerando el eclipse del G20 como instancia de gobernanza económica multilateral.

En el ámbito de Naciones Unidas hubo otros dos éxitos; por un lado, la elección de para formar parte del Consejo de Derechos Humanos en el periodo 2025-2027 y, antes, la designación de España como sede de la 4ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, a celebrar en Sevilla en verano de 2025. Es la primera vez que un país del “norte” organiza este evento, que es clave para posibilitar avances los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y aun se puede mencionar la inminente puesta en marcha de la Red Global de Asociaciones de Víctimas del Terrorismo, también promovida por la ONU, que tiene a España como uno de sus principales valedores.

A nivel regional, la diplomacia española fue especialmente activa en el Mediterráneo oriental –en gran parte motivada por la situación de emergencia en Gaza– incluyendo una visita del Rey a Jordania, dos viajes del presidente del gobierno y tres giras del ministro. Además, se celebró en Madrid una cumbre España-Turquía. También hubo más actividad de la habitual en África y en Asia, donde destacan sendas visitas del presidente a China en septiembre y a la India en octubre.

El balance relativamente positivo en asuntos de integración europea o el protagonismo en asuntos multilaterales y Oriente Medio no se ha acompañado, sin embargo, de muchos logros bilaterales en los ámbitos tradicionales de Europa occidental, América Latina, Magreb y EEUU; en la mayor parte de los casos por causas ajenas a la diplomacia española. Con la chocante excepción del antes mencionado caso de Italia, y la renovación de la complicidad con Portugal en la cumbre de octubre pasado, la inestabilidad política en Alemania y Francia ha impedido mantener la intensidad de diálogo de años atrás y también se ha desinflado la cooperación con el nuevo gobierno de los Países Bajos. En el caso de Polonia, a pesar de las posibles sinergias europeístas, no se ha aprovechado todavía bien el regreso de Donald Tusk. El potencial en 2025 para reforzar relaciones con Berlín, París y Varsovia es claro; y, de hecho, el año acabó con la participación en un novedoso formato conocido como “Big Five+” para que los cinco grandes Estados miembros, junto a Reino Unido, aborden la seguridad europea tras la victoria de Trump.

En el caso de América Latina, se produjo una crisis con México –por la no invitación al Rey para la investidura de la nueva presidenta– y también la llamada a consultas de la embajadora en Argentina por las críticas al presidente del gobierno por parte del presidente Javier Milei. De todos modos, la relación bilateral más bronca, sobre todo por la desmesurada politización interna que terminó adquiriendo, volvió a ser con Venezuela, tras las elecciones presidenciales del 28 de julio, en las que Nicolás Maduro fue declarado ganador –sin reconocimiento español ni del grueso de la comunidad internacional– en un contexto de graves irregularidades. La presión al candidato opositor, Edmundo González Urrutia, desembocó en su asilo en España donde el número total de venezolanos con estatuto de protección supera ya los 125.000.

Tampoco hubo demasiados progresos en las negociaciones, supuestamente a punto de culminar, con Reino Unido y Marruecos. En el primero de los casos, que cambió su gobierno en 2024, se trata de acordar la integración de Gibraltar como parte del espacio Schengen para crear un área de prosperidad compartida con el Campo de Gibraltar. En cuanto a Marruecos, aunque la cooperación migratoria se mantiene, no termina de cumplirse el compromiso de Rabat para abrir aduanas en Ceuta y Melilla. En cambio, Argelia restituyó su Embajador ante España y hubo intensa actividad en Mauritania. En todo caso, de cara al nuevo año, el principal desafío bilateral es con EEUU. La relación será sin duda más compleja que la mantenida en los cuatro años de Joe Biden y Anthony Blinken, pero el nombramiento del senador Marco Rubio como nuevo secretario de Estado y del veterano Benjamín León Jr. como nuevo embajador son relativamente buenas noticias, pues saben valorar la importancia de España en América Latina y se alejan de un posible perfil más disruptivo.

Desde el punto de vista de los procesos de toma de decisiones, 2024 presentó pocas novedades pues ni siquiera se aprobaron Presupuestos Generales del Estado, por falta de mayoría parlamentaria suficiente. Tampoco hubo reestructuraciones relevantes en los responsables de la acción exterior, más allá de la reorganización del gabinete de la Presidencia del Gobierno donde se aupó a la dirección a Diego Rubio, una figura mucho más orientada a la política europea y a la prospectiva sobre el lugar de España en la globalización que su predecesor.

De cara a 2025 se anuncia la redacción de una nueva Estrategia de Acción Exterior que sustituya a la de 2021-2024. Ese importante ejercicio debería de servir para definir el interés nacional más allá de la defensa del orden internacional basado en los principios de la Carta de Naciones Unidas, adaptando la doctrina a los desafíos que supone un escenario geopolítico complejo y a menudo hostil. En ese mismo capítulo de los documentos estratégicos, 2024 ha traído la aprobación del nuevo Plan Director para la Cooperación 2024-2027 y de la Estrategia España-África 2025-2028; hoja de ruta para construir relaciones más sólidas con los países africanos.

Por último, y por lo que hace a los apoyos políticos, ya se ha mencionado que los puentes con la oposición son escasos, como se demuestra en la reprobación parlamentaria sufrida por el ministro de Asuntos Exteriores, pese a que la sustancia de la política exterior y europea sigue

sin ser significativamente divisiva. Incluso el socio menor de coalición, Sumar, ha resultado incómodo e incluso beligerante en algunos asuntos como la ayuda militar a Ucrania, las invectivas a Israel, la posición ante la victoria de Trump y la presencia en México a título personal para la toma de posesión de Claudia Sheinbaum.

1.2. Imagen exterior de España

España atraviesa un periodo de gran estabilidad en su imagen internacional: se mantiene en la posición 13ª de mayor prestigio, medida en comparación con las 60 principales economías del mundo. Esa persistencia de la reputación internacional es habitual entre los países: lo contrario, el cambio, ocurre sólo cuando se producen grandes acontecimientos, ya sean desastrosos o, al contrario, muy positivos. Desde que existen instrumentos de medida y datos, España ha estado siempre situada entre los puestos 10 y 15 de la clasificación de países de mayor prestigio y sólo durante la Gran Recesión, especialmente entre los años 2011 a 2015, su reputación cayó por debajo, hasta el puesto 18, de forma breve, para recuperarse gradualmente y volver a esa posición 12ª o 13ª en que se encuentra desde hace años. La fuente de la que procede este dato es el *RepCore Nations*², que investiga la opinión pública de los países miembros del G7. El indicador que utiliza mide sentimientos de confianza, respeto y admiración hacia los diferentes países, y en él España se sitúa por encima de Italia, Francia, Alemania y el Reino Unido. A la cabeza quedan los países nórdicos, Suiza, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Por otra parte, España se sitúa en la posición número 11 en la clasificación del *Global Soft Power Index* de 2024, que evalúa el “poder blando” o la capacidad de influencia no basada en la fuerza militar, a través de una encuesta internacional en 101 países. Este índice coincide en varios de los elementos que mide con las variables usadas en el *RepCore Nations*, mostrando similitudes en los resultados obtenidos para España. En este caso los países que encabezan el *ranking* son los habitualmente considerados más influyentes en el mundo, como EEUU y China, y en él España aparece como el cuarto país de la UE más influyente a nivel mundial, sólo por debajo de Alemania, Francia e Italia. Por último, el *Nation Brands Index*, que intenta calcular el valor económico de las marcas comerciales de un país, sitúa a España en la posición 12ª en 2024, en una clasificación que encabezan EEUU, China, Japón y Alemania.

Esta gran coincidencia de resultados entre fuentes diferentes, con distintas metodologías e interesadas en aspectos heterogéneos, permite confirmar que España se encuentra en una muy buena situación respecto a su imagen internacional, lo que implica una ventaja comparativa en sus relaciones internacionales de todo tipo. También los datos más recientes del Barómetro de la Imagen de España, realizado en el otoño de 2024 en 10 países europeos (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumanía) muestran que España encabeza la clasificación de prestigio en

² El *RepCore Nations* se produce a partir de encuestas a ciudadanos del G7, 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*, pueden verse en la web del Real Instituto Elcano. El cuestionario utilizado permite medir la evaluación de los países en 22 aspectos relevantes. El trabajo de campo de la encuesta de 2024 se realizó entre marzo y abril.

Europa, entre los países sometidos a escrutinio (los mismos que forman la muestra), con una calificación de notable: 7 puntos, en la escala de 0 a 10.³

La autoestima de los españoles se ha recuperado y ha superado el bache producido por la crisis económica que acompañó a la pandemia, de tal modo que ahora la valoración externa europea (7) y la interna española (7,1) son similares. Sin embargo, en la valoración interna española hay grandes desequilibrios: los españoles valoran muy positivamente, en algunos casos muy por encima de la valoración externa, tres aspectos que nutren buena parte del orgullo nacional: el atractivo turístico, la comida y los deportistas españoles, mientras que mantienen valoraciones muy negativas sobre la vida política, a la que puntúan con un suspenso muy bajo (3,4). La mayoría de los españoles ven su país como pobre, derrochador y corrupto, en claro contraste con la imagen exterior de España.

En la edición anterior de este documento se mencionaba el riesgo de que la inestabilidad de la coalición de gobierno, las tensiones en la distribución territorial del poder y la polarización política pasasen factura a la imagen exterior de España. Los datos confirman que ese daño reputacional en el exterior no se ha producido. La crisis española ha pasado desapercibida en el contexto actual de gran inestabilidad política en el entorno europeo y en buena parte del mundo. Respecto al nuevo año, no se prevén elementos que puedan modificar sustancialmente la imagen española de forma positiva ni negativa.

1.3. Cultura y poder blando

Tras el reconocimiento de la cultura como Bien Público Global en la Declaración de Mondiacult 2022, España se colocará durante el nuevo año en la vanguardia de la discusión de las políticas culturales internacionales acogiendo la Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Será del 29 de septiembre al 1 de octubre, en Barcelona, y asentada sobre tres ejes: los derechos culturales, la inteligencia artificial y la cultura de la paz. En línea con este compromiso, los próximos meses verán el nacimiento del Plan de Derechos Culturales –cuyos 13 ejes de actuación deberían concretarse en mayo–, que garantiza el acceso universal a la cultura (con programas que inciden, por ejemplo, en la descentralización), la protección y promoción de la diversidad cultural y la implicación de la ciudadanía en espacios de participación cultural. Los muchos aniversarios que se celebrarán en 2025 (el pintor Mariano Fortuny, los escritores Ana María Matute, Carmen Martín Gaité e Ignacio Aldecoa, el escultor Martín Chirino, el arquitecto Oriol Bohigas y la actriz Amparo Rivelles) marcarán el paso a la preparación del cercano centenario de la “generación del 27”, tan relevante en la historia cultural europea y, particularmente, española.

En el plano cultural interno, habrá que prestar atención a la reforma del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) y a los avances en el Estatuto del Artista, que

³ Barómetro de la Imagen de España, 12ª oleada, Estudio monográfico sobre Europa, Real Instituto Elcano, diciembre de 2024.

abordará cuestiones tan cruciales como el tratamiento fiscal de las rentas irregulares del mundo de la cultura y la cuota específica de autónomos para el sector cultural. Este año debería aprobarse la nueva Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual, una pieza esencial en el engranaje del *Spain Audiovisual Hub 2021-2025*, cuyo ambicioso paquete de medidas aspira a generar un incremento del 30% en la producción audiovisual española. También se pondrá en marcha un Proyecto de Ley para la creación de una Oficina de Derechos de Autor que abordará, entre otras cuestiones, las complejas intersecciones entre la cultura y el desarrollo de la IA, en la que España prosigue con el impulso a la creación de modelos propios dentro de la Estrategia Nacional de IA.

El plano exterior estará marcado por la Expo de Osaka de abril a octubre, donde España explorará la relación de su cultura con el mar en un pabellón diseñado por Néstor Montenegro, Enorme *Studio* y *Smart and Green Design*. Pero España tendrá además una presencia destacada en la Feria del Libro de Bogotá, en el Festival del Cómic de Angulema, en el *European Film Market* de la Berlinale y, sobre todo, en Arequipa (Perú), que acogerá en otoño la décima edición del Congreso Internacional de la Lengua Española (CILE) después de que en 2023 tuviera que cancelarse y trasladarse a Cádiz por la inestabilidad política que vivía el país andino.

1.4. Escenarios para 2025

Pesimista: se despliega la hostilidad del presidente Donald Trump hacia la UE en general (a través de la imposición de aranceles y menos apoyo en relación con Ucrania) y hacia España en particular, considerando su reducido gasto militar, el reciente reconocimiento de Palestina y la acción diplomática hacia Cuba y Venezuela, que no se considera suficientemente agresiva. La presión de EEUU dificulta y reduce los márgenes de la política exterior, lo que perjudica la gestión de las delicadas relaciones con Marruecos y la finalización del acuerdo con el Reino Unido sobre Gibraltar. Por otro lado, la falta de unidad entre los Veintisiete (donde siguen subiendo las fuerzas euroescépticas) y el hecho de que el gobierno sea débil y esté situado a la izquierda de la tendencia hegemónica en Europa arrincona las posiciones de España en Bruselas. A nivel interno, la inestabilidad parlamentaria del gobierno, el no contar con nuevo presupuesto, y el fuerte disenso entre el PP y el PSOE impiden afirmar una posición coherente ante todos esos retos, afectando a la influencia y el prestigio internacional de España.

Optimista: se mantiene la unidad europea y se logra una postura equilibrada de cara a posibles negociaciones de alto el fuego con Rusia impulsadas por la nueva Administración Trump. España define estratégicamente su implicación de los últimos años en Ucrania y Oriente Medio como muestras de una política exterior proactiva, con perfil propio en la defensa de valores e intereses nacionales, y compatible con su condición euroatlántica. Eso le sirve además para presentarse al mundo como potencia media coherente con el derecho internacional y facilitadora de puentes geopolíticos con el "sur global". La diplomacia de EEUU adopta un enfoque pragmático e identifica a España, con quien no tiene problemas de desequilibrio comercial, como socio útil en América Latina y aliado estratégico, considerando

las bases militares y el anuncio del gobierno de aumentar el presupuesto de defensa. Se abren las aduanas en Ceuta y Melilla y se incorpora Gibraltar al espacio Schengen. El gobierno, como principal referente de la segunda gran familia política en las instituciones europeas y con un sólido desempeño económico, es capaz de liderar decisiones consensuadas en la UE. La polarización interna se acota a los temas domésticos y los dos grandes partidos inician un nuevo periodo de acercamiento en los temas de Estado que refuerzan la reputación internacional de España.

2 Globalización y desarrollo

Resumen

La globalización se desarrolla en una suerte de paradoja, en la que el volumen de intercambios internacionales sigue en leve crecimiento mientras se multiplican las medidas proteccionistas, particularmente en EEUU, y se fragmenta el sistema multilateral. Esta paradoja se explica parcialmente con un reordenamiento hacia los intercambios regionales frente a los globales, particularmente en las redes de producción y en los flujos migratorios. En este contexto, la UE y España intentan desarrollar su autonomía estratégica y su seguridad económica buscando un difícil equilibrio entre adoptar una visión menos *naïve* de la globalización (lo que requiere ciertas medidas proteccionistas) y mantenerse abierta al comercio y la inversión internacional.

La sucesión de crisis ha lastrado el avance en muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la excepción de los de pobreza y acceso a energía sostenible. El fracaso o éxito de esta agenda dependerá, en buena medida, de los avances que puedan darse en materia de financiación del desarrollo; motivo por el que España acogerá en 2025 la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. Ésta será también la ocasión para dar pasos consistentes en el *aggiornamento* de las instituciones multilaterales, incluyendo la reforma de las instituciones financieras internacionales (IFI).

Los cambios en las cooperaciones europea y española se amoldan (o incluso lideran) el denominado giro geopolítico. Mientras la nueva Comisión buscará afianzar la iniciativa *Global Gateway*, con la reforma de la Cooperación Española (que ya se materializa en nuevas normativas para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y los cooperantes) se amplía la cobertura geográfica hacia el Sahel, Ucrania y Palestina.

2.1. Globalización y políticas de la desglobalización

La globalización atraviesa un momento crítico marcado por tensiones geopolíticas, la vuelta del proteccionismo y el bloqueo de las principales organizaciones internacionales. El Índice Elcano de Presencia Global muestra un freno importante del proceso de globalización ya desde la crisis de 2010 y, además, un cambio en su naturaleza. Los años 90 se caracterizaron por la desmilitarización de las relaciones internacionales y el inicio de un dinamismo económico hasta la crisis de 2010, con especial efecto en la UE, que dio paso al protagonismo de la dimensión blanda como impulsor principal de la última década de globalización.

La especial afectación de la pandemia a la movilidad de personas frenó en 2020 el crecimiento de esta dimensión blanda y, con ello, del proceso de globalización. La posterior recuperación parcial del turismo mundial, de los movimientos migratorios o de los estudiantes internacionales no se extendió a otros indicadores de la dimensión blanda

(como información, tecnología, ciencia y deportes) que mantienen su descenso. Dada la relevancia del sector turístico, España se vio particularmente afectada por la pandemia, siendo uno de los países con mayor pérdida absoluta de presencia global y perdiendo un puesto en la clasificación. Pero desde entonces ha registrado una notable recuperación, volviendo a su 13º puesto (sobre la base de indicadores distintos de los tradicionales) y siendo el país europeo que más aumenta su presencia. Alcanza así su máximo valor en el indicador de tecnología (patentes orientadas al exterior e ingresos por uso de propiedad intelectual) y en el de cambio climático (lo que se explica con una mayor capacidad de generación de energía renovable).

En la dimensión económica, en el contexto inflacionario de materias primas, gas y petróleo, a escala mundial aumentan fuertemente los indicadores de energía y bienes primarios, a lo que se une el crecimiento del comercio de servicios, impulsado por la creciente digitalización. En cambio, la vuelta del proteccionismo incide en el comercio de manufacturas y desciende notablemente la inversión extranjera directa, afectando a los que tradicionalmente fueron los impulsores de la globalización productivo-comercial. España no es ajena a la tendencia mundial, aumentando su presencia en todos los indicadores económicos, incluidas las exportaciones de servicios no turísticos, pero reduciendo el stock de inversión exterior.

Como consecuencia de la guerra en Ucrania, crece de nuevo la dimensión militar, tanto por el mayor número de tropas en el exterior, impulsadas por el amplio despliegue del ejército ruso en territorio ucraniano, como por una mayor dotación de equipamiento militar. Una tendencia que previsiblemente se mantendrá, dado el paulatino recrudescimiento de los conflictos y el incremento de presupuesto militar, particularmente en Europa y Asia. Así, la globalización blanda, que vino a contrarrestar el efecto de la crisis de 2010 en la dimensión económica, deja paso, década y media después, a una globalización más dura. La globalización está también más fragmentada geográficamente, es decir, es menos global y más regionalizada, lo que es compatible con un alto y creciente volumen mundial de comercio, inversiones y movilidad de personas. El impulso a la transición energética y a la digitalización requerirá de mayores interrelaciones externas y ahí España podría transformar su clásico perfil terciarizado en lo económico y dinamizar nuevos indicadores de la dimensión blanda, como se señala más arriba.

En este contexto de una globalización en transformación, en 2025 es probable que las barreras al comercio internacional y a los flujos migratorios vuelvan a aumentar, y que sigan debilitándose algunos de los principales foros multilaterales de cooperación económica, en particular la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, los flujos migratorios a nivel global seguirán creciendo y es poco probable que se produzca una intensa desglobalización.

En el ámbito comercial, los nuevos aranceles que establecerá la Administración Trump y la más que probable guerra comercial entre EEUU y China se producirán al mismo tiempo que avanzan algunos acuerdos comerciales preferenciales, sobre todo en Asia, y que el comercio de servicios sigue creciendo. Continuará, eso sí, el proceso de reestructuración

de las cadenas globales de suministro y de cambio de los patrones comerciales e inversores que lleva en marcha ya varios años en un contexto de crecientes tensiones geopolíticas y corrosión de las instituciones de gobernanza de la globalización.

La nueva Comisión Europea intentará expandir su red de acuerdos de libre comercio. Es posible que logre ratificar el acuerdo con el Mercado Común del Sur (Mercosur) alcanzado en diciembre de 2024 y que los acuerdos con la India, Indonesia y Australia, entre otros, tengan un importante impulso político. Dichas negociaciones tienen dos objetivos. Primero, intentan compensar el creciente proteccionismo estadounidense y fortalecer el sistema de reglas que rigen el comercio mundial, aunque sea al margen de la OMC. Segundo, forman parte de la estrategia de diversificación de proveedores y *de-risking* de China impulsada tanto por la Estrategia Europea de Seguridad Económica como por las recomendaciones del Informe Draghi, que insiste en la necesidad de que la UE logre acceso a través de acuerdos comerciales a minerales críticos necesarios para la transición energética y digital.

Asimismo, cabe esperar que los flujos migratorios internacionales continúen con su tendencia al alza en la medida en que, junto a los tradicionales factores económicos, cada vez están más presentes motivaciones de otra índole como la inestabilidad sociopolítica o los desastres naturales en los países de origen. Sin embargo, al igual que en el ámbito comercial e inversor, lo que sí se prevé es una reestructuración de estos movimientos, con un fortalecimiento de los corredores migratorios intrarregionales en detrimento de los interregionales y más concretamente de los que tienen como destino EEUU y la UE. Por un lado, resulta previsible que, en línea con su primer mandato, y tras haberlo convertido en uno de los argumentos centrales de su campaña electoral, Donald Trump vuelva a aprobar una política fronteriza extremadamente restrictiva que implique, entre otras medidas, mayores trabas administrativas en la concesión de visados de trabajo y estatus de refugiado. Por su parte, la UE también estrena una legislatura en la que los partidos abiertamente antiinmigración van a tener más fuerza que nunca en las instituciones europeas, lo que sin duda dificultará la coordinación migratoria necesaria entre Estados miembros que comparten (en su mayoría) territorio Schengen, así como las negociaciones para la entrada en vigor del Pacto de Migración y Asilo, todo ello en un contexto de escalada bélica en el vecindario europeo que está incrementando el número de desplazados en la zona.

2.2. La Agenda 2030 y los ODS

Las múltiples crisis (sanitaria, alimentarias, bélicas, climática y de deuda, entre otras), lastran el avance en los ODS; progresos que además se producen de forma desigual. De los 17 Objetivos, el 1 (fin de la pobreza) y el 7 (energía asequible y no contaminante) son los únicos que no se estancan o retroceden con respecto a 2015, a pesar de los esfuerzos empleados en los ámbitos nacionales y multilateral, público y privado.

Por poner dos ejemplos, aunque la pobreza extrema en 2024 ha vuelto a niveles prepandémicos en muchos países, no así en los países de bajos ingresos. La prevalencia de la tuberculosis se acerca también a la que había antes de la crisis sanitaria, pero sigue

estando entre las primeras enfermedades infecciosas que más muertes causa en el mundo. A todo ello se suman unos altos niveles de endeudamiento, con un servicio de la deuda que desplaza las inversiones necesarias en salud o educación.

En este contexto, a la aprobación del paquete de estímulos de los ODS por iniciativa del secretario general de las Naciones Unidas en 2023 ha seguido, en septiembre de 2024, la celebración de la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas. De ella ha derivado el Pacto para el Futuro, que tiene por objetivo acelerar y arraigar los esfuerzos globales para el desarrollo sostenible, y que incluye anexos específicos para un Pacto Digital Global que permita asegurar los derechos digitales de todas las personas y una Declaración sobre las Generaciones Futuras. Sin embargo, las bajas expectativas acerca de los resultados de la cumbre auguran progresos débiles en los objetivos acordados en torno a un pacto que, además, no es vinculante.

Dada la magnitud de los desafíos de desarrollo, así como la evidente naturaleza transfronteriza de los bienes públicos globales, avanzar hacia los ODS es irrealizable sin un multilateralismo fortalecido y eficaz. Sin embargo, en muchas de las grandes economías mundiales –empezando por la de EEUU, aunque no sólo– las prioridades nacionales están desplazando la atención a las necesidades internacionales. Por ejemplo, es improbable que los presupuestos de ayuda oficial al desarrollo de los donantes tradicionales (incluida la propia Comisión Europea) aumenten significativamente en los próximos años. Incluso, dados los recientes anuncios en varios grandes donantes, como Francia y Alemania, es posible que se rompa la tendencia de los últimos años a batir récords históricos en el volumen mundial de ayuda. Esto hará esencial reforzar la narrativa, basada en la evidencia, de por qué estos esfuerzos son cruciales para el interés de toda la población mundial, así como enmarcarlos en el conjunto de la financiación del desarrollo, en línea con la métrica de apoyo oficial total al desarrollo sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés).

2.3. La agenda de financiación del desarrollo

En 2025 tendrá lugar, en Sevilla, la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas, que abordará temas cruciales como la reestructuración de la deuda externa de los países en desarrollo bajo el Marco Común del G20, la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) para incrementar su capacidad de respuesta a los retos de desarrollo y climáticos, las negociaciones sobre una convención marco en las Naciones Unidas para la cooperación fiscal internacional y la lucha contra los flujos financieros ilícitos, la necesidad de una ayuda oficial al desarrollo (AOD) de calidad en el conjunto de los flujos de financiación recogidos en el TOSSD, la actual competencia entre los objetivos climáticos y de desarrollo, el papel del sector privado y el potencial de mecanismos de financiación innovadores, como podría ser la recanalización de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional (FMI) hacia los BMD.

A todos estos temas se suma la imperante necesidad de reforma de la Arquitectura Financiera Internacional, que fue diseñada en un contexto mundial muy diferente al actual

(tras la Segunda Guerra Mundial), y cuyas estructuras de gobernanza y representatividad no se corresponden con la configuración política y económica actual del mundo. En este sentido, la Conferencia de 2025 tendrá la delicada tarea de equilibrar un nivel de ambición en las medidas acordadas que sea acorde con la magnitud de las necesidades de desarrollo y que sepa responder a parte de las demandas del sur, con uno que tenga en cuenta la fragmentación geopolítica actual y la necesidad de consenso y concreción para adoptar medidas implementables. También será importante que lo debatido en Sevilla sirva para tender puentes entre distintas posiciones: países del norte y del sur o Washington y Nueva York.

En cualquier caso, la reforma de las IFI lleva años en la agenda de la comunidad internacional. A las tradicionales demandas de los países emergentes y en desarrollo de modificar las estructuras de gobernanza del FMI y del Banco Mundial para aumentar la transparencia y la inclusividad, modificar el sistema de cuotas y votos para reducir el poder de los países europeos y que su director gerente y presidente dejen de ser sistemáticamente ocupados por un europeo y un estadounidense, se suman nuevas necesidades de reforma. En particular, es cada vez más urgente mejorar la red financiera de seguridad ante los elevados niveles de deuda de más en más países en desarrollo, se requiere que el Banco Mundial sea capaz de financiar inversiones verdes en los países más pobres que no cuentan con margen fiscal o capacidad de endeudamiento y hay abierto un debate sobre la reasignación a los países pobres de la última emisión de DEG de 2021, que, en línea con la distribución de votos en el Fondo, otorgó una alta proporción de DEG –más de 400.000 millones de dólares– a los países avanzados.

Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, su desdén por las instituciones multilaterales y su desconfianza hacia el cambio climático es difícil que la agenda de reformas de las instituciones de Bretton Woods pueda avanzar de forma sustancial en 2025 (recuérdese que EEUU es el único país con poder de veto en el FMI). Aun así, dada la brecha de financiación para el desarrollo y la transición climática, es posible que la agenda de financiación del desarrollo avance en otros ámbitos, distintos de la reforma del FMI. Sirva de ejemplo la exitosa reciente reposición de la *International Development Association* (IDA), la parte del Banco Mundial que otorga préstamos concesionales a los países de rentas más bajas y que incluye una aportación española de 400 millones de euros.

2.4. España ante la globalización: la autonomía estratégica abierta

La economía española, que cuenta con elevadas tasas de apertura comercial e inversión extranjera directa, está particularmente expuesta al aumento del proteccionismo y la desglobalización. Los principales socios económicos de España en materia de comercio e inversión son europeos, lo que garantiza que no se establecerán aranceles, aunque sí resulta preocupante el bajo crecimiento de Alemania, Francia e Italia, destinos principales (junto al Reino Unido), de las exportaciones españolas. Sin embargo, ante los riesgos de la interdependencia económica, la UE lleva años intentando desarrollar una mayor autonomía estratégica, que le permita actuar en solitario en el escenario internacional en caso de

necesidad. Si bien se trata de un concepto aspiracional (especialmente en materia de seguridad y defensa), sigue siendo el principio rector que pretende guiar la acción exterior europea. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, la evolución de la guerra en Ucrania y las previsibles mayores tensiones económicas con China, testarán si la batería de medidas de defensa comercial, seguridad económica y aumento de la resiliencia aprobadas en los últimos años son eficaces. Además, en el ámbito comercial, y como se ha mencionado arriba, a lo largo del 2025, la nueva Comisión Europea intentará aprobar y ratificar nuevos acuerdos comerciales para destacar el componente “abierto” de su autonomía estratégica.

España está entre los países europeos que subrayan en mayor medida la necesidad de mantener la apertura comercial y no dejarse llevar por la visión “francesa” (más inclinada al proteccionismo y la “fortaleza europea”). También se encuentra en una posición relativamente menos vulnerable que sus socios europeos por sus menores vínculos económicos con Rusia, China y EEUU (aunque la inversión española en EEUU ha crecido mucho en los últimos años), por el mayor dinamismo de su economía y, a medio plazo, por unos potenciales menores costes de la energía gracias al avance de la transición energética.

Sin embargo, dado el tradicional compromiso español con el proyecto europeo, España seguirá apoyando las iniciativas de autonomía estratégica, aunque éstas puedan resultar más urgentes para otros países de la Unión. Intentará, eso sí, alinear en mayor medida la estrategia de autonomía europea con sus prioridades nacionales, y en particular con la unión bancaria, la extensión temporal de los fondos *NextGenerationEU* y el desarrollo de proyectos en España que deriven de la nueva política industrial europea.

2.5. ODS, financiación del desarrollo y cooperación española

Se encuentra en revisión la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 tras cuatro años desde su aprobación y, además, en 2024, España se ha sometido a un examen voluntario de las Naciones Unidas sobre sus avances en ODS, subiendo del puesto 16 al 14 en nivel de cumplimiento de estos Objetivos, de los 167 países para los que se tienen datos. Se dan mejoras moderadas en 10 de los 17 Objetivos, aunque persisten desafíos importantes en 12 de ellos, incluyendo todos los relacionados con el medioambiente y la biodiversidad y la erradicación del hambre. El único Objetivo en el que se progresa adecuadamente para la consecución de sus cinco submetas en 2030 es el de igualdad de género.

Asimismo, y como se menciona más arriba, España acogerá la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en 2025, con el objetivo de acelerar el cumplimiento de los ODS, incluso más allá de la meta temporal del año 2030. Como anfitriona, España desempeñará un papel importante en las negociaciones, pudiendo actuar como puente entre distintas posiciones.

La AOD española en 2023 se situó en un 0,24% del PIB (consistentemente por debajo del 0,37% de la media de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE), mientras que la política de

cooperación internacional para el desarrollo sigue su proceso de reforma, con la tramitación del estatuto que regula la actividad de los cooperantes o con el reglamento del Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES) o de la propia AECID. Tras la aprobación de su nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global a principios de 2023, que aspira a destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta para AOD en 2030, en 2024 se ha adoptado el nuevo Plan Director para el periodo 2024-2027.

Este Plan Director identifica como objetivos prioritarios los relacionados con una triple transición económica, ecológica y social, y enfatiza el feminismo, la lucha contra las desigualdades, la justicia climática, los derechos humanos y el compromiso con el multilateralismo entre los elementos transversales a la cooperación española. Geográficamente, a la tradicional priorización de América Latina y el Mundo Árabe suma un refuerzo de la cooperación con África Occidental y el Sahel, así como con África Subsahariana, Ucrania y Palestina, combinando por tanto elementos tradicionales de la cooperación española con la convergencia con otros países de la UE.

Todo esto tiene lugar en un contexto europeo en el que la cooperación para el desarrollo adquiere, desde hace unos años y como ya se indicaba en años anteriores, un mayor tinte geopolítico, encarnado principalmente en la iniciativa Global Gateway. Esta tendencia se verá previsiblemente reforzada con la nueva Comisión Europea, que orientará su estrategia de cooperación hacia el desarrollo económico e industrial y las alianzas necesarias para asegurar la autonomía estratégica de la Unión, incluidas con el sector privado. Los inicios de la Comisión en 2025 supondrán un momento importante para que los Estados miembros, entre ellos España, junto con su sociedad civil y su sector privado, puedan contribuir a esta cooperación más geopolítica sin perder de vista los objetivos últimos de desarrollo sostenible ni el enfoque en derechos y democracia siempre presentes en el relato de la cooperación de la UE.

2.6. Escenarios para 2025

Pesimista: abandono de la Agenda 2030, lo que afecta además a la credibilidad del sistema multilateral como respuesta política y financiera al incumplimiento de los ODS. La Conferencia de Sevilla para la financiación del desarrollo se limita a compromisos genéricos sin medidas claras. La cooperación europea (y con ella la española) dejan de lado su enfoque en derechos humanos, necesidades sociales y promoción de la democracia y del Estado de derecho. Aumentan las medidas proteccionistas.

Se produce un agravamiento de los actuales conflictos que incrementen la participación internacional en los mismos y con ello la faceta más dura de la globalización. Esto conlleva una menor relevancia de aquellos indicadores relativos a la movilidad de personas (migraciones, turismo, educación) y reducción de la cooperación científico-tecnológica (ciencia, tecnología, cambio climático) y de la cooperación al desarrollo. Se abre una nueva guerra arancelaria entre EEUU y China que lleva a un aumento de las importaciones europeas desde China. A nivel europeo, el Partido Popular Europeo asume el relato de los partidos a su derecha en

materia comercial y migratoria. Por último, no se produce acuerdo entre los Veintisiete para llegar a una posición común o, en su defecto, se asume una línea en el que el componente de autonomía prevalece sobre el de apertura, con el consiguiente perjuicio a una economía tan expuesta al exterior como es la española.

Optimista: mayor impulso político y esfuerzo financiero para reconducir la Agenda 2030. La Conferencia de Sevilla se cierra con una hoja de ruta en algunos asuntos clave: gestión de la deuda, fiscalidad internacional, reforma de la banca de desarrollo y TOSSD. La cooperación europea (y con ella la española) combinan de forma inteligente distintas herramientas de cooperación, dando un mayor impulso a iniciativas de tipo geoeconómico (en la línea de *Global Gateway*) sin dejar de lado su enfoque en derechos humanos, necesidades sociales y promoción de la democracia y del Estado de derecho.

Se produce un aumento de los intercambios dentro y entre espacios de integración regional. Crece la digitalización y el comercio mundial de servicios. La reducción de los actuales conflictos conlleva la reducción de la relevancia de la dimensión militar en las relaciones internacionales. En este sentido, la recuperación de los flujos relativos a la movilidad de personas, incremento de la cooperación científica internacional y de las dinámicas de cooperación al desarrollo, que generen un mayor dinamismo de la dimensión blanda en la actual etapa del proceso de globalización.

Por último, proliferan los avances en acuerdos comerciales de la UE y no hay escalada arancelaria con EEUU. La tensión entre EEUU y China no llega a cristalizar en guerra comercial abierta, lo que permite retomar la reforma de la OMC. En la UE, el bloque de populares, socialistas, liberales y verdes se mantiene sólido a la hora de llegar a acuerdos comerciales y migratorios. Se alcanza una posición común europea que refleja un equilibrio entre la autonomía y la apertura comercial y se producen reformas institucionales que permiten un mejor funcionamiento de las herramientas de seguridad económica. Esta UE más cohesionada logra avanzar en la unión bancaria y fiscal, y en el inicio de una nueva política industrial europea de la que España es beneficiaria.

3 Seguridad

Resumen

La situación de la defensa y la seguridad de España durante 2025 dependerá, por un lado, de la creciente competición geopolítica en curso y, por otro, de la escalada en los conflictos en Ucrania, Oriente Medio y África. La posibilidad de una redefinición del reparto de responsabilidades entre EEUU y los aliados europeos en relación con Ucrania afectará al esfuerzo militar y presupuestario que realizará España durante el año. Los compromisos en Oriente Medio son limitados, pero los compromisos de defensa y la disuasión crecerán tanto en el este de Europa, donde los aliados europeos de Ucrania deberán suplir la previsible disminución de la contribución estadounidense, como en el Sahel, donde la retirada de fuerzas occidentales aumenta la inestabilidad regional en la zona y, por proximidad, la de los países del norte de África.

El principal desafío terrorista para España y Europa en 2025 sigue siendo de naturaleza yihadista, en un contexto de rivalidad entre al-Qaeda y Estado Islámico por el liderazgo del movimiento global y preeminencia operativa de sus filiales, provincias y organizaciones afines ubicadas en Asia, Oriente Medio y África. La amenaza hacia Europa se manifiesta principalmente a través de actores solitarios, sin vínculos claros con las organizaciones de referencia, y pequeñas células vinculadas a la provincia de Estado Islámico en el Jorasán (EI-K). El conflicto en Gaza actúa como un vector indirecto de radicalización, agravado por la polarización política en Europa. A pesar de la baja incidencia de atentados en el último año, es esencial mantener las capacidades antiterroristas desarrolladas durante la movilización de Siria y fortalecer la lucha contra la radicalización en línea. La cooperación internacional será crucial para afrontar esta amenaza persistente a la seguridad y cohesión de las sociedades democráticas.

3.1. Seguridad y defensa

La seguridad internacional en 2025 viene condicionada por la confrontación geopolítica en Asia-Pacífico y la escalada de los conflictos en Ucrania y Oriente Medio. Estos factores, los relevos en la Administración estadounidense y, en menor medida, en la UE afectan a la seguridad y a la defensa de España. En concreto, la (re)elección de Donald Trump como presidente y su intención de priorizar la disuasión militar con China en Asia (incluso a expensas de Europa), junto con sus promesas de acabar con la guerra en Ucrania y plantar cara a Irán, plantean serios desafíos para la OTAN, la UE y España.

Ante un entorno estratégico crecientemente volátil e impredecible, España parte con la desventaja de ocupar la última posición de gasto en la OTAN (1,28% del PIB en 2024) a pesar de haber incrementado el gasto militar en los tres últimos años en torno a un 20% hasta los 16.000 millones de euros, una vez incluidos los presupuestos de Defensa, Industria

y extraordinarios. De confirmarse la animadversión de la Administración Trump contra los aliados de la OTAN que menos contribuyen económicamente, España quedaría expuesta a medidas punitivas, con el consiguiente deterioro de las relaciones bilaterales. España siempre ha alegado que su contribución militar a la Alianza es superior a su gasto militar, aunque no está claro si eso servirá de mucho a ojos de la Administración Trump. Sólo en 2024, España ha incrementado su presencia en el flanco este con nuevos despliegues en Eslovaquia y Rumanía, y seguirá atendiendo sus compromisos en ese flanco mientras espera que el nuevo representante de la OTAN para la Vecindad Sur, Javier Colominas, desarrolle una mayor presencia e influencia aliada en esa zona de interés estratégico para España. En este sentido, la llegada de la Administración Trump podría dar a Israel un mayor apoyo y margen de maniobra geopolítico, así como llevar a un auge de tensiones con Irán. Esto podría repercutir sobre la cohesión transatlántica y la coherencia de la agenda de la OTAN en el vecindario sur, así como plantear un desafío particular para España dado su posición en relación con el conflicto en Oriente Medio.

La llegada de una nueva Administración puede acelerar el traspaso de responsabilidades desde EEUU hacia sus aliados europeos, tanto en el marco de la OTAN como en el de Ucrania. Según la ambición en plazos y cargas, España y los países europeos pueden verse obligados a asumir una cuota mayor del reparto de cargas dentro de un proceso de transición hacia una autonomía estratégica sobrevenida. España deberá tomar decisiones para articular esa autonomía dentro de un pilar reforzado de la OTAN, en el de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE o en el marco de coaliciones de países europeos y aliados no Estados miembros de la UE. Decisiones que podrían tener que adoptarse en 2025 según evolucionen las relaciones transatlánticas.

El desarrollo de la defensa europea sigue subordinada a las relaciones transatlánticas tras la guerra en Ucrania. En este sentido, la nueva Legislatura europea no presenta grandes novedades. Las políticas de seguridad y defensa continuarán siendo intergubernamentales y el nuevo comisario de Defensa y Espacio tendrá una cartera dedicada a apoyar las capacidades de las fuerzas armadas nacionales. Para ello, la Comisión tendrá que desarrollar en 2025 la Estrategia Industrial de Defensa y el Programa Industrial de Defensa, así como elaborar el Libro Blanco sobre el Futuro de la Defensa Europea.

España continuará participando en misiones internacionales de riesgo en Oriente Medio y África como FINUL y la UE en Somalia, pero reducirá su exposición al cancelarse las misiones de la UE en Malí y de la OTAN en Irak (*Inherent Resolve*) y no participar en la misión de la UE (EUNAVFOR Aspides) en el mar Rojo. En todo caso, el esfuerzo exterior superará al de 2024 que ha sido de 3.830 militares y 1.297 millones de euros. A éste hay que añadir el de la asistencia militar a Ucrania derivado del Acuerdo de Seguridad firmado en mayo de 2024 por un valor estimado de 1.130 millones de euros, del que ya se han entregado unos 600 en 2024.

El material que se va a proporcionar procede de compras a la industria nacional de defensa, no de inventarios de las Fuerzas Armadas, lo que incrementa la cartera de pedidos del sector para el futuro inmediato. La inversión en defensa supera el objetivo de la OTAN

del 20% (16.000 millones en 2024) pero se enfrenta al reto de su transformación. Las industrias de defensa, seguridad y espacio son un activo esencial de la economía europea, pero para que lo sigan siendo, y como argumenta el Informe Draghi, necesitan incrementar su competitividad, ganar escala, garantizar la cadena de suministro y aumentar la inversión en investigación, desarrollo e innovación. Son propuestas que pueden cambiar las reglas del mercado europeo para competir con las de EEUU y China y, a partir de 2025, la nueva Dirección General de Estrategia e Innovación de la Industria del Ministerio de Defensa tendrá que adecuar la política industrial de defensa española al nuevo entorno.

España deberá también adaptar las distintas estrategias de seguridad en vigor al nuevo contexto geopolítico y actualizar sus directrices para que sintonicen con las tendencias europeas en materia de seguridad económica, políticas de competencia, industrial, tecnológica y gestión de emergencias, en línea con los documentos de Enrico Letta, Mario Draghi y Sauli Niinistö. Todos ellos abogan por la simplificación normativa, por lo que, para hacer frente al creciente problema de sobrerregulación en materia de ciberseguridad, España deberá equilibrar las exigencias de seguridad con las de competitividad y, sobre todo, innovar el modelo de gobernanza para hacer que funcione la cooperación público-privada. También se propone revisar y reforzar los mecanismos e instrumentos de gestión de crisis sanitarias, climáticas, cibernéticas y humanitarias, entre muchas otras cuya dimensión y frecuencia han desbordado las capacidades de resiliencia de la UE y de los Estados miembros. Una revisión a escala europea que España debería aprovechar para reestructurar su sistema y procedimientos de gestión de crisis.

3.2. Terrorismo y extremismo violento

En 2025, el yihadismo sigue siendo la principal amenaza terrorista para Europa y España, todavía marcada por la rivalidad entre las dos matrices de yihadismo global, al-Qaeda y Estado Islámico. Desde 2014, ambas pugnan por la hegemonía del movimiento yihadista global, con distinta intensidad y resultados dependiendo de los escenarios en los que se disputan esta preeminencia. A pesar de esta rivalidad, ambas matrices arrastran crisis de liderazgo que han desviado el foco hacia sus filiales y provincias, así como a las entidades regionales afines. Estas dinámicas se aprecian en tres escenarios clave de la amenaza: Afganistán, Oriente Medio y África.

En términos de amenaza para Occidente, Estado Islámico ha avanzado significativamente en la cohesión de su estructura organizativa, reforzando la coordinación entre sus provincias y demostrando una creciente capacidad para ejecutar atentados fuera de sus bases territoriales, incluyendo Europa. Por el contrario, al-Qaeda mantiene su aproximación de “paciencia estratégica” hacia la región, centrada en consolidar su influencia regional a medio plazo, mientras genera capacidades ofensivas que podrían intensificar su agenda global en el largo. Las medidas contraterroristas excepcionales adoptadas en Europa Occidental en 2024, para proteger grandes acontecimientos como los Juegos Olímpicos, podrían haber transmitido una falsa percepción de seguridad. Sin embargo, es crucial mantener las capacidades antiterroristas para enfrentar la persistente amenaza yihadista, como se dirá luego.

En el escenario afgano, las estrategias divergentes de Estado Islámico y al-Qaeda subrayan la complejidad de la amenaza terrorista que se proyecta desde de una zona que ha sido epicentro histórico del yihadismo global y que es ahora área crítica tras la vuelta al poder de los talibanes. La provincia de Estado Islámico en el país, El-K, ha conjugado acciones estratégicas con ataques de oportunidad. En 2024, coordinó y ejecutó atentados complejos como el del Crocus City Hall en Moscú, en el que murieron 143 personas, movilizandose seguidores no sólo en Afganistán, sino también en Asia Central y otras regiones. En Bamiyán, en el centro del país, un atentado en el que murieron tres turistas españoles evidenció la capacidad de Estado Islámico para golpear objetivos blandos. En contraste, al-Qaeda ha decidido no priorizar ataques directos hacia Occidente a corto plazo, en una decisión no determinada por la presión de los talibanes, que podría cambiar en el futuro. La organización está consolidando sus capacidades en la región, adiestrando a sus miembros y reubicando a cuadros sénior, lo que sugiere que a largo plazo podría redefinir su impacto en la seguridad global.

En Oriente Medio, región de gran importancia ideológica y simbólica para el yihadismo global, las organizaciones siguen enfrentándose a debilidades. La mejora de la seguridad en Irak ha permitido el inicio del repliegue los efectivos de la Coalición Internacional contra Estado Islámico, a la que España contribuye. En Siria, las Brigadas Hurras al Din, vinculadas a al-Qaeda, continúan siendo minadas, mientras Estado Islámico ha incrementado su actividad operativa. La ofensiva de los grupos rebeldes sirios, liderada por Hayat Tahrir al-Sham (HTS), una milicia islamista con raíces en al-Qaeda, consiguió derrocar al régimen de Assad tras 13 años de enfrentamiento civil. HTS ha sido un activo en la lucha contra las organizaciones terroristas globales en Siria, a las que ha reprimido con severidad, imposibilitando su resurgimiento. Pero en el noroeste del país el nuevo equilibrio de fuerzas podría comprometer la precaria seguridad de las prisiones y campos de detenidos que albergan a militantes y simpatizantes de Estado Islámico tras la caída del califato. España concluyó la repatriación de mujeres y menores, pero sigue pendiente abordar la situación de los hombres de Estado Islámico que permanecen en prisiones de la zona.

La “africanización” del yihadismo global continua, con el Sahel consolidado como centro de gravedad del terrorismo global. Cabe destacar dos tendencias: la creciente inseguridad en Malí, Níger y Burkina Faso, tras ataques en 2024 en Bamako y Niamey perpetrados por filiales de al-Qaeda; y su expansión hacia el golfo de Guinea. Así, España y los socios europeos se enfrentan al reto de redefinir sus relaciones con las juntas militares de los tres países, mientras dirigen sus esfuerzos de prevención y lucha contra el extremismo violento hacia los países costeros de África Occidental.

Tras la retirada forzosa de Francia en 2023, España ha tratado de llenar el vacío buscando un papel de liderazgo en la zona. Así, a finales de 2024 se aprobó la nueva Estrategia española para África, inaugurando una nueva fase en las relaciones en términos de igualdad, priorizando África Occidental y el Sahel. También ha impulsado acuerdos bilaterales con los países miembros de la Alianza de Estados del Sahel, como el que se busca formalizar con Malí, con el fin de mantener la presencia de sus tropas y la influencia europea en la región.

En el este, Somalia ha adquirido protagonismo en la lucha española contra el terrorismo, enfrentándose tanto la amenaza de al-Shabab, como la creciente relevancia de la provincia de Estado Islámico en Somalia, centro logístico y financiero para la organización, cuyo líder es señalado, además, como el actual califa. Se han detectado flujos de combatientes terroristas extranjeros hacia Somalia desde el norte de África, para adquirir capacitación que podrían trasladar a sus países de origen, incrementando la amenaza terrorista para España.

En Europa Occidental, la amenaza yihadista actual se caracteriza por su baja intensidad y escasa sofisticación operativa. La mayoría de los complotos y atentados terroristas en el continente han sido realizados por actores solitarios, con vínculos organizativos débiles o inexistentes con sus organizaciones de referencia, frecuentemente afectados por problemas de salud mental. Pero, pequeñas células vinculadas a El-K, compuestas principalmente por individuos originarios de Asia central o el Cáucaso, han mostrado capacidad para planificar y ejecutar ataques más complejos, gracias en parte a su experiencia previa en redes de criminalidad organizada.

Además, de manera indirecta, la guerra en Gaza se proyecta como un catalizador de emociones y acelerador de tensiones sociales. Las matrices yihadistas han instrumentalizado este conflicto en su propaganda para radicalizar y movilizar a sus seguidores, contra objetivos israelíes y estadounidenses, en represalia por la ofensiva israelí tras los atentados del 7 de octubre. El ataque con arma blanca de marzo de 2024 en Badalona contra un restaurante norteamericano, motivado por el sufrimiento de los niños palestinos, ejemplifica esta dinámica, que también se ha manifestado en otros países del entorno. Otra consecuencia es el aumento de incidentes antisemitas e islamófobos durante el último año. Las narrativas de victimización incrementan el riesgo de radicalización recíproca y violencia política en el futuro. Para mitigar esta situación, el comisario Magnus Brunner anunció el desarrollo de una nueva agenda europea de lucha contra el extremismo violento para 2025.

En España, el estado de la amenaza yihadista revela una situación similar a la expuesta para los países europeos, aunque con matices propios. Durante el último año, las operaciones policiales han revelado que los yihadistas están centrados en mayor medida en tareas preparatorias. Estas incluyen la difusión de propaganda, que ha innovado al incorporar plataformas de *gaming* para la difusión de contenidos y el uso de traducción automática para ampliar su alcance. Destaca también la actividad de financiación del terrorismo, que incluye métodos como las criptomonedas, y las actividades de radicalización y reclutamiento de nuevos militantes, particularmente menores.

Con la entrada en vigor de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT), España ha orientado las acciones de su marco antiterrorista hacia cuatro prioridades. Entre éstas, destaca el riesgo que todavía representan los combatientes terroristas extranjeros movilizados por el conflicto sirio, cuyas situaciones no están resueltas, y que podrían beneficiarse de la libertad de movimiento dentro del espacio Schengen. Además, se concede especial relevancia a la amenaza de actores solitarios, cuya detección resulta complicada. Ahora, los esfuerzos se dirigen a prevenir el riesgo de radicalización dentro de las prisiones y abordar el desafío

constante que representa el espacio virtual, que sigue ofreciendo oportunidades para la creación de propaganda. En este último ámbito, España ha demostrado su compromiso con los esfuerzos europeos para eliminar el contenido terrorista en la red, siendo el primer país en número de órdenes de retirada de material radical en línea.

Finalmente, tras el éxito de la Conferencia de Víctimas del Terrorismo celebrada en Vitoria, en 2025 verá la luz la Red Global de Asociaciones de Víctimas del Terrorismo, una iniciativa promovida por la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo. España, como uno de sus principales valedores, reafirma así su compromiso y liderazgo internacional en la protección de los derechos de las víctimas y en el reconocimiento de éstas como un valioso activo para la prevención del extremismo violento.

3.3. Escenarios para 2025

Pesimista: la retirada de fuerzas estadounidenses es cuantiosa y rápida. La urgencia y la falta de una transición planificada acentúan las divisiones internas entre los aliados europeos respecto a la asistencia a Ucrania y las relaciones con Rusia. En Oriente Medio no progresan las expectativas de tregua en Gaza y se incrementa el potencial de radicalización y terrorismo en Europa. La situación de inestabilidad en Siria facilita la excarcelación de presos de Estado Islámico y la reagrupación de sus militantes lo que aumenta la actividad yihadista en la zona y el riesgo para Occidente. En el flanco sur, crece la insurgencia armada y las compañías privadas rusas no pueden proteger a las juntas militares, con lo que se multiplican los conflictos armados locales. La ausencia de potencias militares occidentales obliga a los países del norte de África a responsabilizarse de la estabilidad en el Sahel, mientras que combatientes terroristas magrebíes formados en Somalia retornan a sus países de origen con capacitación y experiencia operativa, lo que incrementa la amenaza terrorista en la frontera sur. España tiene que aumentar su capacidad de proyección y su gasto militar precipitadamente.

Optimista: en Europa, los aliados aumentan su asistencia a Ucrania mientras disminuye la contribución de EEUU a la espera de que progresen las negociaciones sobre Ucrania. Al-Qaeda consolida su influencia y capacidades operativas fuera de Europa, mientras que los atentados de Estado Islámico en suelo europeo son poco sofisticados y de baja letalidad al no ser capaz de infiltrar células capacitadas. En Oriente Medio, EEUU continúa apoyando a Israel frente a Irán y sus *proxies*, aunque reduce o condiciona su apoyo para contener una escalada regional. La estabilización de los enfrentamientos en Gaza, el Líbano y Siria hace que estos conflictos pierdan fuerza como vector indirecto de radicalización violenta en Europa. Se mantiene la presencia de la UE en el mar Rojo, pero desaparece del Sahel donde las acciones militares rusas contra la insurgencia yihadista y separatista generan rechazo entre las poblaciones locales. España mantiene su despliegue de fuerzas en el exterior y aumenta de forma gradual su presupuesto de defensa, mientras continúa su lucha contra el terrorismo yihadista.

4 Energía y clima

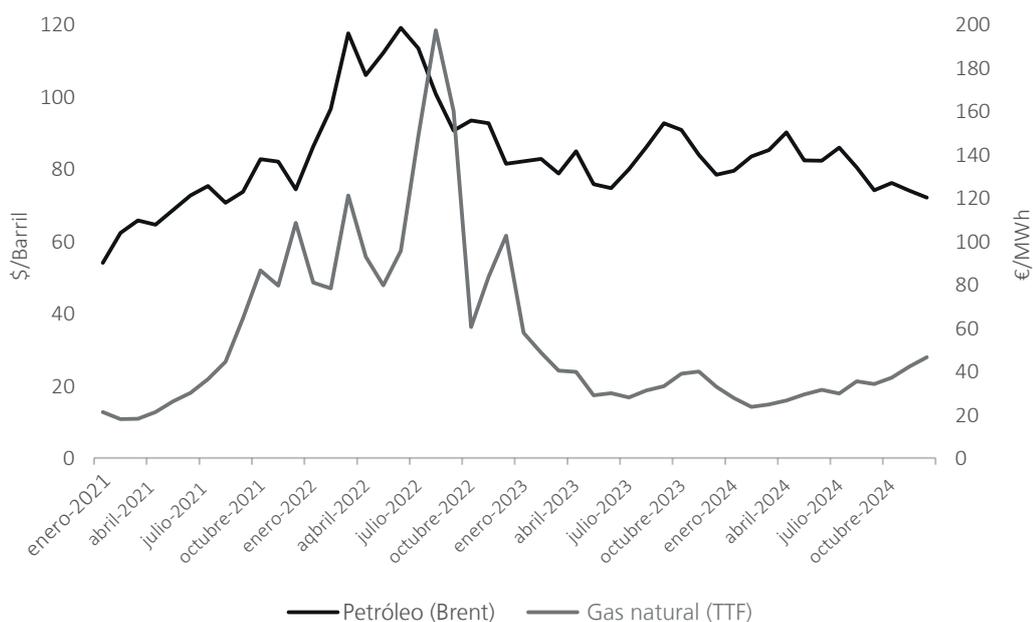
Resumen

2024 estuvo marcado por la volatilidad de los precios de la energía y el elevado riesgo geopolítico asociado a la situación en Oriente Medio y la guerra en Ucrania. En el año más cálido desde que hay registros, la COP29 de Bakú se cerró con un importante objetivo de financiación climática internacional. Con la victoria de Trump, 2025 se presenta de nuevo como un año de incertidumbre geopolítica ante una posible paz en Ucrania, la intensificación de la guerra comercial con China o nuevas sanciones sobre el sector petrolero de Irán o Venezuela. En este contexto, la nueva Comisión Europea tratará de impulsar una descarbonización competitiva y el *Clean Industrial Deal* que propone el Informe Draghi. La gobernanza climática multilateral afronta un año complicado con una posible salida de EEUU del Acuerdo de París y quizá de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En la COP30 de Brasil se presentarán los objetivos de reducción de emisiones de los países participantes, lo que servirá de termómetro de la ambición climática internacional y de las posibilidades de mantener una senda de emisiones que limite el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C.

4.1. Balance de 2024: volatilidad energética y avances insuficientes frente al cambio climático

En 2024, los precios del petróleo registraron una gran volatilidad dentro del rango aproximado de los 70-90 dólares para el barril de Brent, con una previsión para todo 2024 de 81US\$/barril según la US EIA. Desde que en abril superaran los 90 dólares, los precios han caído hasta el entorno de los 75 dólares pese a convulsiones geopolíticas en Oriente Medio (ataques de los huzí de Yemen en el mar Rojo y entre Irán e Israel) y los recortes de producción de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo plus (OPEP+), cuya retirada se ha ido posponiendo ante la debilidad de la demanda china. Los precios del gas natural europeos han seguido una dinámica ascendente, impulsados por los riesgos geopolíticos asociados a la invasión rusa de Ucrania y, en menor medida, las tensiones en Oriente Medio. En el último tramo del año, la ofensiva ucraniana de agosto en la región rusa de Kursk y la falta de acuerdo entre Ucrania y Rusia para continuar con el tránsito a partir del 1 de enero de 2025 elevaron la tensión en los mercados de gas europeos. El precio del gas se ha mantenido gran parte del año por encima de los 30€/MWh, lejos del entorno de 20€/MWh de 2010-2020. Los elevados precios del gas y de los derechos de emisión de CO₂ han limitado la recuperación europea de la actividad industrial intensiva en energía.

Figura 1. Evolución del precio medio mensual del petróleo crudo Brent y el gas natural en Europa (TTF), entre 2021 y diciembre de 2024 (US\$ por barril y € por MWh)



Fuente: EIA y Migbas (diciembre 2024).

En el ámbito climático, según la Organización Meteorológica Mundial 2024 fue el año más cálido del que hay registros, habiendo alcanzado entre enero y septiembre una temperatura media global 1,54°C por encima de la media preindustrial. La ciencia ha pedido acelerar la reducción de emisiones para limitar los peores efectos del cambio climático, incluyendo eventos meteorológicos extremos crecientemente devastadores. Según el informe de síntesis de las Naciones Unidas sobre los compromisos climáticos vigentes en 2024, su cumplimiento reduciría de emisiones del 2,9% en 2030 en comparación con las de 2019, cuando para cumplir con París deberían reducirse entre un 27% y un 43%.

En cuanto a las negociaciones climáticas internacionales, la COP29 de Bakú estaba llamada a ser la "COP de la financiación". El cauto pesimismo previo se sostenía en un contexto geopolítico poco proclive a la ambición climática y la elección de Donald Trump, que anticipa una menor ambición del segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero, su retirada del Acuerdo de París y quizás de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Pese a ello, la COP29 logró acordar un nuevo objetivo de financiación climática internacional (Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado, NCQG) de los países desarrollados a los países en desarrollo que triplica el actual de 100.000 millones de dólares anuales para alcanzar al menos 300.000 millones en 2035. También incluye una meta ampliada que reconoce las demandas de los países en desarrollo para alcanzar 1,3 billones en 2035, con una hoja de ruta Bakú-Belém y revisiones de seguimiento.

Un segundo resultado fue la operacionalización de los mercados de carbono bajo el artículo 6.2 (intercambios bilaterales entre países o entre países y otras organizaciones) y el artículo 6.4, que crea el marco para un mercado global de carbono y cuenta con un organismo supervisor bajo Naciones Unidas que responde al Acuerdo de París. Tras años de desencuentros sobre la regulación de ese mercado de carbono, las posturas más laxas (EEUU, Japón y Brasil, entre otros) y las más exigentes (UE) convergían alrededor de reglas más robustas e íntegras, al menos teóricamente. La financiación que podría movilizarse mediante el artículo 6 se ha estimado en 250.000 millones de dólares anuales, pero persisten las dudas entre expertos y sociedad civil sobre la adicionalidad, permanencia e integridad ambiental de los mecanismos de mercado.

En adaptación, la COP29 avanzó en la operacionalización del Objetivo Global de Adaptación y en otros procesos conexos, reconociendo la importancia de vincular adaptación y financiación, pero no se asumieron compromisos concretos. Sobre agua destaca la adopción de la “Declaración sobre el Agua para la Acción Climática”, que reconoce su papel central en la agenda climática y la necesidad de integrar este recurso en los planes y estrategias de mitigación y adaptación. También se lanzó el “Diálogo de Bakú sobre el agua para la acción climática” para garantizar que el agua sea un foco de las políticas climáticas globales, reforzando su vínculo con la agenda de descarbonización y promoviendo la cooperación internacional, regional y local.

El objetivo primordial para 2025 de las negociaciones climáticas internacionales es lograr que los nuevos compromisos nacionales, que los países presentarán antes de la COP30 de Belém en Brasil, estén alineados con el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C grados respecto a la era preindustrial. El primer balance mundial (GST, por sus siglas en inglés), que analizó el avance en la consecución de los objetivos climáticos en 2023, y el nuevo objetivo de financiación acordado en la COP29 son las dos palancas clave para lograr compromisos más ambiciosos en 2025. Sin un nuevo objetivo de financiación acordado en la COP29, la probabilidad de aumentar la ambición en la nueva ronda de compromisos climáticos se hubiera reducido sustancialmente. No obstante, se espera que la insatisfacción de numerosos países con el nuevo objetivo de financiación (entre ellos la India), la nueva Administración Trump –que habrá anunciado previsiblemente su segunda retirada del Acuerdo de París– y un contexto geopolítico y multilateral deteriorado limiten la ambición. Es previsible que el plan de reducción de emisiones de la UE se retrase hasta al menos finales del primer semestre de 2025. El informe de síntesis de las contribuciones determinadas a nivel nacional de la segunda mitad de 2025 indicará la brecha entre los compromisos de los países y los objetivos climáticos.

Con la vista puesta en la COP30, las Partes del Acuerdo de París deberán garantizar que sus planes de adaptación se alineen con las prioridades nacionales y atraigan financiación climática, acordando indicadores sólidos para el Objetivo Global de Adaptación e integrando el agua en la acción climática. Hay muchas oportunidades para esto antes de la COP30, incluida la Cumbre de Agua liderada por Francia y la COP de la Desertificación, celebrada en Riad en diciembre de 2024, las reuniones de Bonn en junio y las semanas climáticas regionales. La Declaración de Bakú sobre Agua para la Acción Climática abre una ventana

clave de oportunidad para el nexo agua-clima y establece un marco de acción que guiará los debates hacia la COP30, consolidando el agua como eje central en las políticas climáticas internacionales. Este enfoque se alinea con la agenda de la COP30, donde se espera que la gestión sostenible del agua sea un tema prioritario, especialmente considerando la importancia de la Amazonía en el ciclo hidrológico global.

2024 fue otro año importante para la política energética europea. El Parlamento y la Comisión entrantes han prometido centrarse en la competitividad y la seguridad energéticas, aunque se mantiene el objetivo de descarbonización. Los Informes Letta y Draghi han otorgado un papel central al sector energético para aumentar la competitividad europea, proponiendo medidas como crear un mercado único de la energía efectivo, simplificando y homogeneizando marcos regulatorios e interconectando mercados, e introduciendo nuevos mecanismos como contratos por diferencias o compras conjuntas. También abogan por una descarbonización competitiva y sostenible apoyada por políticas industriales bien enfocadas y de transición justa que aseguren el compromiso ciudadano.

4.2. Perspectivas para 2025: incertidumbre energética, dudas en política climática y nueva Comisión Europea

Las previsiones para 2025 apuntan a una bajada de los precios del petróleo motivada por los aumentos de producción en EEUU, Canadá, Brasil y Guyana y la atonía de la demanda china. La US EIA prevé que el precio medio del barril de Brent se situará en 76 dólares, pero que bajará hasta los 74 dólares a finales de 2025. Todo dependerá de la estrategia de la OPEP+ y de la evolución del conflicto entre Irán e Israel. La OPEP+ ha retrasado, por el momento hasta enero, la retirada de sus recortes de producción, pero la pérdida de cuota de mercado ante los productores americanos podría alterar su estrategia. Se prevé que los recortes puedan irse retirando conforme se acerque el verano, cuando el aumento estacional del consumo no presionaría tanto los precios a la baja. Otro elemento de incertidumbre es si las exportaciones de petróleo de Irán sufrirán nuevas sanciones y la supervisión estricta de las existentes por parte de la Administración Trump e incluso un ataque israelí contra sus instalaciones petroleras. Irán exporta actualmente unos 1,8 millones de barriles/día (mbd), en gran parte a refinerías independientes chinas poco vulnerables a las sanciones estadounidenses, que además Irán ha aprendido a sortear. En cualquier caso, la capacidad ociosa actual de la OPEP supera los 5 mbd (3 mbd en Arabia Saudí), por lo que se podría compensar fácilmente la pérdida de barriles iraníes. Un eventual ataque israelí a las instalaciones petroleras iraníes tendría un efecto mucho mayor y más duradero sobre los precios al elevar la prima de guerra por las previsibles represalias iraníes, que podrían perturbar los más de 20 mbd (casi el 20% de la producción mundial) que transitan por Ormuz.

El regreso de Trump y su objetivo de “dominio energético” a la Casa Blanca tendrá repercusiones sobre la política de sanciones estadounidense a Irán, Rusia y Venezuela, pero el eje de su política energética consistirá en fomentar el sector del gas y el petróleo en EEUU. El efecto de esas políticas sobre la producción dependerá mucho del nivel de precios y de las

políticas y regulaciones de los diferentes Estados, pero junto con la promesa de acabar con la moratoria para aprobar nuevas terminales de gas natural licuado (GNL) pueden tener efectos a medio y largo plazo sobre los mercados y consolidar las crecientes importaciones europeas de GNL estadounidense. En diciembre, tras la victoria de Trump, China ha decidido nuevas restricciones a las exportaciones de minerales estratégicos, siguiendo la línea de lo que hizo en 2023 con el galio, el germanio y el grafito. La posición de la UE en este enfrentamiento será determinante para el futuro de su relación energética con China, socio comercial necesario para la transición y rival tecnológico al tiempo. Un nuevo escenario internacional marcado por aranceles y restricciones afectaría a la reducción de costes experimentada esta década en tecnologías clave como paneles solares, baterías o vehículos eléctricos.

Para el gas natural se espera otro año de incertidumbre en un contexto de elevado riesgo geopolítico. Aunque la UE llega con niveles de almacenamiento elevados, un invierno frío en Europa o Asia podría disparar los precios durante los meses de máxima demanda. Se esperaba para 2025 la puesta en marcha de varias plantas exportadoras de GNL en EEUU y Canadá, pero son previsibles retrasos que podrían mantener tensionado el mercado hasta 2026. La geopolítica continuará dominando los mercados, siendo el elemento más relevante la eventual negociación entre EEUU y Rusia para finalizar la guerra en Ucrania, que podría incluir un levantamiento, siquiera parcial, de las sanciones energéticas a Rusia. La UE no ha avanzado el efecto que una paz negociada tendría en su desacoplamiento energético de Rusia, programado para 2027 en gas y petróleo. Las elecciones en Alemania y la persistencia de la crisis industrial en la UE podrían incentivar la continuidad de las importaciones de gas y petróleo ruso en los niveles actuales. Este escenario tendría un importante efecto bajista en los precios del gas natural, especialmente si viniese acompañado de un levantamiento de las sanciones sobre el proyecto ruso Arctic LNG y un acuerdo para prolongar el tránsito de gas por Ucrania. Por el contrario, el fracaso de las negociaciones y la imposición de nuevas sanciones por parte de la Administración Trump sobre Gazprom o Novatek podrían disparar los precios si no van acompañadas de excepciones, al menos de carácter temporal.

En política energética y climática europea, la nueva Comisión⁴ deberá aplicar el abundante legado energético y climático de la saliente en un contexto muy diferente y con nuevas prioridades, que no obstante siguen enmarcándose en el Pacto Verde Europeo que requiere por ley alcanzar la neutralidad climática a mediados de siglo. La importancia del Informe Draghi en el diseño de la política energética de la UE se refleja en que las cartas de mandato de los comisarios concernidos replican casi literalmente sus contenidos. Por ejemplo, en la de la vicepresidenta Ribera, reducir los precios de la energía y asegurar la competitividad de la economía europea, pero también asegurar una "transición limpia, justa y competitiva" impulsando el *Clean Industrial Deal*, alcanzando el objetivo de un 90% de reducción de emisiones en 2040 y financiando una transición social justa. La agenda energética marcada por Draghi es muy amplia y se añade a la aplicación de las medidas alcanzadas por la Comisión previa.

⁴ Escribano, Gonzalo y Lara Lázaro (2024), La diplomacia energética y climática de la nueva Comisión Europea, *Policy paper*, Real Instituto Elcano, 11/VI/2024.

En 2025 se verá en qué medida ambas agendas avanzan y hasta qué punto, y cómo la nueva Comisión articula, financia y prioriza las numerosas medidas propuestas por los Informes Draghi y Letta. Son previsibles tensiones en el equilibrio entre los objetivos de competitividad y seguridad con los de sostenibilidad, pero no tanto en el campo energético. La apuesta europea por las renovables, la transición y la descarbonización es de carácter estratégico, y así lo reflejan los Informes Letta y Draghi, que abogan por una descarbonización competitiva y una política industrial que favorezca los sectores descarbonizados del futuro, la construcción de nuevas redes intra-europeas y una simplificación de los marcos regulatorios. Una de las prioridades será el *Clean Industrial Deal*, una de las promesas estrella de von der Leyen para crear mercados descarbonizados líderes a nivel global en todos los sectores industriales: acero bajo en emisiones, tecnologías renovables y movilidad sostenible, entre otros. Por primera vez la nueva Comisión incluirá una cartera específica sobre agua, situando la resiliencia hídrica como un eje estratégico para preservar la calidad y cantidad del recurso en la UE, a la vez que fomenta la ventaja competitiva innovadora del sector hídrico.

No se esperan grandes sorpresas en 2025 para la política energética española, aunque será un año relevante en clave industrial. El sector renovable, especialmente el solar fotovoltaico, seguirá siendo uno de los más dinámicos de la UE, impulsando la descarbonización competitiva que defiende la nueva Comisión. Persisten las dudas sobre el potencial del hidrógeno renovable como palanca industrializadora y la viabilidad de los objetivos nacionales (y europeos) establecidos para esta década. 2025 también será determinante para el futuro de la automoción y la industria eólica, dos sectores con una importante base manufacturera en España que afrontan los retos compartidos de la competencia china y la debilidad de sus empresas matrices. En clave internacional, las rondas petroleras y gasistas anunciadas en Argelia y Libia para 2025 son una oportunidad para las compañías españolas y una nueva vía para la compleja diplomacia energética en el Mediterráneo. Un segundo mandato de Trump podría traducirse en una estrategia de máxima presión sobre Venezuela y su sector petrolero, con implicaciones relevantes para España.

La política climática de España tendrá que avanzar en la consecución de los objetivos incluidos en la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC): 32% de reducción de emisiones en 2030, 48% de renovables en el uso final de la energía, 43% de mejora en la eficiencia energética, 81% de energía eléctrica renovable, reducción de la dependencia energética hasta limitarla a un 50%, reducción del 42% de las emisiones de sectores difusos y 70% de reducción de emisiones de los sectores regulados bajo el mercado europeo de derechos de emisión, electrificar el 35% de la economía y alcanzar 5,5 millones de vehículos eléctricos. Según OTEA (2024), el despliegue de renovables, la penetración del vehículo eléctrico y la electrificación de la economía no están en la senda de cumplimiento de los objetivos del PNIEC, requiriendo acelerar la acción. En 2025 finalizará también el nuevo análisis de riesgos que informará al siguiente Plan de Adaptación. A finales de 2025 se espera también la adopción de una nueva Estrategia de Transición Justa, esencial para la aceptación de las medidas y políticas de descarbonización. Respecto a la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, sigue pendiente en 2025 la aprobación del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética.

Por último, el cambio climático plantea desafíos cada vez más complejos para la gobernanza y la gestión del agua en España, intensificando fenómenos extremos como las sequías de Cataluña y Andalucía, que causan una competencia creciente por los recursos hídricos, y las inundaciones en Valencia y Málaga provocadas por la DANA. 2025 estará marcado por nuevas políticas en el sector, como la transposición de la Directiva sobre el Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas (TARU) y la implementación del Real Decreto 1085/2024, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua, pero también por la urgente necesidad de fortalecer el cumplimiento de los programas de medidas existentes para poder avanzar hacia una gestión más resiliente y adaptada a los desafíos climáticos que permita cumplir con los objetivos de la Directiva Marco del Agua (DMA) en 2027.

4.3. Escenarios para 2025

Pesimista: fracasan las negociaciones para poner fin a la Guerra en Ucrania entre EEUU y Rusia. El conflicto escala y desencadena una nueva crisis en Europa ante el riesgo de desabastecimiento de gas natural por maniobras de Moscú o nuevas sanciones de EEUU. Trump apuesta por una política comercial muy agresiva hacia China que arrastra a la UE, fragmentando los mercados de tecnologías y minerales clave para la transición energética. El segundo mandato de Trump lleva a un abandono total de las negociaciones climáticas internacionales, aumentando los costes de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París para el resto de las Partes. La UE no logra un acuerdo para presentar un plan de reducción de emisiones alineado con el objetivo del 1,5°C antes de la COP30, erosionando su liderazgo climático. En este escenario de costes energéticos crecientes, declive industrial europeo y reducción de la ambición climática, el Pacto Verde Europeo y el liderazgo climático de la UE quedan muy cuestionados.

Optimista: el cese de hostilidades en Ucrania y Oriente Medio favorecen un entorno geopolítico más amable que se traduce en menores precios del gas y del petróleo en la UE. La Administración Trump emplea una retórica fuerte, pero se abstiene de imponer sanciones adicionales a Irán y Venezuela. El retorno a costes energéticos moderados permite una recuperación parcial de las industrias más afectadas por la crisis. Una política industrial europea decidida permite conciliar sostenibilidad y competitividad, suponiendo un punto de inflexión para la economía europea y la consolidación del Pacto Verde Europeo. En el ámbito climático, EEUU vuelve a retirarse del Acuerdo de París, pero sigue participando en las cumbres climáticas internacionales al mantenerse en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La UE refuerza su liderazgo direccional presentando un plan de reducción de emisiones ambicioso y reforzando su diplomacia climática para explicar medidas como el mecanismo de ajuste de carbono en la producción industrial a sus socios comerciales, acompañando su adaptación a las mismas. Asimismo, la UE refuerza sus relaciones en materia de clima con China, América Latina y el Caribe y la vecindad sur.

5 Economía y tecnología

Resumen

Para 2025 se espera que el crecimiento siga siendo robusto en España, situando el país como uno de los de mejor desempeño entre las grandes economías avanzadas. Menos optimistas son las tendencias en Alemania, que mantendrá importantes desafíos a resolver, o Francia cuya inestabilidad política podría retrasar la puesta en marcha de reformas que son necesarias por su déficit muy alto. También se prevé que se mantenga la fragilidad estructural de la economía italiana. En cuanto a EEUU, su futuro inmediato depende de las medidas arancelarias a adoptar por Donald Trump. Asia seguirá comportándose como la región más dinámica económicamente, aunque el estallido de una guerra comercial entre EEUU y China podría causar importantes convulsiones.

En el nuevo año, la agenda tecnológica española estará marcada por cuatro tendencias clave: una mayor aplicación de la regulación tecnológica en la UE, la respuesta a posibles cambios en la gobernanza global tras la nueva Administración de Trump, la ejecución de fondos públicos en tecnologías críticas y la prioridad de áreas emergentes como el cableado submarino y los centros de datos. Además, España buscará consolidar su posición en gobernanza global mediante iniciativas como el Pacto Global Digital y fortalecer inversiones en tecnologías limpias, clave para la transición verde y digital.

5.1. La economía española y su dimensión exterior

Las perspectivas de crecimiento para España al inicio de 2024 eran inicialmente modestas, con una estimación en el entorno del 1,5% del PIB. Sin embargo, al final del año, la cifra real roza el 3%, lo que hace de la economía española una de las que más crece entre las avanzadas. Ese desempeño se ha asentado sobre tres pilares: (a) exportaciones, sobre todo de servicios; (b) consumo público; y (c) empleo.

En las exportaciones hay que destacar la buena marcha de los servicios turísticos y no turísticos. Empezando por los primeros, el número de llegadas está batiendo récords por la creciente diversificación estacional (aumentan las visitas en otoño e invierno) y geográfica (tanto por lo que hace a destinos que no son de sol y playa como en cuanto al origen de quienes vienen desde fuera de Europa, en especial EEUU). Pero el gran cambio en el sector exterior español se está registrando en los servicios no turísticos: consultoría, arquitectura, informática e ingeniería. De hecho, la razón principal de la buena marcha de la economía española frente a la alemana es precisamente su especialización relativa en servicios frente a la industria manufacturera en Alemania. La buena marcha de la balanza de servicios, y el comportamiento estable en la de bienes, está permitiendo que España registre una capacidad de financiación frente al resto del mundo en el entorno del 4% del PIB. Gracias a eso, la posición internacional de inversión neta, es decir, la diferencia entre los activos

financieros que España tiene fuera y los pasivos financieros que adeuda al resto del mundo, es cada vez menos negativa y se sitúa ya por debajo del -47% del PIB.

El segundo elemento dinámico del PIB es el consumo público, que en España ha crecido por encima del resto de grandes economías de la zona euro desde el cuarto trimestre de 2019. Eso se explica por las medidas extraordinarias que han debido adoptarse en respuesta a la pandemia, a la crisis energética por la invasión rusa de Ucrania y a acontecimientos nacionales como la erupción del volcán de La Palma. Las medidas adoptadas para dar respuesta a las trágicas inundaciones en Valencia aún no se han visto reflejadas en los grandes indicadores macroeconómicos.

El empleo también ha mostrado un comportamiento muy sólido, apoyado en gran medida en la incorporación de personas migrantes al mercado de trabajo, lo que se explica con más detalle a continuación. Pero el aumento de la población activa indica que, pese a crearse trabajos (con récord de afiliaciones a la Seguridad Social, superando los 21 millones), la tasa de desempleo siga por encima del 11%. Asimismo, el incremento de la población española explica que las tasas de crecimiento del PIB en términos per cápita sean modestas, ofreciendo un crecimiento extensivo y no intensivo.

Siguiendo con la demanda interna, los datos son peores en lo relativo a Formación Bruta de Capital Fijo (inversión) y consumo privado. En un contexto de elevada disponibilidad de fondos europeos, llama la atención que la inversión no se esté comportando de manera más dinámica. Lo mismo puede decirse de las elevadas tasas de ahorro de los hogares, de naturaleza precautoria en muchos casos. En cuanto a la inflación, durante 2024 se ha reducido y está ya cerca del objetivo del 2%. Esta moderación se explica por la rebaja en los precios energéticos y la política monetaria contractiva. Pese a la reciente bajada de tipos, la expectativa es que la inflación moderada continúe.

Para 2025 las previsiones de crecimiento del PIB español son también sólidas, superiores al 2%, pero con cierta ralentización con respecto a 2024. Desde la perspectiva de la composición del crecimiento económico, debería mejorar el consumo privado y la inversión, considerando la recuperación de los niveles de renta disponible por los hogares y la necesidad de ejecutar los fondos del Plan de Recuperación para 2026. La utilización plena, eficiente y transformadora de esos fondos no sólo es crucial para mantener el crecimiento y hacerlo de forma equilibrada, sino que también es clave para que el proyecto de mutualización *NextGenerationEU* sea percibido como un éxito en la UE y haya argumentos para seguir recorriendo esa vía. En cambio, es esperable que la demanda externa caiga, dada la complicada situación económica y política en socios comerciales tan importantes como Alemania y Francia.

En el plano fiscal, en un contexto de reactivación de las reglas fiscales, conviene vigilar la evolución del consumo público para garantizar que el incremento registrado en los últimos años no pase a ser de naturaleza estructural. Aunque el plan de ajuste fiscal presentado por España ha sido valorado positivamente por la Comisión Europea, será importante también vigilar cómo se concretan los detalles y se da cumplimiento a través de los sucesivos

Presupuestos Generales del Estado. En cuanto al mercado de trabajo, la todavía elevada tasa de desempleo y la temporalidad en el sector público siguen siendo grandes retos que deberán continuar atajándose.

En el ámbito comercial, a pesar de que en 2025 la demanda interna será el principal motor de la economía española, las empresas españolas no deben descuidar el sector exterior. Es importante que los mercados estén lo más abiertos posible para que, en caso de una subida de aranceles para sus productos, las empresas españolas puedan explorar vías alternativas de reexportación para llegar al mercado objetivo. La apertura de filiales en mercados donde se hayan establecido aranceles para sus productos también puede resultar una vía interesante.

Para terminar esta síntesis de coyuntura sobre la situación de la economía española y su dimensión internacional, merece hacerse una referencia a la inmigración. En los 12 meses que van de octubre de 2023 a octubre de 2024, el número de inmigrantes ha aumentado en 458.000 personas, continuando así el alto ritmo de llegadas que experimenta España desde 2017, con la excepción del periodo afectado por la pandemia. En total, los inmigrantes suponen ya el 18% de la población española y son el 28% de las personas en las etapas centrales de la actividad laboral (25 a 49 años). El fuerte aumento del empleo que se está produciendo desde la recuperación post-COVID se debe sustancialmente a la población inmigrante. En concreto, y según la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (INE), en los últimos cuatro trimestres (del cuarto del 2023 al tercero del 2024), el 85% de todo el empleo creado en España fue ocupado por inmigrantes.

Este fenómeno se produce a la vez que la tasa de paro española sigue manteniéndose en el 11%, la más alta de la UE, y los empresarios de varios sectores (construcción, transporte y otros) lamentan la falta de personal. La mayor parte de los inmigrantes se ocupan en puestos de baja productividad, bajos salarios y, en consecuencia, bajas contribuciones al sistema de pensiones. Consciente de ello, el gobierno se propone atraer una inmigración de mayor cualificación y a la vez agilizar los procesos de homologación de títulos universitarios para permitir el paso de muchos inmigrantes a puestos más productivos (Plan Fiscal y Estructural).

5.2. La economía europea

El regreso de Donald Trump a la Casa Blanca es una mala noticia para una economía europea que lleva años divergiendo respecto a EEUU en crecimiento y productividad, y que no necesita un incremento de la tensión geopolítica. La incertidumbre y la reducida confianza de los ciudadanos en sus economías están generando un fuerte ahorro de los hogares europeos, pero sin transformar en inversión doméstica, hipotecando por tanto las posibilidades de crecimiento futuro. La UE ni siquiera ha crecido un 1% en 2024 (y sólo un 0,8% en la zona euro, con una pujante España que contrasta con la debilidad de Alemania, Francia e Italia), frente al 2,8% de EEUU.

Este progresivo distanciamiento de la UE respecto a EEUU en crecimiento y competitividad, en especial desde la crisis financiera, ha dado pie a la publicación de los Informes Letta

y Draghi, de los que se concluye la necesidad de una mayor ambición integradora, la profundización del mercado único, la simplificación regulatoria y una mayor inversión pública y privada para reducir la brecha tecnológica y acometer la transición energética y la transición digital con éxito.

La UE se enfrenta, además, al peligro directo de aranceles estadounidenses y al indirecto de un recrudecimiento de la guerra tecnológica entre EEUU y China (con el problema de que Europa es mucho más vulnerable tecnológica y energéticamente). De ahí que la UE haya optado por una desvinculación progresiva del riesgo China, pero evitando el desacople, como se ve, por ejemplo, en la imposición de medidas compensatorias en el sector del vehículo eléctrico contra las subvenciones de China, con aranceles destinados a cubrir la ventaja artificial, y no (como EEUU) a impedir la entrada de vehículos chinos en el mercado.

La posibilidad de que Europa no pierda el tren del crecimiento y la tecnología depende en gran medida de una aplicación valiente del Informe Draghi. Por desgracia, la ambición europea se ve gravemente lastrada por el desfavorable contexto económico y político, caracterizado por dos preocupantes ausencias: la falta de liderazgo del eje francoalemán, muy debilitado por las crisis políticas en sus respectivos países, y la falta de crecimiento de tres de sus principales economías: Alemania, Francia e Italia.

El modelo alemán se enfrenta a una combinación viciosa de seis elementos: el fin del gas barato ruso, la vulnerabilidad que supone depender de China para muchos inputs industriales, la escasa inversión por el límite constitucional al endeudamiento, la mala gestión empresarial, la inestabilidad política y un pesado marco regulatorio que daña la competitividad. El resultado de los problemas anteriores es un crecimiento del -0,1% en 2024 y una pérdida progresiva de tejido industrial. Del resultado de las elecciones de febrero de 2025 –para las que los partidos radicales Alternativa por Alemania (AfD, por sus siglas en alemán) y Alianza Sahra Wagenknecht-Por la Razón y la Justicia (BSW, por sus siglas en alemán) tienen unas expectativas de voto de un 19% y un 8%, respectivamente– depende la posibilidad de un nuevo liderazgo político que asuma los errores cometidos y sea capaz de reiniciar la locomotora alemana. Un bloqueo político tendría graves consecuencias tanto para la economía alemana como para la europea.

El problema fundamental de Francia es su desequilibrio presupuestario, con un déficit que probablemente supere el 6% en 2024 y se sitúe como el más alto de la UE y una deuda pública que supera el 110% del PIB, lo que, unido a un débil crecimiento económico (de apenas un 1,1% en 2024), plantea serios problemas de sostenibilidad que ya se reflejan en la prima de riesgo. Además, Francia está sujeta desde julio de 2024 a un Procedimiento de Déficit Excesivo, en el marco de las nuevas reglas fiscales europeas. En un marco de tensiones políticas internas tras las elecciones legislativas, no parece fácil la aprobación de serias medidas presupuestarias de recorte del gasto o de aplicación de imprescindibles reformas estructurales.

La fragilidad de la economía de Italia es aún más estructural, con un crecimiento del PIB del 0,7%, un déficit del 4% y una deuda pública del 137% en 2024. El crecimiento medio del

PIB de Italia en la última década ha sido de apenas un 0,8%, fruto de una baja productividad (por la débil inversión, limitada por el escaso espacio fiscal y la compleja regulación y fiscalidad) y una reducción de la población de más de 1,3 millones de personas (por la baja fertilidad, la escasa participación femenina en el mercado de trabajo y la emigración anual de más de 100.000 italianos). Como consecuencia, sectores clave como el automovilístico y el textil se enfrentan a crisis significativas y complican la recuperación económica del país.

5.3. La economía mundial y su efecto sobre España y la UE

La economía extranjera con mayor capacidad de generar disrupciones sobre la UE (y, por extensión, a España) es la estadounidense. El país seguramente seguirá creciendo a ritmos superiores al 2% a lo largo de 2025 y cercano al pleno empleo. Sin embargo, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca abre serios interrogantes. Aunque hay mucha incertidumbre sobre qué políticas económicas, fiscales, energéticas y comerciales seguirá la nueva Administración, existe consenso en que serán inflacionistas, aumentarán el déficit público y elevarán los aranceles. En el plano macroeconómico, la combinación de deportaciones de inmigrantes indocumentados (difícil de llevar adelante pero que Trump confía en poder realizar), los aranceles sobre todas las importaciones de bienes, el aumento del déficit público derivado de las bajadas de impuestos y el crecimiento del gasto militar generará una subida de la inflación, que la Reserva Federal había logrado controlar tras los elevados niveles de 2021-2022.

Si los mayores niveles de precios llevasen a subidas de los tipos de interés podría producirse un enfriamiento del crecimiento económico, que afectaría negativamente al conjunto de la economía mundial. Asimismo, el aumento de la rentabilidad de los activos en EEUU y las estrategias de sustitución de importaciones podría conducir a una apreciación del dólar que obligara a reaccionar al Banco Central Europeo. Un dólar fuerte y mayores restricciones de liquidez a nivel global también podrían suponer problemas para las economías emergentes, en especial las de América Latina, que son propicias a las salidas de capital cuando sus monedas se deprecian y cuyos gobiernos y, sobre todo, empresas se siguen endeudando mayoritariamente en dólares.

Cabe la posibilidad de que Trump intente reducir la independencia de la Reserva Federal. Si lo consiguiera, no habría subidas de tipos de interés. Pero esto podría hacer un enorme daño a la fortaleza institucional de EEUU en materia económica y precipitar problemas de estabilidad financiera dado el elevado endeudamiento (en el entorno del 120% del PIB y creciendo), que podrían aquejar al papel del dólar como moneda de reserva global a largo plazo.

Pero lo que más negativamente podría afectar a la UE y España sería el inicio de una guerra comercial. Trump ha prometido aranceles de entre el 10% y el 20% para las importaciones provenientes de Europa. Dado que cerca del 8% de las exportaciones de bienes de la UE tienen como destino EEUU (en el caso de Italia y Alemania la cifra es cercana al 10%, y para España baja al 5%), los aranceles reducirían el crecimiento y el empleo en las economías

Europeas. Además, si la Unión opta por establecer represalias e inicia una guerra comercial, el efecto sobre el crecimiento podría ser todavía mayor, además de elevar la inflación en Europa por la combinación de importaciones más caras y un euro más débil (los países europeos importan mucho petróleo y éste se paga en dólares). También se puede esperar que, si la Comisión Europea empieza a aplicar su “arancel verde”, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), lo más probable es que la Administración Trump responda con más medidas proteccionistas.

Por último, se puede anticipar que el diálogo económico entre EEUU y España se volverá más tenso, aunque también cabe señalar que durante la primera Administración Trump (2017-2021) la sólida relación económica bilateral prácticamente no se vio alterada y las inversiones directas crecieron en ambas direcciones. De hecho, el proteccionismo de Trump podría beneficiar a algunas empresas españolas ubicadas allí y la nueva Administración podría presionar para que se reduzca la regulación en algunos sectores de la economía europea. Si esto se plasmara en menos trabas administrativas y barreras al funcionamiento del mercado interior (algo que, por otra parte, reclaman los Informes Letta y Draghi), sería positivo para la economía europea.

Por último, es posible que el negacionismo climático de Trump y su desprecio por el multilateralismo y su animadversión por Europa compliquen el necesario diálogo económico transatlántico. Lo más probable es que Trump elimine el Consejo de Comercio y Tecnología, que ha servido como principal (aunque defectuoso) foro de diálogo económico entre EEUU y la UE durante los últimos años.

La otra región del mundo a la que atender es Asia, y sobre todo Asia Oriental, que va a seguir siendo la más dinámica en 2025, representando cerca del 60% del crecimiento mundial. Según estimaciones del FMI, todas las grandes economías de la región crecerán más lento que el año pasado, pero tanto la India, con un 6,5%, como Vietnam (6,1%) y Filipinas (6,1%) presentarán crecimientos robustos y lo mismo se puede decir de Indonesia (5,1%) y Camboya (5,8%). Incluso China, que sigue perdiendo fuelle, crecerá a un respetable 4,5%, aunque también es cierto que cada vez hay más dudas sobre la veracidad de sus cifras macroeconómicas.

Esas cifras están no obstante sujetas a los posibles aranceles (de hasta un 60%) que pueda aplicar la nueva Administración Trump a los productos que vengan de China y otras economías asiáticas. Trump también ha anunciado que castigará a todas las economías que quieran “desdolarizarse” y eso no sólo afectaría a China, sino a la India. El contexto es de gran incertidumbre y no se puede descartar una guerra de aranceles y medidas proteccionistas que golpeen duramente la economía mundial y Asia, en particular.

También es cierto que hasta ahora los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) se han beneficiado de la guerra comercial entre EEUU y China pues mucha actividad industrial se ha mudado de China a países como Vietnam, Indonesia y Camboya y eso explica el alto dinamismo de sus economías. Sin

embargo, esto cambiaría si la Administración Trump no sólo impusiese aranceles a los productos provenientes de China directamente sino a todo insumo chino en cualquiera de los eslabones de las cadenas de valor. En ese caso, ni la ASEAN ni Europa ni México se librarían de un shock importante. Y, lógicamente, esto tendría un alto impacto inflacionario en la región y más allá.

La economía mundial también sufriría si hubiese tensiones en el estrecho de Taiwán o si, por alguna razón, el conflicto en Oriente Medio se extendiese a un enfrentamiento más directo entre Israel e Irán y produjese un choque todavía mayor entre EEUU y China. En todo caso, la respuesta de política económica que dé Pekín para estimular su crecimiento en 2025 puede generar turbulencias incluso sin tensión geopolítica añadida. Si China decide mayor una inversión en capacidad industrial para mejorar la tecnología y competitividad exterior, la reacción proteccionista del resto del mundo es casi inevitable. Si, en cambio, opta por estimular la demanda interna, se podría entrar en una espiral más positiva. Hasta ahora, China ha preferido la primera alternativa como solución a sus problemas dando lugar a un subconsumo interno y una sobrecapacidad exportadora que ha provocado reacciones proteccionistas en EEUU, posteriormente también en Europa y en otras potencias emergentes como la India y Brasil.

5.4. Escenarios para 2025 en economía española, europea e internacional

Pesimista: se registra un cuello de botella en la canalización de los fondos del Plan de Recuperación y la Formación Bruta de Capital Fijo sigue sin despegar. Los hogares siguen mostrando elevadas tasas de ahorro sin que el consumo privado despegue. La demanda externa se muestra débil por la fragilidad de las economías alemana y francesa y subidas arancelarias en EEUU. No se aplica el plan fiscal y la deuda pública sobre el PIB no baja o incluso sube, incrementando los costes de financiación. La debilidad económica hace crecer el desempleo. El proteccionismo y el aumento del precio de la energía generan un shock inflacionista que fuerza al BCE a volver a subir tipos de interés.

No se resuelve la inestabilidad política en Alemania y Francia, lo que les impide adoptar reformas mientras Italia adopta una actitud pro-europea espoleada por Trump. La Comisión no ataja la inflación regulatoria, lo que continúa restando competitividad al sector empresarial. Crece la división entre los Estados miembros a propósito de EEUU y China.

Donald Trump decide iniciar una guerra comercial generalizada, dando lugar a represalias y la consiguiente fragmentación de la economía mundial que reduce el crecimiento global. El *shock* inflacionista provoca subidas de tipos de interés, provocando una huida de capitales de países emergentes y generando crisis financieras regionales. La subida de tipos en Europa provoca mayor debilitamiento de las economías alemana y francesa. La espiral proteccionista provocada por EEUU desvía hacia Europa la mayor parte de la sobrecapacidad industrial de China, sin que ésta abra su mercado, por lo que la UE también aumenta sus aranceles creando más inflación y más desplome del comercio internacional. La tensión comercial genera tensión geopolítica.

Optimista: la demanda interna toma fuerte dinamismo en España y la inversión crece a tasas considerables, sentando las bases de la transformación estructural de la economía española y el aumento del crecimiento potencial. Los mercados exteriores se mantienen estables, permitiendo que las empresas españolas sigan exportando. Se pone en marcha el plan de ajuste fiscal, se acelera la reducción del déficit y la deuda, y se registran subidas en el *rating* de España por las principales agencias de calificación crediticia. Continúa la creación de empleo y se consigue una reducción significativa de la tasa de temporalidad en el sector público.

En Alemania, se forma rápido un gobierno pro-europeo tras las elecciones y reforma su marco fiscal nacional, acometiendo los cambios e inversiones requeridas por el país. Francia acomete los ajustes presupuestarios necesarios. Italia exhibe también una actitud pro-europea y desatasca reformas clave como la ratificación del Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad. La Comisión Europea simplifica regulación, adaptándose a las necesidades de las empresas. Se ponen en marcha las inversiones en los sectores donde Europa puede liderar y la UE empieza a comportarse como un verdadero actor geopolítico gracias a la unidad entre los Estados miembros.

Donald Trump no pone en marcha grandes medidas comerciales proteccionistas ni deporta masivamente inmigrantes. Impulsa un plan de consolidación fiscal a medio plazo y respeta la independencia de la Reserva Federal. Mantiene relaciones cordiales con la UE, México y Canadá, y no inicia guerra comercial con China pues ésta se compromete a reducir el superávit que tiene con EEUU y a una prohibición de producción y exportación del fentanilo y sustancias relacionadas. En paralelo, crece el consumo interno en China con importaciones desde EEUU y Europa, lo cual resuelve, en parte, el problema del subconsumo y la sobrecapacidad en China.

5.5. Agenda tecnológica y digital

Las cuatro tendencias que van a marcar la agenda tecnológica y digital en 2025 van a ser: (a) una nueva Comisión Europea orientada más a la aplicación que al desarrollo de nueva regulación, una política industrial de la tecnología y el establecimiento de iniciativas de seguridad económica con un componente tecnológico transversal y crítico; (b) un escenario internacional con una nueva Administración Trump que puede suponer cambios significativos en la línea de consenso que se estaba construyendo en gobernanza tecnológica global de los últimos cinco años, especialmente en IA; (c) la necesidad de ejecutar la financiación pública existente, antes de que termine el plazo, en áreas de tecnologías críticas para la competitividad y seguridad europea y española, en especial del PERTE Chip; y (d) la centralidad de nuevas áreas tecnológicas que en 2025 van a adquirir un enfoque político de seguridad y resiliencia económica, y que hasta el momento se consideraban como fundamentalmente técnicas, como son la infraestructura digital de cableado submarino y los centros de procesamiento de datos.

Por un lado, va a ser fundamental la configuración de una agenda española sólida y consolidada en la UE debido a dos tendencias en el seno de ésta: las distintas posiciones que

España podría tomar ante el nuevo Colegio de Comisarios y la necesidad de una agenda española de seguridad económica.

Primero, el nuevo Colegio de Comisarios tiene tres figuras que afectan a la tecnología: la primera vicepresidenta ejecutiva, Teresa Ribera, encargada de competencia; la segunda vicepresidenta ejecutiva, Henna Virkkunen, encargada de Soberanía Tecnológica, Seguridad y Democracia; y la comisaria de Innovación, Ekaterina Zaharieva. El primer caso de competencia va a ser importante en lo que se refiere a la observación y la defensa de los intereses de las empresas españolas ante la aplicación del DMA, que fue un eje central del último mandato y que afecta a las principales empresas tecnológicas por valorización bursátil y tamaño de usuarios. El segundo caso va a ser el más diverso, debido a que la carta de misión encomienda a Virkkunen encargarse de crear Factorías de IA, verticalizar la integración de la IA en sectores industriales y fomentar la coordinación de un enfoque comunitario de *sandboxes* (convocatoria pública para ayudar a las empresas a adoptar la regulación) de IA. En este caso, España tiene un papel, no de observación, sino de promoción y de convertirse en un “país emprendedor normativo”, debido a que España ha sido el primer país de la UE en establecer un *sandbox* de IA, además de haber actualizado su Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, con una orientación más aterrizada y enfocada a inversiones e integración en sectores industriales.

La creación de la Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA), puesta en marcha desde 2024, va a requerir en 2025 mostrar que es una agencia efectiva en sus líneas de trabajo y que es de ejemplo e inspiración para otros países miembros de la UE. En el caso de la comisaria de Innovación, sería aconsejable que España publicara durante 2025 la Estrategia Nacional de Tecnologías Profundas (*deep tech*) que se anunció hace meses y que le permitiría sumarse al grupo de Estados miembros que ya lo han hecho, que todavía es reducido si bien está concentrado en pocos países con una mayor capacidad fiscal de inversión pública que España en un ámbito que requiere elevada financiación y al mismo tiempo cuenta con un elevado riesgo en el capital.

Cada vez hay más países con medidas de seguridad económica a nivel estatal, como Japón, la República de Corea y EEUU, por lo que sería significativo que la Administración Pública española contara con medidas de coordinación entre las iniciativas vinculadas a la seguridad económica. Ya hay desarrollos –el control de exportaciones de tecnologías críticas de uso dual, la supervisión de las inversiones entrantes–, pero todavía queda por hacer en la conceptualización de las inversiones salientes y en medidas para la seguridad de la investigación científica y tecnológica, por lo que es fundamental completar este marco y garantizar la coordinación entre los distintos entes ministeriales.

Asimismo, es fundamental garantizar la canalización de la financiación pública existente para la madurez tecnológica. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) está reorientando su agenda para añadir más inversión en la transición digital, además de su habitual foco en transición climática. Asimismo, la recientemente creada Sociedad Estatal para la Transformación Tecnológica (SETT E.P.E.) necesitará desembolsar los fondos de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), como el de semiconductores,

durante 2025 para garantizar la puesta en marcha de actividades por parte del sector privado y centros de investigación, especialmente en fotónica integrada de chips, valor añadido del ecosistema español.

A nivel internacional, es probable que el Consejo de Comercio y Tecnología UE-EEUU se bloquee o incluso se suprima, aunque la parte de diálogo tecnológico tiene más posibilidades de sobrevivir que la comercial, ya que a Trump le puede interesar un foro para coordinar con Europa el control de exportaciones de semiconductores e IA a terceros.

En el ámbito de la gobernanza tecnológica global, el acuerdo del Pacto Global Digital, la primera hoja de ruta acordada entre los países en Naciones Unidas, es una oportunidad para España, ya que se le ha encomendado como cofacilitador, junto a Costa Rica, para negociar la puesta en marcha del Pacto con los otros países miembros de la ONU. En este sentido, será fundamental negociar el Fondo Global para IA –que espera aportar contribuciones económicas voluntarias a la ONU para que éste despliegue actividades en países en desarrollo– y el Panel Científico Internacional de IA, un símil al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).

Los temas que no pueden perderse de vista en 2025 para España serán tres. Primero, la mayor gobernanza de carácter político en torno a la seguridad y resiliencia del cableado submarino y los centros de procesamiento de datos. Segundo, tener una agenda sólida para las inversiones en tecnologías limpias (paneles solares, molinos de viento, baterías, electrolizadores, bombas de calor y captura, almacenamiento y uso de carbono o CCUS). La inversión mundial está por encima de los 300.000 millones de dólares, tres veces más que en 2010, y se espera que en 2030 ascienda a 650 millones. La posición dominante de Asia, especialmente de China –junto con su sobrecapacidad y bajos precios en baterías– y la bancarrota de Northvolt, la mayor apuesta de la Alianza Europea para establecer toda la cadena de suministro de baterías en suelo europeo, son una llamada de atención para que el mercado español y europeo siga apostando por tecnologías limpias y se mantenga como el segundo mercado más importante del mundo, tras el de China, para paneles solares, energía eólica y vehículos eléctricos. España tiene el potencial para beneficiarse de esta creciente inversión. Tiene empresas nacionales punteras que están situadas en muchas de estas tecnologías y también puede atraer más inversión extranjera, destacando la gigafactoría de Sagunto y la de baterías de litio en Extremadura. Para ello, será fundamental trabajar por una agenda española en política industrial de la tecnología, que en gran medida va a depender del éxito de la denominada Ley de Materias Primas Fundamentales, que entró en vigor en abril de 2024 y que intenta paliar el fuerte incremento de la demanda de materias primas derivada de las transiciones verde y digital. La garantía de aprovisionamiento de materias primas será clave no sólo en la transición verde, sino en desafíos tecnológicos como la producción europea de semiconductores.

5.6. Escenarios para 2025 en agenda tecnológica y digital

Pesimista: la canalización de los fondos públicos experimenta retrasos y el ecosistema tecnológico no es capaz de aplicar grandes inversiones a áreas diferenciales en España, como la fotónica integrada en semiconductores. Trump aumenta los aranceles y el control de exportaciones en semiconductores e IA. No se llega a un acuerdo en política comunitaria de cableado submarino, un área especialmente sensible para España debido a su situación geográfica como península que conecta el océano Atlántico y mar Mediterráneo, y que es punto de entrada a Europa. Se retrasan los avances relativos al Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica. El Consejo de Comercio y Tecnología UE-EEUU desaparece.

Optimista: los fondos públicos se canalizan efectivamente en el primer trimestre de 2025, tanto de la Sociedad Estatal para la Transformación Tecnológica como por parte del BEI. El Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica se canaliza a un ritmo elevado dentro de los procedimientos administrativos. La Administración Pública española articula una agenda nacional de seguridad económica, con medidas de coordinación y estructura centralizada. El Consejo de Comercio y Tecnología se mantiene, tanto para los Grupos de Trabajo de carácter tecnológico como comercial.

6 Europa

Resumen

El 1 de diciembre de 2024 se completó la conformación de las instituciones europeas para el nuevo ciclo. Por lo tanto, a lo largo de 2025 se comprobará la fortaleza y ambición de la nueva arquitectura institucional. La agenda europea de la legislatura que comienza hereda multitud de expedientes y desafíos internos, como el debate sobre la reforma y la ampliación, y externos, como la guerra en Ucrania o el conflicto en Oriente Medio. A esto hay que sumar nuevas prioridades, como las reflejadas por el Informe Draghi, o el inicio de las negociaciones para el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034. No obstante, los progresos dependerán de factores relevantes como la salud del eje franco-alemán o el efecto de la vuelta de Donald Trump a la Casa Blanca en las relaciones transatlánticas y en el recrudecimiento del enfrentamiento comercial y tecnológico con EEUU.

En este escenario, España tiene la oportunidad de consolidar su liderazgo a partir de su veteranía en el Consejo Europeo y de su peso como uno de los Estados miembros más importantes en las dos principales familias políticas europeas. En este sentido, el principal obstáculo que afronta España es que se acelere la politización de los asuntos europeos, impidiendo la concertación de una política europea de Estado y trasladando la confrontación doméstica a las instituciones europeas.

6.1. Cambio de ciclo: equilibrios ideológicos e institucionales

2024 fue un año marcado por la renovación política e institucional. Las elecciones al Parlamento Europeo del mes de junio ofrecieron un escenario de mayor continuidad al que pronosticaban las encuestas. En esta línea, los jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo en el mes de julio por el que se repartían los principales altos cargos de las instituciones europeas entre los socialdemócratas, los populares y los liberales europeos. Es más, el Parlamento Europeo reeligió a von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea con más votos a favor que en 2019 –401 votos frente a 383–.

Sin embargo, no puede obviarse que el panorama político europeo está mucho más fragmentado y marcado por la división del eje izquierda-derecha. Ha habido un aumento de los partidos de derecha radical euroescépticos, que obtuvieron una de las dos primeras posiciones en los seis Estados miembros más grandes –menos España– y en los seis fundadores –menos Luxemburgo–; además, dos grupos de derecha euroescéptica, Conservadores y Reformistas Europeos (ECR, por sus siglas en inglés) y Patriotas por Europa (PxE), pasan a ocupar la tercera y cuarta delegación en el Parlamento Europeo. Este proceso ha ido de la mano de una mayor cooperación del PPE con las fuerzas a su derecha, que se ha podido ver ya en los primeros compases del nuevo ciclo, por ejemplo, en el voto de una

resolución rechazando el resultado electoral en Venezuela, en otra apoyando la creación de barreras físicas para frenar la migración y crear campos de deportación fuera de la UE y en la propuesta de nuevas enmiendas al Reglamento de la UE sobre Deforestación. No obstante, ha sido en el proceso de audiencias de los comisarios cuando más se ha notado la conformación de un bloque de derechas que cuestionaba la aprobación de Teresa Ribera (S&D) como vicepresidenta ejecutiva de la Comisión, sujeta a su vez a que los socialistas levantaran su oposición a los nombramientos de Raffaele Fitto (ECR) como vicepresidente ejecutivo y Oliver Várhelyi (PxE) como comisario.

Finalmente, y cumpliendo el calendario previsto, el 1 de diciembre de 2024 comenzó a funcionar a pleno rendimiento la nueva arquitectura institucional europea. Por lo tanto, 2025 será el año clave para ver qué dinámicas y alianzas predominan. PPE, S&D y Renew han acordado crear una “plataforma de cooperación” que reedite la coalición pro-europea vista en legislaturas pasadas. No obstante, este no es un acuerdo vinculante y los últimos movimientos apuntan a que pueda haber una mayor confrontación en el seno de dicha coalición.

Por otro lado, un Parlamento Europeo menos cohesionado puede reducir su margen de influencia en favor de otras instituciones. La reelección de von der Leyen, quien ya ha ejercido un liderazgo expansivo y poco colaborativo, apunta a una presidenta con experiencia y que quiere mantener su protagonismo, como ya demuestra el reparto horizontal de competencias entre los comisarios o el haber forzado el relevo en la persona propuesta por Francia. Es más, pese a los retrasos y dificultades en las audiencias de comisarios, este es la primera legislatura desde 1999 en la que el Parlamento Europeo no echa atrás a ninguno de los candidatos, negociados por von der Leyen frente a los nombres propuestos desde las capitales.

Sin embargo, von der Leyen también tiene el desafío de consolidar su liderazgo en un contexto complicado. Por un lado, si bien en 2025 las instituciones europeas estarán en pleno funcionamiento, Alemania afronta elecciones generales en febrero del mismo año. El principal Estado miembro entrará en un periodo de interinidad, y quizás de cambio político, que reducirá la capacidad de la UE para tomar decisiones ambiciosas. A esto hay que sumar la incertidumbre que acechará a la relación transatlántica desde comienzos de 2025, después de que Donald Trump asuma la presidencia de EEUU en enero.

Todo esto dificulta la capacidad de von der Leyen de llevar a la práctica las prioridades marcadas en sus orientaciones políticas. El encargo del informe Draghi y la composición del Colegio de Comisarios en base al mismo prueba la voluntad de la presidenta de la Comisión por querer llevar la iniciativa definiendo la agenda, superando las directrices del Consejo Europeo –reflejadas en la Agenda Estratégica o en el Informe Letta, resultado del mandato de los jefes de Estado y de Gobierno–. No obstante, pese a la renovación institucional, lo cierto es que la UE hereda una agenda protagonizada por asuntos en los que hay señales de agotamiento o de escaso progreso. Las guerras en la vecindad o los expedientes paralelos sobre la reforma y la ampliación son algunos de los temas con los que

la UE deberá seguir lidiando y en los que no se vislumbran grandes avances próximamente: la reforma interna para garantizar el funcionamiento de la UE ante una futura ampliación no aparece entre las grandes prioridades de la nueva Comisión; junto a esto, la situación en algunos de los candidatos recientes no da signos de progresos, más allá de la evolución de la guerra en Ucrania, el gobierno de Georgia ha anunciado que paraliza el comienzo en las negociaciones de ampliación. Mientras hay otros asuntos que empezarán a ocupar tiempo y recursos de manera ineludible a lo largo de 2025, como es la negociación para el próximo marco financiero plurianual. En cualquier caso, la aparición de nuevas crisis imprevistas en un contexto más impredecible y hostil y el protagonismo de dossiers en los que las competencias están en manos de los Estados miembros pueden ahondar en un mayor protagonismo de las soluciones de carácter intergubernamental y en el seno del Consejo Europeo.

En este escenario, el desafío de España será saber abordar los retos y negociaciones europeas desde una posición interna cohesionada. España es el único de los Estados miembros más grandes en el que, entre las dos principales fuerzas, no hay un partido euroescéptico. España, por lo tanto, tiene un peso relativo importante en sendas familias de populares europeos y socialdemócratas y, a diferencia de otros grandes Estados miembros, no hay una confrontación entre diferentes opciones políticas sobre cuál debe ser la aproximación del país al proyecto europeo. Además, encara el 2025 con veteranía en el Consejo Europeo con Pedro Sánchez como el cuarto más experimentado de la institución tras la salida de homólogos como Mark Rutte o el rumano Klaus Iohannis, y cerrando un ciclo en el que ha mostrado ambición y protagonismo con hitos como la Presidencia semestral de 2023; es más, si Scholz es reemplazado como canciller alemán tras las elecciones del 23 de febrero de 2025, el presidente español se situaría como el líder socialdemócrata más importante del Consejo Europeo.

No obstante, la instrumentalización de la audiencia de la candidata española para vicepresidenta primera de la Comisión, Teresa Ribera, basándose en asuntos de política doméstica, debilita la solidez de España en el circuito institucional europeo. El voto en contra del Colegio de Comisarios por parte del PP obstaculiza la imagen de España como un país de consenso europeísta y dificulta una posición de país cohesionada en la relación con las instituciones europeas.

6.2. La agenda económica de la UE: el Informe Draghi y más allá

La UE se enfrenta en 2025, año en que Trump volverá a la Casa Blanca, a un contexto económico y geopolítico particularmente complejo, con un recrudecimiento del enfrentamiento comercial y tecnológico entre EEUU y China, un estancamiento de las guerras en Ucrania y Oriente Medio, fuertes debates sobre la inmigración y una profunda fragmentación política interna generadora de incertidumbre, todo ello en medio de la constatación de que Europa se está quedando atrás respecto a EEUU en crecimiento y en competitividad, como apunta, entre otros, el Informe Draghi. Pero quizás lo más preocupante es que el antiguo motor franco-alemán pasa por serias dificultades.

La idea de una Europa geopolítica, como se propugnaba a finales de 2019, está hoy dañada por las discrepancias internas. La unidad con la que la UE se enfrentó a amenazas comunes como el Brexit, el COVID-19 y la guerra en Ucrania ha dado pie a profundas desavenencias entre Estados miembros respecto a la gestión de la guerra en Gaza, la prolongación de la guerra en Ucrania, la relación con los EEUU de Trump y el nivel de desacoplamiento respecto a China. Conceptos como los de seguridad económica o el de transición ecológica siguen muy presentes en el vocabulario europeo, pero sus implicaciones prácticas ya no son tan evidentes. De autonomía estratégica y una capacidad fiscal central para lograrla apenas se habla.

Uno de los principales desafíos de 2025 será el comienzo, a partir de primavera, de la negociación del MFP 2028-2034, que previsiblemente será muy complicada. Pretender acometer la autonomía estratégica y la doble transición con 1,2 billones de euros no resulta demasiado realista, sobre todo cuando el Informe Draghi insiste en la necesidad de garantizar inversiones adicionales anuales por valor de 800.000 millones de euros (preferiblemente financiados con deuda pública conjunta, lo que se ha encontrado con la férrea oposición de los Estados frugales habituales). A esto habrá que añadir probablemente un considerable aumento de los gastos en defensa si, como es de esperar, el nuevo presidente estadounidense presiona en el seno de la OTAN por un mayor gasto o simplemente opta por dejar a Ucrania a merced del esfuerzo defensivo exclusivamente europeo.

Aunque para financiar estas necesidades la lógica económica llevaría a consolidar la emisión de deuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de *NextGenerationEU*, todo hace pensar que la mayor parte de los Estados miembros están hoy cerrados a esta posibilidad, lo cual es una lástima, porque la existencia de un activo financiero europeo es una de las bases de la buena gobernanza y la estabilidad financiera de la zona euro. Esto no impide, sin embargo, que el sistema de fondos a cambio de reformas vaya a desaparecer y, de hecho, la Comisión planea extender el modelo a una gran parte de los fondos europeos.

La negociación del MFP se enfrentará también al debate sobre la ampliación, que provocará una dolorosa redistribución de fondos y necesidades adicionales de inversión. Esto se produce, además, en el marco de las nuevas reglas fiscales, que entraron en vigor en mayo de 2024 –tras cuatro años suspendidas debido a la pandemia– y que vuelven a imponer límites al déficit y a la deuda de los Estados miembros, aunque de manera más flexible y adaptada a la situación específica de cada país. Hacer frente a la financiación de bienes públicos europeos crecientes en un contexto de consolidación fiscal (recordemos que Francia está sometida a un Procedimiento de Déficit Excesivo) y sin nueva deuda europea no va a ser nada sencillo. Incluso si el nuevo gobierno alemán revisase el freno a la deuda a nivel interno.

Otro debate que seguirá muy presente en los próximos meses será el de la política industrial europea, que exige altura de miras, pragmatismo y eficiencia en el gasto. Conseguir que la Ley Europea de Chips o la Ley de Materias Primas Estratégicas tengan o no un efecto real en la frontera tecnológica europea va a depender en gran medida de decisiones financieras y de puesta en común de esfuerzos y objetivos. Aquí será crucial la negociación sobre un

nuevo marco de política de competencia, para adaptarla al nuevo contexto geoeconómico, y que incluya una revisión del modelo de ayudas de Estado que tanto está deteriorando el mercado único. Preservar el mercado único ha de seguir siendo una prioridad para Europa, y por eso medidas como los controles fronterizos reestablecidos por algunos países centroeuropeos dentro del espacio Schengen son una pésima noticia.

Europa difícilmente tendrá peso geopolítico si no habla con una sola voz, si no ya en el ámbito de competencias conjuntas, por lo menos en el de competencias compartidas. Es el caso, por ejemplo, de la política comercial. La UE tiene en el Acuerdo UE-Mercosur una oportunidad inmejorable para ganar credibilidad frente al “sur global”, aceptando la ratificación de un acuerdo ventajoso para ambas partes y con un fuerte efecto de creación de comercio. Bloquear este acuerdo, como hacen unos pocos Estados miembros, con la excusa (que no el argumento) de la sostenibilidad medioambiental (que no mejorará, sino todo lo contrario, en ausencia de acuerdo), lanza a los países latinoamericanos en los brazos de mejores postores geopolíticos como China o Rusia.

Por otra parte, Europa va a tener en los próximos años la oportunidad de contribuir a evitar el declive de la gobernanza comercial internacional, intermediando entre China y EEUU para evitar la bilateralización de las relaciones comerciales y promoviendo, si no la reforma imposible de la OMC, al menos ámbitos específicos como el Mecanismo de Solución de Diferencias o el Código sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Esta postura intermedia se ha visto, por ejemplo, en el sector del vehículo eléctrico, en el que la UE ha optado, no como EEUU, por bloquear las importaciones chinas, sino por establecer razonables medidas compensatorias contra las subvenciones industriales chinas, demostrando que los argumentos técnicos, bajo el marco de la OMC, siguen siendo válidos. Además, si la UE no consigue defender un modelo de comercio basado en reglas, lo más probable es que éste tampoco rija en enero de 2026, cuando deba poner en marcha el CBAM y sus aranceles –técnicamente imprescindibles para evitar la deslocalización empresarial por el *Green Deal*– se enfrenten a represalias bilaterales de China y EEUU.

Por ello resulta crucial que la UE busque posibles alianzas, entre las que destaca la de un Reino Unido con muchos intereses económicos y estratégicos comunes con Europa y sin una relación política particularmente fluida con la nueva Administración estadounidense. A lo largo de 2025 sería conveniente buscar acuerdos en materia energética (el marco actual, derivado del Acuerdo de Comercio y Cooperación, expira al final de 2025), preparar las negociaciones sobre pesca (el acuerdo actual expira en junio de 2026) y cerrar definitivamente las negociaciones sobre Gibraltar.

6.3. Escenarios para 2025

Pesimista: durante 2025 continúa la incertidumbre política en Francia y Alemania, lo que dificulta el impulso político en el seno de las instituciones europeas. Se constata una falta de liderazgo por parte de las instituciones europeas u otros Estados miembros, lo que impide una acción coordinada frente a los desafíos y crisis del orden internacional. Además,

Alemania tiene todavía una mayor recesión, que arrastra al resto del Continente. Junto a esto, Trump no acepta las propuestas europeas para evitar una guerra comercial e impone aranceles entre el 10% y el 20% a los productos europeos. Ante esto, la mayoría de los países europeos intentan conseguir excepciones a sus productos de manera bilateral. La desunión es tan evidente que no se logra ningún avance en la integración europea y el Informe Draghi se queda en papel mojado. Los conflictos en la vecindad –Ucrania y Oriente Medio– siguen su curso. A mayores, China sigue exportando su exceso de producción hacia la UE, ante lo cual la Unión establece aranceles, que aumentan la inflación, agravada por el conflicto en Oriente Medio

Optimista: Francia estabiliza su situación interna. Alemania revisa su freno a la deuda y empieza a salir de la recesión –en gran medida porque sigue exportando a EEUU, pero también porque China coge más brío e igualmente aumenta el consumo interno gracias a la recuperación de la confianza–; además, las elecciones en el país dan como resultado un gobierno sólido. El eje franco-alemán supera la debilidad de los últimos años, si bien trabaja de manera coordinada con otros Estados miembros para garantizar que la nueva arquitectura institucional europea es capaz de avanzar en los dossiers y prioridades reflejados en la Agenda Estratégica y el Informe Draghi. Tras la renovación de liderazgos en los Estados miembros, España consolida su veteranía en el circuito europeo. Esto, unido a una política europea consensuada entre todas las fuerzas políticas domésticas, refuerza la influencia de España como uno de los Estados con más peso en la UE. La llegada de Trump hace que los países del centro y este de Europa empiecen a entender que quizá la autonomía estratégica de la UE sea la única solución en el futuro. Ciertas propuestas del Informe Draghi se ponen en marcha y se logra cierta desregulación e inversión en bienes públicos europeos. Se logra evitar una guerra comercial con China.

7 Vecindad

Resumen

En el Mediterráneo se prevé que la región mantenga la dinámica de inestabilidad debido al mantenimiento de la guerra en Gaza, las tensiones en Cisjordania y la confrontación con Irán. Israel no tiene incentivos para poner fin a sus acciones, menos aun con la vuelta de Donald Trump a la Casa Blanca lo que podría hacer que el apoyo estadounidense se incremente. En este sentido, cabe destacar el futuro de Siria tras la caída del régimen de Bashar al-Assad y el surgimiento de una transición que estará en manos de facciones islamistas radicales. La división interna y los intereses de las potencias extranjeras podría significar la continuidad de la inestabilidad en el país.

En cuanto a Ucrania, se espera que la llegada de Donald Trump signifique el comienzo de negociaciones para parar la guerra. Rusia continuará presionando por todo el frente de batalla mientras Kyiv buscará mantener parte del territorio de Kursk, así como seguir pidiendo mayor ayuda militar a Occidente. 2025 será un año decisivo ya que ambos bandos parece que intentarán aumentar la presión para conseguir la mejor posición posible de cara a las negociaciones. En los Balcanes, los países seguirán buscando mantener su proceso de adhesión activo a la UE en un contexto geopolítico más convulso.

7.1. Oriente Medio, norte de África y Sahel

En 2025, la vecindad sur de España atravesará un periodo de gran inestabilidad, debido principalmente a las consecuencias de las guerras en las que está sumergida la región tras los ataques de Hamás contra Israel en octubre de 2023, y la caída del régimen sirio de Assad a finales de 2024. Los países directamente afectados por este conflicto, cuyo epicentro es Gaza, son Líbano, Siria, Yemen, Irán, pero convulsiona también al resto de Oriente Medio y en el norte de África especialmente a Egipto.

Israel ha arrasado casi por completo la franja de Gaza, eje geopolítico e histórico del mar Mediterráneo y punto de encuentro del continente asiático y africano. A lo largo de 2025 se manifestarán las repercusiones regionales de esa guerra en sus diversas modalidades –políticas, bélicas, económicas y sociales– además de una reconfiguración de los equilibrios de fuerzas en la región. El fin del régimen alauita en Siria, una dictadura que controló el país desde 1971, es un hito histórico de primer orden. Su transición política será extremadamente delicada y el año 2025 estará marcado por las rivalidades entre distintos países y otros grupos de interés por aumentar su influencia.

El hecho de que el movimiento islamista HTS, antigua filial de al-Qaeda, haya liderado la campaña militar y esté ahora a cargo del país es preocupante y es posible que Siria se sumerja

en otra cruenta guerra civil, según florezcan rivalidades entre distintas milicias. Por su parte, Israel ha intervenido de manera inmediata y contundente. En pocos días tomó la zona desmilitarizada en su frontera con Siria y se ha adentrado en el país, expandiendo su control sobre aún más territorio sirio. Mientras, ha llevado a cabo medio millar de bombardeos por todo el país, destruyendo infraestructuras militares.

Las acciones de guerra israelíes contra Gaza, de una violencia tal que están siendo investigadas como genocidio, tienen importantes repercusiones a nivel global. La intensidad de la ofensiva militar, apuntalada política y armamentísticamente en todo momento por EEUU, se ha convertido para el “sur global” en símbolo del fracaso y doble rasero del orden internacional que defienden las grandes potencias occidentales desde la Segunda Guerra Mundial. Ese efecto a nivel normativo se traducirá en inestabilidad asociada a los intentos por forjar un nuevo orden mundial.

El conflicto en Gaza y la extensión de la ofensiva militar israelí al Líbano suponen uno de los momentos más oscuros de la historia de la región y ha creado fuertes divisiones también en el seno de la UE. España ha liderado esfuerzos para llegar a un alto el fuego y restablecer un proceso diplomático que conduzca a una resolución del conflicto. El reconocimiento del Estado de Palestina ha reforzado la credibilidad de España ante el “sur global”. Pero la falta de un consenso europeo ha incapacitado al bloque, dañando su reputación y mermando su influencia.

En el Sahel la inseguridad se ha deteriorado dramáticamente con una sucesión de golpes militares alimentando una alianza entre grupos yihadistas, mafias migratorias y crimen organizado. El número de muertos en ataques violentos continúa aumentando anualmente. Las juntas militares que han tomado Malí, Burkina Faso y Níger comparten, entre otras cosas, una retórica antioccidental y antiimperialista, forzando la salida de allí de las misiones de seguridad de la UE, mientras la presencia e influencia de países europeos a nivel individual se encuentra también en retroceso.

A los enfrentamientos armados que asolan países por todo Oriente Medio y el norte de África se suma una grave fragilidad económica en gran parte de la región –exceptuando el Golfo– con países en una situación de extrema precariedad, como el Líbano, Palestina, Siria, Sudán, Yemen, que vacilan entre crisis y catástrofes humanitarias. Otros mantienen un mínimo de estabilidad sólo gracias a cuantiosas inyecciones de dinero por contrapartes internacionales, como Egipto y Jordania.

Por otro lado, los acontecimientos en Siria prometen ser muy importantes para la región y para potencias como Turquía y Rusia. La caída del régimen sirio de Bashar al-Assad es la consecuencia de diferentes factores, entre los que destacan particularmente tres: la incompetencia del régimen de Assad; el fiasco de las desmoralizadas, débiles y desmotivadas Fuerzas Armadas sirias que rápidamente han sucumbido ante los avances de los radicales; y el acuerdo, probablemente pactado, de dejar a caer al dictador, entre los tres países que impulsaron el Acuerdo de Astaná (firmado en mayo de 2017 por Rusia, Irán y Turquía).

Los mayores ganadores de la caída del régimen sirio son Israel y Turquía, que ha apoyado de manera poco transparente a HTS, una coalición liderada por el grupo anteriormente conocido como Jabhat al-Nusra, la rama siria de al-Qaeda, liderado por Mohamed al-Jolani (nombre de guerra de Ahmed al-Sharaa, nuevo líder *de facto* del gobierno de transición sirio). Irán y Rusia son los mayores perdedores ya que no se han cumplido sus objetivos estratégicos de garantizar la permanencia del régimen de Assad. Mientras Irán se enfrenta a un debilitamiento de sus posiciones en toda la región, Moscú intentará conservar su estatus de mediador en conflictos de Oriente Medio, del que goza desde su intervención militar en 2015 en la guerra en Siria. Moscú probablemente ya ha negociado con los radicales para proteger su base naval en Tartús y su base aérea en Latakia. Sin embargo, Rusia e Irán han perdido su credibilidad y su capacidad negociadora, mientras Turquía puede desempeñar un papel constructivo en el futuro de la Siria post-Assad.

7.2. Escenarios para 2025 en Oriente Medio

Pesimista: las operaciones militares israelíes continúan en la Franja de Gaza y se acentúa la catástrofe humanitaria con brotes de enfermedades y hambruna entre cientos de miles de palestinos concentrados en campos de refugiados a los que llegan ínfimas ayudas humanitarias. Trump muestra un absoluto e incondicional apoyo a la agenda ultranacionalista del actual gobierno israelí, que busca utilizar la nueva presidencia para formalizar la anexión de la mayor parte de Cisjordania y de facto de Gaza. En el Líbano y en Siria se debilita el “eje de la resistencia” liderado por Irán, pero esto no conduce a un repliegue regional iraní. Irán intenta compensar reforzando su presencia en Yemen —entre otros países— desde donde los huzí amenazan el comercio internacional por el estratégico estrecho de Bab al-Mandab. Animado por Israel, EEUU decide reanudar la política de máxima presión contra Irán a fin de forzar un cambio de régimen y por su parte Irán opta por reanudar su programa nuclear. Los esfuerzos israelíes, reforzados por EEUU, en reordenar el equilibrio de fuerzas regional y convertirse en la potencia hegemónica, provoca conflictos y protestas internas desestabilizando distintos regímenes y radicalizando a una nueva generación yihadista. Distintas potencias regionales y globales provisionan de armas a grupos armados en Siria, que desciende a una nueva guerra civil, devastando aún más el país. En el Sahel, la tendencia negativa se consolida, con un aumento de la violencia por parte de grupos armados no estatales. Mientras, Rusia aprovecha ese vacío para aumentar su influencia ahí e instrumentaliza los movimientos migratorios a fin de presionar a Europa por el flanco sur.

Optimista: con la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump es posible que se manifieste una Administración estadounidense menos intervencionista, en la que se consolida una tendencia de estos últimos años de encontrar soluciones por medio de acuerdos entre los países de la región, en particular entre Arabia Saudí e Irán. En Siria, se establece un proceso de transición política inclusivo y autóctono, con mínima intervención externa lo que provoca una reacción en cadena en la región. En el Líbano, el alto el fuego con Israel se consolida y da paso a un nuevo contrato social, en el que la hegemonía de Hizbulah y la influencia iraní son restringidas. Jordania se anima a dar más pasos hacia una verdadera democracia

representativa. En Israel, un cambio de gobierno da paso a una política menos beligerante, que restaura el *statu quo ante bellum* y pone freno al expansionismo colono en Cisjordania y Gaza. Israel se retira de las zonas ocupadas en Gaza, dando paso a la reconstrucción del territorio y a la reanudación de un proceso diplomático para resolver el conflicto palestino-israelí. Las facciones palestinas llegan a un acuerdo de gobernanza en Gaza, que se reunifica con Cisjordania.

7.3. Ucrania y Balcanes occidentales

Las guerras en la vecindad europea –en Ucrania, Gaza y el Líbano– son un desafío y amenaza para la estabilidad de Europa (el Reino Unido y la UE). Este hecho y la creciente desconfianza en el futuro de la relación transatlántica debido a la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EEUU están acelerando los debates sobre la necesidad de una mayor capacidad militar europea y el incremento del gasto en seguridad y defensa.

Después del fracaso de la contraofensiva ucraniana en la primavera-verano de 2023, durante 2024 Rusia ha obtenido una victoria táctica, conquistando más territorios en Ucrania, en la región de Donbás, especialmente en el *oblast* de Donetsk. Por su parte, en agosto de 2024, las tropas ucranianas iniciaron una ofensiva en la región rusa de Kursk, para cumplir dos objetivos estratégicos: (a) desviar las fuerzas rusas y así aliviar la situación de las propias tropas en el frente del este; (b) en una hipotética negociación usar su conquista de Kursk para un intercambio de territorios. El primer objetivo no se ha cumplido ya que incluso la velocidad de los avances rusos ha aumentado exponencialmente, mientras que el segundo, dependerá de la eficacia de Rusia, que podría haber recibido la asistencia de soldados de Corea del Norte, en retomar este territorio. La guerra en Ucrania, aunque no es una guerra mundial, es una guerra internacional de *proxies* (subsidiaria). Mientras EEUU y sus aliados están apoyando a Ucrania, Rusia recibe apoyo militar y económico de China, Irán, Corea del Norte y varios países exsoviéticos de Asia central.

En 2025, se espera que la Administración de Donald Trump presione tanto a Rusia como a Ucrania para sentarse en la mesa de negociaciones y así poner fin a la guerra. Rusia se enfrenta a un dilema estratégico: aceptar las negociaciones y aliviar las sanciones económicas, diplomáticas y financieras o seguir con la guerra dado que, a finales de 2024, la está ganando.

En 2025, cualquier negociación del final de la guerra en Ucrania supondría un intercambio de “paz por territorios”. Para Ucrania este arreglo es aceptable, siempre y cuando reciba garantías de seguridad –como miembro de la Alianza Atlántica o de sus aliados europeos–. Aun así, lo más probable es la guerra se prolongue por lo menos un año más, con la ayuda intermitente de EEUU y el mayor apoyo económico y militar de Europa.

En cuanto a los Balcanes occidentales, la situación no ha sufrido cambios abruptos en 2024. Serbia y Kosovo no han llegado a un acuerdo de reconocimiento mutuo; Bosnia-Herzegovina sigue siendo el mayor bastión de Rusia en la región, mientras otros países

candidatos a la UE –Macedonia del Norte, Albania y Montenegro– pacientemente están esperando su turno para convertirse en los países miembros. En este sentido, aunque Serbia haya sido el único país de la región que no ha impuesto sanciones económicas a Rusia, Belgrado ha suministrado un tercio de la munición de 155mm que Ucrania ha utilizado, en un ejemplo de postura geoestratégica ambivalente. Lo que sí ha cambiado es el contexto geopolítico europeo –la invasión rusa de Ucrania– y el incremento de la rivalidad estratégica y tecnológica entre EEUU y China.

La consecuencia principal de ello es la ampliación geopolítica de la UE, que considera los Balcanes occidentales como una de las claves de su seguridad. De hecho, se espera que en 2025 los países candidatos de los Balcanes sigan cumpliendo las condiciones para la entrada en la UE, emprendiendo las reformas necesarias. España, debido a su experiencia histórica con las negociaciones para la membresía de la UE, podría apoyar y asesorar a los países candidatos.

7.4. Escenarios para 2025 en Ucrania y Balcanes occidentales

Pesimista: la Administración de Donald Trump decide dejar de apoyar a Ucrania militar, económica y políticamente. Europa no es capaz de seguir apoyando a Ucrania por sí sola y Kyiv se ve obligada a capitular: reconoce las anexiones de Rusia de 2014 y 2022 de cinco regiones, renuncia a sus aspiraciones de membresía en la OTAN y la UE, y se convierte en un Estado fallido. Otro escenario pesimista es la posible decisión de Rusia de escalar hacia un conflicto mayor e involucrar a la OTAN (poco probable, aunque no imposible). Tanto este escenario como el optimista suponen un aumento del papel de la UE y, por lo tanto, de España, que debe prepararse para aumentar el gasto militar.

En los Balcanes, Serbia y Kosovo entran en una espiral de enfrentamientos que va hacia un conflicto cada vez más abierto. Bulgaria y Grecia siguen su política de “bilateralización” del cumplimiento de las condiciones de Macedonia del Norte y Albania para convertirse en miembros de la UE, es decir, siguen obstaculizando su entrada por razones de interés nacional, no de la Unión.

Optimista: Ucrania recupera todos sus territorios (o la mayor parte de ellos) mediante una mayor presión económica (más sanciones) y militar (más armamento de largo alcance) de la Administración Trump, lo cual conduce a Rusia hacia la derrota y la obliga a negociar un final de la guerra que acepte la entrada de Ucrania en la OTAN y la UE, paga las reparaciones de guerra a Kyiv y acceda a entregar a los criminales de guerra al Tribunal Penal Internacional. Sin embargo, este escenario, maximalista para Ucrania, es muy improbable dado el balance de fuerzas desnivelado en favor de Rusia en el campo de batalla, particularmente debido a la escasez de soldados del ejército ucraniano.

En cuanto a los Balcanes, Bulgaria y Grecia dejan de obstaculizar la entrada de Macedonia del Norte y Albania en la UE. Montenegro cumple todas las condiciones y los tres países se convierten en Estados miembros europeos. Serbia y Kosovo deciden posponer las

negociaciones del reconocimiento mutuo, pero unen fuerzas para convertirse a la vez en los miembros de la UE. Bosnia-Herzegovina (que tiene estatus de país candidato desde diciembre de 2022) decide acelerar las reformas que conducirían a comenzar negociaciones para la entrada en la UE.

8 América Latina

Resumen

América Latina afronta 2025 con desafíos internos (fragmentación política, bajo crecimiento económico, altos niveles de endeudamiento, efectos del cambio climático y procesos electorales) y externos (llegada de la Administración Trump, enfrentamiento entre China y EEUU, la celebración de la X Cumbre de las Américas y de la Cumbre UE-CELAC y el proceso de ratificación del acuerdo comercial UE-Mercosur). Todas estas cuestiones repercutirán de un modo u otro en la proyección española (y europea) en la región y condicionarán su política exterior. Algunos temas como migraciones, comercio e inversiones, transición verde y seguridad ciudadana ocuparán, forzosamente, un lugar de peso en la agenda.

De cara a la XXX Cumbre Iberoamericana a celebrarse en España, que ejercerá la Secretaría Pro Tempore, con el claro objetivo de revertir la creciente pérdida de relevancia de las Cumbres Iberoamericanas, plasmada en la última reunión de Cuenca (Ecuador) en la que no participaron la mayoría de los mandatarios latinoamericanos. Para ello, la relación entre España y América Latina debe ser vista como un proceso de doble dirección, mejorando la interlocución con todos los países latinoamericanos, tanto desde una perspectiva regional como bilateral. Se trata de abrir un intenso debate, con actores públicos y privados, de ambas orillas del Atlántico, que reafirmen el compromiso de todos con un sistema que sigue teniendo un gran potencial. Simultáneamente, España deberá redoblar sus esfuerzos para reforzar la relación euro-latinoamericana, aumentando la coordinación con la nueva Comisión Europea.

8.1. La relevancia de América Latina para España

La relación entre España y América Latina debe ser vista como un proceso de doble dirección. La intensificación de los procesos migratorios, que ya afectan a estratos sociales elevados (que básicamente se instalan en Madrid), junto a la creciente presencia de multilatinas latinoamericanas (incluidos "unicornios") y de nuevas inversiones dirigidas al mercado español y europeo, demandan una mirada renovada. En poco tiempo, México se ha convertido en el sexto mayor inversor extranjero en España, el segundo no europeo, sólo por detrás de EEUU.

Entre 2025 y 2026, tres citas regionales repercutirán directamente en la política exterior española. La Cumbre UE-CELAC, en Colombia; la X Cumbre de las Américas, en República Dominicana; y la gestión de la secretaría pro tempore (SPT) de la XXX Cumbre Iberoamericana (2026) en España. En 2025, nueve países latinoamericanos celebrarán elecciones. A esto se suman los cambios geopolíticos, políticos y económicos vinculados al regreso de Donald Trump y al enfrentamiento entre China y EEUU.

Es en este contexto donde España debe demostrar que no ha perdido pie en América Latina, por más que actualmente ningún actor internacional relevante puede jactarse de mantener sus pasados niveles de influencia. Dada la imposibilidad de tener una política regional coherente, el énfasis debe ponerse en las relaciones bilaterales. Aquí hay problemas pendientes (Argentina y México) y oportunidades. Cuba podría ser una, a tenor del agravamiento de su coyuntura interna, tanto por la profundización de su crisis económica y social, como por el aumento de la tensión con EEUU ante la gestión de Marco Rubio en el Departamento de Estado.

España afrontará en 2025 un panorama latinoamericano heterogéneo y de creciente incertidumbre, lo que exigirá prudencia y contención, especialmente en relación con la SPT iberoamericana. El regreso de Trump y el recrudecimiento de la tensión entre EEUU y algunos países de la región podría ser una buena oportunidad para que tanto la UE como España recuperen protagonismo, desde una perspectiva política y económica.

8.2. Las elecciones latinoamericanas y sus repercusiones para España

El mapa político-electoral latinoamericano puede sufrir algunos cambios. En 2025, Ecuador, Honduras, Chile, Bolivia y Haití celebrarán elecciones presidenciales; Argentina legislativas de medio término; Uruguay y Venezuela locales; y México judiciales. Estos comicios dirán si se confirma el paso del voto de castigo al oficialismo, como entre 2018 y 2023, a la coexistencia, en 2024, de dos tendencias contrapuestas (voto de castigo, por un lado, y victorias oficialistas, por el otro). Dada la fragmentación y la polarización presentes, los resultados podrán afectar tanto las relaciones bilaterales con España como a la propia dinámica iberoamericana y euro-latinoamericana.

El oficialismo parte como favorito en Ecuador, Argentina y México, mientras en Chile la oposición tiene más opciones de victoria. Con independencia de los resultados, a priori el vínculo con Ecuador, Chile y Uruguay no debería verse afectado, mientras Argentina y México, por razones diferentes, requerirían un esfuerzo diplomático adicional.

En Venezuela, tras el fraude en 2023, sólo cabe esperar un triunfo oficialista, aunque el momento crucial para la diplomacia española llegará el 10 de enero, cuando se instale el nuevo gobierno. Las opciones son variadas, pero todas conflictivas. En los extremos están el reconocimiento de Edmundo González o el de Nicolás Maduro. La posibilidad de que haya elecciones en Haití es reducida, dado el colapso institucional y el control territorial de las bandas criminales, especialmente en Puerto Príncipe, lo que de momento excluye la posibilidad de enviar un contingente militar o policial español.

El futuro de Bolivia es más incierto, ya que el enfrentamiento fratricida entre el presidente Luis Arce y el expresidente Evo Morales ha fracturado El Movimiento al Socialismo (MAS), el partido oficialista, una situación agravada por los malos datos económicos que afectan a la popularidad presidencial y al propio oficialismo. Esto abre una oportunidad para la

oposición, que sigue desunida. Si las elecciones de agosto se desarrollan en un marco de elevada conflictividad, dado el empecinamiento de Morales en volver a ser presidente más allá de sus impedimentos legales, España debería asumir una posición de cierta neutralidad, salvo que se vulnere la legalidad vigente.

En Ecuador, Daniel Noboa, elegido en 2023 para acabar el periodo de Guillermo Lasso, buscará en febrero su reelección, partiendo como favorito, pese a que las medidas excepcionales para controlar la violencia y la inseguridad no han dado los frutos esperados. Tampoco ha mermado sus opciones la crisis energética. La fragmentación opositora y la falta de un liderazgo que ocupe el vacío dejado por Rafael Correa, quien sigue en el exilio, dificultan el retorno del correísmo al poder.

En Argentina, los éxitos económicos de Javier Milei, especialmente contra la inflación, instalan a su partido, La Libertad Avanza (LLA), como favorito para las legislativas de medio término de octubre. Dada la fragilidad de la coyuntura económica y social, aún es pronto para augurar un triunfo del mileísmo, no sólo ante el peronismo-kirchnerismo, sino también en su pugna con el expresidente Mauricio Macri, su socio y rival, por el control del centroderecha. Un triunfo oficialista y la consolidación del programa económico, con su atractivo para el regreso de los inversores, deberían estimular en España la reapertura de canales de diálogo, ya iniciados con la designación de un nuevo embajador en octubre pasado.

En México, tras la reforma de Andrés Manuel López Obrador, se celebrarán elecciones judiciales, las primeras de este tipo en su historia. En junio se elegirán unos 900 cargos judiciales federales, entre jueces de distrito, magistrados de circuito, magistrados electorales, magistrados del Tribunal de Disciplina y ministros de la Suprema Corte de Justicia. Dada la mecánica electoral aprobada, especialmente la selección de candidatos, el triunfo oficialista parece claro. Esto llevaría al Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que ya tiene la presidencia, con Claudia Sheinbaum, y mayoría absoluta en ambas Cámaras (Diputados y Senado), al control absoluto del Poder Judicial. Sin embargo, dada la forma descentralizada de elección de la mayoría de los jueces, el riesgo de penetración del narcotráfico y el crimen organizado es elevado.

La forma en que se aplicó la reforma judicial ha hecho sonar las alarmas en torno a la seguridad jurídica, que más que a las grandes empresas nacionales y extranjeras y a los mayores inversores afectará al ciudadano de a pie y a las empresas medianas y pequeñas con independencia de su origen. Es un tema para vigilar, junto con la irresuelta cuestión del perdón por los excesos de la conquista, a la que habría que buscar una forma de desactivarla.

En Chile, la oposición parte como favorita. El gobierno de Gabriel Boric no ha satisfecho las expectativas de cambio ni ha concretado las reformas estructurales ni la reforma constitucional, que llevaron al poder a la nueva izquierda. Si bien la derecha está dividida (centroderecha, derecha y derecha populista), el único liderazgo consolidado es el de Evelyn Matthei (centroderecha) frente al de José Antonio Kast, de la derecha más conservadora.

En Honduras, los tres grandes partidos celebrarán en marzo elecciones internas. El oficialista Libertad y Refundación (LIBRE), de la presidenta Xiomara Castro, llega debilitado por las expectativas populares frustradas. El Partido Nacional, golpeado por la extradición y condena por narcotráfico del expresidente Juan Orlando Hernández, no parece una opción viable. Surge con fuerza el Partido Liberal, que podría llevar como candidato a Salvador Nasralla, caracterizado por modos y maneras rupturistas, tintes demagógicos y por presentarse como adalid de la mano dura.

Los cambios políticos deberán ser hábilmente manejados por España. La SPT Iberoamericana y el objetivo de modernizar las Cumbres obligarán a mantener buenas relaciones bilaterales con todos los países, independientemente del color político e ideológico de sus gobiernos. A esto se suman los tradicionales intereses españoles. Desde esta perspectiva, resultará clave cerrar escenarios de conflicto (Argentina y México). Diferente será la relación con aquellos países con gobiernos autoritarios o dictatoriales que violan los derechos humanos y atacan las libertades. Es el caso de Cuba, Nicaragua, convertida en una satrapía familiar, y Venezuela donde, después del fraude de las últimas elecciones presidenciales, parece afirmarse el autoritarismo. El creciente sesgo autoritario en El Salvador deberá seguirse con atención.

8.3. La estrategia política de España y la UE hacia América Latina

El gran reto para España en 2025, también para la UE, es encontrar una estrategia creíble para América Latina. No se trata sólo de responder a la mayor presencia china, sino también al regreso de Trump. Sobre lo primero, pese a que el nivel de inversiones extranjeras directas (IED) chino no es comparable al de la UE ni a EEUU, en 2024 hubo diversos ejemplos emblemáticos, como la inauguración del mega puerto de Chancay (Perú), la entrada de Colombia en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el acercamiento de Argentina a Pekín y el acuerdo con Brasil para impulsar inversiones.

La UE (y España) deberán estar muy atentas a la penetración de Rusia, muy visible en Nicaragua y Venezuela, y a sus extendidas políticas de desinformación. La presencia de RT y de Sputnik, y sus servicios en español, son una poderosa arma de propaganda, uno de cuyos objetivos es justificar la invasión de Ucrania y deslegitimar a la UE.

El triunfo de Trump, la mayoría republicana en el Senado y la Cámara de Representantes, un Tribunal Supremo amigable, Marco Rubio en el Departamento de Estado (junto a otras figuras del gobierno leales y comprometidas con su agenda) y, en fin, la experiencia de un segundo mandato que aumentará su ejecutividad y su determinación, auguran cambios significativos y en muchos casos hostiles hacia América Latina. Algunos de estos cambios son particularmente sensibles para la región y ofrecen la oportunidad a la UE y a España de ocupar, desde un lugar de privilegio, los distintos espacios que se abran como resultado.

Lo cierto es que la relación entre EEUU y América Latina no fue prioritaria durante el primer mandato de Trump, como mostró su incomparecencia en la VIII Cumbre de las Américas

(Lima). La X Cumbre en República Dominicana y la renegociación del Tratado México, EEUU y Canadá (T-MEC) en 2026 darán algunas pistas. Las migraciones, los cárteles de la droga y la venta de fentanilo en EEUU, el proteccionismo y la fortaleza del dólar son cuestiones que afectarán las relaciones bilaterales con algunos países, como México y Colombia.

A partir de marzo de 2025 Colombia ostentará la presidencia *pro tempore* (PTT) de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y será responsable de organizar la IV Cumbre UE-CELAC. Se trata de aprovechar la ocasión para consolidar los logros alcanzados en Bruselas, en julio de 2023, profundizando la relación euro-latinoamericana. La apuesta europea (y española) debe girar en torno a sostener e impulsar la triple transición (energética, digital y social), en la cual el *Global Gateway* deberá erigirse como un elemento fundamental. En este contexto, España deberá seguir impulsando el cierre del Tratado UE-Mercosur y la actualización del Acuerdo con México.

En lo que respecta al proyecto iberoamericano, la preparación de la Cumbre de 2026 se presenta este año como la acción prioritaria para España. Se trata de crear un marco conceptual e institucional que permita la renovación de la Comunidad Iberoamericana. La SPT española es el marco adecuado para iniciar un proceso de consultas que integre a actores públicos y privados, de ambas orillas.

Sin el compromiso de los 22 Estados miembros y de todas las instancias que conforman el universo iberoamericano, el sueño de la Comunidad y la garantía de su futuro sería irrealizable. La buena noticia es que prácticamente todos creen que el proyecto mantiene su potencial. Desde su nacimiento, las Cumbres Iberoamericanas, a diferencia de las Cumbres de las Américas, no tienen exclusiones de ningún tipo, no se ha expulsado a ningún país y ninguno ha pedido salir de la Comunidad ni de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Por si todo esto fuera poco, todos están al corriente en el pago de sus cuotas.

Como señaló SM el Rey Felipe VI, se trata de “seguir haciendo Iberoamérica”, con una apuesta estratégica por la “latinoamericanización” de las Cumbres. Esto implica centrarse, en temas transversales, vitales para los países latinoamericanos y los ibéricos: seguridad ciudadana y combate contra el crimen organizado, productividad, transición verde y digital, y modernización institucional y administrativa. La densidad de la relación entre España y América Latina justifica el esfuerzo.

8.4. La estrategia económica de España y la UE hacia América Latina

Desde la perspectiva económica, partiendo de una razonable estabilidad macroeconómica, hay algunas cuestiones a destacar, que abren oportunidades para la UE y España y plantean desafíos para 2025. La desinflación se ha consolidado en casi todos los países. Salvo Argentina, Venezuela y Haití, todos terminarán con inflaciones de un dígito. Argentina, tras el severo plan de ajuste iniciado a fines de 2023 por Milei, está en un proceso de desinflación acelerado.

Según las proyecciones del FMI, la mayoría de los países está embarcada en procesos de consolidación fiscal para afrontar un entorno de altas tasas de interés, que provocará la estabilización de los ratios de deuda pública en relación con el PIB. Los sistemas financieros son sólidos en todos sus indicadores: capital, liquidez, cartera incobrable y rentabilidad. Las reservas internacionales son tres veces la deuda a corto plazo en moneda extranjera, de las más elevadas entre las regiones emergentes.

La solidez macroeconómica de la mayoría de los países no es casual. Responde al esfuerzo acumulado de años, que ha producido un progreso extraordinario de la gestión macroeconómica. De confirmarse el éxito del plan de estabilización en Argentina, la tercera economía regional, ésta podría sumarse al grupo de países con una macroeconomía estable.

Así y todo, las perspectivas de crecimiento siguen siendo anémicas. Las economías regionales ya han cerrado las brechas generadas durante la pandemia y operan a plena capacidad. Sin embargo, según las proyecciones del FMI, las perspectivas de crecimiento para el próximo quinquenio son sólo de un 2,5% anual, insuficiente para absorber las nuevas incorporaciones al mercado laboral, reducir los elevados niveles de pobreza y satisfacer las necesidades de las vulnerables clases medias emergentes, temerosas de perder las conquistas de los últimos 20 años. Tras una década en la que el PIB per cápita ha estado estancado, crecer es el desafío más importante. La necesidad imperiosa de reactivar el crecimiento será un gran estímulo para atraer inversiones en sectores estratégicos, que permitan diversificar la matriz productiva, especialmente en el marco de la transición verde y digital.

Desde el punto de vista de una estrategia económica vista desde España y la UE, tres son las áreas relevantes (inmigración, comercio e inversiones):

- Inmigración: se espera que Trump intensifique la aplicación de políticas antiinmigratorias, incluyendo deportaciones masivas de inmigrantes ilegales, con controles fronterizos más estrictos. Es también probable que se amplíen las políticas que obligan a los solicitantes de asilo a esperar en México las audiencias con las autoridades estadounidenses. Estas medidas afectarán principalmente, aunque no sólo, a México y los países centroamericanos. De los 11 millones de residentes ilegales en EEUU, más de cuatro son mexicanos y dos centroamericanos. También hay cerca de 800.000 sudamericanos y 400.000 caribeños. A su vez, las cuantiosas remesas dirigidas a México y América Central podrían verse afectadas negativamente por políticas de inmigración más estrictas.

Si a esto se suma el magro crecimiento económico esperado, es probable que los flujos migratorios de América Latina a la UE (y en particular a España) experimenten un crecimiento significativo. Todo indica que en 2025 también habrá un incremento considerable de la salida de migrantes de Cuba y Venezuela. En tanto la inmigración latinoamericana es culturalmente afín y ofrece menos resistencias políticas y sociales, estas corrientes podrían aprovecharse productivamente por los países de la UE que suelen necesitarlas.

- Comercio: Trump ha manifestado su intención de imponer aranceles universales del 10% a las importaciones (hasta del 60% a los productos chinos). La agenda de *America First* puede llevar a renegociar los acuerdos comerciales con México (y Canadá), Colombia, Chile, Perú, Ecuador, América Central y República Dominicana (DR-CAFTA), en condiciones menos ventajosas. Esto podría perturbar los flujos comerciales, afectando especialmente a las economías fuertemente dependientes del mercado de EEUU. Esta posibilidad abre oportunidades comerciales para la UE, que tiene acuerdos de asociación y/o de libre comercio con México, Colombia, Chile, Perú, Ecuador, América Central y el CARIFORUM.

En el terreno de las oportunidades es necesario incluir la ratificación por el Consejo y el Parlamento Europeo del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, que se cerró el viernes 6 de diciembre de 2024, en Montevideo. El acuerdo comercial fue separado de las otras dos partes del Tratado de Asociación (diálogo político y cooperación), permitiendo que las disposiciones comerciales puedan ser ratificadas únicamente por las instituciones de la UE, mientras que las otras seguirían necesitando la aprobación de los parlamentos nacionales. El papel de España ha de ser tan determinante en la ratificación del acuerdo comercial como lo fue para cerrar su negociación.

Para el Mercosur y para toda América Latina, éste es un acuerdo estratégico ante las incertidumbres emanadas de EEUU. Para la UE, es la posibilidad de transformarse en el jugador dominante en la región. De ratificarse, la UE tendría acuerdos con el 94% del PIB de América Latina, comparado con el 44% de EEUU y el 14% de China, y sería la potencia con mayor presencia y vínculos más profundos en la región. 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.

- Inversión: la competencia estratégica y el posible aumento de las hostilidades con China, llevará a EEUU a presionar más a los países latinoamericanos para que obstaculicen las inversiones chinas en infraestructuras físicas y tecnológicas críticas (puertos, redes 5G, energía), haciendo hincapié en soluciones basadas en sus propias empresas. Un ejemplo reciente ilustra estas tensiones potenciales. Desde el Partido Republicano se ha planteado un gravamen oneroso a las importaciones de todos los productos que pasen por el megapuerto peruano de Chancay. Este proyecto, desarrollado por la empresa estatal china COSCO *Shipping*, asociada a la peruana Volcán Compañía Minera, forma parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Este tipo de situaciones obligará a los gobiernos de la región a lidiar con los intereses contrapuestos de EEUU y China en materia de inversiones y puede abrir excelentes oportunidades a las empresas europeas.

Un menor énfasis de la Administración Trump en el cambio climático podría restar prioridad a los proyectos de energías renovables, abriendo el camino al Global Gateway con proyectos orientados, entre otros, a la transición verde, uno de sus ejes prioritarios. También vale la pena resaltar que algunas políticas de la Administración podrían tener efectos positivos en América Latina. Entre ellas, el impulso para trasladar cadenas de suministro más cerca de su territorio beneficiaría a México y América Central, atrayendo inversiones en manufacturas y producción de bajo coste. Como proveedor alternativo de recursos naturales y materias primas, América Latina podría aprovechar su posición para negociar mejores condiciones de acceso al mercado estadounidense, especialmente en minerales críticos para las industrias tecnológicas y de defensa. Los gobiernos afines ideológicamente a Trump, como Argentina y El Salvador, podrían beneficiarse. Milei ha planteado un posible acuerdo bilateral de comercio con EEUU y espera un respaldo político en la negociación con el FMI en pos de un nuevo acuerdo.

8.5. Escenarios para 2025

Pesimista: 2025 es un año de incertidumbre, que puede afectar adversamente el papel de España en relación con América Latina. La espiral nacionalista en México, reavivada por Trump, podría conllevar nuevas peticiones de perdón a España. En Argentina, la urgencia electoral abre las puertas para que Milei reavive las tensiones con el gobierno español. Sin un fuerte despliegue diplomático español, con un papel más activo de la Casa Real, la fragmentación latinoamericana y los conflictos bilaterales se presentan como obstáculos para que la Secretaría *Pro Tempore* española concrete sus objetivos de revitalizar el sistema iberoamericano y profundizar la relación UE-América Latina. El acuerdo comercial UE-Mercosur no es ratificado en el Consejo Europeo.

Optimista: 2025 se presenta como un año en el que España puede ganar terreno en América Latina. Lo más probable es que las relaciones con Argentina y México se normalicen: el centro de atención mexicano estará en EEUU y el argentino en sus desafíos internos. El peso geopolítico español se hará notar en el ámbito Iberoamericano y en el euro-latinoamericano. En el primero para sentar las bases de una renovación del sistema iberoamericano de cara a la XXX Cumbre Iberoamericana a celebrarse en España, que ejercerá la Secretaría *Pro Tempore*, y en el segundo para profundizar la relación euro latinoamericana en la Cumbre UE-CELAC y ratificar el acuerdo UE-Mercosur en el Consejo y el Parlamento Europeo.

9 China-EEUU, relación transatlántica y Asia

Resumen

En 2024 se mantuvo un alto nivel de cohesión dentro de la UE y junto a EEUU sobre el apoyo a Ucrania y, en menor medida, en la gestión de las relaciones con China. Más discrepancias ha suscitado la ofensiva israelí en Gaza y en países vecinos. Sin embargo, 2025 se presenta mucho más incierto fundamentalmente por el enorme potencial disruptivo que puede tener una segunda Administración Trump sobre la política exterior estadounidense, incluyendo las relaciones bilaterales con los aliados europeos y China. La vuelta de Trump está rodeada de un halo de imprevisibilidad ya que no queda claro si el presidente electo estadounidense llevará a cabo una política más transaccional o agresiva, tanto en comercio como en seguridad, hacia sus socios europeos. Lo que parece claro es que Washington continuará su estrategia de contención a China en el terreno tecnológico y económico lo que podría suponer un mayor foco de tensión en la región de Asia-Pacífico. Se espera por tanto que la militarización de la región continúe marcada por el contexto de competición geopolítica. En este sentido, el surgimiento de un nuevo orden internacional más multipolar es una oportunidad para que potencias como India crezcan y ganen preponderancia en la escena internacional. Nueva Delhi buscará seguir su política pragmática de vinculación a Rusia a la vez que apoya la contención a Pekín.

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

Un año más, en 2024 la competencia geoestratégica entre China y EEUU ha continuado marcando el devenir del orden internacional. EEUU y Europa mantuvieron un alto nivel de cohesión y alineamiento en asuntos fundamentales como la OTAN y el apoyo a Ucrania. También ha habido debates más intensos respecto a China y la guerra en Gaza, tanto a nivel intra-europeo como transatlántico. En cualquier caso, el poco protagonismo de China en la campaña electoral estadounidense permitió que la mayor parte de aliados europeos, entre ellos España, mantuviera unas buenas relaciones con Washington y su compromiso con la defensa europea y, al mismo tiempo, mantuviera un alineamiento con respecto a China más centrado en intercambios económicos. Al mismo tiempo, Ucrania emergió como uno de los mayores irritantes en la relación bilateral entre la UE y China.

EEUU comienza el 2025 con un nuevo presidente y un nuevo partido en la Casa Blanca. Tras la celebración de elecciones presidenciales el expresidente Donald Trump repetirá en el cargo, pero ni él ni su partido son los mismos de hace ocho años. Ahora llega con la experiencia de un primer mandato y con un equipo ya formado. Ya no es imprevisible en asuntos como la guerra comercial y la imposición de los aranceles, el proteccionismo, el poco deseo de involucrarse en conflictos en el exterior, su deseo de frenar la inmigración ilegal, su preferencia por el bilateralismo o su admiración por los líderes fuertes. Pero en otros temas, como la política tecnológica –de la que careció en su primer mandato– dependerá

principalmente de quién se rodee y la influencia que puedan ejercer sobre él. A ello se suma la idea de que siendo su segundo y último mandato quiera hacer hincapié en el legado que deje. Si fuera así, es posible esperar un enfoque más geoestratégico –más novedoso con respecto al primer mandato– que un enfoque más geoeconómico –más parecido a su primera Administración– de un segundo gobierno Trump.

Un enfoque más geoestratégico o geopolítico le haría valorar la cooperación con Europa – que tampoco es la misma que hace ocho años con un mayor peso de la Comisión Europea–. Sería en términos puramente pragmáticos, pero necesarios para apoyar una política de contención más sistemática contra China y, por lo tanto, llevando a cabo más esfuerzos por el desacoplamiento. Apostar por tener a Europa de su lado significaría, al mismo tiempo, un choque con los deseos europeos de una mayor autonomía porque Trump forzaría más controles a las inversiones europeas en China y a exportaciones, precisamente para el objetivo de crear ecosistemas tecnológicos separados. Ello tendría como consecuencias más inflación en el Viejo Continente y menos competitividad para la industria europea al disminuir su acceso a proveedores chinos.

Un enfoque más geoestratégico de una segunda Administración Trump apostaría también por una política de bloques que quizás llevara a una profundización de la relación de China con Rusia, Corea del Norte e Irán, con los que ya coopera en la evasión de sanciones económicas internacionales, entre otros asuntos. Europa, a su vez, se alejaría más de China al situarse más próxima a EEUU. Aquí también será interesante ver cómo maneja la Administración entrante de Trump con el legado de la Administración Biden de utilizar grupos minilaterales para lograr los objetivos de EEUU en la región. Ya se trate del pacto Australia-Reino Unido-EEUU (AUKUS), del denominado Quad (Australia, Japón, Filipinas y EEUU) o del grupo trilateral EEUU-Japón-Filipinas. En este sentido, Pekín considera estos mecanismos de seguridad colectiva como parte de los intentos de Washington por contenerla.

La otra posibilidad es que una segunda Administración Trump sea más geoeconómica y parecida al primer mandato, por lo tanto, más transaccional. La principal diferencia con la anterior es que Trump estaría dispuesto a más negociaciones directas ya sea con Putin, con Xi y con Kim. Trump parece decidido a empezar por llevar a Moscú y a Kyiv a la mesa de negociaciones mediante una combinación de palos y zanahorias. Si Rusia se extralimita en sus peticiones, Trump no aceptará sentir que ha perdido o que ha sido avergonzado y podría tratar activamente de limitar el poder ruso. Con respecto a una posible negociación con China –quizá parecido a lo que fue la Fase 1 en 2019– significaría más espacio internacional para Pekín y por lo tanto más relación con Europa, a diferencia del primer escenario. Ahí entraría la posible cooperación en ámbitos como la lucha contra el cambio climático (Acuerdo París), el comercio internacional (OMC) y Ucrania. Con respecto a Corea del Norte, difícilmente recibirá el mismo nivel de atención que durante el primer mandato de Trump.

En ambos escenarios –más geoestratégico o solamente geoeconómico– muy posiblemente tanto Washington como Pekín intenten instrumentalizar la falta de cohesión en la política exterior de los Estados miembros, presentando ambos riesgos para la unidad europea al

buscar acuerdos concretos con Estados miembros. Es probable que algunos líderes europeos se sientan envalentonados y traten de emular a Trump –en cuestiones como la inmigración o priorizar lo doméstico frente a las cuestiones internacionales– o de negociar con él bilateralmente. Muchos otros –incluso aquellos que no adoptan activamente las políticas de Trump– han expresado públicamente su intención de seguir cooperando con la nueva Administración estadounidense. Más allá de la mera cortesía diplomática, esto también es indicativo de un deseo de mantener los lazos transatlánticos. En cualquier caso –y en ambos escenarios– los líderes europeos deberían anticiparse a lo que se avecina y preparar el terreno para asumir una carga financiera mucho mayor y la responsabilidad política de la seguridad y la futura reconstrucción de Ucrania.

Está por ver si esto podrá servir de estímulo para impulsar avances en el desarrollo de una autonomía estratégica abierta por parte de la UE. China apoyaría en la medida de sus posibilidades cualquier avance de dicha autonomía estratégica europea mientras sea entendida como autonomía frente a EEUU. En este sentido, China no recurrirá de nuevo a la diplomacia del guerrero lobo, sino que tendrá un estilo mucho más constructivo y cordial. Lo que es mucho más dudoso es que esto se traduzca en cambios concretos desde Pekín en cuestiones fundamentales para Europa como sus relaciones con Moscú o su estrategia macroeconómica que favorece las exportaciones a costa del consumo interno.

En el caso de España, la falta de afinidad política con una nueva Administración Trump, a la que se une el bajo esfuerzo en defensa, puede hacer que la estrategia hacia Washington en 2025 se limite a intentar controlar daños en la relación con EEUU. Por el contrario, el gobierno español está en pleno proceso de institucionalización de la interlocución directa con China al más alto nivel político. Tras dos años seguidos de visitas del presidente del gobierno español, Pedro Sánchez, a China, en 2025 se espera que hagan lo propio los Reyes y en 2026 pudiera ser el turno de Xi Jinping para visitar España.

9.2. La relación transatlántica y la bilateral de España con EEUU

La política en EEUU y la relación con sus aliados estuvieron marcadas en 2024 por el largo proceso electoral. En paralelo, la Administración Biden continuó con su apoyo a Ucrania, con posiciones alineadas con Europa, logrando además sacar adelante el último gran paquete de ayuda al país tras el parón impuesto por la Cámara de Representantes por la presión de Trump. Con respecto a Gaza, mantuvo su apoyo a Israel recibiendo críticas (y cierto desgaste electoral para los demócratas) por ser permisivo ante la agresividad de Benjamín Netanyahu contra la población civil palestina. La sensación de EEUU como líder venido a menos, o como un socio menos confiable ante el regreso de Trump, se hizo visible el año pasado. La cumbre de la OTAN, celebrada en julio de 2024 en Washington, y cuando se cumplían 75 años de su fundación, quiso revertir precisamente esa sensación y reivindicar ante el electorado estadounidense el papel de los aliados, con poco éxito a la luz de lo ocurrido en noviembre.

Las primeras miradas en 2025 se centrarán en la confirmación del nuevo gobierno estadounidense. Hace ocho años, Trump eligió a personas con un largo historial en la

administración pública o en el mundo empresarial, un enfoque convencional que limitó lo que pudo lograr en su primer mandato. Esta vez ha optado por elegir a personas cuya principal cualificación es su lealtad hacia él. Entre ellos hay nacionalistas de American first, conservadores del establishment y demócratas disidentes. Los primeros seguirán la línea de Trump; los segundos pueden darle algún disgusto y seguramente harán más énfasis en los temas geoestratégicos –como Marco Rubio– pero no gustan a la base; y los últimos son los más poderosos, habiéndose hecho querer por la base de Trump como cruzados antisistema, pero también son los más propensos a causar grietas en la coalición. Elon Musk (eficiencia gubernamental) ha chocado con más de un alto asesor por la elección del gabinete; Robert F. Kennedy Jr. (salud) ha suscitado la oposición de algunos conservadores por su apoyo al derecho al aborto y su visión de la regulación de la industria farmacéutica chocando con las opiniones de Vivek Ramaswamy (eficiencia gubernamental). La excongresista Tusli Gabbard (inteligencia) es una firme antiintervencionista que ha despreciado a los halcones republicanos como belicistas, incluyendo a Marco Rubio (estado), con quien compartirá mesa en las reuniones del Gabinete. Por otro lado, Pete Hegseth (defensa) carece de experiencia ejecutiva significativa, a pesar de que se le pide que dirija la organización más grande y compleja del mundo. Y ni Mike Huckabee (embajador en Israel) ni Steve Witkoff (enviado especial en Oriente Medio) tienen experiencia diplomática previa y mucho menos profundos conocimientos sobre Oriente Medio. Difícilmente la lealtad será suficiente para aplicar su agenda, aunque haya sido claro y tenga la determinación de aplicar lo que ha prometido. Incluso a pesar de que Trump se ha hecho con la Cámara de Representantes y el Senado, este último puede encargarse de que no pueda llevar a cabo su agenda maximalista. Los senadores tienen mandatos de seis años y muchos de ellos no deben lealtad a Trump para su reelección, sin olvidar que el nuevo líder del Senado no es el escogido por Trump. Por otro lado, la Reserva Federal mantendrá su independencia al menos hasta mayo del 2026, cuando acabe el mandato de Jay Powell, lo que presumiblemente chocará con algunas de las políticas de la nueva administración.

Con respecto a Europa y a la relación transatlántica, se vuelve a demostrar que las relaciones entre Europa y EEUU siguen estando demasiado condicionadas por el resultado electoral en EEUU y por la sintonía o falta de sintonía con el gobierno vencedor. Esto perjudica claramente a Europa por su falta de perspectiva a largo plazo y su escasez de planteamientos de cambios estructurales en la relación. Quizás con Trump de nuevo en la Casa Blanca Bruselas se replantee la relación. Lo que sí parece claro es que la esencia del enfoque de la política exterior de Trump –el transaccionalismo desnudo– no va a cambiar. Sin embargo, el contexto en el que intentará llevar a cabo su idiosincrática forma de hacer tratos es muy diferente. El mundo es hoy un lugar mucho más peligroso de lo que era durante su primer mandato. Por eso hay dudas sobre cómo acabará la guerra en Ucrania, reducirá la inestabilidad en Oriente Medio y lidiará con China. Al mismo tiempo, esa transaccionalidad sigue siendo el mejor argumento para ser cautos, pero ligeramente optimistas porque significa que Trump puede cambiar de idea.

Se espera que Trump se aleje del marco retórico de Joe Biden de que EEUU lidera una contienda “entre democracia y autocracia” y eso ya le distancia de Europa, o más bien de la

UE. Se espera por tanto un EEUU cada vez menos presente en las mesas de negociaciones. Europa se queda así sin su socio tradicional en varias cuestiones, que van desde la seguridad a los derechos humanos. Otras potencias aprovecharán la oportunidad para ampliar y profundizar su influencia, lo que es beneficioso para la legitimidad de la gobernanza global per se, pero Europa debe ser consciente del hecho de que muchos otros Estados, especialmente del llamado "sur global", persiguen una agenda diferente.

También es de suponer que Europa se vea acorralada en el escenario ucraniano. Trump, y más aún su vicepresidente J.D. Vance, han dejado clara su intención de desentenderse del teatro ucraniano, poniendo fin a la masiva ayuda económica y militar enviada por Washington. Aunque hay dudas de cómo cumplirá su promesa de acabar con el conflicto, de cómo negociará con Putin y de cómo convencerá a Ucrania para que deje de luchar. Lo único claro es que quiere hacerlo sin los aliados europeos. Para el presidente electo, el destino de Ucrania, la responsabilidad de Rusia por los crímenes que ha cometido o las normas en las que se basa el futuro orden de seguridad europeo no son cuestiones existenciales. Sin embargo, para la UE y muchos de sus Estados miembros sí lo son. Por eso, los líderes europeos deberían anticipar y aceptar que el "reparto de cargas" transatlántico sobre Ucrania se está convirtiendo, con toda probabilidad, en un "desplazamiento de cargas" hacia Europa. Asumiendo más responsabilidad y carga financiera sobre sus hombros, los actores europeos estarían mucho mejor posicionados para influir en las políticas de Trump sobre Ucrania y reducir los riesgos que conllevan.

Por otro lado, no habrá salida de EEUU de la OTAN a pesar de las amenazas de Trump. Pero la Alianza Atlántica podría verse vaciada de significado político y de capacidad operativa por esta desvinculación de Washington. Teóricamente esto obligará a los aliados europeos a elevar su umbral de compromiso y cooperación en el ámbito de la seguridad, algo que convivirá, de nuevo, con la persecución de algunos países de una relación bilateral especial con EEUU. Una dinámica bastante plausible por el posible efecto dominó que la victoria de Trump podría tener en el Viejo Continente, ofreciendo legitimidad y fuerza política a muchos escorados nacionalistas y euroescépticos. En este sentido, las amenazas de Trump a Dinamarca, a cuenta de la adquisición de Groenlandia, y a Canadá prometen aumentar considerablemente las tensiones en las relaciones transatlánticas.

Los aliados en Europa –y también en el Indo-Pacífico– esperan que el debate sobre el esfuerzo en defensa continúe e incluso se intensifique a pesar de las tendencias positivas desde 2022. Todo apunta a que es posible que se presione para que el gasto tenga que aumentar hasta el 3% o 3,5%, como se ha escuchado tanto en EEUU (y Trump ha llegado a mencionar el 5%), como en la misma Europa por no ser ya el 2% suficiente. Por otro lado, EEUU tiene que reconstruir su propio ejército y poder naval por lo que aumentará su esfuerzo en defensa, lo que no significa que desee colaborar en la defensa colectiva, aunque sí su capacidad para aumentar su disuasión frente a China.

Con respecto a la relación exclusivamente bilateral entre España y EEUU, el buen momento de las relaciones económicas podría verse afectado por los eventuales aranceles que

quiera imponer la nueva Administración, que afectaría a sectores concretos como el agroalimentario, pero que haría más daño a otros países europeos como Alemania e Italia. Al final, la respuesta a dicha posible imposición de aranceles deberá partir de Bruselas, lo que no exime a España de tratar de sortear las posibles consecuencias iniciales a través de la relación con los congresistas estadounidenses. A pesar de los posibles aranceles, la relación económica, tanto de inversiones –principalmente– como comercial –en menor medida– se estima que sigan su buen curso. Muchas empresas españolas ya asentadas en el mercado estadounidense se están beneficiando tanto de la *Inflation Reduction Act* (IRA) como del Plan de Infraestructuras, dos de los grandes paquetes legislativos aprobados durante la Administración Biden con apoyo bipartidista, por lo que una nueva Administración no podría eliminarlos.

En cuanto a la relación de defensa, la llegada a Rota el pasado octubre del quinto destructor de EEUU –el *USS Oscar Austin*– que amplía el escudo antimisiles, confirma la relación en este ámbito como uno de los elementos clave y de continuidad de cara al futuro de la relación bilateral, también en el comienzo de la nueva Administración Trump. La llegada de un sexto buque, que está prevista para el 2026 reforzará el compromiso de la Marina de EEUU con España, garantizará el acceso a Europa, Oriente Medio y África de los efectivos estadounidenses y fortalecerá el vínculo transatlántico. Uno de los principales desencuentros con Trump puede venir, sin embargo, precisamente de la parte de defensa. España destina menos del 2% de su PIB al gasto militar, por lo que no se pueden descartar presiones en ese sentido. A ello se puede unir la falta de sintonía política entre ambos gobiernos, como ya ocurrió en los últimos tiempos de la primera Administración Trump. Ello puede llevar a la politización de la relación sobre todo por parte de actores políticos en España, tanto cercanos ideológicamente a Trump como en el extremo contrario, en el que se haga utilización de la situación palestina, Marruecos o el Sáhara Occidental, como ha ocurrido en ocasiones anteriores. En el caso del conflicto en Gaza, si bien EEUU ha respetado la decisión del gobierno español de reconocer al Estado palestino sin que el paso haya interferido en la relación bilateral, los impedimentos por parte española a la escala de barcos con cargamento de armas con destino a Israel podrían estar sujetas a sanciones, una situación que podría tensionarse aún más con una nueva Administración en EEUU. En cuanto a la colaboración entre España y EEUU en cuestiones migratorias y de seguridad en América Central, también pueden verse perjudicadas o paralizadas con un nuevo gobierno en Washington viendo las políticas migratorias que desean aplicar.

9.3. Relación bilateral de España y de la UE con China y la región Indo-Pacífico

Las dinámicas regionales de 2024 confirman las tendencias anticipadas en la edición anterior de este documento. La región ha mantenido una presencia limitada en los debates europeos y españoles, donde las relaciones con China continúan siendo el elemento más visible. A pesar de la continuidad en el diálogo político y las visitas de alto nivel, incluida la primera visita de Xi Jinping a Europa desde 2019, las relaciones han estado dominadas por las fricciones comerciales, con los coches eléctricos como el eje principal del conflicto. También se predijo la continuidad del panorama político tras las elecciones en Indonesia y la India, aunque Narendra Modi recibiera menos respaldo del esperado. En Taiwán, la victoria

de William Lai ha continuado creando la trayectoria de creciente fricción en las relaciones entre Pekín y Taipéi, pero sin provocar una escalada significativa de tensiones.

La influencia más directa de actores asiáticos en la seguridad europea ha sido a través de su postura en el conflicto entre Rusia y Ucrania. En este sentido, en el informe anterior no se supo anticipar el espectacular incremento que iba a darse de los vínculos militares entre Rusia y Corea del Norte. En junio de 2024 los líderes de ambos países firmaron un pacto bilateral que incluye la defensa mutua en caso de ser atacados. Este acuerdo se ha traducido en cooperación concreta que contribuye tanto a la agresión rusa en Ucrania (artillería, misiles...) como al desarrollo de las capacidades militares norcoreanas (evasión de sanciones y transferencias de tecnología). Esto mejora la posición negociadora de Moscú y Pyongyang ante cualquier eventual proceso diplomático en el que puedan participar en 2025, en el caso del primero vinculado a la guerra con Ucrania y el caso del segundo a su programa nuclear. Además, la cooperación militar ruso-norcoreana facilita la escalada y la internacionalización de la guerra en Ucrania (con el aumento de la involucración estadounidense y un posible apoyo directo surcoreano a Kyiv) e incrementa la inestabilidad en Asia oriental (reforzando la diplomacia coercitiva norcoreana y las voces que abogan por un sustancial incremento de las capacidades militares de sus países, incluyendo el desarrollo de armamento nuclear).

El apoyo de China y Corea del Norte a Rusia muy posiblemente continuará siendo la mayor preocupación geopolítica vinculada a Asia-Pacífico para España y Europa en 2025, pues no parece probable que en los próximos meses vaya a estallar una crisis regional de alta intensidad en ninguno de los escenarios potencialmente más conflictivos de la región (mar del Sur de China, estrecho de Taiwán y península coreana). Y en caso de estallar en alguno de los Estados más frágiles (Afganistán, Birmania, Pakistán, Sri Lanka y Bangladesh) probablemente no tendría implicaciones directas significativas para España. Se espera que el régimen de Kim Jong-un continúe reforzando su cooperación militar con Moscú mientras Putin mantenga abierta esa puerta. China, por su parte, muy probablemente seguirá aportando un apoyo fundamentalmente indirecto al esfuerzo bélico ruso, aunque ya se ha informado al menos de un posible caso de respaldo militar directo a través de una fábrica de drones de combate en Xinjiang. Además, la relación de la UE con China se verá condicionada por el papel que pueda desempeñar este país en un posible acuerdo entre Rusia y Ucrania y en una eventual reconstrucción de Ucrania. En este sentido, ante un hipotético proceso diplomático, China posiblemente favorecería un acuerdo que limitara la presencia de la OTAN en la vecindad rusa a la vez que intentaría incrementar la presencia de sus empresas en Ucrania. En cualquier caso, el panorama geopolítico en Asia-Pacífico se muestra particularmente volátil en 2025, condicionado por la estrategia de la segunda Administración Trump hacia la región, especialmente su interacción con Pekín y Pyongyang.

Las relaciones con China seguirán ocupando un lugar central dentro de la política de la UE hacia la región en 2025, año que marca el 50 aniversario del establecimiento de relaciones bilaterales. China tratará de aprovechar esta ocasión para intentar evitar que la UE se sume al enfoque beligerante de EEUU. La persistencia de fricciones comerciales impedirá una mejora significativa de las relaciones. La reelección de Ursula von der Leyen como presidenta

de la Comisión Europea y la elección de Kaja Kallas como alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores refuerza la postura crítica que la UE ha formado en los últimos años con respecto a China. Las declaraciones del nuevo Colegio de Comisarios muestran que los elementos de rivalidad sistémica y competición económica dominan la visión europea de China en las diferentes carteras. De ahí que previsiblemente desde Pekín se intenten impulsar las relaciones más a través de los Estados miembros que desde Bruselas. Pese a la previsible continuidad de fricciones en el ámbito económico, por ejemplo, en los debates sobre control de las inversiones y la evaluación de la regulación europea sobre tecnología de doble uso en 2025, tanto la UE como China tendrán un interés común en cooperar en sectores concretos y gestionar sus diferencias para hacer frente a los desafíos de la Administración Trump. A nivel interno, un cambio importante podría ser motivado por un posible cambio de gobierno en Alemania tras las elecciones de febrero. El candidato democristiano Friedrich Merz se presenta por el momento como el favorito para la cancillería alemana. Su posición europeísta y más escéptico de China podría cambiar los equilibrios internos dentro de la Unión.

La hoja de ruta del gobierno español hacia China para 2025 parece apuntar a la consolidación de los mecanismos institucionales que vertebran la relación bilateral y que experimentaron avances muy notables en 2024. Particularmente relevante sería dar continuidad al proceso de interlocución periódica bilateral al más alto nivel de los últimos años, que España no ha tenido antes con China. Tras las visitas de Pedro Sánchez a China en 2023 y 2024, se espera que los Reyes de España hagan lo propio en 2025, lo que podría dar pie a una visita de Estado de Xi Jinping a España en 2026.

La relevancia global del gigante sudasiático también ha sido reconocida en 2024 año con la visita del presidente Pedro Sánchez a la India en octubre. La visita podría contribuir a abrir más cooperación bilateral en sectores como el de la defensa, un área en el que España ha comenzado a aumentar su presencia regional con su participación junto con Alemania y Francia en el Pacific Skies 2024, el primer despliegue en Australia, la India y Japón. El estrechamiento de los lazos bilaterales, el lanzamiento de proyectos económicos de mayor envergadura y la proactividad de la política exterior española hacia una región no lo suficientemente reconocida en el pasado, afirman el valor que la India tendrá como actor clave en el Indo-Pacífico y el resto del mundo.

De cara a 2025, la región podría tener más protagonismo en el debate español, ya que el gobierno ha anunciado que está trabajando en una nueva estrategia para Asia. La elaboración de este documento presenta una nueva oportunidad para España, para desarrollar una propuesta hacia la región, coherente con la de la UE, pero que refleje su valor añadido e intereses propios, así como medidas concretas para incrementar su presencia en la región. La tendencia de cooperación entre la UE y la India que ya se identificó el año pasado seguirá consolidándose con la preparación de una Agenda Estratégica para la India por parte de la UE. La victoria electoral de Donald Trump, además, marcará un mayor protagonismo de Modi, habida cuenta de la gran sintonía que ya mantuvieron en el pasado.

Paralelamente, la interconexión entre la seguridad asiática y euroatlántica también se manifiesta en la intensificación de la cooperación en materia de seguridad y defensa tanto de España como de otros países europeos con países de la región geopolíticamente afines, ya sea por la vía bilateral, a través de la UE o de la OTAN. Destacan los acuerdos de seguridad y defensa alcanzados por la UE con Corea y Japón el pasado noviembre. Igualmente, el nuevo primer ministro japonés Shigeru Ishiba tiene una ambiciosa agenda en materia de seguridad. Sin embargo, Japón podría afrontar una cierta inestabilidad interna, después de que el partido de Ishiba perdiera la mayoría parlamentaria por primera vez en quince años. Los problemas internos podrían distraer su atención de la agenda internacional, especialmente de cara a las elecciones a la Cámara de Consejeros del próximo julio.

Corea atraviesa una crisis interna sin precedentes después de que el presidente Yoon declarara la ley marcial durante unas horas por primera vez en la historia democrática del país. El exitoso *impeachment* contra Yoon y su intento de arresto profundizan la crisis interna surcoreana. En los próximos meses se prevén esfuerzos por estabilizar la política del país a través de transición ordenada que posiblemente incluirá la celebración de elecciones anticipadas.

También se celebrarán elecciones federales en Australia, donde las encuestas apuntan a una competición muy ajustada entre la coalición del conservador Peter Dutton y el actual primer ministro laborista Anthony Albanese. Ambos líderes mantienen una postura similar sobre el papel internacional de Australia, que da continuidad a su apoyo a la alianza con EEUU. y una postura pragmática en lo que respecta a China. También es posible que haya avances en los acuerdos comerciales que la UE está negociando en la región tras la firma de un acuerdo de comercio digital con Singapur, el primero de este tipo que concluye la UE. Se han retomado las negociaciones con Filipinas y se esperan avances en un acuerdo de comercio digital con Corea y en tratados de libre comercio con Tailandia o con la India.

En el Sudeste Asiático, la crisis de gobierno en Filipinas, causada por la confrontación abierta entre el presidente Ferdinand Marcos Jr. y la vicepresidenta Sara Duterte, probablemente se intensificará de cara a las elecciones locales de 2025. Habrá que ver si China podría utilizar estas tensiones para intensificar su actividad en el mar del Sur de China. Un escenario más positivo sería si Malasia consigue cumplir su compromiso de concluir las negociaciones para el código de conducta con China-ASEAN después de más de 20 años durante su presidencia de la organización en 2025. También en el Sudeste Asiático, es muy probable que el gobierno militar en Birmania convoque elecciones en 2025, cuando el país entra en el cuarto año de guerra civil. Este acontecimiento, lejos de iniciar ningún proceso democrático, tratará de fortalecer y legitimar la posición del ejército, tras su debilitamiento el último año. Más allá de las tensiones en la región, Timor Oriental continuará su integración dentro de la ASEAN y podría finalmente convertirse en el undécimo miembro de la organización, después de que los líderes del sudeste asiático expresaran su intención de agilizar su acceso en la última cumbre de la ASEAN.

9.4. Escenarios para 2025

Pesimista: una política de contención más agresiva contra China por parte de la Administración Trump lleva a un orden internacional más fragmentado y caracterizado por la política de bloques. Esto podría facilitar una crisis abierta en alguno de los focos de tensión regionales y derivar en un conflicto a gran escala. El desacoplamiento de China genera un alto coste económico para Europa, en forma de inflación y pérdida de competitividad empresarial. Los intentos de EEUU y/o China de amplificar las tensiones internas dentro de la UE en favor de sus propios intereses pueden tensionar la cohesión de la propia unión y reducir su capacidad de ser un actor global. También sería negativo para España que un eventual acuerdo entre EEUU y China se alcanzase a costa de los intereses europeos, como sucedió con la Fase I del Acuerdo Comercial entre EEUU y China en enero de 2020.

Optimista: China y EEUU llegan a un acuerdo que facilita el reequilibrio económico de China hacia un mayor consumo interno, y que permite mantener un orden económico abierto y estable, del que también se benefician España y la UE. El fin de la guerra en Ucrania se realiza en términos favorables a los intereses de Kyiv, lo que elimina el principal obstáculo político a una mayor cooperación entre la UE y China. El recrudecimiento de la rivalidad estratégica entre EEUU y China estimula avances hacia una mayor autonomía estratégica abierta, que refuerzan el perfil de UE como actor geopolítico. Las tensiones en los focos más conflictivos de la región se mantienen bajo control e incluso disminuyen en el mar del Sur de China con la conclusión de un acuerdo sobre Código de Conducta ASEAN-China.

10 Democracia, derechos y género

Resumen

En 2025, la salud de la democracia y los derechos humanos continúa en un estado de retroceso global. En Europa, la polarización y el auge de fuerzas iliberales, en el contexto de la victoria electoral de Donald Trump, es el principal desafío. En España, la crispada política interna está ahora debilitando el tradicional consenso de política exterior y europea. Además, la calidad democrática ha experimentado una leve erosión en los últimos años, con preocupaciones sobre la división de poderes, un gobierno con respaldo parlamentario endeble y una cultura política de confrontación. A pesar de estos retos, España sigue comprometida con la promoción de los derechos humanos a nivel global, especialmente a través de su apoyo a la justicia internacional. En 2025, España pasará a formar parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, con un enfoque en la igualdad de género, no discriminación y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La política exterior feminista seguirá siendo rasgo distintivo de la diplomacia española, en un mundo con retrocesos en la igualdad de género (sobre todo en violencia contra las mujeres y acceso a la salud sexual y reproductiva) y menos avances de los deseables en cuanto a la participación política y la brecha salarial.

En el ámbito de la migración, España afronta desafíos con la llegada de inmigrantes irregulares, especialmente menores no acompañados, lo que ha generado tensiones políticas internas. A pesar de las dificultades, España sigue siendo un destino clave para inmigrantes y solicitantes de asilo. Se están tomando medidas para regularizar a los inmigrantes y mejorar su integración, aunque el sistema de asilo sigue siendo ineficiente. Finalmente, en términos de política migratoria europea, se prevé una mayor polarización, con un enfoque restrictivo. Esto podría dificultar la aplicación de políticas inclusivas y humanitarias, dejando a España sola en su visión de integración.

10.1. Calidad democrática y Estado de derecho

El estado de salud de la democracia y el respeto a los derechos y libertades continúa en una dinámica de retroceso global, que tal vez no es radical –salvo en casos puntuales y en los desastres humanitarios vinculados a las guerras en marcha– pero sí sostenida. Así lo reflejan las actualizaciones de los índices de medición comparativos publicados en 2024. Aunque los últimos datos allí disponibles se refieren en realidad al año anterior, los desarrollos más recientes ahondan en los factores que vienen deteriorando el panorama internacional democrático en la última década. Por ejemplo, el informe “Freedom in the World”, de *Freedom House*, registraba 125 democracias en 2015 (el mayor número alcanzado nunca, que era el 64% del total de países analizados), pero en 2024 esa cifra ha bajado a 110 (56%). También lo ha hecho la nota media. En el “Democracy Index” de *The Economist* se otorgaba hace 10 años un 5,55 como puntuación mundial, que habría ido descendiendo

ininterrumpidamente hasta el 5,23 actual. Hay honrosas excepciones de países que mejoran, pero la caída de promedios se da en todas las regiones. En Asia, África y el mundo árabe es donde estos son más bajos, aunque los mayores descensos relativos han sido en América Latina (con la eclosión de outsiders populistas que aprovechan el efecto de la criminalidad y la desconfianza en las instituciones) y en América del Norte que, a causa de EEUU, ahora ya queda por debajo del agregado de Europa occidental.

Los motivos que explican ese descenso generalizado son distintos según se trate de regímenes autoritarios (cada vez más represivos), de casos híbridos (donde se mantienen elementos básicos como el voto, pero aumenta la inseguridad y se violan los derechos individuales) o de democracias (aquejadas de polarización, noticias falsas y erosión de los contrapesos). Las dictaduras más célebres –como China, Irán, Rusia y Venezuela, y por supuesto los casos extremos de Afganistán y Corea del Norte– se enrocan todavía más en un panorama de enfrentamiento geopolítico y, aunque en Siria se ha producido la caída de Bashar al-Assad, no hay grandes expectativas de que el nuevo liderazgo mejore mucho la situación del país.

Pero lo más novedoso de 2024, y muy relevante desde una perspectiva europea, ha sido la victoria electoral de Donald Trump y cómo se puede proyectar a partir de ahora en un debilitamiento de la democracia dentro de EEUU y el resto del mundo. En el arranque del nuevo año, las democracias occidentales se están enfrentando a la situación inédita de que el presidente electo cuestione elementos fundamentales del orden liberal como la integridad de sus propios vecinos y aliados: la posible absorción de Canadá, o el deseo de anexionar el canal de Panamá y el territorio danés de Groenlandia. Igualmente, un futuro miembro de la nueva Administración –el multimillonario Elon Musk– está interviniendo en la política interna de Alemania y el Reino Unido, para apoyar opciones radicales y azuzar sentimientos antiinmigración desde la red social X de la que él mismo es dueño. Hasta ahora Europa estaba habituada a la desinformación y a la mentalidad expansionista de Rusia, pero ahora tendrá que lidiar también con esta incómoda realidad desde la potencia que en teoría le garantiza seguridad.

La injerencia de Rusia fue, de hecho, muy prominente en 2024 y, además de la invasión militar que sigue en marcha en Ucrania, su intrusión en procesos electorales se hizo sentir, con éxito, en Georgia y estuvo a punto de hacerlo también en Moldavia y Rumanía. En este último caso, el Tribunal Constitucional respondió con la decisión extremadamente controvertida de anular las elecciones presidenciales en las que un candidato prorruso fue el más votado y convocarlas de nuevo para mayo de 2025. Como quiera que sea, la larga mano de Moscú, y tal vez de Washington, va ganando posiciones en los sistemas políticos de la UE, con varios gobiernos (Hungría, Eslovaquia) defendiendo una versión populista de la democracia y otros bajo el influjo de fuerzas radicales cercanas a los postulados de Trump (incluyendo casos tan prominentes como Italia, los Países Bajos, seguramente Austria y pronto puede que incluso Francia).

También China promueve activamente valores iliberales, aunque en ese caso su objetivo es más bien generar revisionismo en el “sur global”, donde además el ascendente moral de

Occidente y el atractivo de su modelo democrático y de derechos humanos se ha deteriorado por el apoyo mayoritario a las implacables acciones militares de Israel en Gaza. Al final, se retroalimenta la crisis de un modelo de gobernanza mundial basada en reglas, el respeto a la soberanía y la solución pacífica de controversias. 2025 no apunta bien en ese sentido.

Por lo que respecta a España, dos son los elementos específicos que destacar en esta dimensión desde una perspectiva de acción exterior. En primer lugar, y en línea con otras democracias avanzadas que se enfrentan a confrontación centrífuga y deterioro del espacio público, se va erosionando el consenso político y social sobre la posición de España en el mundo y en la UE, que tradicionalmente había sido inmune a la crispación en los asuntos domésticos. Los dos grandes partidos aún comparten elementos estratégicos esenciales como el europeísmo, el atlantismo, el multilateralismo y el apoyo al comercio abierto, pero el rechazo absoluto del PP al gobierno investido en otoño de 2023 y la necesidad en ambos de completar sus apoyos con fuerzas extremistas, exacerba el enfrentamiento. En 2024 se produjo en ámbitos clave como América Latina (crisis con Venezuela y Argentina), Mediterráneo (los equilibrios rotos frente a Marruecos y Argelia, y la mala relación con Israel) y política europea (confirmación de Teresa Ribera como vicepresidenta de la Comisión). Una ruptura de puentes que mina la posición de España en el exterior.

En segundo lugar, y en relación con la evolución de la calidad democrática que se mide en los índices internacionales antes mencionados, España ha visto cómo en los últimos años cae ligeramente su puntuación. A pesar de que se ha superado la grave crisis constitucional catalana, que afectó a la solidez e imagen de la democracia española en la década anterior, sigue habiendo desarrollos muy controvertidos vinculados a ella, como la ley de amnistía que está en proceso de aplicación. Junto a eso, hay elementos donde el panorama empeora: la división de poderes, el funcionamiento del gobierno sin mayoría parlamentaria estable, la percepción de corrupción y la misma cultura política polarizada. En próximas ediciones de esas clasificaciones, España podría quedar degradada a democracia defectuosa, lo que afectaría a su reputación exterior.

10.2. España y los derechos humanos

Al hacer balance del 2024, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos destaca la proliferación de los conflictos armados y la crisis planetaria provocada por el cambio climático, ambos con efectos devastadores para los derechos humanos. La política de desinformación, instrumento empleado por los actores poderosos para distraer, confundir y manipular a sus seguidores, se ha intensificado, haciéndolo aún más difícil enfrentar ambos retos globales.

La cooperación internacional es esencial para reducir el sufrimiento humano que ambos retos causan, pero las instituciones institucionales que han sido construidas para lograr los acuerdos necesarios y transformarlos en acción son cada vez más débiles. Testimonios de esto es la grave crisis de liquidez de la ONU junto a la parálisis del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que le impida actuar donde más necesita. El debilitamiento del

multilateralismo acentúa la responsabilidad que tienen las organizaciones regionales comprometidas con los derechos humanos, como la UE, a seguir trabajando para mejorar su protección tanto en el ámbito doméstico como en la acción exterior dentro del marco de derecho internacional, así como intensificar la colaboración entre ellos. Asimismo, recalca la responsabilidad de cada Estado comprometido con los derechos humanos a seguir promocionándolos en su política exterior, aunque sea de modo unilateral, especialmente frente a las situaciones caracterizadas como violaciones masivas de los mismos.

En la situación actual, el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) está convirtiéndose en un foro que se espera pueda asistir de modo clave en afrontar ambos retos globales. A la demanda presentada por Ucrania contra Rusia en 2022, en el que España decidió intervenir, se suman dos más, la que fue presentada por Sudáfrica contra Israel en 2023 en la que España decidió intervenir el año pasado. Además, la Asamblea General de la ONU ha solicitado al TIJ que emita opiniones consultivas, lo que ha resultado en una opinión emitida en 2024 sobre la política y prácticas de Israel en el territorio palestino ocupado. Por esta vía, en diciembre de 2024, la Corte celebró audiencias sobre obligaciones jurídicas estatales respecto al calentamiento global, así como las consecuencias de su incumplimiento en la que España junto a 95 otros Estados y 11 organizaciones internacionales presentaron sus argumentos.

Además, España manifiesta su compromiso a promocionar los derechos humanos en su política exterior a través del apoyo de la justicia internacional en otros ámbitos. Ha realizado una contribución pionera de dos millones de euros al Fondo Fiduciario para las Víctimas del Tribunal Penal Internacional. Se unió a una iniciativa conjunta solicitando a la Fiscalía del mismo Tribunal ampliar su investigación sobre la situación en Afganistán para incluir crímenes contra mujeres y niñas, crímenes que según la Fiscalía ya está investigando. Adicionalmente, considera que la rendición de cuentas de los talibanes por su trato de mujeres y niñas ante la justicia internacional es necesaria para poner fin a las continuas violaciones de los derechos humanos en este país y está apoyando iniciativas que podrían la activación del TIJ a través de una demanda contra Afganistán.

Más allá, el pasado mes de octubre, España fue elegido miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por la tercera vez. Significa que en el periodo 2025-2027, España tendrá la oportunidad de influir positivamente en la labor de este órgano que tiene un mandato universal en aras de los derechos humanos. En concreto, quiere impulsar líneas de acción en los ámbitos donde más experiencia acreditada tiene, entre los cuales destacan especialmente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, la protección de las personas con discapacidad, la protección de derechos económicos, sociales y culturales, y la protección de los defensores de los derechos humanos, etc. Desde el Consejo y fuera de éste, debe seguir la labor para proteger la totalidad de los derechos humanos sin limitar el enfoque a las situaciones más graves en curso. Asimismo, debe hacer balance entre la protección de esos derechos tanto dentro como fuera del país y también prestar atención al efecto del cambio climático y la desinformación.

10.3. Igualdad de género y política exterior feminista

2025 marca un año clave en la agenda global de la igualdad de género. Se conmemora el 30 aniversario de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 (Beijing +30). Asimismo, en el mes de octubre se cumple el 25 aniversario de la histórica Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Coinciden con la elaboración de dos documentos estratégicos relevantes en el ámbito de la acción exterior: el II Plan de Acción de la Política Exterior Feminista y el III Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, lo que representa una ocasión única de alinear prioridades y propuestas concretas de acción en ambas agendas, contribuyendo a subrayar el perfil internacional de España como referente en la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres, en un contexto caracterizado por avances y retrocesos, junto con el cuestionamiento de derechos que, hasta la última década, concitaban un amplio consenso en la comunidad internacional y que hoy son objeto de controversia.

La crisis del orden liberal internacional basado en reglas, la fragmentación y la polarización en el escenario internacional se traducen, en materia de igualdad, en la contestación a las normas globales de género aprobadas en el seno de las instituciones multilaterales (muy en particular las relativas a la lucha contra la violencia de género y el derecho al acceso a la salud sexual y reproductiva), profundizando la fractura en torno al género en la política internacional. No obstante, junto con un crecimiento de los movimientos y liderazgos nacionales antifeministas y "antigénero" en Europa y globalmente, que ponen en cuestión políticas favorables a lograr la igualdad de género, se producen también decisiones encaminadas a blindar derechos de las mujeres. Así, la Asamblea Nacional francesa aprobaba en marzo de 2024, por amplísima mayoría (780 votos a favor, 72 en contra), la incorporación a la Constitución del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Asimismo, hay nuevos avances en el ámbito de la política exterior feminista, como la adopción por parte de Eslovenia o el plan de acción de la política exterior feminista de Chile, que se refiere a la igualdad de género como "un valor democrático y un activo que refuerza la imagen, el estatus y el reconocimiento internacional del país". En 2025, y de la mano de la segunda Administración Trump, cabe prever acciones para erosionar la agenda global de igualdad en las negociaciones en los organismos de las Naciones Unidas, con especial acento en la salud sexual y reproductiva y la violencia de género, así como la supresión de la financiación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, como ya sucedió en su primer mandato. El resultado incierto de las elecciones legislativas en Alemania puede tener consecuencias en la continuidad de la política exterior feminista adoptada en 2022. Finalmente, la vulneración sistemática, generalizada e institucionalizada de los derechos de las mujeres en Afganistán, a las que se acaba de prohibir estudiar en las facultades de medicina (cuando ya se les había negado el derecho de ser atendidas por profesionales masculinos), refuerza los argumentos para que el apartheid de género sea reconocido como crimen en el derecho internacional.

Beijing +30 tendrá lugar en un contexto muy distinto al de 1995, más hostil y menos favorable, cuando aún estamos muy lejos de alcanzar los objetivos de una agenda unánimemente aprobada por la comunidad internacional hace tres décadas y que, hoy, es objeto de disputa.

Los datos disponibles señalan los escasos avances. Según el informe reciente “Panorama de Género 2024” de Naciones Unidas, ningún país cuenta con todas las leyes necesarias para prohibir la discriminación, prevenir y erradicar la violencia de género, defender la igualdad de derechos en el matrimonio y el divorcio, garantizar la igualdad salarial y proporcionar pleno acceso a la salud sexual y reproductiva. El último informe sobre feminicidios de ONU Mujeres, publicado el pasado mes de noviembre, indica que 140 mujeres y niñas en todo el mundo son asesinadas cada día por su pareja o un miembro de su familia. El Índice de Normas Sociales de Género, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de la Encuesta Mundial de Valores, revela la persistencia de sesgos contra las mujeres, lo que impide o dificulta que ocupen posiciones de liderazgo político y económico. En promedio, el porcentaje de mujeres que ocupan la jefatura de Estado o de gobierno se ha mantenido sin cambios sustantivos alrededor del 10% desde 1995. En el mercado de trabajo, las mujeres ocupan menos de la tercera parte de los cargos directivos y persiste la brecha salarial.

El 30 aniversario culminará en el 80º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de septiembre, precedido de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés) en marzo. Se espera que sea una oportunidad para relanzar una agenda internacional que requiere voluntad política y recursos en el plano global, pero cuya traducción se produce, fundamentalmente, en el ámbito nacional, lo que amplía la capacidad de actuación de los países más comprometidos. Beijing +30 quizá no sea la oportunidad para “despolitizar” la agenda, dada la actual polarización, pero sí generar un impulso para asegurar un compromiso ambicioso y reforzado de un número nutrido y relevante de países dispuestos a impeler medidas urgentes, dotadas de recursos, en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Articular el grupo de países más comprometidos en torno a una alianza global por los derechos de las mujeres requerirá poner el acento en el eje de derechos, frente a quienes persiguen situarla como una cuestión identitaria o de “guerra cultural”. España puede contribuir a fortalecer la agenda e impulsar esta “alianza global constructiva” para garantizar los derechos humanos de las mujeres, junto con países como Canadá, Francia, Chile, México, Brasil y Colombia, así como países africanos y de Asia-Pacífico. El apoyo nítido a la elección de la primera mujer como secretaria general de Naciones Unidas para el próximo mandato y la promoción de la alternancia de hombres y mujeres en la presidencia de la Asamblea General, expresados por el presidente del gobierno en la sede de Naciones Unidas expresa la voluntad de liderar con el ejemplo.

El II Plan de Acción de la Política Exterior Feminista, que contará con el apoyo del Grupo Asesor de Alto Nivel (compuesto por representantes de la Administración, el sector empresarial, *think tanks*, mundo académico y organizaciones de desarrollo y feministas) permitirá avanzar en la institucionalización de la política exterior feminista, para lo que podría ser útil incorporar las recomendaciones del Parlamento. La formación en igualdad de género que permita una mayor apropiación por parte de todos los actores de la acción exterior, así como la creación de capacidades para incorporar de manera sistemática la perspectiva de género son esenciales para conformar una política exterior que aspira a transformar la situación de

las mujeres en todo el mundo. Dotar de mayores recursos humanos y financieros a la unidad de coordinación de la política exterior feminista aumentaría la eficacia y el efecto de una política que está aún en construcción.

En octubre de este año se cumplirá el 25 aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en un contexto bélico particularmente exacerbado en el que ni la protección ni la participación de las mujeres están siendo garantizados. De acuerdo con el último informe anual del secretario general de la ONU, en 2023 los casos de violencia sexual en conflicto verificados por la Organización aumentaron un 50% respecto al año anterior y sólo el 9,6% de las personas responsables de negociar en los procesos de paz fueron mujeres. El III Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad, cuya elaboración estaba inicialmente prevista en 2024, debería incorporar, de una manera activa y no meramente consultiva, a las organizaciones de la sociedad civil, así como una perspectiva de género en los conflictos actuales, en particular en Ucrania y en Gaza.

En el ámbito de la UE, será necesario que España continúe desempeñando un papel de liderazgo en el nuevo ciclo institucional que acaba de comenzar, contribuyendo a apoyar y moldear la Hoja de Ruta para los Derechos de las Mujeres que la presidenta von der Leyen presentará el próximo mes de marzo y, junto con el resto de Estados miembros más comprometidos, mantener la coordinación para responder conjuntamente a las propuestas que pretenden cuestionar el lenguaje acordado y defender las referencias a la igualdad de género, la orientación sexual y los derechos sexuales y reproductivos en las negociaciones de los documentos del Consejo. Cuestiones como el valor del trabajo de cuidados no remunerado y el combate a los mensajes de odio y la desinformación en materia de igualdad de género serán temas centrales en los ámbitos nacional, europeo y global.

10.4. Migraciones

Durante 2024 la inmigración ha ocupado en España un lugar político prominente. El detonante fue la llegada a Canarias de 56.976 inmigrantes irregulares (41.425 de ellos por vía marítima) en los primeros 11 meses del año, gran parte menores de edad no acompañados; un número que excede en mucho la capacidad de acogida de esas islas. Canarias tutela 5.600 de esos menores (más o menos la mitad de los registrados en toda España) pero sus centros están sobrepasados, lo que ha despertado quejas sobre las condiciones de estos centros ante la Fiscalía de Menores. El intento de relocalizar estos menores en el resto del territorio español ha provocado un importante conflicto entre gobierno y oposición, y también dentro de esta segunda, hasta el punto de haber causado la ruptura de los gobiernos de coalición entre PP y Vox en cinco comunidades autónomas. El caso es que ese reparto de menores ha quedado estancado, de modo que Canarias ha seguido atendéndolos con fondos del gobierno central. Sin duda, los más perjudicados serán los menores, que podría haber sido desplazados a otras comunidades con recursos y profesionales formados para atenderlos.

A la vez, el gran espacio ocupado en los medios por las llegadas irregulares ha generado una alarma en la opinión pública que no se veía en el país desde la anterior crisis de llegadas irregulares a Canarias, Ceuta y Melilla (2005-2006), y que confirman varias encuestas y el éxito en las elecciones europeas de partidos con discursos duros contra los extranjeros. El reparto a territorios de la península de los inmigrantes menores de edad no acompañados se produce en España desde principios de siglo, pero sólo ahora ha causado esta fuerte tensión, en parte porque el número es superior al de años anteriores y en parte por esa politización.

De todos modos, a pesar de los intentos de algunos partidos por hablar de ella en términos de seguridad y amenaza, España está evitando la polarización en materia migratoria y se mantiene al margen de la intensa politización del tema en el contexto europeo. La otra cara de eso es que, en la UE, España parece haberse quedado bastante sola en su visión de la inmigración como solución a los problemas demográficos y laborales. Pero son numerosos los análisis que han afirmado durante 2024 que la inmigración ha sido un factor clave en el crecimiento de la economía española tras la pandemia, por lo que se recomienda una atención prioritaria al mercado laboral, la integración económica y social, y la formación que los inmigrantes requieren.

España ha sustituido a Italia en 2024 como primer país receptor de inmigración irregular por vía marítima en la UE, con un total de 54.541 llegados hasta el 30 de noviembre de 2024. El gobierno está negociando con los países de origen o de paso en África occidental para frenar estas salidas irregulares, pero la fuerte inestabilidad política en el Sahel y las condiciones de pobreza e inseguridad en los países de origen son poderosos estímulos a la emigración. En todo caso, y pese a concentrar la atención de los medios y del público, la inmigración que llega de modo irregular supone sólo alrededor del 10% de la inmigración total que ha recibido España en 2024. Buena parte de la inmigración que llega de modo "regular", por vía aérea o por tierra desde otros países europeos, se convierte en irregular al cabo de unos meses y pasa a nutrir la bolsa de inmigración irregular que en la actualidad se estima en unas 700.000 personas (según FUNCAS).

Para facilitar la regularización de los inmigrantes y permitir su acceso legal al mercado de trabajo, se ha modificado el Reglamento de la conocida como "Ley de Extranjería" (Ley Orgánica 4/2000), reduciendo plazos y trámites para obtener la regularización. Se establece que las autorizaciones iniciales van a ser de un año con renovaciones de cuatro y se amplía el visado de búsqueda de empleo de tres meses a un año. Se amplían las posibilidades de arraigo con el diseño de cinco figuras, incluido el llamado "arraigo de segunda oportunidad", que permitirá la regularización de las personas que han tenido una autorización de residencia en los últimos dos años y no se hubiera renovado. También pasa de tres a dos años el periodo de estancia previa para obtener el "arraigo social" y se facilita el acceso al permiso de trabajo a los que hayan cursado sus estudios en el país, disminuyendo la exigencia respecto a las horas de contrato laboral para obtener el arraigo sociolaboral y rediseñando el arraigo por formación para aquellos que se forman en ciertos oficios y profesiones en los que el país es deficitario. Además, de forma excepcional y acotada en el tiempo, se permite la

regularización de los solicitantes de asilo que hayan visto denegada su solicitud (la mayor parte de ellos). También hay mejoras en la reagrupación familiar. Con todo, la reforma ha recibido críticas desde las organizaciones defensoras del derecho de asilo, que han criticado cómo la figura del arraigo penaliza a los solicitantes en varios extremos.

Respecto al asilo, España vuelve a situarse en 2024 como el segundo o tercer país de la UE respecto al número de peticiones que recibe, 156.000 hasta finales de noviembre, con un desglose por origen que encabeza Venezuela, con más de 60.000 solicitudes, seguida por Colombia (38.000) y muy atrás Perú, Malí (10.000 cada uno) y Senegal (7.000). Al margen de este canal del asilo se encuentran los refugiados ucranianos registrados en España, objetos de una protección específica. A 30 de septiembre de 2024 había 306.260 ucranianos en España con residencia en vigor. El recrudecimiento de la guerra podrá llevar al incremento de las llegadas de estas personas, que durante 2024 ha crecido a un ritmo de un 1% mensual. Todos ellos pueden entrar en el sistema de protección temporal que les permite residir, trabajar o estudiar durante un año, prorrogable anualmente. Y aquellos sin recursos puede entrar en el sistema de acogida. Desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania, España ha acogido a más de 40.000 personas a través del sistema estatal de acogida. Algunos de ellos fueron atendidos en el proyecto piloto de gestión integral entre Migraciones e Interior, el Centro de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) creado en Pozuelo (Madrid) y establecido como centro de atención a solicitantes de asilo vulnerables.

Durante 2024 se ha procedido también a reforzar la Oficina de Asilo y Refugio, que en junio de 2024 había registrado más de 73.000 solicitudes, mayoritariamente de venezolanos, colombianos y peruanos, pero creciendo las solicitudes del África Subsahariana, de personas de Malí, Senegal y Burkina Faso. Esto ha llevado a reforzar Sistema de Protección Internacional.

Pese las mejoras introducidas, el sistema de asilo español sigue en una situación precaria, que le impide cumplir con las normas europeas sobre plazos y que genera larguísimas esperas para los solicitantes. El último Informe del Defensor del Pueblo, publicado en 2024, seguía destacando “la falta de citas tanto por canales electrónicos como de forma telefónica y presencial” para los solicitantes de asilo, lo cual provoca que miles de personas no estén amparadas por el principio de no devolución y no tengan acceso al sistema de acogida de protección internacional. Esto retrasa también la posibilidad de obtener una autorización de trabajo que facilite su autonomía económica. También destacan problemas en las citas para la renovación de la documentación de protección internacional, lo que aboca a muchas personas a perder su empleo, ver bloqueadas sus cuentas bancarias, no poder acceder a un alquiler o dejar de percibir ayudas sociales, al no poder acreditar que tienen una solicitud de asilo en vigor.

10.5. Escenarios para 2025

Pesimista: la polarización del debate político nacional contamina la política exterior y, sobre todo, la política migratoria. Se impone la visión de ella como un problema de seguridad, con

poder creciente de partidos xenófobos en las instituciones europeas, entre los gobiernos nacionales y en la opinión pública española. La nueva Comisión se centra en el reforzamiento de las fronteras y los mensajes que desalienten la inmigración con devoluciones y centros de procesamiento. El Pacto Europeo de Migración y Asilo resulta en consecuencia difícil de aplicar y España (con una visión holística y más humana del fenómeno) se queda sola en la mayoría de las decisiones. En el ámbito interno, la politización también impide avanzar en la mejora del sistema de asilo y el reparto de los menores que vienen de fuera.

En lo relativo a la promoción exterior de los derechos humanos y de la igualdad entre hombres y mujeres los objetivos se alejan por poca voluntad política a nivel internacional. Continúa el desastre humanitario en Gaza y la ausencia de perspectiva de género en las respuestas a las crisis climáticas, los conflictos, el hambre y la pobreza, la inclusión social, y la digitalización, entre otros. Se agudizan las violaciones de derechos humanos y se mantienen sin cambios las brechas de género en las esferas del poder y el liderazgo político y económico. El crecimiento de los movimientos antifeministas, que cuestionan los derechos de las mujeres y niegan la violencia de género, amenaza con mayores retrocesos en cada vez un mayor número de países y debilita la agenda en el ámbito europeo y global.

Optimista: se produce un alto el alto el fuego en Gaza y se negocia una paz equilibrada en Ucrania, lo que devuelve autoridad moral a Europa en la defensa de la democracia y los derechos humanos en el resto del mundo. PP y PSOE recuperan el consenso en política exterior y la calidad democrática de España se mantiene. La política europea de defensa del Estado de derecho sobrevive al crecimiento de gobiernos iliberales entre los Estados miembros y España refuerza su perfil como país comprometido con los derechos humanos desde los foros multilaterales que serán protagonistas en 2025.

Las reformas y avances realizados en estos años en materia migratoria, tanto a nivel europeo, con el Pacto Europeo de Migración y Asilo, como en España con la reforma del Reglamento de Extranjería, se aplican. Por otro lado, Beijing +30 consigue relanzar un compromiso amplio de la comunidad internacional con los derechos de las mujeres, impulsando una agenda ambiciosa tanto en acciones concretas como en recursos con la meta de alcanzar, con urgencia, la igualdad de género; la presión concertada de las organizaciones multilaterales, las organizaciones no gubernamentales y los países más comprometidos contribuye a restaurar y garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas afganas; se incrementan los recursos humanos y financieros para impulsar la implementación de la política exterior feminista y desplegar todo su potencial, así como la proyección exterior de España.

Conclusiones

Desde que hace ya 12 años comenzó la publicación anual del documento España en el mundo: perspectivas y desafíos, esta sección de conclusiones ha servido para repasar hasta qué punto han sido certeros los pronósticos apuntados en la edición anterior. El año pasado afirmamos que en 2024 las relaciones internacionales y la acción exterior de España vendría fundamentalmente marcada por las urnas y las armas (*ballots and bullets*) debido a la coincidencia de procesos electorales cruciales en las democracias occidentales y a la gravedad de las guerras en Ucrania y Oriente Medio. Desde ese punto de vista del protagonismo general, se cumplió con la expectativa apuntada hace un año.

Las elecciones al Parlamento Europeo confirmaron que el proceso de integración puede verse erosionado por el auge de fuerzas soberanistas radicales y un aumento de las tensiones en el seno de la gran coalición europeísta, aunque ésta lograra, con algo menos apoyo que en 2019, renovar mayoría. En el caso de las elecciones presidenciales estadounidenses, que partían de un pronóstico incierto, la votación final se decantó hacia el candidato republicano (49,7% de las papeletas frente al 48,3% de su oponente y victoria clara en el Colegio Electoral), generando inquietud en quienes temen desarrollos iliberales tanto en política interna como en las relaciones internacionales.

Por lo que respecta a los conflictos armados, y siguiendo lo que se había augurado aquí, el 2024 se cerró con pocas novedades en el campo de batalla donde se enfrentan rusos y ucranianos desde hace tres años, aunque el desgaste es más visible en los segundos, que han visto también como se debilitaban sus apoyos externos. Por su parte, Israel continuó la línea de respuesta implacable, desmesurada a ojos de buena parte de la comunidad internacional, tras los ataques terroristas de Hamás en 2023 y, más allá de la destrucción de Gaza, sumó nuevos objetivos militares en el Líbano, Irán, Siria y Yemen.

Lo cierto es que el escenario base que proyectaba el documento del año pasado auguraba pocas buenas noticias. Los investigadores del Real Instituto Elcano también ofrecieron alternativas optimistas (siempre verosímiles y no meros ejercicios de *wishful thinking*), pero sólo se cumplieron algunas de ellas. Como consuelo, cabe decir que tampoco hubo demasiada incidencia de las derivaciones pesimistas que también se estimaron posibles. Fue un año difícil, pero con desarrollos estructurales de fondo positivos (se redujo la pobreza extrema, mejoraron las perspectivas de salud global, aumentó el papel de la energía renovable, se extendió el uso de tecnologías avanzadas, etc.) y sin acontecimientos dañinos que en sí mismo fueran novedosos. Los dos grandes conflictos armados en curso habían comenzado antes de 2024, el crecimiento del populismo nacionalista no es ninguna primicia (baste recordar el *Brexit* y la primera victoria de Donald Trump en 2016) y no hubo pandemias inesperadas, ni una recesión global, ni otros cisnes negros.

No obstante, para mayor detalle y referencias concretas a España, procedamos a repasar contenidos en cada una de las 10 secciones en las que se organiza este trabajo.

Si se empieza por el amplio eje relativo a globalización y desarrollo, el año osciló entre la previsión base y algunas desviaciones incluidas en el escenario optimista. Es verdad que se mantuvo la tendencia a las restricciones en los movimientos entre bloques y el énfasis en la seguridad económica, pero sin que hubiera grandes interrupciones en las cadenas de valor ni tampoco guerras comerciales; antes al contrario, hubo cierto aumento de los intercambios globales. También se ahondó en la dinámica de debilitamiento de la gobernanza multilateral, con un G20 poco relevante, aunque los mecanismos de prevención de hambrunas, protección sanitaria y respuesta al cambio climático se mostraron resilientes. Incluso se produjo una mejora moderada de los recursos disponibles para el desarrollo sostenible global. Por lo que hace al caso concreto de España, los datos fueron buenos en casi todos los elementos de esta dimensión. Las exportaciones crecieron, con mejor comportamiento que las otras grandes economías europeas, y el déficit comercial se redujo. También fue un año de incremento en las llegadas de personas, tanto turistas como inmigrantes, y en la internacionalización científico-tecnológica.

En seguridad, en cambio, si observamos los dos escenarios bélicos, lo ocurrido a lo largo del año se inclinó un poco hacia el pronóstico pesimista. EEUU aprobó el paquete de ayuda a Ucrania de 60.000 millones de dólares, pero la victoria de Donald Trump hizo que 2024 cerrarse con incertidumbre sobre cómo evolucionará el apoyo de Washington y, a título más general, el futuro de la relación transatlántica. En África también se cumplió la previsión de descenso de la presencia occidental, lo que podría expandir el control territorial del yihadismo en el Sahel. No obstante, y pese a la situación en Oriente Medio, los ataques terroristas en Europa han sido escasos y poco sofisticados. La prevención ha seguido funcionando en España (que se mantiene en Nivel 4 de Alerta), con más de 50 detenciones. Tampoco se han cumplido los peores pronósticos sobre inmigración irregular, aunque los flujos han crecido en un 14%, generando tensiones internas sobre el reparto de la carga.

En energía y clima dominó el escenario base, con las dificultades esperables en el mercado del gas natural y el petróleo, que han ralentizado el desacoplamiento gasista respecto de Rusia. Las dos guerras han elevado el riesgo geopolítico de los combustibles fósiles, pero sin llegar a provocar interrupciones de suministro ni subidas de precios. Por lo demás, se ha mantenido el despliegue renovable en paralelo a la consolidación de las soluciones nucleares en algunos países. Pese a los éxitos electorales de quienes recelan de una descarbonización ambiciosa, se mantuvieron el Pacto Verde europeo y la agenda climática internacional (con un compromiso logrado en la COP en materia de financiación). Es un balance insuficiente, de mal menor, a la vez que vuelven a producirse récords de temperatura. En España, 2024 no sólo fue el año más cálido desde que existen registros, sino también el de la DANA y otros fenómenos extremos.

En la dimensión económica, el crecimiento del PIB de EEUU (2,8%) fue bastante superior al previsto, pero sí se cumplieron los pronósticos con China (4,8%) y hasta cierto punto Europa (0,9%), donde se asistió a una pauta de debilidad, con algunas excepciones: Alemania no salió de la recesión, Francia e Italia quedaron en el entorno del 1%, y los desempeños

positivos vinieron de España y Polonia, que se aproximaron al 3%. A pesar de las armas y de las urnas (pues los resultados en las elecciones presidenciales de Taiwán y EEUU complican la rivalidad geopolítica Washington-Pekín), en 2024 no hubo terremotos que perjudicasen el crecimiento global ni, en particular, el nacional. De hecho, dada la menor inflación, la economía mundial se comportó al final mejor de lo esperado y los tipos de interés se relajaron en EEUU y en la zona euro.

En Europa sí se cumplió la previsión base del documento del año pasado sobre cómo sería el fin de la legislatura y el arranque del nuevo ciclo 2024-2029. Como ya se ha dicho, aumentó el euroescepticismo y hubo un distanciamiento entre los partidos moderados tradicionales favorables a la integración que, sin embargo, volvieron a revalidar una gran coalición dominada por el PPE. También se resintió la unidad entre las capitales (con una presidencia húngara del Consejo casi cismática), pero se logró un mínimo común denominador en la Agenda Estratégica del Consejo Europeo, la rápida elección de los *top jobs* y la definición de prioridades de la nueva Comisión, donde destaca el Informe Draghi sobre competitividad, cuya importancia ya se había destacado en la edición anterior. En cuanto a España, logró que su comisaria designada fuera nombrada vicepresidenta primera con una importante cartera económica. Tanto PP como PSOE se afirmaron como partidos influyentes en el Parlamento Europeo, aunque parte de ese potencial se desaprovecha por efecto de la polarización.

En 2024, la vecindad, tanto la meridional como la oriental, siguió dominada por los desarrollos negativos en los dos conflictos armados tantas veces mencionados. En Oriente Medio se ampliaron las acciones militares de Israel más allá de Gaza, aunque sin que se desencadenase un conflicto regional generalizado, y en Ucrania hubo un reforzamiento de la posición rusa, pero sin lograr avances militares espectaculares. El desarrollo doméstico más relevante, y que no se previó en la edición anterior, fue la caída del régimen de Bashar al-Assad en Siria. En Europa oriental, con pocas novedades de verdad en la agenda de ampliación, Moscú continuó sus injerencias en procesos electorales (con más éxito en Georgia que en Moldavia). España tuvo cierto protagonismo en mayo en los dos ámbitos de vecindad, con una visita de Volodímir Zelenski a Madrid para firmar un acuerdo bilateral y con el reconocimiento de Palestina. En cambio, el año produjo pocas novedades en las relaciones con Marruecos.

Por lo que respecta a América Latina, no hubo una tendencia de previsión que dominase, pues se combinaron elementos del escenario base para temas de política interna (polarización y mantenimiento de la desafección con la democracia), del pronóstico optimista en el apartado económico (mejor desempeño del esperado, conflictividad social moderada y la buena noticia de la firma del acuerdo UE-Mercosur) y desarrollos pesimistas (la crisis extrema entre gobierno y oposición en Venezuela, la situación en Ecuador y el aumento generalizado de la inseguridad y la violencia). No fue un año demasiado positivo para la diplomacia española en la región, con deterioro de la relación bilateral en Argentina, México y Venezuela, y una cumbre iberoamericana en Ecuador que quedó deslucida por la escasa presencia de mandatarios.

En relación con EEUU y la relación transatlántica, se asistió a una inclinación hacia el pronóstico pesimista contemplado en el documento de hace 12 meses. La nueva victoria de Trump, sobre la que siempre hubo incertidumbre demoscópica, formaba parte del escenario negativo considerando su previsible impacto—que en todo caso queda para 2025— en distintos ámbitos que preocupan en la UE y España: el futuro de la OTAN, el debilitamiento del apoyo a Ucrania, los enfrentamientos comerciales y el agravamiento de las tensiones geopolíticas globales. En relación con China, con amplio grado de acierto del escenario base, siguió dominando la rivalidad y la competición sobre la cooperación (con algunas divisiones tanto en el seno de la UE como en su alineamiento con Washington, en donde España trató de mantener equidistancia). En el resto de Asia-Pacífico se mantuvieron los puntos de conflicto latente y se produjeron dos evoluciones inesperadas: la implicación de Corea del Norte en Ucrania y la crisis institucional en Corea del Sur.

En democracia y derechos también se cumplió el pronóstico esperado que anunciaba un retroceso general de la calidad democrática y de los derechos y libertades, aunque con tímidos avances en algunos países y ámbitos. La caída se produjo por desarrollos negativos tanto en las democracias (polarización y hostilidad a los inmigrantes) como en los regímenes autoritarios (golpes, conflictos violentos y crimen). Ciertamente, las armas no ayudaron, con un desastre humanitario en Gaza, pero tampoco lo hicieron las urnas. En las de EEUU y otras elecciones relevantes (Venezuela, la India y varios países europeos) se confirmó que no corren buenos tiempos para la democracia liberal ni, por añadidura, para un orden multilateral basado en reglas y cooperación, donde los intereses nacionales y los valores mayoritarios de la sociedad española se defienden mejor. La política exterior de España durante 2024 destacó en el ámbito de igualdad de género y derechos humanos. Por desgracia, a nivel interno continuó la dinámica de confrontación centrífuga.

Por último, también se acertó en la sección que en realidad inaugura el documento y se refiere a la imagen e influencia de España. Se mantuvo la buena opinión externa sobre el prestigio de país, que es estructural, al que se suma ahora un exitoso desempeño económico, y hubo continuidad en la política exterior. El reconocimiento de Palestina, concertado con Irlanda y Noruega, fue un ejercicio relevante de liderazgo, mejor valorado en el “sur global” (y en particular el mundo árabe) que en otras capitales occidentales, sin que llegase a generar la tracción necesaria para relanzar la solución de dos Estados. La influencia en Europa siguió siendo apreciable, pero en otras regiones relevantes (Magreb, América Latina y lo que se anuncia para EEUU) 2024 no fue tan positivo. La debilidad parlamentaria del gobierno impidió aprobar presupuestos, pero el desarrollo más negativo fue la creciente extensión de la polarización a los asuntos de política exterior y europea, otrora caracterizados por el consenso.

En resumen, el grado de acierto en el análisis de hace 12 meses volvió a ser elevado, aunque el pronóstico base se desvió en ocasiones hacia un escenario más optimista y otras hacia uno más pesimista. La prospectiva basada en datos objetivos consigue enfocar bastante

el futuro, pero en el análisis de las relaciones internacionales, de los desarrollos globales y de la posición de España en los mismos siempre habrá margen para lo inesperado, máxime en tiempos de tanta incertidumbre. En todo caso, este instrumento anual parece estar ya consolidado como un instrumento útil para ayudar a comprender las perspectivas inmediatas de la política mundial y los desafíos a los que se enfrentan España y Europa. Nuestro propósito es que así sea y regresar dentro de un año para seguir contándolo.

Charles Powell
Director del Real Instituto Elcano

Autoría

Presentación de **José Juan Ruiz**

Coordinadores del documento: **Ignacio Molina y Pablo del Amo**

Coordinadores y autores de las secciones:

1. Influencia e imagen exterior de España: **Ignacio Molina, Carmen González Enríquez, Ángel Badillo, y Pablo del Amo**
2. Globalización y desarrollo: **Iliana Olivie, Federico Steinberg, Manuel Gracia, José Pablo Martínez y María Santillán O'Shea**
3. Seguridad: **Félix Arteaga, Carola García-Calvo, Marta Driessen, Luis Simón, y Álvaro Vicente**
4. Clima y energía: **Gonzalo Escribano, Lara Lázaro Touza, Andrea Briones, Elena López-Gunn, Sofía Tirado Sarti e Ignacio Urbasos**
5. Economía y tecnología: **Judith Arnal, Raquel Jorge, Enrique Feás, Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg**
6. Europa: **Raquel García Llorente, Miguel Otero Iglesias, Enrique Feás, Ignacio Molina y Paula Oliver**
7. Vecindad: **Mira Milosevich-Juaristi y José Vericat**
8. América Latina: **Carlos Malamud, Rogelio Núñez y Ernesto Talvi**
9. China-EEUU, relación transatlántica y Asia: **Mario Esteban, Carlota García Encina, Ana Ballesteros y Cristina de Esperanza Picardo**
10. Democracia, derechos y género: **Ignacio Molina, Pablo del Amo, Jessica Almqvist, Rut Bermejo, Carmen González Enríquez y María Solanas**

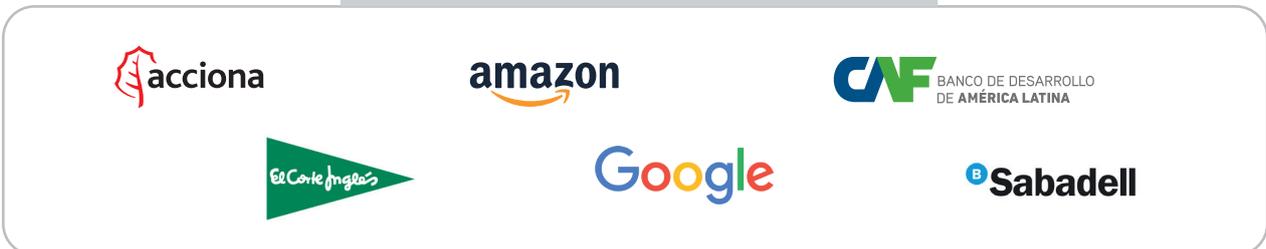
Conclusiones de **Charles Powell**

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

