

España en el mundo durante 2013: perspectivas y desafíos

*Ignacio Molina (coord.)
Real Instituto Elcano*

13/2/2013



España en el mundo durante 2013: perspectivas y desafíos¹

Resumen

Trabajo colectivo del Real Instituto Elcano que pretende hacer el mapa –o al menos un mapa– de la política exterior española para 2013. Tras una introducción que presenta los grandes retos transversales del año, se desgranar tres apartados centrados en el impacto de la crisis económica sobre la acción exterior que España puede desarrollar en 2013, los desafíos de la seguridad en un entorno convulso (sobre todo en el Norte de África y Oriente Medio) y un repaso geográfico de las relaciones exteriores de España, para finalizar con unas conclusiones que recogen elementos de análisis y prospectiva.

Contenidos

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2013?

(1) Un año clave para la difícil tarea de dotar de visión estratégica a la acción exterior española

(2) La alargadísima sombra de la crisis

(3) Los retos de la seguridad

(4) Las relaciones exteriores

Conclusión: haciendo de la necesidad virtud

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2013?

Todo hacía presagiar que, tras la caída del muro de Berlín y de la Unión Soviética, el mundo entraría en un largo período de estabilidad bajo el paraguas de orden y seguridad ofrecido por la única superpotencia que quedaba: la “hiper-potencia americana” en palabras de Hubert Védrine. Y así fue durante unos escasos años, los “rugientes noventa”, como les llamó John Stiglitz, años de cobrar el dividendo de la paz, años de democratización y de crecimiento, los años del “punto.com”.

Pero entramos en el siglo XXI “bajo puertas de fuego”, las que se abrieron el 11 de septiembre del 2001 (como señaló con frase bíblica el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan), acontecimiento que incorporó como sujeto del escenario global de la historia a lo que todavía llamábamos el Tercer Mundo; y tras el que se ocultaba la más grande revolución económica y social que ha conocido la historia. Pues en eso estamos, en una revolución económica y social sólo comparable con la Revolución Industrial, pero aún más extensa (pues afecta a todo el mundo y no solo al viejo G8), más profunda e intensa y, sobre todo, mucho más rápida. China es ya la segunda economía mundial pero será en breve la primera, la India será en breve la tercera y así sucesivamente. Una

¹ Documento de Trabajo coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Pablo Bustelo, Gonzalo Escribano, Carlota García Encina, Carmen González Enríquez, Carlos Malamud, Iliana Olivie, Fernando Reinales, Alicia Sorroza y Federico Steinberg**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.

convergencia mundial que la actual crisis económica refuerza y profundiza marcando claramente el declive relativo de Europa, y quién sabe si el del mismo Occidente.

Lo que hay detrás de ello es simple y evidente. Ha habido un enorme crecimiento demográfico, pero asimétrico en su distribución, de tal manera que Europa es ya menos del 10% de la población del mundo, mientras que Asia representa el 60%. Mientras la productividad de esas masas de los países subdesarrollados fue muy baja, su peso poblacional no se trasladaba en poder económico ni político. Pero eso ya no es así: hoy hay una poderosa transferencia de tecnología (dura y blanda) de Occidente a Oriente, y del Norte al Sur. Esto aproxima las productividades *per cápita* y así las potencias demográficas se doblan de potencias económicas y éstas se doblan en potencias políticas y militares.

Ni Europa ni España están al margen de esta revolución geopolítica que cancela más de 300 años de historia: los que se han llamado la “Era de Europa” o la “Era de los Imperios”, en expresión de Eric Hobsbawm. Y si antes el futuro del mundo se jugaba aquí, en El Escorial o Lisboa, en Londres, París, Berlín o Washington, ahora nuestro futuro se juega fuera, y el futuro de Europa y de España está tanto más fuera que dentro. Y la política exterior es, de modo creciente, una de las más importantes políticas interiores.

El hecho indiscutible es que los parámetros sobre los que se había constituido la política exterior española desde la transición (e incluso antes, desde el mismo tardo-franquismo), han cambiado mucho en muy pocos años. Los españoles siempre miramos al norte, a Europa, y lo hacemos con envidia y cierto complejo de inferioridad: queremos ser europeos porque, en cierto modo, creemos no serlo, o no del todo (y recordemos a Ortega: Europa como solución de nuestros problemas). Miramos al oeste (a Portugal y más allá, a América Latina) con cierto complejo de superioridad (ya obsoleto), como si quisiéramos ser ejemplo y modelo para ellos. ¿Y respecto al sur? Respecto al sur, simplemente, no miramos, o miramos poco, casi como si deseáramos que no existiera nuestro sur, que el mundo se acabara en Gibraltar. En virtud de ello, la política exterior española se ha articulado en los famosos cuatro vectores: para comenzar, la UE, pues España es y desea ser Europa; en segundo lugar, un europeísmo atlantista, pues la UE no puede existir sin la OTAN; en tercer lugar, América Latina, pues juntos somos Iberoamérica; y finalmente el Magreb, nuestra frontera sur, la verdadera frontera. Ni nuestros intereses iban mucho más allá ni nuestros recursos daban para mucho más.

Pero ese esquema de cuatro prioridades geográficas debe adaptarse a las nuevas circunstancias que han hecho saltar por los aires los planteamientos tradicionales. Ensimismada en una grave crisis económica, la UE no acaba de avanzar; además, Europa no es ya “el” problema para EEUU, y Washington mira, “pivota”, hacia el Pacífico; América Latina, por el contrario, se ha hecho mayor, ha crecido, y ya no mira a España con admiración; y el Mediterráneo sur está ardiendo, quién sabe si para bien.

La conclusión es que España no puede permitirse el lujo de no repensar su política exterior, no por ideología o cambio de mayoría de gobierno ni por exigencia de un nuevo “consenso”, sino, lisa y llanamente, porque se enfrenta a un mundo diferente. Quien no cambia de opinión cuando cambian las circunstancias es un irresponsable.

Pero además nos vemos obligados a repensar la política exterior en un momento de profunda crisis interior, sin duda la más grave desde el final de la Dictadura, crisis económica pero también política, que ha debilitado la credibilidad de nuestra diplomacia, al tiempo que reduce de manera drástica sus recursos (diplomáticos, militares o de ayuda al desarrollo). Tenemos que hacer mucho más con mucho menos.

Hacer más con menos es tanto como decir que debemos ser muy inteligentes, debemos ser astutos, debemos ser prudentes y debemos buscar aliados fuertes. Una tarea difícil, pero no imposible. La valoración que el *European Council on Foreign Relations* acaba de hacer de la política exterior de la UE muestra que países pequeños (como los Países Bajos y Suecia) pueden tener un impacto considerable. Debemos imitarlos, pues España hoy, sin duda, boxea por debajo de sus posibilidades.

Esto es lo que pretendemos en este trabajo: hacer el mapa –o al menos un mapa– de la política exterior española para el año próximo. Se trata de un producto novedoso, que el RIE espera consolidar en el futuro. Publicar al principio de cada año una nueva edición, que contenga la agenda de los retos del año y una previsión de posibles desarrollos, en la que también se dará cuenta de si durante el año recién terminado se han cumplido los vaticinios que se habían realizado 12 meses atrás. Un arriesgado ejercicio, que pondrá a prueba nuestra capacidad de análisis y de prospectiva.

También supone un producto novedoso en lo que a su elaboración se refiere, pues se trata de un texto colectivo en el que han participado la práctica totalidad de los investigadores del RIE bajo la coordinación de uno de ellos (en este caso, de Ignacio Molina). Un *modus operandi* que refuerza el trabajo en equipo en el seno del Instituto y que se quiere extender a otros productos, como los estudios sobre las relaciones bilaterales entre España y algunos de nuestros socios más importantes que se publicarán en un futuro próximo, y que irá coordinando un investigador distinto dependiendo del país en cuestión, pero en el que colaborarán los diversos especialistas sectoriales.

Este trabajo se organiza en cinco secciones. Tras una introducción que presenta los grandes retos transversales del año, se desgranar los tres apartados centrales. El primero se centra en el impacto de la crisis económica sobre la acción exterior que España puede desarrollar en 2013. El segundo atiende a los desafíos de la seguridad en un entorno convulso (sobre todo en el Norte de África y Oriente Medio). Y el tercero realiza un repaso geográfico de las relaciones exteriores de España. Cierran el trabajo unas conclusiones realizadas por el director del RIE, Charles Powell.

(1) Un año clave para la difícil tarea de dotar de visión estratégica a la acción exterior española

Con la llegada de 2013, España entra en su sexto año de profunda crisis económica y en el cuarto de deterioro ininterrumpido en su posición exterior, desde que en el primer semestre de 2010 el supuesto lucimiento de la Presidencia semestral de la UE se tornase en constatación amarga de una vulnerabilidad internacional mucho mayor de la imaginada. En este tiempo, el país ha perdido prestigio y peso objetivo en la escena mundial tanto desde la perspectiva económica –con una recesión prolongada y una elevada prima de riesgo que le golpea de forma señalada– como desde la óptica propiamente política, al percibirse que los malos datos de paro o de endeudamiento se trasladan al terreno del malestar social, el descrédito institucional y la conflictividad territorial. Como resultado, España se ha visto desplazada en poco tiempo a la condición de Estado europeo periférico, mientras el brillo del éxito anterior ilumina ahora a otras potencias emergentes. En ese contexto, al que debe sumarse la severa reducción de recursos públicos disponibles e incluso la actual desmoralización colectiva sobre el papel que puede jugar el país en la globalización, la acción diplomática resulta muy complicada.² Sin embargo, también es cierto que una situación así abre la ventana de oportunidad para emprender innovaciones profundas. Ése es precisamente el principal desafío para el nuevo año: saber hacer de la necesidad virtud y, aunque no haya recursos para despliegues internacionales ambiciosos, acometer la necesaria reforma estructural de los fundamentos conceptuales (los objetivos de la política exterior) e institucionales (los mecanismos e instrumentos) que difícilmente se transformarían en circunstancias normales.

En ese sentido, cuando se cumple un año desde la llegada al poder del gobierno de Mariano Rajoy –y agotado el tiempo en el que pudiera resultar admisible argumentar que se está dedicando a diseñar el replanteamiento de la acción exterior– ha llegado el momento de lanzar dos grandes iniciativas que en principio marcarán a la diplomacia española del futuro. Por un lado, y por lo que se refiere a la dimensión institucional, está anunciada una nueva ley integral sobre organización y procedimiento que ponga fin a la situación anómala de ausencia de regulación y descoordinación que se ha venido arrastrando durante todo el periodo democrático. Por otro lado, y en lo relativo a la dimensión conceptual o doctrinal, se pretende acompañar esa tramitación legislativa de un documento estratégico que plasme las prioridades y objetivos de la política exterior de España.

² De acuerdo a los datos del PIB, España ha pasado en solo cinco años de ser la 8ª economía mundial a la 13ª. No obstante, el [Índice Elcano de Presencia Global \(IEPG\)](#) muestra una tendencia algo más estable como 11º país del *ranking* ya que, pese a reducir su proyección en cooperación al desarrollo o en lo relativo a la inmigración y estancarse en el ámbito de la defensa, la internacionalización se mantiene alta en otras dimensiones de la presencia “blanda” (cultura, deporte o turismo) y, sobre todo, en el ámbito empresarial.

El éxito en la tramitación de la nueva ley dista mucho de estar asegurado. No sólo por la rápida erosión que ha sufrido el Gobierno en el primer año de la legislatura –que ha reducido en parte el capital político de la gran mayoría absoluta alcanzada a finales de 2011– sino por importantes dificultades específicas. De hecho, la compleja redacción del anteproyecto de la ley –por los conflictos de competencias con las comunidades autónomas y, sobre todo, por las objeciones expresadas desde los distintos ministerios– augura que el producto final que pueda aprobarse en las Cortes resultará de difícil aplicación o, en su caso, que sea lo suficientemente ambiguo como para que no suponga grandes cambios con respecto a la situación actual. Al fin y al cabo, una pieza de legislación como ésta no puede, y seguramente no debe, resolver problemas del sistema político y administrativo español que le trascienden, tales como el difícil encaje de las tensiones intergubernamentales en el Estado autonómico, o el fin de la departamentalización a la que tanto contribuye la actual estructura de cuerpos en la elite burocrática. Con todo, al nuevo instrumento legal se le podrá juzgar por haber sabido, o no, definir adecuadamente: (1) un proceso de toma de decisiones gubernamental que, aun reconociendo el protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, resulte más colegiado y operativo; (2) una coordinación realista con el resto de los actores que tienen proyección exterior, sin pretender una unificación de la acción que resulta imposible; (3) una mayor rendición de cuentas, que implica no sólo transparencia democrática sino también evaluación de los resultados; y finalmente (4) un modelo de misión diplomática que responda a esos tres elementos anteriores y que cuente con agentes mejor formados.

Por su parte, la anunciada Estrategia que ha de acompañar a la Ley lo tiene igualmente complicado si lo que pretende es ir más allá de una compilación declarativa que repase la visión convencional que tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores sobre las grandes áreas temáticas y geográficas de la política mundial. Aunque contar con una guía de política exterior supondría ya un importante avance en sí mismo, lo deseable sería contar con un producto gubernamental –o mejor aún, de Estado, implicando en la medida de lo posible al resto de instituciones, a la oposición y a la sociedad civil– que mereciera realmente el título de documento estratégico. Para ello, tendría que fijar prioridades efectivas –de acción exterior en sentido amplio y no sólo de carácter diplomático– a cuya consecución se vincularían los medios (lamentablemente escasos) realmente disponibles. Además, tendría que plantear una sabia división de trabajo con la nueva Política Exterior y de Seguridad Común que está desplegando el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de la UE desde Bruselas. E internamente, debería saber conectarse a otros muchos documentos recientes que son también de referencia para la actuación internacional del Gobierno pero que no siempre resultan coherentes entre sí (como la Estrategia Española de Seguridad, la Directiva de Defensa Nacional, el Plan Director de la Cooperación, la Estrategia Española de Política Económica, el Programa Nacional de Reformas, la transformación del ICEX en entidad empresarial, y la refundación de la acción cultural española).

En cualquier caso, es de destacar que la cultura de la planificación de las políticas –y con suerte también la de la evaluación del rendimiento obtenido– parece llegar por fin a la política exterior española. El proyecto de la Marca España iniciado en 2012 trata también de seguir esta lógica más estratégica que identifica objetivos transversales y consensuados, fomenta la cooperación interdepartamental y busca resultados tangibles. Y aunque el impulso inicial de ese proyecto en teoría a largo plazo parece haber decaído y está evolucionando hacia un desarrollo más bien táctico, incluye la elaboración anual de Planes de Acción Exterior que *a priori* presentan una gran potencialidad para la programación y la evaluación. Incluso con las limitaciones de estos desarrollos, parece innegable que hoy en día resulta más difícil que en el pasado reciente plantear actuaciones diplomáticas divorciadas de los grandes objetivos internos o que subordinen el pragmatismo a la mera persecución de estatus o prestigio internacional. Por supuesto, el año 2013 no podrá ser juzgado por el éxito futuro de la nueva Ley o de la Estrategia de Acción Exterior, sino más bien por el hecho de que ambos documentos salgan adelante, de que su contenido resulte *a priori* coherente y su aplicación plausible a medio y largo plazo.

Mientras ese horizonte llega, 2013 se presenta también colmado de retos que se plantean a muy corto plazo para la diplomacia española. Los tres más importantes tienen el rasgo común de que, en mayor o menor medida, están vinculados a la crisis y tienen su origen o un foco principal en la propia España. El primero de ellos es el papel a jugar en el escenario europeo en relación con el futuro de la UE: en 2012, asomados al abismo de la posible ruptura del euro, se tomaron decisiones importantes por el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo (BCE) que han ayudado mucho a España por haberse fortalecido –aunque no garantizado– la idea de la irreversibilidad de la moneda común. Pero en este año aún se tendrá que despejar si, tras la ayuda para la recapitalización bancaria, es necesario solicitar un rescate completo, que tendría tal vez ventajas financieras pero inconvenientes de reputación económica y estigma político. Además, se habrá de participar desde esa posición de debilidad en los debates en marcha sobre el rediseño de la UE, con nuevos equilibrios interinstitucionales e interestatales que se anuncian para después de la crisis. El segundo reto tiene que ver con el proceso soberanista planteado desde Cataluña, aunque las difíciles circunstancias europeas y el propio calendario que maneja el gobierno autonómico auguran que hasta 2014 no se lanzará una estrategia expresa de internacionalización de la cuestión que lleve a reaccionar también abiertamente a la diplomacia española. El tercer gran desafío es más prosaico pero no menor, ya que la acción diplomática que se desarrolle en este año habrá de saber adaptarse a los mayores recortes presupuestarios de todo el período democrático, lo que afectará sobre todo a la cooperación al desarrollo y a las misiones militares, y que en el mejor de los casos dejará congelado el gasto en todas las demás dimensiones de la proyección exterior.

Junto a esos tres grandes quebraderos de cabeza con epicentro interno, el año también anuncia la necesidad de abordar otros asuntos que tienen su origen en el exterior. Prácticamente todos ellos se concentran en el flanco sur: (1) un persistente radicalismo yihadista, con atentados terroristas, secuestros y conflictos armados en el Sahel; (2) la preocupación por el suministro energético, no sólo en relación con Argelia, sino por los posibles frentes que puedan abrirse en Libia, el Canal de Suez o Irán; y (3) la desestabilización y conflictividad interna que pueda darse en diversos Estados (evidente en Siria, bastante probable en Egipto y no imposible en algunos países del Magreb), según pueda evolucionar el proceso del llamado “despertar árabe”. Estos riesgos a los que se ha de enfrentar España por su delicada posición al sur de Europa no deberían entenderse solamente como una debilidad más en una coyuntura en la que el país aparece tan vulnerable, sino al contrario, también como un factor fundamental de su relevancia geopolítica para la UE y EEUU. No obstante, con la excepción del despliegue en Rota del sofisticado escudo antibalístico norteamericano, 2013 parece un mal momento para que España sepa poner en valor esa ubicación en la frontera posiblemente más compleja y decisiva de Occidente. Como demuestra la dificultad de asumir compromisos militares en Mali, ahora no se puede pretender un perfil alto pero, en todo caso, sí resulta vital no perder presencia –lo que puede lograrse con una política más activa de búsqueda de alianzas bilaterales y multilaterales– ni tampoco limitarla a la dimensión de seguridad, tratando de insertar ese énfasis dentro de un enfoque más integrado que incluya la inversión y el comercio, la cooperación, los aspectos sociales y los desafíos medioambientales.

Tanto en el espacio mediterráneo como en el latinoamericano, el grado de proyección española continúa, pese a la crisis, en un nivel históricamente alto, y los elevados e intensos intercambios humanos o empresariales demuestran que las relaciones con esas regiones van mucho más allá del ámbito político. Por eso hay que estar especialmente alerta en este año para impedir que el actual retraimiento diplomático o unas restricciones presupuestarias precipitadas y contraproducentes supongan una pérdida de posiciones. También en los próximos meses se pondrá a prueba esa declarada preocupación por mantener o acrecentar la presencia económica y cultural en un Magreb convulso –donde pese a todo aún despiertan interés las lecciones de la transición española– y en una América Latina ascendente y, en algunos casos, incluso displicente con España.

(2) La alargadísima sombra de la crisis

En esta sección se aborda el impacto del muy difícil escenario económico sobre la acción exterior que España puede desarrollar en 2013. Evidentemente destaca como asunto central la gestión directa que se pueda hacer de la propia crisis en el escenario europeo, lo que incluye la negociación de diversas cuestiones vinculadas al futuro de la Eurozona y la posibilidad de un rescate completo de la economía española. También se atienden otros riesgos globales –vinculados a la evolución interna de EEUU y a posibles problemas energéticos– que podrían agravar una situación ya de por sí muy compleja.

Además se incluye en esta sección el repaso de tres cuestiones cuyo desarrollo en este año dependen en gran medida del momento actual de crisis y de fuerte restricción presupuestaria: (1) la proyección exterior en el terreno del impulso a la llamada Marca España (con los consiguientes esfuerzos de diplomacia económica y cultural); (2) la redefinición de la cooperación española en un contexto de grandes recortes en las partidas destinadas a la política de desarrollo internacional; y (3) los asuntos migratorios que, en un contexto de elevadísimo desempleo, están marcados por la necesidad de gestionar la siempre difícil integración de los inmigrantes de segunda generación y, al mismo tiempo, atender a la salida aún moderada de españoles en búsqueda de mejores perspectivas.

(2.1) Futuro del euro y evolución de la economía internacional

En paralelo a los grandes cambios estructurales que van perfilando un gradual cambio de paradigma como consecuencia del proceso de globalización, la economía española se enfrenta a importantes retos internacionales de carácter inmediato. Los principales riesgos y desafíos en este año pueden dividirse entre los que tienen que ver con la evolución de la crisis de la zona euro y los externos.

Como ya se ha dicho, el foco económico exterior de mayor interés para España estará, fuera de toda duda, en Europa. A lo largo de 2013 debería aclararse si se necesitará o no un rescate, si se darán los importantes pasos previstos para avanzar en la unión bancaria – como primera pieza de una profundización general en las bases de la Unión Económica y Monetaria (UEM)– y si, en caso de que no se produzcan eventos adversos inesperados, a finales de año puede llegar el crecimiento. En lo relativo al rescate, la pregunta clave es si la situación de bonanza que se está viviendo desde finales de 2012, y que permite a España financiarse a precios algo más razonables, se consolida o no. Es cierto que el coste de la deuda ha disminuido, pero lo ha hecho en menor medida que en otros países periféricos (a principios de febrero la prima de riesgo española está más cerca de la portuguesa que de la italiana) y se mantiene desde luego el peligro de que los mercados decidan comprobar si la declaración del presidente del BCE –Mario Draghi, quien afirmó que haría lo necesario para salvar al euro– va más allá de la retórica. De hacerlo, forzarían a España a solicitar la activación del programa de compras de deuda pública en el mercado secundario (bautizado como OMT, *Outright Monetary Transactions*) por parte del BCE, y habrá que ver si Alemania –que celebra elecciones generales en septiembre– no pone obstáculos a su implementación por miedo a posibles efectos inflacionistas a largo plazo.

Tampoco puede descartarse completamente un empeoramiento imprevisto de la situación que dispare las tensiones en torno al euro, ya sea por un *shock* asimétrico con origen en Oriente Medio o por una gradual pero imparable pérdida de confianza en el euro por parte del mercado, aun después de la intervención del BCE. Ese escenario exige: (1) en el peor de los casos, que se diseñen planes de contingencia para la eventualidad –no probable pero tampoco imposible– de ruptura de la moneda común; y (2) en el mejor de los casos, que España impulse con decisión la negociación de una UEM mejorada que

contribuya a la irreversibilidad del euro. En la hoja de ruta para tal objetivo, construida sobre los cuatro pilares de las uniones bancaria, fiscal, económica y política, 2013 será clave en el camino hacia la unión bancaria. Y aunque la recapitalización directa de la banca no llegará a tiempo para que las instituciones españolas puedan beneficiarse de ella, el establecimiento de un supervisor único a finales de 2013 mandaría una poderosa señal a los mercados de que la UE está dispuesta a avanzar para romper el círculo vicioso entre deuda pública y bancaria. Esto sería especialmente beneficioso para España, no sólo por lo que supone en cuanto a mayor capital político invertido por los países de la UEM en su moneda, sino también porque los problemas del sector financiero y la falta de crédito son percibidos en el exterior como el obstáculo principal para el dinamismo económico.

En lo que a la vuelta al crecimiento se refiere, mucho dependerá de la evolución de las economías de la UE, que es el principal mercado de exportación español en un contexto en el que el sector exterior está llamado a ser el más importante motor del crecimiento. La reciente aprobación del marco financiero plurianual de la UE para 2014-2020, en el que España no ha salido mal parada, o las posibles actuaciones del Banco Europeo de Inversiones y otros paquetes de estímulo que se decidan a nivel europeo, pueden servir de apoyo adicional al crecimiento aunque su potencialidad resulta limitada. Mucho más importante y efectiva podría resultar la relajación de los objetivos y plazos de cumplimiento de déficit por parte de las instituciones europeas. En la medida en que se evite que el exceso en la velocidad de la consolidación fiscal ahogue el incipiente crecimiento, se podría comenzar a ver la luz al final del túnel de la recesión. Sin embargo, eso no debería justificar una actitud complaciente. Con o sin la presión de Europa, España todavía necesita profundizar en las reformas estructurales para lograr un crecimiento más sostenible: el sistema fiscal necesita cambios en profundidad, los mercados (sobre todo de servicios) precisan de más competencia, el sistema de pensiones requiere de nuevas reformas y amplios ámbitos de las administraciones públicas deberían ser repensados.

Más allá de Europa, la economía española deberá prestar atención en 2013 a otros tres focos de posibles problemas. Primero, el debate sobre el aumento del techo de endeudamiento público en EEUU, que debe resolverse para evitar que la primera economía del mundo entre técnicamente en *default*. Aunque se trata de un tema que atraerá mucha atención mediática y generará volatilidad e incertidumbre en los mercados internacionales –ya que un impago de deuda pública por EEUU sería un “evento” sistémico que paralizaría la economía mundial– es muy probable que la situación se termine resolviendo a tiempo. El segundo riesgo para la economía global, y que también afectaría a España porque podría socavar la recuperación mundial, remite a Asia Oriental y los problemas derivados de un posible deterioro interno acelerado de la economía china o una intensificación de las tensiones nacionalistas y proteccionistas que diese, por ejemplo, continuidad al conflicto político y comercial que se produjo en 2012 entre China y Japón a cuenta de disputas territoriales. Por último, la tercera fuente de problemas sería un aumento del precio del petróleo desencadenado por un empeoramiento de la situación

geopolítica en Oriente Medio. Las posibles derivadas de la guerra civil que se libra en Siria, un hipotético ataque israelí a Irán u otras tensiones conectadas al desarrollo de su programa nuclear, y complicaciones a la navegación en el estrecho de Ormuz o el Canal de Suez, son algunos de los escenarios –no muy probables pero sí posibles– de aumento de la conflictividad que producirían una escalada de precios. Esto podría suponer un duro golpe para una economía mundial que, aunque se espera que mantenga su crecimiento por encima del 3% en 2013 (sobre todo por el dinamismo de las potencias emergentes), ya se está desacelerando. No obstante, en ausencia de *shocks* de oferta, los fundamentales del mercado del petróleo no apuntan a subidas fuertes de precios, que incluso podrían relajarse a lo largo del año.

(2.2) La Marca España y la diplomacia económica y cultural

La constitución en 2012 del Alto Comisionado y del Consejo de la Marca España han supuesto la plasmación orgánica de un proyecto gubernamental de acción exterior expresamente conectado a la crisis económica y a la simultánea pérdida de imagen internacional que viene sufriendo el país en los últimos años. La idea, impulsada personalmente por el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, consiste en poner la acción diplomática al servicio de la mejora de la imagen-país para respaldar la posición de España en los ámbitos político, económico-empresarial y científico-cultural. Aunque la vocación del proyecto Marca España es estratégica y a largo plazo, 2013 será importante por dos motivos. Por un lado, porque se culminará su puesta en marcha institucional y se tendrá que diseñar el llamado Plan Anual de Acción Exterior, que por primera vez incluirá los objetivos a alcanzar en un plazo temporal breve. Por otro lado, y en la medida en que el prestigio exterior de España siga sufriendo a lo largo de este año –en el que previsiblemente se asistirá a tratamientos negativos por parte de la prensa internacional de fenómenos como el desempleo, la corrupción, la contestación social o el independentismo– el Gobierno verá cómo se ponen a prueba sus todavía endebles instrumentos de diplomacia pública a los que, en teoría, este proyecto pretende fortalecer.

En la actual coyuntura de crisis, el planteamiento de la Marca España ha primado la actuación de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas, a través de lo que el Ministerio de Asuntos Exteriores viene denominando diplomacia económica. De hecho, la exportación de bienes y servicios, los buenos resultados de las multinacionales españolas en otros países y el aumento del turismo son tres elementos positivos que en 2013 contrastarán con una demanda interna muy deteriorada por el desempleo y las políticas de austeridad presupuestaria. Por ejemplo, las exportaciones españolas a los países del Magreb y Turquía han llegado a triplicarse en los últimos años, y esta tendencia positiva no debería verse interrumpida, dado que el potencial de crecimiento es aún muy amplio al ser el punto de partida llamativamente modesto. En cambio, la protección de las inversiones en el exterior puede resultar menos sencilla ya que, como pudo constatarse el año pasado en Argentina y Bolivia, la debilidad política y económica española puede estimular los ataques a determinadas empresas, sobre todo del sector energético. Y es que,

en un contexto esperado de precios elevados de los hidrocarburos, es previsible que se mantenga la corriente de nacionalismo energético y se den nuevos episodios de nacionalizaciones y de empeoramiento de las condiciones de acceso a estos recursos, por ejemplo de la fiscalidad o de la regulación tarifaria.

Junto a esa internacionalización de contenido primordialmente empresarial, la otra gran dimensión de la proyección española en el exterior –es decir, la acción cultural, educativa y científica– se enfrenta a un año también marcado por la crisis y los recortes. El Instituto Cervantes, que ha visto reducido su presupuesto un 14% para este año, tendrá que hacer esfuerzos de autofinanciación para no cerrar ninguno de sus 67 centros ni reducir su plantilla. La austeridad presupuestaria se compensa con la buena salud de la demanda del aprendizaje del español –sobre todo en Asia– y de su creciente uso en Internet y las redes sociales, donde es ya el segundo idioma más utilizado del mundo. También se presenta complicada la atracción de estudiantes extranjeros al sistema universitario español, si se tiene en cuenta el aumento de los precios de las matrículas y los recortes en las aportaciones públicas a los programas de becas y a la Fundación Carolina. Finalmente, por lo que respecta a la investigación y el desarrollo tecnológico, el impacto de la austeridad no se notará tanto en este año –en el que incluso seguirán produciéndose buenas noticias sobre la capacidad innovadora de algunos proyectos españoles, sobre todo en el ámbito de la ingeniería, la energía eólica, la biotecnología, la desalinización o ciertas especialidades médicas– pero los recortes que se han decidido recientemente tendrán con total certeza efectos negativos en el medio plazo.

(2.3) Cooperación internacional y desarrollo

Salvo que en 2013 se produzca alguna catástrofe natural o una emergencia humanitaria internacional causada por un conflicto bélico –lo que podría ocurrir, por ejemplo, en el caso del Sahel o Siria–, los principales retos que se plantean para la cooperación española en el nuevo año son fundamentalmente de agenda y están vinculados a la puesta en marcha del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (IVPD) aprobado en diciembre de 2012, en un contexto de importantes recortes presupuestarios para la ayuda oficial al desarrollo (AOD). El IVPD es un plan continuista y conservador en algunos aspectos –como, por ejemplo, en la gran variedad de sectores de intervención de la cooperación– pero también ambicioso, aunque poco preciso, por expresar una voluntad de pasar desde una cooperación basada en la ejecución de actividades a otra centrada en el conocimiento y los resultados.

En diversas intervenciones públicas, el secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Gonzalo Robles, ha definido la aprobación del Plan como un punto de partida y no de llegada de la política de cooperación en la actual legislatura. Y el camino a recorrer a partir de ahora se traduce en siete grandes retos.

En primer lugar, el objetivo posiblemente más importante y complicado en la coyuntura actual consistiría en lograr frenar la caída de la AOD. La política de cooperación internacional al desarrollo ha sido una de las más afectadas por los recortes fiscales iniciados en 2010. Según datos de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE), la caída acumulada en los tres últimos ejercicios fiscales podría rondar el 70% respecto de los niveles de 2009. Parece importante que este descenso se frene en 2013, dadas las implicaciones que esto puede tener en términos de impacto en el desarrollo y presencia global de España. Sirva de ejemplo que, con una bajada adicional del ratio AOD/PNB, España podría situarse por debajo del mínimo necesario para formar parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. El problema es que, al margen de si estos recortes resultaban imprescindibles o no, o de si responden únicamente a la presión fiscal, la percepción generalizada es que –en contraste con otros frentes de la acción exterior– la política de cooperación no representa una prioridad estratégica para el actual Gobierno. En este sentido, un reto importante para los actuales responsables de dicha política radica en su capacidad de comunicar al conjunto de la administración, a la cúpula del Gobierno y a la ciudadanía los elementos que definen a la cooperación como una política de estado, como un pilar de la acción exterior de un Estado moderno.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, el actual Gobierno se ha marcado el objetivo de realizar una retirada (ordenada) de algunos países receptores de ayuda. Ciertamente, la dispersión sectorial, geográfica e instrumental de la ayuda española es una de sus debilidades estructurales. A esta dispersión se ha venido sumando desde 2010 una caída continuada –y acelerada en 2012– del gasto dedicado a AOD. El IVPD explicita el objetivo de “cerrar o rediseñar 29 programas país en los próximos cuatro años”. Este camino, ya emprendido el decenio pasado por algunos otros países europeos (quienes se han retirado, principalmente, de América Latina) plantea el reto de diseñar una estrategia de retirada ordenada y correctamente comunicada al conjunto del sistema de ayuda y, muy especialmente, a los países afectados. Existe el riesgo de llevar a cabo retiradas precipitadas y mal comunicadas que enturbien el conjunto de las relaciones bilaterales con el país “graduado”. Se suma, además, la tentación (precisamente por evitar una situación delicada desde el punto de vista político) de “rediseñar” casi todos esos 29 programas sin cerrar ninguno. Esto llevaría a consolidar o incluso aumentar la fragmentación y dispersión de la ayuda española, hasta alcanzar niveles poco compatibles con un mínimo de eficacia e impacto en el desarrollo.

Un tercer reto –planteado como la misión articuladora del conjunto del IVPD y que, como ya se ha dicho, resulta elogiable– es pasar de una cooperación basada en la “actividad” a otra basada en el conocimiento y los resultados. No obstante, esta misión resulta inalcanzable sin una reforma en profundidad de las instituciones del sistema español de cooperación y del conjunto de la Administración General del Estado. A esta reforma deberá acompañar el diseño de un sistema adecuado de identificación y evaluación de los recursos humanos.

El cuarto desafío consiste en recomponer la relación administración-sociedad civil. En el marco de la reducción continuada de los flujos de ayuda, del cambio de gobierno y de presidencia en la CONGDE, se ha producido un distanciamiento entre la administración y, en términos muy generales, el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. En 2013 deberá redefinirse la relación estratégica de la administración con las ONGD, una relación característica y distintiva de la cooperación española. En este ámbito, el reto fundamental para ambos grupos de actores está en construir una relación basada en una visión más estratégica del impacto de la cooperación en el desarrollo.

Otra de las derivadas de la caída del volumen de ayuda es el aumento de la proporción de fondos de ayuda no reembolsable, que pueden contabilizarse como AOD (bajo determinadas condiciones) sin necesidad de computar al déficit. En estos momentos, una parte importante de estos fondos se canaliza a través del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), constituido en 2010. Sin embargo, éste permanece en una suerte de limbo institucional, por lo que sería conveniente que durante 2013 las actividades del FONPRODE terminasen de “casarse” con las de la ayuda no reembolsable en una estrategia común para la cooperación.

Una sexta actuación consistiría en tomarse en serio la necesidad de empezar a evaluar de forma sistemática la política de cooperación. Buena parte de las decisiones que le atañen son difíciles de tomar porque no existe un registro de buenas y malas prácticas. Así, resulta ya ineludible poner en marcha un sistema más transparente y eficaz de evaluación.

Por último, España debe contribuir a la agenda de desarrollo “post-2015”. El IVPD señala con acierto la necesidad de que España adopte una actitud más proactiva en la definición de las agendas internacionales; con la llegada a su fin en 2015 del consenso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio resulta urgente reflexionar sobre el posicionamiento de España en la nueva agenda. Así, por ejemplo, en el espacio iberoamericano se están produciendo avances importantes en la conceptualización y contabilización de la cooperación Sur-Sur (que involucra únicamente a países en desarrollo y emergentes) y la triangular (que involucra, además de los anteriores, a donantes tradicionales). Estas modalidades de cooperación al desarrollo se están perfilando como más adecuadas al “mundo que viene” descrito en la presentación de este texto. Elevar el perfil político de este espacio será también importante en la búsqueda de un papel más activo por parte de España y del conjunto de la comunidad iberoamericana en los procesos de (re)definición de las agendas europea y global del desarrollo.

(2.4) Migraciones

En el terreno migratorio, España se enfrenta a tres desafíos principales en 2013: (1) la gestión de su nueva emigración; (2) la integración de las segundas generaciones de inmigrantes; y (3) el control de los flujos de inmigración irregular que, pese a la crisis, siguen llegando de África.

El fuerte aumento del desempleo ha causado el fin del período de llegada de extranjeros en grandes números que se produjo entre 2000 y 2009, y ha originado el retorno a sus países de origen de muchos de ellos e incluso la salida al exterior de españoles autóctonos, en su mayoría hacia otros países de la UE y América Latina. Esta salida plantea varios retos para los servicios exteriores y la política exterior española, algunos relacionados con la fase inmigratoria en que se encuentra el país, con medidas restrictivas para reducir la inmigración, y otros causados por la ausencia de normas y experiencia en la gestión migratoria en los países de destino. Las noticias en los medios de comunicación de América Latina sobre españoles a los que se ha negado la entrada en frontera o han sido expulsados por carecer de un permiso de residencia son negativas para la imagen española y demandan iniciativas para asegurar que la emigración sea regular. El asesoramiento a las autoridades latinoamericanas de los países que están recibiendo inmigración –en su mayor parte procedente de otros países de la región– ya ha comenzado a través del “Diálogo estructurado UE-América Latina y Caribe sobre migración” iniciado en 2009, y España debe continuar apoyándolo.

Por otra parte, la integración de los emigrantes españoles en el mercado de trabajo local y el acceso a los servicios públicos en el país de destino requieren a menudo apoyo para facilitar información sobre aspectos tales como las demandas de empleo o el acceso a los servicios sanitarios, o gestiones políticas para facilitar acuerdos de homologación de títulos universitarios, gestión que suele ser problemática. Varias representaciones españolas ya se han adaptado a esta realidad y son activas en el desarrollo de servicios pensados para los jóvenes recién llegados. Se trata de un nuevo modelo de atención a la comunidad española –distinto del orientado preferentemente a los antiguos emigrantes o sus descendientes– que debería extenderse a todos los países a los que se está dirigiendo la nueva emigración española. En conjunto, el Gobierno –con los Ministerios de Empleo y de Asuntos Exteriores como protagonistas– debe desarrollar políticas para que esta diáspora española sea un activo para la imagen de España.

En lo que a la integración de los inmigrantes residentes en España se refiere, la llegada a la edad laboral de la segunda generación es un motivo de preocupación porque ocurre en una fase recesiva en la que la incorporación al mercado de trabajo resulta difícil para todos los jóvenes. En el caso de los inmigrantes, a la dificultad general se añade la debilidad de las economías familiares que difícilmente pueden sostener a un adulto en desempleo. En enero de 2012 había en España 285.000 adolescentes de entre 15 y 19 años nacidos en el extranjero (fuera de la UE, o en Rumanía y Bulgaria) y 374.000 de entre 20 y 24 años. Los fenómenos de violencia local protagonizados por adolescentes y jóvenes inmigrantes, que esporádicamente se producen en barrios de las grandes ciudades, son un síntoma del malestar que afecta a este grupo. La experiencia de países europeos con mayor recorrido inmigratorio que España muestra que la integración de las segundas generaciones de migrantes es con frecuencia más difícil que la de sus padres y que puede necesitar medidas específicas de inserción, especialmente a través del sistema educativo.

Por último, por lo que se refiere a la inmigración irregular que sigue llegando desde África, han aparecido nuevas formas de entrada, como la entrada a través de los peñones del Estrecho (accesible uno de ellos a pie en marea baja) o la llegada a nado a Melilla desde Nador. En conjunto, la prevención de la inmigración irregular desde África descansa en una débil arquitectura institucional tanto en la relación con Marruecos (que aún no ha firmado un acuerdo de repatriación con la UE) como con los países de África Occidental con los que diferentes acuerdos están sosteniendo el freno a la salida de inmigrantes irregulares desde sus costas. Es necesario reforzar estos acuerdos para garantizar su eficacia, algo que sólo puede lograrse con la plena participación de la UE.

(3) Los retos de la seguridad

Aunque en esta sección la crisis económica también protagonizará en parte 2013 –pues los recortes de gasto público tendrán un importante impacto en el replanteamiento de las misiones militares o en la reestructuración de las Fuerzas Armadas– existen otros factores relevantes a considerar en el análisis de los retos a la seguridad que apuntan a diversas amenazas que en general tienen su origen en el norte de África y Oriente Próximo. Entre estos riesgos destacan la posibilidad de desestabilización política y de conflictos internos o internacionales en esa amplia zona, el auge del radicalismo y del terrorismo islamista y los problemas de la garantía del suministro energético.

(3.1) Seguridad exterior y defensa

A expensas de un “cisne negro” que produzca una sorpresa estratégica, los retos principales para la política española de seguridad exterior y defensa en 2013 son cinco, que se exponen aquí sin seguir necesariamente un orden de importancia. Como se verá, junto a la necesidad de atender de manera inmediata las convulsiones en su entorno meridional, la mayor parte de los mismos están vinculados de una manera u otra a la necesidad de redefinir la doctrina, las capacidades y la industria militar en un contexto de restricción presupuestaria.

El primer gran desafío consiste en la aplicación de la Estrategia de Seguridad Nacional. Aprobada inicialmente en 2010, aunque estando su revisión prevista para el primer trimestre de 2013, resulta imprescindible ponerla en marcha de forma que se puedan integrar y racionalizar cuanto antes todos los instrumentos, políticas y estrategias sectoriales actuales. De no hacerlo, se perderá la inercia alcanzada y se crearán dudas sobre la voluntad y la capacidad política de llevarlo a cabo. El principal escollo para su aplicación no es doctrinal, sino organizativo, ya que la Estrategia prevé centralizar en la Presidencia del Gobierno la estructura orgánica de gestión de crisis, y ese es un desarrollo muy complejo considerando la fuerte departamentalización de la administración española.

El siguiente reto tiene que ver con la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la adaptación de la política de defensa al nuevo contexto estratégico que describe la Directiva de Defensa Nacional, marcado por las reducciones presupuestarias, el auge de las relaciones bilaterales y el debilitamiento del multilateralismo. La política de defensa tiene que atender a los cambios y reforzar los lazos bilaterales con quienes configuran la agenda de seguridad internacional: EEUU (Rota, Sahel, OTAN) y Francia (OTAN, UE, Sahel), así como el Reino Unido, Alemania, Italia, Polonia y Portugal (Mediterráneo, UE y OTAN). Será difícil llevar a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa completa si antes no se ha comenzado a implementar la Estrategia de Seguridad Nacional, pero en 2013 se deberán poner las bases conceptuales y organizacionales para ella.

En tercer lugar, deberá afrontarse la retirada o reducción de algunas misiones internacionales a lo largo del año (Afganistán y Líbano) y la apertura de otras que pueden iniciarse (Mali, Somalia o Siria). El repliegue de las misiones afgana y libanesa puede ser ordenado si la seguridad en esos países evoluciona como se espera. Pero, en caso contrario, el reto consistirá en organizar planes de contingencia que permitan una salida acelerada y segura de los efectivos desplegados en las zonas españolas de responsabilidad. En el caso de Mali, el problema radica en saber si la misión organizada por la UE –en apoyo a la que a su vez ha organizado la Comunidad de Estados de África Occidental (misión conocida como AFISMA, por sus siglas en inglés), que debe desplegarse tras la operación francesa en curso– resuelve los problemas de seguridad que para España plantea la presencia y reforzamiento del yihadismo salafista en la zona. El planteamiento de contingencia debe dilucidar qué hacer por cuenta propia o junto con los aliados en la zona mientras AFISMA no produzca resultados. En Somalia, la intención europea de trasladar a ese territorio la misión de adiestramiento que se realizaba en Uganda con tropas somalíes plantea problemas de seguridad que antes no existían. En Siria, el problema consiste en determinar en cuál de los escenarios posibles de intervención se debería participar y con qué instrumentos, lo cual podría abarcar desde los humanitarios (como el posible envío de un hospital militar a la frontera turca) a los militares (si hay que asegurar los depósitos de armamento), junto a los diplomáticos o económicos.

En el contexto de este replanteamiento general que implica una reducción de la presencia exterior, España deberá elaborar una estrategia de actuación en la zona geográfica que más afecta a sus intereses estratégicos y que está definida entre el Sahel y el Mediterráneo, entre el Golfo de Guinea y el Canal de Suez, una zona amplia cuyos problemas de seguridad y defensa precisarán en los próximos años la atención permanente de todos los actores públicos o privados de la política exterior y de todos sus instrumentos, incluyendo especialmente los relativos al pensamiento y la prospectiva, en donde se inserta al propio RIE. En esa zona, como evidencian los cambios de los dos últimos años, se gestan algunos de los riesgos más graves a los que tendrán que hacer frente la seguridad y la defensa en el futuro, y 2013 deberá ser el año en que España tome conciencia de la inseguridad estratégica a la que se expone.

El último desafío al que se deberá prestar atención se refiere a la política industrial de seguridad y defensa. España no ha considerado la base tecnológica e industrial de la seguridad y la defensa como un sector estratégico, por lo que no tiene una política clara al respecto. A pesar de ello, y gracias al apoyo de los programas de defensa y del Ministerio, el sector ha conseguido un desarrollo considerable y aporta valor añadido a la economía en términos de empleos de calidad, exportaciones, tecnologías de doble uso e innovación que compiten a nivel global. Ahora que el mercado y los presupuestos de defensa se reducen, es el momento de articular una verdadera política industrial que integre al sector de la seguridad y la defensa en el conjunto de la economía nacional. O España comienza a considerar el sector como estratégico para la economía o su tejido industrial no sobrevivirá para contribuir al nuevo modelo económico que espera a España tras la crisis actual.

(3.2) Terrorismo internacional

Dos años después del inicio de las movilizaciones antiautoritarias del llamado “despertar árabe”, el terrorismo de orientación yihadista se encuentra más extendido que antes en el Norte de África y Oriente Medio y su composición se ha diversificado. Al-Qaeda es hoy una estructura terrorista global cuyo núcleo central, localizado todavía en Pakistán, es poco verosímil que se haya fortalecido durante ese período de tiempo. Pero lo mismo no puede afirmarse respecto a sus extensiones territoriales: al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), al-Qaeda en Irak (AQI) y al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Tampoco es posible sostener que el elenco de entidades asociadas y afines de esas tres ramas de al-Qaeda o de su matriz se haya reducido, pues incluso han aparecido algunas nuevas cuya actividad es además frecuente e intensa.

Ese doble proceso de extensión y diversificación del terrorismo yihadista se aprecia con singular notoriedad en el ámbito que, como se acaba de mencionar, es el del mayor interés geoestratégico para España: el que discurre entre el Magreb y el Golfo de Guinea, particularmente en las demarcaciones occidentales de la franja del Sahel. A lo largo de 2012, AQMI y dos organizaciones estrechamente relacionadas con la misma, el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y Ansar al-Din, se aprovecharon de una oportunidad favorable para instaurar un verdadero condominio yihadista en el norte de Mali. Hasta su desbaratamiento como consecuencia de la intervención militar francesa desarrollada a partir de enero de 2013, dicho condominio yihadista se estaba convirtiendo en un foco de amenaza terrorista para la totalidad de ese país, para la región en su conjunto y, en última instancia, para la propia Europa Occidental.

Esas y otras entidades terroristas, incluidas algunas de formación más reciente, vienen concediendo prioridad al aprovechamiento de las oportunidades que para afectar la estructura y la distribución del poder encuentran en una región del mundo caracterizada por transformaciones políticas inciertas, instituciones estatales a menudo débiles, sociedades precarizadas económicamente en las que adquieren notoriedad algunos

movimientos salafistas, y fronteras muy porosas. Pero AQMI, con su base histórica en suelo argelino y un santuario al noroeste del territorio maliense del cual disponía desde antes de su conformación como extensión territorial de al-Qaeda, es una fuente de amenaza para Europa Occidental en general y España en particular. Sin olvidar al conjunto de organizaciones que, asentadas en otros países con poblaciones mayoritariamente musulmanas, amenazan a los ciudadanos e intereses españoles, dentro y fuera de los mismos.

Los retos que plantea el actual terrorismo yihadista, en cualquiera de sus potenciales manifestaciones, reclaman el mantenimiento y constante actualización de las capacidades policiales y de inteligencia, así como de las militares, imprescindibles para prevenirlo y combatirlo eficazmente. Su carácter global obliga a una efectiva cooperación internacional, que desde una óptica española debe priorizar tanto a los países de la UE y EEUU como a los del denominado “Estrecho Ampliado”. Igualmente, es necesario actuar decidida y coordinadamente, a distintos niveles de gobierno e implicando a la sociedad civil, sobre las situaciones y los actores que, dentro de la sociedad española, facilitan procesos de radicalización yihadista en segmentos específicos de las comunidades musulmanas.

(3.3) Seguridad energética y cambio climático

Los grandes retos estratégicos internacionales para la política energética y climática española son en gran medida permanentes y, por ello mismo, no cambian de forma radical de año en año. No obstante, el reciente ataque a una importante planta gasista en Argelia introduce un elemento añadido de carácter coyuntural que merece especial atención. A título más general, el año 2013 nace marcado en clave interna por las medidas de reforma energética del Gobierno y sus implicaciones de seguridad en el suministro. A lo largo del mismo se deberá dilucidar el futuro de la central de Garoña, consolidar un modelo razonable de despliegue de renovables y propiciar un marco regulatorio que mantenga la flexibilidad y diversificación de fuentes y orígenes del sector energético español, algo especialmente importante ante el ascenso de los riesgos geopolíticos en regiones abastecedoras de España. De ahí que deba transmitirse a los consumidores que en el precio que pagan por la energía se incluye el coste de asegurar el suministro.

Además del desafío de mantener y, si fuese posible, aumentar la diversificación geográfica y por fuentes, los retos previsibles de la política energética internacional española son: (1) la transposición del acervo comunitario energético, destacando en 2013 la normativa de eficiencia incluida en los grandes paquetes de política energética de la UE; (2) el mantenimiento de la presión política para acometer las interconexiones eléctricas y gasísticas con Francia, fomentando el corredor europeo occidental del gas; (3) la imprescindible, dadas las recientes medidas sobre renovables, reevaluación de los objetivos y del papel de España en el plan solar mediterráneo y el proyecto *Desertec*, actualmente bloqueados; (4) la mejora de la interlocución con Libia para posicionarnos

adecuadamente en el sector energético del país; y (5) el diseño de una visión estratégica que encaje el papel de un suministrador clave como es Argelia.

Precisamente en relación con Argelia –y debido al ya mencionado ataque a la importante planta gasista de In Amenas– en 2013 será necesario prestar una atención especial a la seguridad. Este grave incidente, seguido por otros menores, ha supuesto el primer desbordamiento en el Magreb de la crisis originada en Mali. Ciertamente, se trata de una planta alejada de los campos con intereses españoles (en particular los de Cepsa y Repsol). Considerando el incremento de la seguridad de las instalaciones energéticas que previsiblemente se derivará del incidente, no parece que los intereses inmediatos de las empresas españolas corran riesgos significativos, más allá de problemas logísticos y del aumento de los costes de seguridad. Con las medidas de seguridad adecuadas tampoco deberían peligrar los abastecimientos argelinos de gas a España (más del 40% de las importaciones de gas españolas). Incluso si ocurriese un incidente aislado que afectase a alguna de las infraestructuras de suministro, éste podría gestionarse por las empresas, dada la buena diversificación de los suministros de gas españoles y la resiliencia del sector. No obstante, el ataque tiene implicaciones relevantes para la geopolítica de la energía en la región. En primer lugar, la invulnerabilidad de las instalaciones energéticas argelinas ha sido puesta en cuestión, algo que ni siquiera ocurrió durante la larga guerra civil larvada que padeció el país en el pasado. La acción terrorista plantea la posibilidad de que ataques semejantes puedan extenderse a Libia, con una situación de seguridad más precaria. Los mercados reaccionaron inicialmente con un alza de los precios que refleja el aumento de la tensión geopolítica en la región. Aunque es de prever que Argelia actuará con decisión para prevenir ataques semejantes en el futuro, el episodio de In Amenas puede tener consecuencias a largo plazo si añade más dudas a las que las compañías internacionales ya tienen hoy (debido a obstáculos fiscales y legales) para invertir en futuros proyectos de exploración y desarrollo, tanto en Argelia como en Libia. Como se ha señalado en el epígrafe anterior relativo a la defensa, esta situación muestra que la UE, y España, no pueden permanecer ajenos al deterioro de la seguridad en el espacio saheliano-sahariano. Aunque los riesgos energéticos inmediatos parezcan relativamente menores y fácilmente gestionables, interpelan a la UE y sus Estados miembros más afectados, como Italia y España, a diseñar una estrategia creíble en la región capaz de prevenir que episodios como los del ataque a la planta gasista se repitan. En el caso particular de Argelia, llama la atención que unas relaciones bilaterales cordiales en lo diplomático y boyantes en lo económico se vean descompensadas en aspectos claves como los relacionados con la seguridad regional, y que ambos elementos no se integren en un concepto estratégico global.

Por último –aunque no en último lugar de importancia–, otro gran reto a la seguridad de los españoles remite a la lucha contra el cambio climático. Aunque esta acción tiende a verse perjudicada por una sensación de reto a más largo plazo en comparación con las urgencias de garantizar el suministro energético, lo cierto es que 2013 será un año importante en el que se percibirán las implicaciones para la política climática y energética

derivadas de la COP 18 y de la Cumbre de Río+. El declive relativo de la agenda climática en el escenario internacional –conectado a un contexto de crisis económica que favorece la menor atención– afecta a España en la medida en que los países mediterráneos se encuentran entre los potencialmente más afectados por el cambio climático, pero también por el papel de las energías renovables en las estrategias de mitigación. El nuevo énfasis en la lucha contra la pobreza energética implica igualmente un mayor potencial de las renovables en el futuro. Mantener la lucha contra el cambio climático en un lugar destacado de la agenda energética exterior española sería tanto una señal de consistencia de política energética como un apoyo a la imagen del país y de sus empresas en el exterior.

(4) Las relaciones exteriores

En esta última sección se realiza un repaso por regiones de lo que puede deparar 2013 en las relaciones exteriores de España. Los cuatro grandes espacios en los que se inserta tradicionalmente el país –y que en consecuencia son prioritarios para su acción diplomática– se exponen siguiendo un orden geográfico que corre en sentido inverso a las agujas del reloj: la UE, la relación transatlántica, el espacio iberoamericano y el Mediterráneo. La sección se cierra con una mención a la región asiática, a la que una diplomacia media con aspiraciones globales como la española no puede dejar de prestar atención.

(4.1) Europa y la integración europea

Una de las lecciones más interesantes de 2012 fue comprobar cómo unos cuantos procesos electorales en algunos países europeos superaron en seguimiento político y mediático a los desarrollados en ese mismo año en las grandes potencias económicas o militares del mundo. Si las presidenciales francesas de mayo llegaron a rivalizar con las estadounidenses de noviembre, las elecciones holandesas superaron seguramente en interés a las celebradas más tarde en Japón. Pero lo más llamativo fue sin duda la preocupación con que se siguió el doble proceso electoral en la pequeña Grecia; un país que hasta ese momento nunca había atraído la atención en España y cuyos sondeos y resultados se escrutaron con mucha más atención que la que, por ejemplo, mereció la vuelta al poder de Vladimir Putin en Rusia. Estos tres ejemplos –cuyo desenlace influyó de manera directa en el desarrollo de la crisis económica que vive España– sirven para ilustrar la absoluta prioridad que supone Europa para la acción exterior española y, al mismo tiempo, el carácter híbrido de esta relación: cada vez más interconectada a la política interna o a los Ministerios de Economía y Finanzas y en cambio menos a la actuación diplomática.

Como quiera que sea, está claro que la relación con los principales socios europeos (Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido, Portugal y Polonia) y la atención al proceso de integración europea protagonizarán la actuación internacional del presidente del Gobierno y, en gran medida, del Ministerio de Asuntos Exteriores durante 2013. Se trata,

como ya se ha apuntado en la sección inicial y en el epígrafe dedicado a la economía, de un año crucial para definir el desenlace más o menos propicio de la crisis del euro, que estará marcado tanto por las elecciones en Italia (febrero) y sobre todo, en Alemania (septiembre), como por los avances en la negociación de la Europa que salga de la crisis, después de haberse alterado las reglas del juego y los equilibrios tradicionales entre instituciones y entre Estados, con un eje franco-alemán algo deteriorado. La posición vulnerable de España durante este proceso conlleva un importante riesgo de salir perjudicada en el resultado final –tal y como se ha visto ya en la segunda mitad de 2012 con el retraso a la unión bancaria– por lo que resulta especialmente necesario realizar cuanto antes un buen diagnóstico de la futura UE que interesa a España en el terreno económico y político, para tener al menos claro hacia dónde se debe tratar de orientar la negociación. Tras la aprobación del marco para los presupuestos del período 2014-2020 vuelven a la mesa de negociaciones el rediseño institucional, la cesión de soberanía o las fórmulas de solidaridad, aunque es posible que el proceso quede semiparalizado hasta el otoño, después de las elecciones alemanas.

Las relaciones bilaterales y las posibles coaliciones cambiantes –de Estados deudores frente a los acreedores o de países con moneda única frente a los no miembros de la Eurozona– serán muy importantes para una España débil. Madrid quiere complacer a cualesquier gobierno que haya en Berlín (ya sea el tercero de Angela Merkel o el primero de Peer Steinbrück), agradar al de París pese a las diferencias ideológicas con Hollande y conectarse con el de Roma, especialmente si tiene carácter europeísta y puede alzar su voz frente a los Estados septentrionales. Con Londres, en cambio, dada su posición voluntariamente periférica en el debate sobre el euro, la relación política será modesta, aunque España mirará con atención los desarrollos en Escocia. Por último, y además del mantenimiento de las relaciones de vecindad con Lisboa, España puede avanzar en 2013 su aproximación estratégica a la muy activa Varsovia, cuyo ingreso en la UEM puede resultar especialmente importante para avanzar en una irreversibilidad de la moneda única que, como ya se ha mencionado antes, aun no está garantizada. Pero también será importante la relación con las instituciones comunes y, en particular, con la Comisión a propósito del cumplimiento del objetivo de déficit y con el BCE ante la eventualidad de un posible rescate que, *a priori*, tendría una fórmula encubierta a través de las OMT en el mercado secundario.

De modo simultáneo, España debe identificar las sinergias, las complementariedades y también las áreas de no coincidencia entre su política exterior y la que está definiendo la UE con los instrumentos del Tratado de Lisboa. Es un proceso paralelo al de la gestión de la crisis del euro pero no divorciado del mismo, pues resulta claro que el SEAE no alcanzará velocidad de crucero ni credibilidad internacional en tanto no se solventa el futuro de la moneda. Y, a su vez, es un proceso que se retroalimenta ya que la capacidad de la UE para demostrarse como útil para abordar los desafíos de la globalización ayudará a recuperar la confianza en el euro por parte de los actores externos e internos. En este sentido, 2013 parece que será un año relevante. En el capítulo de las herramientas

y capacidades necesarias está previsto que la alta representante elabore durante el primer semestre del año una revisión del funcionamiento (y las disfuncionalidades) del SEAE en sus primeros tres años de existencia. Asimismo, es una tarea aún pendiente que este cuerpo diplomático defina cómo piensa complementar la acción exterior de los Estados miembros. Por lo que se refiere a la doctrina, en mayo se presentará al Consejo el resultado de un proceso de reflexión sobre la necesidad de dotar a la UE de una Estrategia Global Europea (*European Global Strategy*). El resultado de este ejercicio iniciado por cuatro Estados miembros (Suecia, Polonia, Italia y España) y encargado a cuatro *think-tanks* de sus respectivos países (entre los que se encuentra el RIE) pretende ser un punto de partida para elaborar una narrativa atractiva y ambiciosa para la UE.

(4.2) EEUU y la relación transatlántica

En las relaciones entre España y EEUU destacarán en 2013 tres grandes ámbitos: el económico, el de seguridad y defensa, y los temas relacionados con Internet y la propiedad intelectual, en el marco de la lucha contra la piratería internacional.

En el terreno económico, que tradicionalmente no ha sido el protagonista en las relaciones bilaterales pero que cobra prioridad en el contexto de crisis, destaca el nuevo Convenio para evitar la doble imposición entre España y EEUU, que tendrá sus repercusiones en las inversiones de residentes norteamericanos en España y de residentes españoles en EEUU (la inversión de capital español en EEUU se ha triplicado desde 2006 hasta alcanzar los 50.000 millones de dólares, lo que convierte a España en el undécimo mayor inversor mundial en EEUU y a ese país en el tercer destino de la inversión española). También debe mencionarse la lucha contra el fraude fiscal, pues habrá que implementar el acuerdo firmado en 2012 para la aplicación del FACTA (*Foreign Account Tax Compliance*). Por otro lado, y ya en el terreno de las relaciones transatlánticas entre Washington y la UE, avanza la idea de un acuerdo de libre comercio en cuyas negociaciones –que se anuncian muy complejas– debería estar presente la diplomacia económica española.

En lo que se refiere a la seguridad y la defensa, y como ya se ha apuntado, destaca la firma del II Protocolo de Enmienda del Acuerdo bilateral de Cooperación para la Defensa con EEUU, para amparar la presencia en Rota de cuatro destructores *Aegis* de la marina de EEUU, que se enmarcará tanto en el ámbito bilateral como en el de la OTAN. El objetivo principal es la participación española en el sistema de defensa de la OTAN contra misiles balísticos, pero también aporta un valor añadido a la estabilidad en el Mediterráneo. Rota es crítica para operaciones navales y aéreas en la zona más allá de la defensa antimisiles, como subrayó el secretario de Defensa saliente Leon Panetta en una reciente visita a España (puede señalarse, aunque apenas se haya mencionado, el papel de la base de Rota en la respuesta norteamericana tras los ataques en el consulado de Bengasi en el que murió el embajador Stevens). También se espera un refuerzo de la cooperación del Cuerpo Nacional de Policía con EEUU en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la ciberdelincuencia, tras un encuentro en septiembre pasado en Washington.

Por último, deben señalarse las cuestiones relativas al respeto a la propiedad intelectual. En abril de 2012, Washington eliminó a España de la “lista negra” de la piratería gracias a la aprobación de la “Ley Sinde”. La lista, elaborada a partir de las recomendaciones del conglomerado de creadores Alianza Internacional de la Propiedad Intelectual (IIPA, por sus siglas en inglés), venía recomendando desde 2008 la inclusión en su informe anual y la consiguiente adopción de sanciones. Pero, pese a este avance, en 2013 EEUU seguirá presionando pues sigue preocupado, por ejemplo, con la no criminalización del uso de redes P2P para el intercambio de material. De hecho, no es descartable que España vuelva a esa temida lista en este año si a ojos de Washington no se han cumplido las expectativas de que la nueva legislación iba a mejorar el control con respecto a la copia ilegal de contenidos.

(4.3) Latinoamérica y el sistema iberoamericano

Nada más comenzar el nuevo año se ha producido ya la primera actividad importante para la diplomacia española en América Latina durante 2013. La Cumbre CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe)-UE, que es la primera que se celebra bajo este formato pues antes eran ALC-UE, ha puesto sobre el tapete el futuro de la relación de la UE con América Latina y el papel que España puede, debe y quiere jugar. La credibilidad española aumentaría si la política latinoamericana de España, más allá de la crisis, logra presentarse como una política de Estado y no de gobierno o de partido. Pero además de este gran desafío a largo plazo, otras tres cuestiones marcarán el año.

En primer lugar, la implementación de la reforma del sistema iberoamericano y la sucesión de Enrique Iglesias al frente de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La puesta en marcha del grupo de trabajo dirigido por Ricardo Lagos para poner al día las relaciones iberoamericanas (no sólo convirtiendo las cumbres en bienales) tendrá en 2013 su pico de actividad. Habrá que definir el futuro del sistema, el funcionamiento de las cumbres, la actividad entre ellas, la financiación de la SEGIB y su estructura, su posible descentralización (mayores y más poderosas oficinas en América Latina), la coordinación con las Cumbres CELAC-UE, y por supuesto, la identidad del sucesor de Enrique Iglesias. Muchas de estas cuestiones deberán decidirse antes de la Cumbre Iberoamericana de Panamá que tendrá lugar en octubre próximo. Además de las cuestiones relativas a los mimbres institucionales del espacio iberoamericano, otro reto significativo está en la capitalización y visualización del avance político producido en determinados ámbitos como, por ejemplo, y tal y como se ha señalado antes, en cooperación al desarrollo.

En segundo lugar, es necesario recuperar el terreno perdido por España como consecuencia de la crisis y de la falta de protagonismo de la AOD. Respecto de lo primero, esto implicaría definir un decálogo preciso de prioridades para la región, centradas en el impulso de las relaciones bilaterales con los países más importantes, algunos de los cuales dejarán de ser receptores de ayuda española en el corto y medio plazo. En este sentido la apuesta clara debe ser por México y Brasil, pero también por Chile, Colombia, Perú y otros países más abiertos a la globalización. La presencia de España como observador de

la Alianza del Pacífico podría dar lugar a iniciativas concretas. En cuanto a lo segundo, es importante pensar la reducción de la ayuda y el fortalecimiento de nuevas modalidades de cooperación como parte de un mismo proceso.

Finalmente, hay que ir concretando el papel que España desea desempeñar en la región ante la perspectiva (al parecer cada vez más próxima) de una América Latina sin Hugo Chávez y los hermanos Castro. El estado de salud del primero y la avanzada edad de los segundos obligan a pensar en posibles escenarios y en una estrategia a desarrollar en una etapa post-bolivariana y post-castrista pues, aun cuando en un primer momento se formen gobiernos en Venezuela y Cuba que sean leales a sus antecesores, nada seguirá siendo igual ni en estos países ni en el conjunto de la región. En este punto se juegan varias cuestiones como el futuro de la OEA y un renovado papel protagonista de EEUU, que podría interesar a España y a la UE ante la creciente presencia de los países del bloque ALBA y de otros actores extrarregionales como China, Irán o Rusia. El desarrollo de la Cumbre de las Américas 2015, en que Venezuela desea contar con Cuba, permitirá auscultar el futuro inmediato de la relación. Con la vista puesta en este escenario, y sin dejar de tener en cuenta la postura de los actuales gobiernos de la región para no despertar reticencias sobre supuestas injerencias externas, España podría retomar su apoyo a las políticas de promoción de la democracia que no ha podido desarrollar durante estos años.

(4.4) Magreb y Mediterráneo oriental

El sur del Mediterráneo seguirá experimentando turbulencias políticas y sociales durante 2013, y es de prever que algunos de los fenómenos asociados al llamado “despertar árabe” se intensifiquen. España, por su posición como frontera inmediata con el Magreb, debe asumir un doble papel: por un lado, apoyar de forma bilateral y en foros multilaterales las transiciones democráticas en su vecindario meridional y, por otro lado, preparar planes de contingencia en previsión de situaciones de inestabilidad que comprometan sus intereses y seguridad. Ambas tareas deben ir en paralelo, sin primar a una en detrimento de la otra.

El primer reto al que necesariamente se enfrentará la política exterior española en el Mediterráneo occidental, tanto en 2013 como en años sucesivos, es la estabilidad política en el Magreb. Las razones de fondo que propiciaron el inicio de las revueltas antiautoritarias en otros países árabes (malestar social, penurias socioeconómicas, corrupción, falta de expectativas de la juventud, etc.) siguen presentes allí donde no ha habido cambio de régimen, como es el caso de Argelia y Marruecos. A esto hay que sumar las crisis que se podrían producir en un escenario de sucesión presidencial en Argelia o de cuestionamiento de la jefatura del Estado en Marruecos. Al mismo tiempo, aquellos países que ya han iniciado sus transiciones (Egipto, Libia y Túnez) se enfrentan a grandes dificultades, como la caída de ingresos, los escasos avances producidos bajo las nuevas autoridades en materia socioeconómica, la debilidad relativa de las actuales estructuras estatales y los intentos de descarrilar los procesos por parte de actores antidemocráticos

internos y del exterior. Para España y sus socios europeos, la cautela se hace necesaria a la hora de actuar en un contexto tan lleno de incertidumbres, aunque esa cautela no debería confundirse con un apoyo sin reservas al *statu quo* o con la inacción, pues algunos problemas no harían más que agravarse.

Un segundo reto a tener en cuenta en el convulso escenario norteafricano se refiere a un escenario –en apariencia poco probable pero tampoco del todo inverosímil– en el que las presiones internas lleven a sus autoridades a querer desviar la atención de sus opiniones públicas mediante la búsqueda de conflictos con el exterior. Existen precedentes en ese sentido si se atiende al historial de las pendulares relaciones hispano-marroquíes, sobre todo cuando se detecta fragilidad en la situación política interna en España (tensiones territoriales, crisis económica, debilidad institucional), y se han producido con independencia del color político del gobierno de turno. Esos “pulsos” podrían manifestarse mediante diversos procesos, como la intensificación de las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla o los islotes españoles, el incremento de la presión migratoria procedente del África subsahariana y del Magreb, el auge de discursos populistas –tanto nacionalistas como religiosos– que pongan a España en el centro de sus reivindicaciones, así como la creación de un clima más hostil hacia la presencia económica y empresarial española. El reto para la política exterior de España consiste en saber anticiparse a procesos de ese tipo y, aunque parezcan poco probables, contar con un abanico de respuestas previstas con antelación y con una buena política de comunicación, orientada tanto hacia la opinión pública nacional como a las de los países del sur.

El último de los grandes retos a tener en cuenta apunta a los escenarios de conflicto y posibles enfrentamientos bélicos en el Mediterráneo oriental. A los conflictos tradicionales hay que sumar actualmente los siguientes: una Siria sumida en un devastador conflicto interno que puede desestabilizar toda la región desde Turquía a el Mashreq e, incluso, forzar una intervención de una comunidad internacional fragmentada; un gobierno israelí cuyas políticas alejan las perspectivas de una paz negociada con los palestinos; un Egipto inmerso en una transición convulsa, en la que las fuerzas islamistas están mostrando tendencias autoritarias y excluyentes, lo que está generando amplia contestación social; un Irán que sigue aspirando a convertirse en un actor central en Oriente Medio y en el Golfo Pérsico, y que mantiene sus pulsos con varios vecinos y potencias internacionales; unas monarquías árabes, como la jordana, que ven crecer el descontento social y dependen del exterior para su supervivencia; y, por último, unos EEUU hastiados y sobrepasados por las transformaciones regionales que muestran unos deseos crecientes de mantenerse en un segundo plano. Ciertamente, el Mediterráneo oriental le queda lejos a España, pero de lo que allí ocurra dependerá en buena medida su garantía de acceso a los recursos energéticos de Oriente Medio.

(4.5) Asia-Pacífico

Los retos principales a los que España deberá hacer frente en Asia siguen estando vinculados a cómo gestionar el acercamiento a esta amplia y remota región que, sin ser prioritaria en sí misma para la política exterior española, sí requiere una atención especial en el marco más amplio de la acción exterior (posicionamiento diplomático, presencia empresarial y proyección cultural) debido fundamentalmente al enorme y creciente peso de China, Japón y otras potencias emergentes en la globalización.

Una vez tomada la decisión de no renovar el Plan Asia-Pacífico, el Gobierno deberá fomentar por otras vías un mayor acercamiento a la región en los planos político, económico y cultural. Los contactos diplomáticos –al margen de los bilaterales– deberán hacerse a través del proceso ASEM (*Asia-Europe Meetings*). Este año no está prevista una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de ASEM, pero sí una reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Nueva Delhi, en noviembre. En cuanto a la presencia comercial e inversora de las empresas españolas en Asia, su eventual incremento dependerá de las estrategias de localización de las mismas, que contará con el apoyo importante de las visitas oficiales. En los últimos años, esas visitas –de ministros, del presidente del Gobierno y del Rey– se han producido con frecuencia, lo que debería verse continuado e incluso intensificado. Finalmente, los contactos culturales dependerán principalmente de Casa Asia, cuyo presupuesto se ha reducido sustancialmente, por lo que las relaciones entre las respectivas sociedades dependerán en no poca medida, de los encuentros europeos y de los que puedan organizar los *think-tanks* españoles.

A título más general, las autoridades españolas deberán tomar contacto con los nuevos dirigentes de China con ocasión de la celebración, en marzo, de la Asamblea Popular Nacional (que nombrará presidente a Xi Jinping y primer ministro a Li Keqiang). Otra acción que debe emprender la diplomacia española es hacer todo lo posible para que el Año de España en Japón (octubre 2013-junio 2014), que se solapa en parte con el Año de Japón en España (junio 2013-julio 2014) sirva realmente para fomentar las relaciones bilaterales. Los precedentes (por ejemplo, el Año de España en China) mostraron algunas debilidades, que habrá que corregir en esta ocasión. Finalmente, y a pesar de las restricciones presupuestarias, España debería hacer un esfuerzo mayor por garantizar el éxito de los Foros y Tribunas que se han creado con algunos países asiáticos. En particular, deberá aprovecharse al máximo el Foro España-China (que se reunirá en el segundo trimestre de 2013 en Beijing), por coincidir con el 40º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas y el 10º aniversario de la constitución del Foro.

Conclusión: haciendo de la necesidad virtud

En principio, y teniendo en cuenta los datos objetivos disponibles y las predicciones más plausibles, 2013 se presenta como un año relativamente tranquilo para la política internacional, al menos en comparación con algunas épocas recientes. En contraste con el quinquenio 2003-2007 (marcado por el enorme trauma provocado por el 11-S y por la

llamada “guerra global contra el terror”, con sus derivadas en Irak y Af-Pak), o en comparación con el quinquenio 2008-2012 (dominado por la peor crisis financiera y económica internacional vivida desde 1929), la situación actual resulta bastante menos dramática, tanto desde el punto de vista de la economía (con un euro aparentemente salvado desde septiembre de 2012 y con una tímida recuperación mundial en el horizonte) como desde el de la seguridad (con crisis como la de Mali pero sin conflictos de alta intensidad internacional, salvo los sobresaltos que puedan producirse en Siria o Irán). También en el ámbito regional, en contraste con la década anterior, el panorama aparece menos convulso en Europa del Este (si se recuerda la guerra de Georgia de 2008 o las recurrentes crisis energéticas de antaño entre Rusia o Ucrania) o en África Subsahariana (si se compara con la situación vivida durante la gran crisis alimentaria de 2007-2008). Tampoco se esperan grandes acontecimientos en América Latina (salvo el impacto que pudiera producir la ausencia de Chávez) o en la amplia zona de Asia-Pacífico, aunque las ambiciones territoriales de China podrían elevar la temperatura más allá de lo deseable. Y en el Mediterráneo, donde continuarán las turbulencias asociadas al “despertar árabe”, difícilmente se alcanzará el vértigo que hizo desestabilizarse (o incluso caer) a varios regímenes políticos aparentemente estables hace apenas dos años. Incluso en el ámbito político, tras un 2012 marcado por procesos de renovación del poder en todas las grandes potencias mundiales (EEUU, China, Rusia y Japón), 2013 se presenta como un año sorprendentemente plácido.

Sin embargo, durante este año de transición y calma relativa, España seguirá encontrándose en el centro de una tormenta perfecta, formada por la recesión, el desempleo, el endeudamiento, una elevada prima de riesgo, los recortes, el malestar social, la deslegitimación institucional, las denuncias de corrupción, las tensiones territoriales (con un desafío independentista en Cataluña especialmente grave), la pérdida de imagen internacional, la vulnerabilidad diplomática y el repliegue de la cooperación y de la proyección militar.

A pesar de este oscuro panorama, no cabe descartar la posibilidad de que nuestros responsables políticos –y todos aquellos organismos e instituciones que contribuyen, en mayor o menor medida, a la formulación e implementación de la acción exterior– sepan aprovechar la crisis, haciendo de la necesidad, virtud. Como se ha puesto de relieve a lo largo de estas páginas, la crisis económica está poniendo a prueba la política exterior española en tres ámbitos fundamentales, referidos a sus capacidades, sus contenidos y su coherencia. Evidentemente, una drástica reducción de recursos como la experimentada por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Defensa plantea retos de gran magnitud a sus responsables, algunos de muy difícil solución. Sin embargo, también cabe argumentar que la escasez de medios está obligando a replantear los fines, de manera tal que, por primera vez en muchos años, existe un debate incipiente sobre las prioridades de la política exterior española. A su vez, la complejidad y magnitud de la crisis invita a los actores concernidos a contemplar la acción exterior como un todo, que se alimenta de políticas de naturaleza muy diversa (económicas, comerciales, militares,

educativas, culturales, etc.), y a preocuparse por garantizar su complementariedad, o lo que es lo mismo, su coherencia interna. Inevitablemente, este ejercicio adquiere rápidamente una dimensión europea, como se constata cada vez que se cierra una embajada española, cuyas funciones podrán ser asumidas en buena medida por la correspondiente delegación de la UE. En otras palabras, la crisis está acelerando la reflexión que ya venía desarrollando la diplomacia española sobre aquellos objetivos y prioridades de nuestra política exterior que son susceptibles de “europeización” y cuáles, debido a su propia naturaleza, deberán permanecer en manos españolas.

A título más general, cabe esperar que la crisis sirva al menos para alertar a las elites políticas sobre la importancia de prestar más atención a nuestro entorno y a la posición de España en la globalización. Para que este cambio de actitud se consolide y genere los beneficios deseables seguramente será necesario que el proceso se vea acompañado de otros dos cambios fundamentales. Por un lado, sería deseable que existiera un amplio consenso nacional entre las principales fuerzas políticas en torno a los grandes asuntos que dominarán la agenda exterior de España durante y (sobre todo) después de la crisis. Por otro, las elites políticas deberían asumir que la acción exterior es algo que compete al conjunto de la sociedad, y que ésta debe tener mayores (y mejores) cauces para manifestar sus opiniones al respecto.

Real Instituto Elcano

Coordinado por Ignacio Molina con la colaboración de Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Pablo Bustelo, Gonzalo Escribano, Carlota García Encina, Carmen González Enríquez, Carlos Malamud, Iliana Olivié, Fernando Reinales, Alicia Sorroza y Federico Steinberg, y con presentación a cargo de Emilio Lamo de Espinosa y conclusiones de Charles Powell.