

España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina (coord.)

Elcano Policy Paper 2/2014 | 31 de marzo 2014

España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos

Coordinado por **Ignacio Molina** con la colaboración de **Haizam Amirah-Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Patricia Lisa, Salvador Llaudes, Carlos Malamud, Javier Noya, Iliana Oliví, Fernando Reinares, Alicia Sorroza y Federico Steinberg**, y con presentación a cargo de **Emilio Lamo de Espinosa** y conclusiones de **Charles Powell**.

Resumen

El Real Instituto Elcano vuelve a elaborar un trabajo colectivo que pretende hacer un análisis prospectivo de la política exterior española para el año y cierto balance de lo ocurrido en el anterior. Tras la primera sección, que expone una panorámica general y los aspectos transversales, se presentan cuatro apartados. El primero se refiere a los claroscuros de las cuestiones relativas a la economía y los recursos; el segundo a los retos de la seguridad; el tercero a la proyección blanda (cooperación internacional, acción cultural y científica, e imagen exterior); y finalmente, el cuarto hace un repaso de lo que puede esperarse durante 2014 en las relaciones exteriores de España en los distintos espacios geográficos. El documento se cierra con unas breves conclusiones.

Contenido

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2014?, por Emilio Lamo de Espinosa

- (1) No será un año cualquiera para la política exterior de España
- (2) La economía entre brotes verdes y paisajes mustios
 - (2.1) Algo más lejos del abismo: España y la economía europea e internacional
 - (2.2) La nueva emigración, su efecto demográfico y el apoyo a los españoles en el extranjero
 - (2.3) España ante la necesaria reconfiguración del panorama energético europeo
- (3) La dimensión internacional de las amenazas a la seguridad durante 2014
 - (3.1) Cambios estructurales en seguridad y defensa: ahora o nunca
 - (3.2) España ante el terrorismo internacional: los retos de un fenómeno cambiante
 - (3.3) El repunte de la inmigración irregular africana
- (4) ¿Menos con menos? Cooperación internacional, poder blando e imagen exterior
 - (4.1) Cooperación al desarrollo: del tiempo de recortes y reflexión al auténtico rediseño institucional y estratégico
 - (4.2) Proyección cultural y científica: el forzoso y difícil camino hacia la internacionalización
 - (4.3) Hacia una mejora lenta, pero sostenida, de la imagen exterior de España
- (5) Recuperar el terreno perdido: España en los distintos espacios geográficos
 - (5.1) Europa y la integración europea
 - (5.2) Magreb, Oriente Medio y el espacio mediterráneo
 - (5.3) América Latina y la comunidad iberoamericana
 - (5.4) EEUU y la relación transatlántica
 - (5.5) África Subsahariana
 - (5.6) Asia y Pacífico
- (6) Conclusión, por Charles Powell

Presentación: ¿qué podemos esperar de 2014?

El pasado año 2013 lanzamos desde el Real Instituto Elcano (RIE) una iniciativa que englobaba al menos tres dimensiones a destacar: (1) el primer *policy paper* del RIE inaugurando una nueva serie de trabajos prospectivos-prescriptivos; (2) el primer análisis anual sobre nuestra visión de España en el mundo en el nuevo año; y (3) el primer trabajo auténticamente colectivo del RIE con todos los investigadores implicados, lo que refuerza el trabajo en equipo en el seno del Instituto, y que ya hemos extendido a otras dimensiones de nuestra investigación.

Fue una iniciativa muy bien acogida, con más de 12.000 visitas en sus versiones española e inglesa en nuestra *web*. Y creemos que el texto ha superado con éxito la prueba del paso del tiempo y su contenido sigue siendo válido un año después. Este año repetimos la misma dinámica, con nuevos investigadores incorporados a nuestro equipo, y con la tarea añadida de hacer balance del año anterior y no solo prospectiva del nuevo.

Y es interesante destacar que este año el propio Instituto Elcano tiene cierto protagonismo, desde su posición de centro de pensamiento, por su papel en, al menos, tres ejercicios estratégicos de gran importancia para la política exterior española.

Para comenzar, la **Estrategia de Seguridad Nacional**, actualizada en verano de 2013 y que en estos momentos se está empezando a implementar. El RIE propició desde finales de 2012 –junto a responsables actuales y anteriores de Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de Defensa– la deseable continuidad del texto aprobado con respecto al ejercicio similar realizado en 2010-2011, de forma que se realizase una revisión, en vez de un documento nuevo, para reforzar así el consenso y su institucionalización.

En segundo lugar, la **European Global Strategy** presentada en mayo de 2013, que constituye un texto de referencia en el debate recién abierto sobre el futuro de la PESC. Recordemos que se trata de una iniciativa de cuatro Estados miembros de la UE –Suecia, Polonia, Italia y España– apadrinada por la alta representante, Lady Ashton, que se plasmó en un documento para la reflexión redactado por el RIE conjuntamente con otros tres *think tanks* europeos.

Finalmente, la **Estrategia de Acción Exterior Española**, un documento contemplado en la futura Ley de la Acción y el Servicio Exterior del Estado para el que el Instituto –en colaboración con el MAEC– ha producido un ambicioso Informe preparatorio, presentado en febrero de 2014. Esperamos que ese Informe influya, además de sobre otros aspectos de nuestra política exterior, sobre el texto final de la Estrategia que elaborará el MAEC, se debatirá en las Cortes y se aprobará por el Gobierno a lo largo de este año.

El RIE, además, ha sido protagonista durante 2013 (y lo será durante 2014) en otros muchos aspectos de nuestra acción exterior, destacando su papel en el análisis de la imagen de España, en la necesaria reflexión sobre los desafíos que supone nuestra vecindad con el llamado ‘Estrecho amplio’, en la reforma de la política de cooperación y en la profunda reestructuración de la política española de defensa.

El año que viene esperamos volver a hacer este análisis de cara a 2015 y confiamos que el balance de 2014 haya sido positivo para España, la UE y el mundo.

No será fácil. Vivimos tiempos de inmensas transformaciones que alteran parámetros históricos y que afectan sobremanera a Europa y su papel en el mundo. Hasta ahora a los españoles nos ha bastado con seguir casi al pie de la letra el viejo consejo orteguiano: Europa como solución a nuestros problemas. Pero hoy Europa es problema tanto como solución, y veremos si las elecciones del próximo mes de mayo sirven para solucionar los problemas que se acumulan en la construcción europea o, por el contrario, los acentúan. Un resultado que no está escrito y que dependerá de nosotros mismos.

Emilio Lamo de Espinosa
Presidente del Real Instituto Elcano

(1) No será un año cualquiera para la política exterior de España

España ha afrontado 2014 en un momento de grandes dificultades económicas, sociales y políticas internas que son el resultado de seis años de profunda crisis, y que inevitablemente se han ido trasladando a lo largo de este tiempo a su posición internacional. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, las perspectivas de España para este año permiten albergar cierto optimismo. Así, si hace poco angustiaba mucho la llamada prima de riesgo con respecto a la deuda pública alemana, hoy se asiste a una nítida relajación del bono español a 10 años cuyo precio es similar al que se pagaba en 2005, en el entorno del 3,25%. Y más allá de lo que esto significa en cuanto a recuperación de la confianza exterior o de fortalecimiento de España dentro de la unión monetaria, los datos de crecimiento se comienzan a trasladar incluso al tímido descenso de las cifras de paro y a la ligera subida de ingresos. Resulta aventurado afirmar que la crisis ha terminado pues también 2010 comenzó con un panorama menos sombrío y luego sobrevino una segunda recesión que ha durado hasta hace pocos meses. No obstante, y aunque los desafíos son enormes –sobre todo en lo relativo al desempleo y al aumento de la desigualdad– es innegable la existencia de cierto cambio de clima.

Desde una perspectiva política más general o, más en particular, por lo que respecta a la posición exterior, la situación sigue siendo igualmente delicada pero también comienza a percibirse un cambio de tendencia. Un ejemplo significativo a señalar en el ámbito europeo podría ser que, mientras España se quedaba sola a

principios del año pasado no apoyando al candidato holandés a presidir el Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, para mostrar su queja por el escaso peso español en los órganos de gobernanza de la moneda común, ahora es el propio ministro de Economía, Luis de Guindos, el que afronta el año aspirando seriamente a ese puesto. Otra ilustración mucho más relevante de este reforzamiento español es que, si en 2012 parecía inminente un rescate total de la economía, ahora se acaba de certificar el fin del rescate parcial a los bancos con dificultades.

También desde un enfoque más estructural la presencia exterior ofrece datos de robustez. Según el Índice Elcano de Presencia Global, la proyección de España ha mejorado recientemente en el ámbito económico –con el repunte de las variables de exportación de bienes primarios, manufacturas y servicios, que compensa cierto descenso de la inversión de las multinacionales españolas en el exterior– y se mantiene (con ciertas dificultades) en el ámbito militar y de poder blando.¹ Por supuesto, los seis años de crisis se han dejado notar, con una fuerte caída de los flujos de cooperación al desarrollo o con divergencias crecientes frente a otros países desarrollados en dos ámbitos, la educación y la tecnología, que ya reflejaban debilidades y que además suponen presencia de alta calidad. A pesar de los recortes presupuestarios y del ascenso de las potencias emergentes, España sigue siendo uno de los países con mayor presencia en la globalización.

En lo relativo a la política exterior, 2014 también se presenta como un año algo más fructífero tras un largo periodo de repliegue –resultado de los recortes presupuestarios acumulados en los ámbitos de la diplomacia, la seguridad, la cooperación internacional y la acción cultural y científica– en donde apenas se ha mantenido la apuesta económica por la promoción comercial o por el reforzamiento, e incluso la supervivencia, de España dentro de la Eurozona. De hecho, la acción exterior desarrollada durante la primera mitad de la legislatura del actual gobierno de Mariano Rajoy ha tenido un carácter predominantemente pragmático, donde solo ha destacado el lanzamiento del proyecto de Marca España o una lógica de “re-europeización” diplomática, con una especial atención al despliegue del Servicio Europeo de Acción Exterior y, sobre todo, a asegurar el futuro del euro (una prioridad exterior absoluta que, paradójicamente, está en la base del repliegue antes mencionado, a consecuencia de las medidas de austeridad). Pero el interés de este año no se debe a que ahora sea esperable un abandono de ese perfil bajo y la adopción de una política exterior más brillante y proactiva. La razón por la que 2014 no será un año cualquiera para la política exterior española estriba en que es ahora cuando culmina un periodo de reflexión conceptual y redefinición institucional comenzado ya en el último año del mandato del presidente Rodríguez Zapatero (con la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad), y que se ha

¹ El Índice Elcano de Presencia Global muestra la proyección exterior de 60 países, midiendo los ámbitos económico, militar y de presencia blanda. En la edición de 2013, España ocupa el 11^º lugar mundial, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7d5ef0041dff6f0bff2ffc7c0642f11/Informe_IEPG_2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a7d5ef0041dff6f0bff2ffc7c0642f11

prolongado hasta ahora. Así, desde enero de 2012 se han aprobado diversos planes estratégicos en el ámbito de la seguridad y la cooperación al desarrollo y, sobre todo, acaba de entrar en vigor la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE). Es verdad que la tramitación de esta norma, a la que acompañan la nueva Ley de Tratados y el nuevo reglamento de la Carrera Diplomática, ha sido controvertida desde el punto de vista técnico y político, pero al final ha merecido la abstención del PSOE y mucha menos hostilidad que la inicialmente manifestada por parte del nacionalismo catalán y vasco. Su promulgación en marzo de 2014 supone un éxito para el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, y un auténtico hito, ya que en los 35 años de democracia no se había podido aprobar una legislación general de la acción exterior.

El aspecto seguramente más novedoso del nuevo marco legal es el reforzamiento de la planificación y de la transparencia. La LASEE prevé la elaboración de una Estrategia de Acción Exterior, a renovar cada cuatro años, aunque el Gobierno tendrá que rendir cuentas en el Congreso y Senado de su aplicación anual. El MAEC (que ha contado para la tarea con un informe externo previo realizado precisamente desde el Real Instituto Elcano)² está desarrollando una primera versión del documento oficial en el que ha de incluir ahora las aportaciones del resto de ministerios, así como de otros actores. De acuerdo a la Ley, esa Estrategia debería estar aprobada por el Consejo de Ministros para verano de 2014, tras el preceptivo debate parlamentario. Se trata, sin duda, de una ocasión inmejorable para clarificar las prioridades exteriores del Gobierno. Por lo demás, hace falta un poco más de tiempo para juzgar si este esfuerzo de renovación legal y estratégica sirve de verdad para mejorar la calidad de la política exterior española. En el momento presente existen muchas dudas sobre si mejorará la coordinación entre los distintos agentes que deciden en Madrid o actúan sobre el terreno, y sobre si se aprovechará el momento para impulsar las necesarias reformas del servicio consular, la organización de las embajadas y sobre todo el encaje de la política exterior con otras políticas de clara proyección internacional (seguridad y defensa, cooperación al desarrollo, promoción comercial, migraciones, energía, cambio climático, derechos humanos, y acción cultural y científica) en un momento difícil por la restricción presupuestaria. De hecho, es posible analizar la redefinición estratégica en la que se ha embarcado el Gobierno no tanto como un intento de relanzar con ambición el conjunto de la acción exterior sino, más bien, como un instrumento para gestionar eficientemente los recursos escasos y orientar las actuaciones a resultados concretos.

² El Informe Elcano número 15 “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española” fue publicado en febrero de 2014 y presentado por el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PoIExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2.

Junto a estos interrogantes fundamentales sobre la acción exterior a desarrollar en el medio y largo plazo, 2014 es también un año especialmente interesante para la diplomacia española por dos grandes cuestiones: las repercusiones internacionales del proceso soberanista catalán y la candidatura de España al Consejo de Seguridad. En relación con el primer asunto, y teniendo en cuenta la intención del presidente de la Generalitat de convocar un referéndum secesionista en noviembre que cuenta con la firme oposición del Gobierno central, existen serios interrogantes sobre la resolución de este choque institucional y sus derivadas exteriores en el caso de que se eleve la conflictividad política en el otoño. Desde hace un año y medio, los promotores del movimiento independentista y el propio gobierno autonómico han intentado buscar un respaldo europeo e internacional, pero han tenido escaso éxito en el empeño dada la preocupación que suscitan los efectos desestabilizadores del proceso e incluso las antipatías más abiertas hacia la causa nacionalista. A la vez, y con cierta controversia sobre la conveniencia de que la diplomacia se implique tanto en una cuestión formalmente interna, el ministro de Asuntos Exteriores ha asumido un papel relevante en la cuestión. En el plano exterior, la línea seguida ha sido insistir en el carácter inconstitucional del referéndum (tratando de asociarlo con los recientes acontecimientos de Crimea y alejándolo del carácter legal del referéndum que se celebrará en septiembre en Escocia) y, en el interno, se han subrayado las consecuencias negativas que tendría para una Cataluña independiente la salida automática de la UE a la vez que, de forma realista, se ha aceptado que el desafío tiene un importante apoyo social que exige alguna solución de reacomodo entre dicho territorio y el conjunto del Estado.

Por lo que respecta a la candidatura española para formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2015-2016, lo cierto es que existen serias dudas sobre si España conseguirá ser elegida frente a las opciones de Nueva Zelanda y Turquía. La cuestión es importante porque servirá de indicador sobre cómo se percibe ahora mismo la relevancia internacional de España y porque, desde los años sesenta, siempre se ha conseguido estar presente en ese órgano con una cadencia de diez-doce años. Aunque se ha intentado mostrar que el compromiso de España con los asuntos globales sigue siendo importante (lucha contra la pena de muerte, prevención del terrorismo, promoción de la igualdad de género, diálogo entre culturas o ayuda humanitaria), lo cierto es que el proceso de elección llega en un momento complicado de reducción del esfuerzo destinado a desarrollo, a las misiones de paz o a la lucha contra el cambio climático, y cuando aún no se ha recuperado la imagen de España como actor importante de la comunidad internacional.

Una vez expuesta esta panorámica general, en las páginas siguientes se realiza con más detalle, por temas y por regiones, un análisis prospectivo de la posición y de las actuaciones de España en el mundo durante 2014, así como cierto balance de lo ocurrido en el anterior. En primer lugar se abordan las cuestiones relativas a la economía y los recursos, a continuación los retos de la seguridad, después el

análisis de las dimensiones de poder blando, y finalmente se hace un repaso de las relaciones exteriores de España en los distintos espacios geográficos.

Comenzando este examen temático por la economía, parece claro que en 2014 convivirán los signos de la mencionada recuperación con los efectos dolorosos de la larga y profunda crisis. Además, aunque existe una nítida mejora en la situación española dentro de la unión monetaria, seguirá aumentando la deuda pública, confirmándose así la necesidad de desarrollar una reforma fiscal que garantice ingresos suficientes para sostener, sin incurrir en déficit, las políticas públicas avanzadas que demandan los españoles. Desde el punto de vista productivo, y en gran parte debido a la reducción de salarios, el sector exterior continuará dando alegrías, pero el crecimiento será débil y la generación de empleo, muy insuficiente. El cambio de modelo que requiere la economía española para ser más competitiva y sostenible en el mundo globalizado sigue necesitado de reformas estructurales, aunque en algunas dimensiones –como la innovación o en materia educativa–, la restricción presupuestaria amenaza incluso con retrocesos. Además, siguen existiendo incertidumbres en los mercados financieros internacionales y, en el nivel europeo, está por confirmar que la lenta implantación de la unión bancaria traiga la calma definitiva y abra el acceso al crédito.

En ese contexto de fragilidad económica, no es extraño observar cierto declive demográfico causado por los retornos a sus países de origen de antiguos inmigrantes que afrontan ahora muy malas perspectivas laborales, y por una tendencia creciente de salida de españoles autóctonos cualificados que se dirigen sobre todo a Europa septentrional, en un mal momento para la movilidad de personas dentro de la UE. Por último, y aunque la coyuntura relativa a los recursos naturales sea menos delicada que la de los recursos humanos, el año estará marcado por la compleja aplicación en el interior de la reforma energética y, una vez más, por varios desafíos estratégicos que trascienden las fronteras españolas: la apuesta europea por reforzar las interconexiones con Francia en el contexto de la crisis de Ucrania, la relación con los suministradores clave en el Mediterráneo, Golfo Pérsico y Golfo de Guinea, el acompañamiento a las empresas energéticas españolas en el exterior (especialmente en México), o la necesidad de mostrar una mayor implicación en las cuestiones de cambio climático.

En el ámbito de la seguridad, el año se presenta igualmente ambivalente. Junto a signos de distensión en algunos escenarios (como Irán o Mali), permanecen focos de conflicto heredados de 2013 (por ejemplo, Siria), al tiempo que se desarrolla una grave crisis internacional entre Occidente y Rusia en torno a Crimea. Más allá de posibles amenazas urgentes, el reto más importante consiste en saber aprovechar el momento para impulsar grandes cambios estructurales en la política española de seguridad y defensa, en un momento de reflexión que también afecta a la UE y la OTAN. De este modo, está por ver si en 2014 se desarrolla la legislación que permita al presidente del Gobierno ejercer sus funciones de liderazgo, así como el sistema que haga realmente operativa la Estrategia de Seguridad Nacional

aprobada hace unos meses. También es un año para comprobar si se toma en serio la necesaria definición de una política industrial en este ámbito y, sobre todo, el rediseño de las Fuerzas Armadas, revisando los compromisos y capacidades militares que de verdad se puedan atender, pero destinando luego los recursos necesarios para cumplirlos de forma eficaz, especialmente en relación al norte de África. Es justo en esa amplia región –y en el contexto de la inestabilidad política que experimenta el Magreb, el Sahel y Oriente Medio desde hace unos años– donde siguen encontrándose los principales focos de terrorismo yihadista internacional a los que debe enfrentarse España, si bien el fenómeno presenta cada vez una dimensión interna adicional por los procesos de radicalización en algunos segmentos de la población musulmana residente. Y es también en ese ‘Estrecho ampliado’ que conecta Marruecos y Argelia con África subsahariana donde circulan flujos de inmigración irregular, difíciles de frenar y no menos de integrar, que a lo largo del año seguirán produciendo una importante presión sobre la frontera de Ceuta y Melilla.

En cuanto a la proyección internacional de España en el terreno del poder blando (cooperación al desarrollo, acción cultural y científica, e imagen exterior), 2014 será un año de transición marcado por los ejercicios de reflexión sobre cómo abordar el largo plazo en un contexto de importantes restricciones presupuestarias a corto y medio. En primer lugar, la política de ayuda al desarrollo se enfrenta al reto de frenar su acusado deterioro y superar determinados bloqueos de funcionamiento institucional hasta equilibrarse con otras vertientes de la acción exterior que han sufrido algo menos durante la crisis. La cooperación española deberá reforzar las tareas de planificación, eficiencia y creación de sinergias a través de la UE, en el momento delicado en que se diseña la próxima agenda global de desarrollo. En segundo lugar, y por lo que respecta a la cultura y la ciencia, la combinación entre menor gasto privado y severas reducciones de inversión pública seguirán golpeando duramente a empresas culturales y equipos de investigación que se están reorientando hacia oportunidades existentes en Europa o América. Esta internacionalización forzada podría promover ciertos efectos positivos que son, en todo caso, inferiores a los producidos por la preocupante emigración del talento y por el peligro de desconexión del sector cultural y del sistema universitario y científico con los centros de excelencia mundiales. Por último, el impacto duradero de la difícil situación económica y política o la menor presencia exterior de España en algunos ámbitos importantes (seguridad, cooperación, ciencia y cultura o incluso en cuanto a actuación diplomática clásica) podría seguir erosionando la imagen del país en el exterior. No obstante, a lo largo de 2014 –y una vez superada la peor fase de la crisis económica y de credibilidad– es esperable una mejora lenta pero sostenida de la confianza, lo que supone una buena oportunidad para que calen los mensajes enviados desde el aparato de diplomacia pública y marca país desarrollado en estos dos años.

Las actuaciones anteriores habrá también que traducirlas en los distintos espacios geográficos regionales en los que España se conecta con el mundo y en donde intenta recuperar el terreno perdido durante los años previos. La prioridad absoluta seguirá estando centrada en Europa que, con un panorama algo menos convulso pero aún amenazado por el alejamiento ciudadano o las divergencias internas, afronta un año importante para el futuro de la UE. En 2014 se producirá la renovación completa de las instituciones (Parlamento, Comisión, y los puestos de mayor responsabilidad en los órganos intergubernamentales) que han de terminar de definir la refundación del euro e impulsar una acción exterior más estratégica, que estará protagonizada en los próximos meses por las negociaciones comerciales transatlánticas y las rivalidades con Rusia. La segunda región a la que prestará atención España será el turbulento norte de África, tal y como se acaba de subrayar al repasar los desafíos de seguridad. Pero en el amplio vecindario que se extiende al sur del Mediterráneo no solo existen amenazas sino también importantes oportunidades económicas y políticas, que se extienden a Oriente Medio y a África Subsahariana. Por lo que se refiere a América Latina, la diplomacia española tendrá que seguir trabajando en la reforma del sistema iberoamericano y en la profundización del diálogo euro-latinoamericano pero, sobre todo, en unas relaciones bilaterales que deberían ser más fructíferas que las de 2013, acompañando de contenido político el actual protagonismo empresarial, con sus éxitos y fracasos. Con EEUU, la actual buena relación comercial y de seguridad seguirá mejorando a lo largo del año aunque sin despegar de su actual perfil bajo; al fin y al cabo, el presidente Obama ha visitado ya quince países europeos, en algunos casos varias veces, pero sigue sin venir a España. Finalmente, por lo que se refiere a Asia y Pacífico, la dimensión más importante seguirá siendo la económica, una vez desactivada la tensión diplomática –aunque no la polémica interna- generada por la orden de arresto de la Audiencia Nacional contra varios ex líderes chinos, tras la reforma de la jurisdicción universal.

(2) La economía entre brotes verdes y paisajes mustios

(2.1) Algo más lejos del abismo: España y la economía europea e internacional

El año 2013, en la edición anterior de este documento, se anticipaba que, si no había *shocks* externos inesperados, el compromiso del Banco Central Europeo (BCE) por asegurar la supervivencia del euro, los avances en la unión bancaria europea y las reformas y ajustes puestos en marcha por el gobierno, permitirían a España evitar un rescate, estabilizar su economía y comenzar a crecer. Y así ha sido: en la segunda mitad de 2013 la economía española salió técnicamente de la recesión, aunque no de la crisis. El problema es que lo ha hecho con un crecimiento muy débil, sin crear apenas empleo neto, con el crédito aún contrayéndose y con una demanda interna débil, que hasta el momento se compensa con un sector exterior extremadamente dinámico.

El año 2014 debería ser un período de continuidad y transición. De continuidad porque es difícil vislumbrar acontecimientos que pudieran alterar el rumbo de débil

recuperación de la economía española (ni deteniéndola, ni acelerándola); y de transición porque a lo largo del año 2014, aunque puedan producirse avances, ni se completará del todo la unión bancaria ni se darán pasos en las uniones fiscal y económica, que son imprescindibles para dejar definitivamente atrás la crisis del euro. Tampoco se podrá culminar el proceso de desapalancamiento del sector privado español ni se lograrán demasiados progresos en el equilibrio de las cuentas públicas.

Será, además, otro año de necesarios ajustes y reformas encaminadas a asegurar la solvencia de la economía española a través del aumento de su crecimiento potencial, de modo que pueda ir forjándose un modelo de crecimiento más sólido y sostenible. A pesar de esta predecible hoja de ruta, existen muchas incertidumbres en materia económica, lo que exige estar atentos a los riesgos y oportunidades que podrían aparecer en tres niveles (el internacional, el europeo y el nacional) y que tendrían impactos (desiguales) sobre la evolución económica española. A continuación los analizamos.

En el plano internacional, la principal incertidumbre se deriva de cómo reaccionarán los mercados financieros a la retirada de estímulos monetarios que se espera que la Reserva Federal de EEUU lleve a cabo a lo largo del año 2014. El mero anuncio de este *tapering* en mayo de 2013 introdujo unas tensiones financieras desconocidas desde el inicio de la crisis en 2008. Precipitó grandes salidas de capital de los mercados emergentes, lo que hundió sus monedas, aumentó sus primas de riesgo, apreció el dólar y puso sobre la mesa la posibilidad de una desaceleración en el crecimiento de la economía mundial. Pero ahora que los mercados descuentan que la política monetaria estadounidense se volverá más restrictiva, y que además lo hará de forma gradual para reducir tanto la incertidumbre como la volatilidad, no es de esperar que se produzcan tensiones demasiado fuertes. El impacto de todo ello sobre España es difícil de anticipar. Por una parte, la apreciación del dólar frente a todas las demás monedas (incluido el euro) beneficiaría a las exportaciones españolas. Además, una menor liquidez global podría contribuir a reducir los precios del petróleo, con la consiguiente mejora de la balanza de pagos. Por otra parte, la restricción monetaria estadounidense podría drenar crecimiento a la economía mundial en su conjunto y, además, la menor liquidez global podría encarecer las condiciones de financiación de la deuda pública española si el BCE no toma medidas para compensarla. En todo caso, se trata de un factor exógeno sobre el que las autoridades españolas no tienen control alguno.

En el nivel europeo, lo más importante que sucederá en 2014 será que el BCE asumirá las funciones de supervisor bancario único para los casi 130 mayores bancos de la zona euro, lo que supondrá el primer gran paso hacia la unión bancaria. Se trata de un elemento esencial de la nueva arquitectura del euro, que tiene como objetivo romper el círculo vicioso de retroalimentación entre deuda soberana y deuda bancaria, así como revertir la fragmentación de los mercados

financieros de la zona euro que se inició en 2011. Completar la unión bancaria –que además de un supervisor único requiere de un fondo de resolución común y de un fondo de garantía de depósitos común (a ser posible financiados con recursos europeos y no nacionales), y que todavía estará varios años en construcción– es esencial para la economía española. En la medida en la que se vaya completando permitirá despejar las dudas sobre los bancos de la euro zona y podría mitigar el problema de los altos costes de financiación a los que se enfrentan las pymes de los países del sur de Europa.

Sin embargo, antes de que la supervisión única entre en vigor, el BCE realizará un análisis exhaustivo de la calidad de los activos del sistema bancario europeo y un *stress test* de sus balances (lo que se conoce como *Asset Quality Review*, AQR), con el fin de identificar necesidades de recapitalización. Y ahí es donde aparece un riesgo para España: aunque es poco probable que los bancos españoles necesiten capital adicional (ya han recibido una inyección de más de 44.000 millones de euros para limpiar sus balances), sí que se espera que afloren “agujeros” en algunas instituciones financieras de países que no han recibido ayudas, como Italia y Francia. Como las necesidades de capital deberán ser cubiertas con fondos nacionales (incluyendo la aplicación de las normas sobre *bail-in* inspiradas por el rescate de Chipre), en caso de ser elevadas podrían generar tensiones en los mercados de deuda de la zona euro, que afectarían a España. De hecho, el BCE se encuentra ante un dilema: si su AQR detecta demasiadas entidades insolventes o infra capitalizadas podría propiciar un pánico que devolvería a la zona euro a los peores momentos de la crisis. Pero si solo detecta “agujeros” pequeños podría ver minada su credibilidad, tanto como supervisor futuro como en sus labores de gestor de la política monetaria.

Al margen del avance de la unión bancaria, para la economía española será clave que las principales economías de la zona euro (que acaparan el 62% de las exportaciones españolas) sean capaces de sostener su crecimiento.

Ya en el nivel nacional, el principal reto de la economía española será sostener la tímida recuperación económica y permitir que ésta se traduzca poco a poco en creación de empleo. Como familias, empresas y administraciones están muy endeudadas tendrán poco margen de maniobra para hacer crecer la demanda interna. Por lo tanto, será imprescindible que el sector exterior mantenga el excepcional comportamiento que está demostrando en los últimos años. Sin embargo, sería recomendable que, poco a poco, las ganancias de competitividad que exhiben las empresas españolas en el exterior se debieran menos a la reducción de salarios y más al aumento de la productividad y a la innovación. Esto supone continuar construyendo un modelo productivo distinto, con mayor peso del sector comercializable, más intensivo en conocimiento, más capaz de adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado (lo que requiere mayor flexibilidad en los mercados de bienes y factores productivos), y con empresas más grandes, mas internacionalizadas y capaces de insertarse en las nuevas cadenas de suministro

globales, lo que supone atraer inversiones extranjeras para desarrollar nuevas ventajas comparativas y terminar exportando más y mejores productos. Esto supone continuar con el ambicioso programa de reformas estructurales iniciado en 2010 para lograr un modelo de crecimiento más sostenible (la principal reforma que se adoptará en 2014 será la fiscal). Asimismo, España necesita continuar diversificando el destino de sus exportaciones e inversiones en el exterior hacia mercados con mayor potencial de crecimiento, o lo que es lo mismo, fuera de la UE. Para ello será clave redoblar los esfuerzos en diplomacia comercial e inteligencia económica.

(2.2) La nueva emigración, su efecto demográfico y el apoyo a los españoles en el extranjero

La relación entre la marcha de la economía y la evolución de las migraciones ha vuelto a estar dominada en 2013 por una tendencia iniciada en 2010 de aumento de la migración de retorno o a terceros países por parte de antiguos inmigrantes cuyas perspectivas en España han empeorado a causa de la crisis. Entre los que deciden marcharse (latinoamericanos en su mayoría), una buena parte obtuvo previamente la nacionalidad española, lo que les permitiría regresar al país en el futuro sin necesidad de solicitar un nuevo permiso. Esta salida de inmigrantes estuvo compensada hasta 2011 por la entrada de otros nuevos, pero a partir de 2012 las salidas comenzaron a superar a las llegadas, con el resultado de un pequeño descenso neto de la población inmigrante en España. Las cifras del Instituto Nacional de Estadística consolidadas más recientes, referentes a enero del 2013, muestran un descenso de 200.000 personas en la población española total (sobre 47.265.000 en 2012), de los que 142.000 serían personas nacidas fuera de España. Las cifras provisionales relativas a los saldos migratorios del primer semestre del 2013 muestran un saldo negativo de 125.000 personas, de las cuales 98.000 son nacidas en el extranjero, es decir, personas que migraron a España en algún momento en el pasado.

Esta salida de personas jóvenes en edad fértil ha tenido un efecto negativo sobre la natalidad española, cuyo repunte en años anteriores estaba relacionado con la presencia de mujeres inmigrantes, con el resultado de un mayor desequilibrio en la pirámide de edad y peores perspectivas para el crecimiento de la población total española. Sin embargo, estas perspectivas son completamente dependientes de la coyuntura económica y es previsible un aumento tanto de la natalidad de las mujeres autóctonas –que ha disminuido por la crisis económica– como del rejuvenecimiento de la estructura de edades a través de la inmigración cuando España comience a crear empleo de nuevo.

Junto a la salida de inmigrantes nacionalizados, que explica el grueso del crecimiento en el número de españoles en el extranjero producido en los dos últimos años (a lo que hay que añadir la aplicación de la Ley de la Memoria y la recuperación de la nacionalidad española que ha facilitado), se ha producido también un aumento en 2012-2013 en la salida de españoles autóctonos,

especialmente licenciados universitarios, que se dirigen sobre todo a otros países de la UE. Aunque las cifras siguen siendo pequeñas es necesario prestar más atención a este grupo, facilitando su registro en los consulados a través de Internet para mejorar el conocimiento estadístico de este movimiento, ahora mal detectado. En este terreno, España está interesada en combatir las tendencias proteccionistas que se han manifestado en varios países de la UE (el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos), dirigidas originalmente a frenar la llegada de los “nuevos europeos” de Rumanía y Bulgaria pero que, de confirmarse, afectarán también a los europeos del sur que se han sumado a la ola de migración intraeuropea y, en general, a todos los europeos, reduciendo las posibilidades de crear un auténtico mercado laboral en la UE. Fuera de la UE, los nuevos emigrantes españoles se enfrentan en mayor medida a prácticas proteccionistas que dificultan su entrada en los mercados laborales pese a la demanda de sus empresas y el prestigio de los profesionales españoles. En estos casos, cuyo ejemplo más claro es Brasil, la acción exterior española debe dirigirse a promover el levantamiento de las barreras existentes.

También desde la política educativa puede facilitarse el éxito laboral de los nuevos emigrantes modificando las normas que definen la equivalencia de las titulaciones en el ámbito europeo. En la actualidad los ingenieros españoles, el grupo más representado entre los licenciados que deciden salir del país y a su vez los de mayor éxito y prestigio, se encuentran con que su licenciatura (obtenida antes de las reformas de Bolonia) es equivalente a un grado de cuatro o tres años en la mayoría de los países europeos, cuando debería equivaler al máster, y que esta situación les resta acceso a proyectos y puestos de trabajo sin tener ninguna justificación basada en las competencias adquiridas. En realidad esto afecta a todas las antiguas licenciaturas españolas pero en el caso de las llamadas “profesiones reguladas”, como la ingeniería o la arquitectura, tiene más impacto en las posibilidades laborales de los afectados.

(2.3) España ante la necesaria reconfiguración del panorama energético europeo

Un año más, el mayor reto energético para España en 2014 será la aplicación de la reforma de la política energética y su impacto sobre el modelo de negocio de las empresas energéticas españolas y sobre la percepción en el exterior de la estabilidad del marco regulatorio energético español. Respecto a los grandes retos estratégicos internacionales para la política energética exterior española, y dado que son en gran medida estructurales, no hay grandes cambios de año en año, por lo que seguirán consistiendo básicamente en los siguientes cinco desafíos:

En primer lugar, mantener la presión para acometer las interconexiones eléctricas y gasísticas con Francia, fomentando el corredor occidental del gas, dado que los nuevos proyectos energéticos de interés común aprobados por la Comisión no reflejan ni las preferencias españolas por una mayor interconexión ni los propios objetivos de interconexión aprobados por la UE. Este es el contexto en el que deben interpretarse las vicisitudes relacionadas con el bloqueo del Plan Solar Mediterráneo por parte de España.

El segundo reto es adoptar una visión estratégica que tenga en cuenta el papel de un suministrador clave como Argelia, especialmente en el delicado contexto que atraviesa el país, que en 2014 deberá afrontar la probable reelección, por cuarta vez consecutiva, del actual presidente Bouteflika, si la salud se lo permite.

En tercer lugar, deberá mantenerse el acompañamiento a las empresas energéticas españolas en el exterior, especialmente en lo relativo a la apertura de nuevos mercados, el acceso a nuevos recursos y la consolidación del acceso a los recursos actuales.

El cuarto desafío es mantener la estrategia de mejorar la interlocución con Libia y posicionarse adecuadamente en el sector energético del país, si bien las expectativas respecto a su capacidad de recuperar la producción previa a la caída de Gadafi son cada vez menores. El escenario de caos interno, caída de la producción y exportaciones, y ausencia de marco contractual e institucional claro seguirá constituyendo uno de los grandes elementos de incertidumbre del mercado mundial de crudo.

Por último, hay que atender al fenómeno de los hidrocarburos no convencionales que seguirá creciendo en EEUU y Canadá, aunque no se esperan grandes desarrollos al respecto fuera de ambos países. Para España, supone más una transformación que una revolución o una reconfiguración geopolítica radical, en la medida en que su impacto será indirecto, por afectar a los precios del gas, que podrían tender a seguir cayendo, y en las condiciones contractuales, podrían seguir flexibilizándose.

A este panorama deben añadirse algunos elementos novedosos, como la evolución en 2014 de las sanciones a Irán y su regreso a los mercados. En principio, tras el pacto nuclear hay un período de seis meses para evaluar la posible relajación de las sanciones, básicamente por una mayor flexibilidad en los *waivers* (exenciones) otorgadas a algunos grandes clientes del crudo iraní, básicamente asiáticos. No parece esperable una contribución importante de Irán a la producción mundial de hidrocarburos, al menos hasta la segunda parte del año y en todo caso de manera gradual, pero puede cambiar el tono geopolítico en la región y eliminar un foco de tensión para los mercados.

La segunda novedad a seguir será la evolución de la reforma energética mexicana, una vez aprobada en el Congreso la enmienda a los artículos de la Constitución que impedían la participación de las empresas extranjeras en el sector energético mexicano. En 2014 deberá aprobarse la legislación secundaria que desarrolle la reforma, un proceso difícil y costoso políticamente, y darse los primeros pasos para su aplicación. Por el momento hay aspectos importantes por aclarar, como el futuro papel de Pemex o las modalidades definitivas de contratación, y otros que ya se sabe que no se reformarán, como el acceso de las empresas extranjeras a la distribución y transporte de electricidad.

Otra cuestión importante para España será la situación en el Golfo de Guinea, y la estrategia que elabore al respecto la UE, esperada para principios de 2014. Por otro lado, Nigeria, el principal exportador a España de la zona, afronta elecciones este año, en un clima de violencia islamista en el norte del país.

En lo que respecta a los precios, las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) apuntan a un aumento de la producción de petróleo y de gas por encima de la de la demanda. Los aumentos de producción se deben básicamente a EEUU y a Oriente Medio, en especial Irak. La demanda se vería contenida por una lenta salida de la crisis en los países industriales, especialmente en Europa, y por la caída en el crecimiento previsto para los países emergentes. A esto se añadiría un aumento de la capacidad ociosa en producción de crudo, lo que reduciría la volatilidad de los precios. Tal y como se apuntó para 2013, los fundamentales sugieren una relajación de los precios, especialmente si se cumplen las previsiones de aumentos de producción en Irak, la normalización de Libia y el regreso escalonado de Irán a los mercados.

Sin embargo, se mantienen las incertidumbres geopolíticas sobre la dinámica de conflictos como el de Siria y Ucrania, o de situaciones difíciles como la de Egipto y Libia. Aunque Siria y Egipto no tienen la entidad de productores como Libia e Irán, un deterioro de la situación en ambos países podría desencadenar choques geopolíticos con consecuencias imposibles de predecir. Así, la situación en Siria podría minorar el impacto positivo del pacto nuclear con Irán si diese lugar a un aumento de la tensión en Oriente Medio y consiguiese desestabilizar aún más a un productor importante como Irak.

En Egipto, los militares parecen controlar el tránsito por el Canal de Suez, por lo que no parecen previsible problemas al respecto; en cambio, la renuencia de las autoridades interinas a emprender las necesarias reformas energéticas seguirá lastrando el potencial energético del país y penalizando a las empresas extranjeras que operan en él, bien por impago o por no proporcionarles el gas contratado para la exportación, caso de la planta de Damietta de Gas Natural Fenosa.

En Ucrania, la situación puede afectar a los suministros de gas ruso que transitan por el país hacia Europa, aunque lo más previsible es el empleo por parte de Rusia de los precios del gas y la deuda ucraniana acumulada para presionar a las nuevas autoridades. De la evolución del conflicto dependerá la orientación futura de la política energética exterior europea, que podría focalizarse todavía más en contener el poder de mercado de Gazprom en los mercados comunitarios y de la vecindad europea. La repetición de episodios de corte de suministro como los vividos en 2006 y 2009 no puede descartarse. La tensión energética entre la UE y Rusia tenderá a aumentar, lo que puede llevar a medidas más agresivas por parte de ambos actores en los mercados del gas.

En 2014 también deberá seguirse la evolución de las negociaciones del acuerdo transatlántico (TTIP) en su dimensión energética. En la actualidad, tanto los precios del petróleo, como sobre todo los del gas, son más bajos en EEUU que en Europa, lo que otorga a las empresas estadounidenses una ventaja comparativa en precios difícil de compensar por parte europea. Aunque es previsible que se acuerde el libre acceso a los recursos energéticos, impidiendo que EEUU pueda imponer cuotas de exportación de gas hacia la UE, parece difícil para los negociadores comunitarios evitar que las exportaciones se regulen no dando licencias para la construcción de infraestructuras de exportación de gas natural licuado. En cualquier caso, el diferencial de costes energéticos entre EEUU y la UE se mantendrá, presionando la competitividad de la industria europea.

Finalmente, en el campo del cambio climático, tras la COP 19 de Varsovia se ha iniciado el camino hacia París 2015, que pasa por la COP 20 que se celebrará en Lima en diciembre, con una pre-COP en Caracas. España debería mostrar un mayor liderazgo e implicación en la COP 20, pues marcará la agenda de París 2015. EEUU seguirá reduciendo sus emisiones de gases de efecto invernadero por la sustitución de carbón por gas, pero como previsiblemente también seguirá aumentando sus exportaciones de carbón a la UE, el efecto global será neutro o incluso de aumento agregado de las emisiones conjuntas.

(3) La dimensión internacional de las amenazas a la seguridad durante 2014

(3.1) Cambios estructurales en seguridad y defensa: ahora o nunca

Un año después de haber sido formuladas, desde aquí mismo, las previsiones del ámbito de Seguridad y Defensa para 2013, cabe señalar la satisfacción por un diagnóstico acertado de los retos pero lamentar la insatisfacción por las respuestas dadas a los mismos. La Estrategia de Seguridad Nacional fue felizmente aprobada en mayo de 2013, pero todavía no dispone de un desarrollo orgánico ni del sistema que la haga operativa. También se ha ido abriendo paso la necesidad de rediseñar la política de Defensa y la estructura de las Fuerzas Armadas para acomodarlas a los profundos cambios estratégicos y económicos que se han registrado, constatación que aún no se ha traducido en medidas estructurales. Otro reto que se planteaba era la necesidad de definir una política industrial de seguridad y defensa para España, que sólo se reconoció en vísperas del Consejo Europeo de diciembre de 2013 cuando se evidenció que las propuestas e intereses industriales de los competidores europeos acentuarían las dificultades del sector. Finalmente, el repliegue de Afganistán se desarrolló de forma satisfactoria durante 2013 y España ha seguido orientando su atención estratégica en la región norteafricana, desde el Sahel hasta el Mediterráneo.

En 2014, y siempre salvo sorpresas estratégicas, la Seguridad y la Defensa españolas deberán ocuparse de los retos pendientes señalados y de afrontar algunos nuevos. Sigue siendo prioritario promulgar la Ley Orgánica de Seguridad

Nacional que faculte al presidente del Gobierno para gestionar las nuevas funciones de seguridad y articular un sistema que le permita liderar su gestión por encima de la compartimentación ministerial. Sin lo anterior y, sobre todo, sin recursos adicionales, no será posible integrar los distintos intereses y culturas de seguridad bajo la dirección del jefe del ejecutivo porque la proliferación de direcciones colegiadas o rotatorias como las que se establecen en las nuevas Estrategias de Ciberseguridad y de Seguridad Marítima Nacional perpetuará la dificultad de coordinar los intereses y recursos corporativos (muy elevados los primeros y muy escasos los segundos). En todo caso, serán los resultados de la implementación durante 2014 los que permitan juzgar la utilidad de las estrategias aprobadas durante 2013.

La preocupación por los cambios estratégicos en curso y su impacto sobre los modelos de Defensa vigentes llevó al Real Instituto Elcano a elaborar en 2013 un estudio sobre la reestructuración de la Defensa en España.³ Este tipo de reflexión que se ha generalizado entre los *think tanks* occidentales a partir de la constatación de la disminución del número de grandes misiones internacionales, el desplazamiento estratégico estadounidense hacia Asia-Pacífico y la crisis económica, entre otros factores que están alterando la forma en la que se venía empleando la fuerza y su percepción política y social. Sobre ese escenario estratégico se superponen algunos elementos de optimismo, como los que se esperan si se consolida la distensión con Irán en 2014 –año en que comienzan a desplegarse en Rota los buques de defensa antimisiles estadounidenses– y otros de pesimismo, como el deterioro de las relaciones con la Federación Rusa a propósito de la influencia rusa u occidental en Ucrania.

En estos aspectos, la reflexión nacional ha madurado bastante y sólo queda comenzar a introducir los cambios estructurales necesarios cuanto antes. Con la misma lógica que España acudió al Consejo Europeo de diciembre de 2013, aconsejando revisar primero la política, luego las capacidades y, por último, la industria de la UE, progresando de forma equilibrada en los tres campos, ahora toca aplicarse el argumento y definir cuál es el nuevo papel de la Defensa, qué capacidades se precisan y qué política industrial se articula, tres retos para 2014 que se deben resolver cuanto antes para evitar que las convocatorias y desavenencias electorales las posterguen hasta la siguiente legislatura.

La respuesta a los retos anteriores pasa por dar solución a la paradoja de la Seguridad y la Defensa en España: por un lado reconocer su importancia para el bienestar y la protección de los ciudadanos y sociedades, como recogen la Estrategia de Seguridad Nacional y las conclusiones del Consejo Europeo de

³ Este documento del Instituto se titula “La Defensa que viene” y fue publicado en octubre de 2013, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9a77b280416456539ce0dd58f644a475/Elcano-Policy-Paper-la-defensa-que-viene.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a77b280416456539ce0dd58f644a475

diciembre, y, por otro, desatender sistemáticamente los presupuestos que precisan (mientras que los países europeos han reducido sus presupuestos de defensa una media del 10%-15% durante los últimos años de crisis, España ha doblado esas cifras). Para resolver la paradoja, es necesario avanzar desde los dos extremos: revisar los compromisos de Seguridad y Defensa que el Gobierno pueda atender y destinar los recursos necesarios para ellos. No se puede hacer más con menos, pero sí que se puede gastar mejor si se seleccionan las prioridades de gasto y se presupuestan de forma sostenible. La desinversión en Defensa ha llegado ya a unos extremos en capacidades, mantenimiento, investigación y desarrollo que afectan a su eficacia como política pública. Una desinversión que comparten, aunque en menor medida, otras políticas esenciales del Estado como la política exterior, la cooperación, la seguridad y la inteligencia, que no obedecen tanto a la situación coyuntural de crisis económica de los últimos años como a la reducción sistemática del tamaño del Estado y de sus prestaciones públicas.

Otro reto pendiente, y ya señalado, como es el de definir una política industrial de Seguridad y Defensa, debe resolver su propia paradoja: esto es, decidir si la industria de seguridad y defensa es más “industria” que Seguridad y Defensa o lo contrario. Hasta ahora se ha considerado que esta política correspondía al Ministerio de Defensa y se ha mantenido a un sector que aglutina a más de 50.000 empleos directos y en torno al 1% del PIB –por no mencionar los puestos de trabajo indirectos y las capacidades tecnológicas y de ingeniería de primer nivel que aporta– al margen de la economía nacional y del resto de políticas industriales. Durante 2014 se deberá concretar la convergencia registrada a finales de 2013 entre los Ministerios de Defensa e Industria, aunque no son los únicos implicados, y entre el sector industrial y la administración. Sin una concertación rápida y sostenida entre los anteriores y sin un liderazgo decidido desde el Gobierno, las reformas de los demás competidores y los cambios en los mercados europeo y global desmovilizarán en poco tiempo la base industrial de la seguridad y la defensa que tanto tiempo y esfuerzo ha costado construir en España.

La presencia militar española ocupa un lugar relevante en el mundo: la 10ª posición mundial medida según el Índice Elcano de Presencia Global de 2012, debido a su número de tropas desplegadas y a los medios dedicados a la proyección internacional. Esa posición global se reducirá a medida que progresen otros países en su capacidad de presencia y que disminuya la entidad del despliegue español en Afganistán. Aunque en 2013 se han abierto nuevas misiones en África, la presencia militar tiende a disminuir y la contribución se orienta al adiestramiento en Mali y Somalia y al apoyo logístico a las operaciones francesas y europeas en Mali y la República Centroafricana. Para adaptar la organización de las Fuerzas Armadas a las necesidades derivadas de las nuevas demandas de actuación en los ámbitos tradicionales y en el ciberespacio, en 2014 se debería rediseñar la Fuerza para que progrese el concepto de Fuerza Conjunta.

Por lo tanto, se confirma el pronóstico de que las intervenciones se concentrarán en el sur y en el ámbito de la reforma del sector de seguridad. Estas previsiones se fundamentan en el proyecto de investigación realizado por el Real Instituto Elcano sobre “El Estrecho Ampliado”, en el que se analizan los riesgos y oportunidades que existen a partir de ese Estrecho y que justifican el giro estratégico (“pivote al sur”). Si esto es así, España tendrá que articular una capacidad nacional de reforma del sector de la seguridad para atender los intereses nacionales, individualmente o en el marco de la UE, unas contribuciones que hasta ahora se articulan de forma desagregada, sin atender a intereses estratégicos nacionales ni contar con ningún mecanismo de integración. Como se argumenta en ese Informe, la seguridad y la defensa de España se focalizarán durante las próximas décadas en la zona delimitada por las Azores, las Canarias, el Golfo de Guinea, el Sahel y el Magreb, a fin de prevenir que la inseguridad que allí se genere acabe desestabilizando a sus aliados regionales y afectando a su propia seguridad.

Las expectativas de cambio no afectan sólo a la seguridad y la defensa de España. Si en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 se acordó revisar en profundidad la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, este año toca hacer lo mismo en la OTAN y se espera que España y otros aliados contribuyan con nuevas ideas a la Cumbre de Cardiff. En resumen, todo parece apuntar que 2014 se puede convertir en un año de cambios y transformaciones absolutamente necesarias para la seguridad y la defensa. Pero la oportunidad pasará si se sigue atendiendo sólo a lo urgente y no se atiende a lo importante. Algo que esperamos no tener que lamentar en el balance del próximo año.

(3.2) España ante el terrorismo internacional: los retos de un fenómeno cambiante

Entre los desafíos de seguridad a afrontar durante 2014 sigue ocupando un lugar destacado la realidad del terrorismo global, con implicaciones dentro y fuera de las fronteras españolas. Así viene ocurriendo desde hace dos décadas, pero dicho fenómeno evoluciona en lo que se refiere a sus actores, escenarios y tendencias, de tal modo que los parámetros de la amenaza que supone para España y los españoles también se modifican. En la actualidad, las variaciones observables en esos parámetros están especialmente condicionadas, en el exterior, por la inestabilidad política o los conflictos internos en que se hallan sumidos distintos países del mundo árabe y, en el interior, por procesos de radicalización en el seno de la población musulmana residente cuya estructura social se está modificando.

Como se ha señalado en los diversos análisis sobre terrorismo internacional elaborados en el Real Instituto Elcano desde el inicio de las movilizaciones antigubernamentales que se desencadenaron en esos países, éstas no han producido un debilitamiento del yihadismo en general ni una decadencia de al-Qaeda en particular. Sigue siendo correcta la valoración realizada durante todo este tiempo sobre el terrorismo relacionado con ese movimiento y con esta organización que, lejos de proyectar la imagen de un fenómeno amorfo, carente de liderazgo y en decadencia, ha insistido tanto en su carácter polimorfo como en el hecho de

seguir estando dotado de formas centralizadas de estrategia y planificación. Unos rasgos que le estarían permitiendo anticipar una más que significativa capacidad para aprovechar en beneficio propio y en pos de sus objetivos locales o regionales –la instauración de dominios territoriales islámicos rigoristas– cualesquiera oportunidades favorables se presentaran.

Así, en la edición de este mismo documento correspondiente a 2013, se subrayaba que el terrorismo de orientación yihadista se encontraba más extendido que nunca en el Norte de África y Oriente Medio, al tiempo que se advertía sobre tres de sus facetas: en primer lugar, su crecientemente diversificada composición; en segundo lugar, que el núcleo central de al-Qaeda como estructura terrorista global difícilmente podría haberse fortalecido, mientras que lo mismo no podía afirmarse respecto a sus extensiones territoriales; por último, que tampoco era posible sostener que el elenco de entidades asociadas y afines de estas ramas de al-Qaeda o de su matriz hubiese menguado, pues incluso estaban apareciendo algunas nuevas cuya actividad es además frecuente e intensa. Ese doble proceso de extensión y diversificación del terrorismo yihadista que aquí se pronosticaba ha continuado y nada indica que vaya a interrumpirse a lo largo de 2014, más bien lo opuesto.

Ahora bien, a lo largo del pasado año se han producido algunas alteraciones que afectan a los focos relacionados con la amenaza que el terrorismo yihadista supone para ciudadanos e intereses españoles, dentro y fuera del país.

Por una parte, el desbaratamiento –a inicios de 2013 y como resultado de una intervención militar francesa– del condominio que al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y otros dos movimientos yihadistas en el norte de Mali, está ocasionando una reconfiguración de las organizaciones yihadistas en ese ámbito de especial importancia geoestratégica para España que discurre entre el Magreb y el Golfo de Guinea, particularmente en las demarcaciones occidentales de la franja del Sahel. La campaña terrorista de Boko Haram en Nigeria revela además que el fenómeno ha desarrollado fuertes anclajes en territorios próximos con sociedades mayoritariamente musulmanas. Esa reconfiguración no incide sobre la persistencia de AQMI, pero sí en la formación de una nueva entidad yihadista, al-Morabitum. Aunque los ciudadanos e intereses franceses son, de entre el conjunto de los europeos, el principal blanco designado por estas organizaciones y de otras entidades yihadistas activas en la ribera sur del Mediterráneo occidental, como Ansar al-Sharia en el desintegrado espacio estatal libio, los españoles ni han sido ni serán a corto y medio plazo ajenos a esa misma fuente de amenaza terrorista.

Por otra parte, en un escenario distinto al del norte de África, Siria ha adquirido una relevancia creciente a la hora de apreciar los focos de potencial amenaza terrorista para España. La guerra civil que está desarrollándose en ese país está atrayendo, entre centenares de musulmanes radicalizados que viven en países pertenecientes a la UE, a un pequeño pero significativo número de ciudadanos españoles o

extranjeros residentes que se han desplazado al territorio sirio – en especial desde la ciudad de Ceuta donde operan redes transfronterizas de reclutamiento– para incorporarse a organizaciones yihadistas activas en el mismo y con vínculos pasados o presentes con al-Qaeda. Entre estos grupos pueden mencionarse Jahbat al-Nusra (JN) o el actualmente más robusto Estado Islámico de Irak y Levante (EIL), promotor inicial de JN pero ahora enfrentado con él, si bien la lógica de cooperación y competición entre ambas entidades puede cambiar según variables circunstancias del conflicto en curso.

Los procesos de radicalización por la que han atravesado la mayoría de los individuos que se han trasladado desde España hasta Siria ponen en cualquier caso de manifiesto que en estos momentos los desafíos inherentes al terrorismo yihadista para España están estrechamente relacionados, además de con sus focos externos (sobre todo en el Norte de África y Oriente Medio), con la reproducción interna del fenómeno dentro de las propias fronteras. La radicalización reciente de individuos nacidos y socializados en España, ciudadanos españoles además, indica que comienza a tomar cuerpo en la sociedad española un terrorismo yihadista endógeno o *homegrown*, más allá del escenario de los aludidos procesos de radicalización, susceptible de afectar no sólo a jóvenes musulmanes españoles de Ceuta y Melilla, sino también a jóvenes musulmanes descendientes de inmigrantes procedentes de países islámicos, es decir lo que se conoce como segundas generaciones.

En línea con el enfoque prescriptivo que a este respecto incluía la edición de 2013 de este documento, los retos que sigue planteando el actual terrorismo yihadista, en cualquiera de sus potenciales y cambiantes manifestaciones, reclaman el mantenimiento y la constante actualización de las capacidades policiales y de inteligencia, así como también de las militares, imprescindibles para combatirlo eficazmente. Asimismo, 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”, con particular énfasis en Francia y Marruecos como vecinos inmediatos, y otros situados al este del Mediterráneo, en especial Israel.

Igualmente, sigue siendo imperativo 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, tanto entre jóvenes españoles autóctonos como entre descendientes de inmigrantes originarios de países como Marruecos, Argelia o Pakistán. Ello en el contexto de la urgente implementación de una estrategia nacional de prevención de la radicalización en ideologías que justifiquen el terrorismo que debe ser, en parte al menos, pública, a fin de edificar una sociedad española más consciente y resiliente ante la amenaza del terrorismo yihadista.

(3.3) El repunte de la inmigración irregular africana

El año 2013 ha supuesto un punto de inflexión en la línea de caída continua en la llegada de inmigrantes irregulares procedentes de África que España estaba experimentando desde 2006, cuando llegaron 31.678 inmigrantes irregulares a Canarias. Las medidas puestas en marcha a partir de ese año, con una intensa actividad exterior, diplomática, de cooperación y de seguridad, permitieron la firma de acuerdos en materia de inmigración con todos los países de África Occidental (desde Marruecos hasta Nigeria) con diferentes formatos y grados de institucionalización. Esta labor exterior ha conseguido una reducción sustancial de los flujos irregulares tanto a Canarias –en el 2013 sólo llegaron 197 irregulares por mar a las islas– como a las costas de la Península. Melilla, sin embargo, después de unos años de continuo descenso, experimentó un aumento sustancial de las llegadas en 2012-2013, un aumento que afectó también a Ceuta en 2013. Más concretamente, la inmigración irregular se duplicó en Melilla en 2012 (2.105 entradas, frente a 1.039 en 2011), y ha adquirido nuevos tintes, como la llegada desde Nador hasta la isla de Tierra, la entrada en pequeñas barcas hinchables de plástico o a nado, o la entrada con coches kamikazes que cruzan a gran velocidad la frontera. Junto a estos nuevos métodos, en 2013 y el arranque de 2014 se ha producido una reedición de los asaltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla, ante los que el Ministerio de Interior ha decidido instalar concertinas sobre la parte interior de la valla perimetral de Melilla (la parte exterior de la doble valla tiene la concertina desde 2005, tanto en Ceuta como en Melilla), una decisión que ha provocado un movimiento de protestas en diferentes ámbitos, incluyendo la Comisión Europea, pero cuyos protagonistas no han planteado ninguna alternativa de disuasión eficaz. En total, a lo largo del 2013 entraron en Ceuta y Melilla 1.667 inmigrantes irregulares, lo que supone un aumento del 64% respecto a 2012.

Aunque la inmigración irregular procedente del África subsahariana ha supuesto en los años de gran afluencia migratoria a España (1998-2007) menos del 10% del conjunto de la inmigración irregular total, la contención de esa inmigración es importante porque su tamaño potencial es muy grande. En el África subsahariana la natalidad sigue siendo muy alta, con una media de cinco hijos por mujer, y este crecimiento demográfico no se acompaña de un crecimiento económico de igual intensidad. Por otra parte, el impacto de esta forma de inmigración en la sociedad española es netamente diferente al que producen las llegadas desde otros orígenes por varias razones, entre ellas las mayores dificultades para su integración laboral por su menor nivel medio de cualificación junto a su escaso o nulo conocimiento del español, con el resultado de una mayor dependencia de la ayuda pública o privada y una ocupación más concentrada en sectores marginales.

Por su situación geográfica, Ceuta, Melilla y los islotes y peñones del Estrecho son los puntos más débiles en la política española de contención de la inmigración irregular. La frontera en Melilla es más vulnerable por la mayor cercanía a Argelia y a una ciudad marroquí de tamaño medio, como es Nador. Por su parte, Marruecos está endureciendo la represión contra los inmigrantes irregulares subsaharianos

que acaban convirtiéndose en residentes en su territorio ante la imposibilidad de cruzar el Estrecho, y muchos de ellos son expulsados a Argelia por Oujda, cerca de Melilla, lo que facilita nuevos intentos desde esta ciudad.

Buena parte de los inmigrantes que consiguen acceder a las Ciudades Autónomas acaban quedándose en España. Las normas españolas obligan a las autoridades de Ceuta y Melilla a trasladar a los inmigrantes irregulares a un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para acogerlos, proceder a su documentación, tramitar las peticiones de asilo y, en su caso, gestionar la devolución. La estancia en esos centros abiertos puede prolongarse mucho tiempo –la media es de 18 meses– aunque periódicamente parte de sus residentes son trasladados a centros de la Península para descongestionar. Muchos de ellos, si su expulsión no es posible, son finalmente dejados en libertad en la Península, con una orden de expulsión. Los CETI de Ceuta y Melilla experimentan ocasionales episodios de sobreocupación (en septiembre del 2013 el de Melilla tenía una ocupación que doblaba su capacidad teórica) mientras que se suceden los intentos de los inmigrantes acogidos en los CETI, especialmente los más jóvenes, de viajar a la Península escondidos en los vehículos que salen del puerto.

La principal debilidad de la política española respecto a la inmigración irregular subsahariana es su dependencia de la buena voluntad y las buenas relaciones con los gobernantes y las fuerzas de seguridad de Marruecos y otros países del África occidental. El caso más claro es el de Ceuta, Melilla y los islotes despoblados que gestiona directamente el Ministerio de Defensa español. Sin la cooperación marroquí sería imposible impedir un flujo continuo de inmigrantes irregulares subsaharianos desde Nador hasta Isla de Tierra, distante 50 metros de sus playas y accesible a pie con marea baja. De la misma forma, sin la cooperación marroquí en la vigilancia contra la inmigración irregular para impedir que los subsaharianos se lancen al agua para llegar a nado o en pequeñas balsas a las costas de Ceuta y Melilla (tal y como ha ocurrido con trágicas y controvertidas consecuencias en febrero de 2014), o sin sus periódicas operaciones de desalojo en los montes cercanos a las Ciudades Autónomas, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla o la entrada a nado serían mucho más frecuentes. Esa cooperación, vital para los intereses españoles, va más allá del cumplimiento de los acuerdos firmados con Marruecos, y se basa en la buena voluntad del vecino que está a su vez realizando esfuerzos importantes para reducir la llegada a su territorio de inmigrantes subsaharianos que acaban quedándose en el país ante la imposibilidad de acceder a España. Ese riesgo para Marruecos es ahora aún mayor desde que ratificó en octubre del 2012 el Acuerdo de Readmisión firmado con España (antes de esto, Marruecos no aceptaba la devolución de los subsaharianos llegados a la Península desde sus costas), y a ello se debe la propuesta de fortalecer su frontera con Argelia, principal puerta de entrada de los subsaharianos en territorio marroquí, mediante la construcción de una valla.

La cooperación con África occidental en esta materia tiene una base endeble, con una institucionalización escasa, y mayores riesgos ahora que España no puede ofrecer puestos de trabajo para cubrir la oferta de inmigración legal y que las restricciones presupuestarias reducen también las posibilidades de apoyo a través de la entrega de material de seguridad, como se ha hecho en los casos de Mauritania y Senegal. Por otra parte, la readmisión de inmigrantes irregulares no es una medida popular en los países que los reciben y esa falta de apoyo supone un riesgo de insostenibilidad en el caso de cambios políticos locales.

En ambos casos, África occidental y Marruecos, España está interesada en conseguir la mayor implicación posible de la UE en la relación migratoria para aumentar el grado de institucionalización de los acuerdos y para compensar con ayuda europea la caída de la ayuda española. En otros terrenos de la cooperación europea hay que destacar la puesta en marcha en diciembre de 2013 de EUROSUR, una red de comunicaciones sobre fronteras en la que participan 18 países europeos –el resto de Estados miembros de la UE salvo el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, se sumarán en diciembre de 2014– y que se propone reducir la entrada de inmigración irregular, evitar las muertes en el mar de los inmigrantes que intentan acceder al territorio de la UE en embarcaciones y combatir el tráfico de drogas y otras formas de criminalidad transfronteriza.

(4) ¿Menos con menos? Cooperación internacional, poder blando e imagen exterior

(4.1) Cooperación al desarrollo: del tiempo de recortes y reflexión al auténtico rediseño institucional y estratégico

La política española de cooperación internacional para el desarrollo se enfrenta a dos retos principales en 2014. El primero consiste en elevar el perfil de esta política pública a un nivel equilibrado con el de otras vertientes de la acción exterior y, el segundo, en desbloquear determinados cuellos de botella institucionales que permitan normalizar las actividades de ayuda española.

Por lo que se refiere al primero de ellos, se trata de superar el ya largo período de debate sobre los presupuestos y de reflexión sobre el diagnóstico del estado de la cooperación, para pasar a actuar en el posicionamiento estratégico de esta política en el conjunto de la acción exterior.

Al analizar hace un año las perspectivas y los desafíos de la cooperación española para el pasado 2013, se señaló la necesidad perentoria de frenar la caída de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Sin embargo, los presupuestos generales del Estado sitúan la ayuda en 1.739 millones de euros en AOD neta para 2014, con lo que la variación respecto de lo presupuestado en 2013 sigue siendo negativa, con una nueva caída de 200 millones de euros, o del 10% respecto del año anterior. Dado, además, que las perspectivas de crecimiento económico para el próximo ejercicio fiscal son positivas y elevan la renta nacional a 1,051 billones de euros, el

esfuerzo relativo de la ayuda caería del 0,19% en 2013 al 0,17% en 2014. No obstante, esas cifras serían según presupuestos porque, si se tiene en cuenta la AOD realmente desembolsada (1.673 millones de euros en 2013), entonces el porcentaje del último año se redujo al 0,16%; eso sí, con un ligero aumento de 80 millones de euros con respecto a lo gastado en 2012.

El porqué de este relativo estancamiento en el presupuesto de cooperación, si se compara con los recortes producidos en ejercicios anteriores (que se remontan a 2009), puede tener varias lecturas. Una de ellas es que, con unas perspectivas económicas más favorables que en años anteriores, la presión en las cuentas públicas disminuye. Recuérdese que, como anunciara el Gobierno en repetidas ocasiones, acabados los recortes fiscales, la ayuda española volvería a una senda de crecimiento. Otra lectura es la que se hace desde distintos organismos de la sociedad civil, como la propia Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, cuya presidenta afirma que no se producen recortes adicionales “porque no hay de dónde hacerlo[s]”. Sobre este segundo enfoque, cabe señalar que se prevé que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas gestionará en 2014 el 47% del volumen total de ayuda y esto debido a que, formalmente, éste es el Ministerio que canaliza las contribuciones obligatorias a los fondos de ayuda de la UE. Independientemente de cuáles sean los motivos últimos que han frenado la caída de la ayuda, el hecho de que la mitad de la ayuda española se esté canalizando a través de las instituciones europeas obliga a definir una estrategia de cooperación a través de la Unión, que contemple los objetivos, sectores o países que la administración española considera que deberían ser atendidos por la ayuda europea.

Por otra parte, los últimos meses también han sido un período de reflexión y diagnóstico. Reflexión, por ejemplo, en lo que se refiere a la formulación del posicionamiento del país en la llamada agenda post-2015; esto es, el acuerdo sobre desarrollo global que deberá remplazar la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que pronto llegará a su fin. A escala internacional, se han presentado incontables iniciativas y propuestas. No obstante, la que posiblemente marcará con mayor fuerza el esqueleto y el espíritu de los post-ODM es la que recoge el informe del Panel de Alto Nivel para la Agenda de Desarrollo post-2015, comisionado por la Secretaría General de Naciones Unidas. Por su parte, la Secretaría General de Cooperación Internacional al Desarrollo española se ha sumado al proceso de reflexión encargando una serie de estudios a un grupo de trabajo académico cuyas propuestas han sido presentadas y debatidas en 2013. No obstante, queda aún por definir y explicitar cuál será, específicamente, la propuesta política o el posicionamiento de España en la formulación de la agenda post-2015⁴.

⁴ Una contribución destacada durante este periodo de reflexión fue el Informe Elcano número 14 “Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global”, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d64590804fcb94e0839dcbccba746acc/InformeElcano14_cooperacion_postODM.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d64590804fcb94e0839dcbccba746acc

A lo largo de 2013, la administración ha presentado en distintos foros el diagnóstico de la política española de cooperación multilateral durante los años de fuerte crecimiento de la ayuda. La conclusión es que la canalización de la ayuda por la vía multilateral pudo ser un mecanismo de desembolso rápido ante la incapacidad del sistema para digerir los fuertes incrementos de fondos. Además, la ayuda multilateral se distribuyó, con escasa visión estratégica, a más de 100 fondos y organismos, algunos de los cuales ni siquiera contaban con el seguimiento mínimo necesario desde Madrid. Una vez realizado este diagnóstico, sería interesante contar, como siguiente paso inmediato, con una propuesta de cuáles serán los fondos a priorizar, bajo qué criterios y con qué sistema de seguimiento por parte de la cooperación española.

En términos más generales, y como se ha subrayado en análisis realizados desde el Real Instituto Elcano, puede decirse que la cooperación al desarrollo –que no tiene tanto perfil político como otros elementos de la acción exterior– ha ido perdiendo conocimiento y apoyo por parte del conjunto de la sociedad. Pasada la etapa de fuertes recortes de la ayuda española, del diagnóstico y de la reflexión, urge ahora trabajar de forma proactiva en un necesario re-equilibrio entre esta política y el resto de la acción exterior española. En este sentido, la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE) abre una importante ventana de oportunidad. Dicha ley establece la obligación, para los sucesivos gobiernos, de elaborar estrategias en las que las distintas ramas de la acción exterior queden correctamente engarzadas. Habrá, por lo tanto, a lo largo de 2014, una estrategia plurianual de acción exterior del Gobierno español en la que el papel de la cooperación al desarrollo quede definido (por acción o por omisión).

El segundo de los grandes retos identificados para 2014 será la superación de los problemas de funcionamiento institucional que limitan la agilidad y eficacia de la ayuda. Durante los años de fuerte crecimiento de la misma, se repetía con frecuencia el argumento de que la cooperación española tenía problemas de desembolso y/o dificultades para dar determinados pasos estratégicos por la presión de la ejecución presupuestaria que pesaba sobre el conjunto del sistema. Con un volumen de ayuda sensiblemente menor, en los últimos cuatro años se han ido dando las condiciones necesarias para resolver dicho problema en forma de cuello de botella institucional. En este sentido, quizá uno de los problemas más reseñables es el hecho de que aún está pendiente la aprobación del segundo contrato de gestión de la AECID. Éste definirá no solamente el modelo de gestión de la ayuda en un contexto mundial radicalmente diferente del que existía cuando se creó la agencia, hace 25 años, sino también el papel de la agencia en la gestión futura del fragmentado sistema de cooperación española.

(4.2) Proyección cultural y científica: el forzoso y difícil camino hacia la internacionalización

Las industrias culturales y creativas españolas siguen sufriendo las consecuencias de la crisis en un mercado interno marcado por la retracción tanto de la inversión pública como del gasto privado en cultura. Junto a la preocupante emigración de talento y la desaparición de los emprendimientos más débiles, tanto las compañías como los profesionales están buscando afuera las condiciones de crecimiento que no encuentran en el mercado interior. Esta internacionalización forzosa de la economía cultural se verá agudizada, además, por el acuerdo de libre comercio entre EEUU y la UE (TTIP) que seguirá negociándose en este año y cuyo impacto sobre el sector cultural es difícil de prever. Aunque la Comisión Europea aceptó la presión de empresas y organizaciones audiovisuales para mantener el principio de “excepción cultural” –en palabras del Comisario De Gucht, “*the cultural exception is not up for negotiation!*”–, habrá que esperar para ver cómo se articulan en el texto del acuerdo otros productos culturales en los que el desequilibrio de Europa frente a EEUU es aún fuerte, en particular en la cultura digital, que en pocos años ha pasado de aparecer al margen del sector a constituir un nodo esencial pendiente de ser articulado adecuadamente en las políticas públicas sectoriales.

Por lo que se refiere a los principales ejes de la política cultural española durante 2014, deben señalarse tres: la propiedad intelectual, el mecenazgo y el impacto de la nueva regulación de las telecomunicaciones. También seguirá discutiéndose si la cultura debe tener un IVA reducido, pero esa cuestión tiene un impacto más indirecto en la dimensión internacional de la cultura española. Desde luego, la principal incertidumbre para este año es la aprobación de la nueva Ley de Propiedad Intelectual, que además de trasponer normativa comunitaria, tendrá que resolver cómo y a quién atribuir el *canon* por copia privada cargado a los Presupuestos Generales del Estado desde finales de 2012, en contra de la doctrina del Tribunal de Justicia de la UE. Por su parte, la regulación del mecenazgo cultural es otro de los compromisos que los responsables ministeriales de Cultura se han comprometido a desarrollar este año, para intentar compensar por la vía del beneficio fiscal la reducción del gasto público cultural, aunque el desafío consiste en que eso no afecte al cumplimiento del objetivo de déficit, por el que vigila con celo el ministerio de Hacienda.

El nuevo marco regulador de las telecomunicaciones que sustituirá en 2014 a la Ley 32/2003 profundiza en la desregulación y se concentra en potenciar el mercado de acceso a banda ancha en concordancia con la “Agenda Digital Europea” del programa “Horizonte 2020”. La reforma acelerará la transición hacia un mercado de servicios digitales en la cultura, y la consiguiente presión por la previsible llegada de operadores transnacionales como *Netflix* y *Xbox Live* al mercado europeo, que sigue mostrándose débil en la oferta de contenidos y servicios para las redes. No hay razones para pensar que la revisión del marco regulador vaya a aportar soluciones nuevas al debate en torno a la participación de los operadores en la financiación de la cultura digital, pero en ese campo, en mayo de 2014 se

recuperará la Feria Internacional de Contenidos Digitales (FICOD) después de un parón de dos años, como parte del “Plan de Impulso de la Economía Digital y los Contenidos Digitales”, uno de los ejes de la “Agenda Digital para España” aprobada en 2013. Los primeros pasos del programa “Europa Creativa” (2014-2020) deberían servir para paliar la situación de debilidad de la industria cultural europea en las redes digitales, tras el retraso de años acumulado por políticas de estímulo al continente, más que al contenido y, en particular, de desregulación y potenciación de las redes de telecomunicaciones sin acompañarlas de otras equivalentes para los contenidos que han de circular por ellas.

En relación con la política de acción cultural exterior, y en un año sin grandes novedades por lo que respecta al Instituto Cervantes, las actuaciones públicas estarán marcadas por una gran muestra organizada en Melbourne (de arte italiano con fondos del Museo del Prado), el cierre del bienio de cooperación cultural con Japón y la apertura de dos nuevos años duales: con México, donde destaca la exposición en torno a la Generación del 14, y con Brasil, un país que recibirá las miradas del mundo por la celebración del Campeonato Mundial de selecciones nacionales de fútbol. En inevitable segundo plano queda la celebración en Costa Rica del VI Congreso Iberoamericano de Cultura, demasiado cercano al de Zaragoza (noviembre de 2013) para conseguir revitalizar la languideciente cooperación iberoamericana. En la agenda interna, aunque con indiscutible repercusión internacional, destaca la conmemoración del cuarto centenario de la muerte de El Greco y la exposición que El Prado y Acción Cultural Española le dedicarán entre junio y octubre, justo a continuación de la que se realizará en Toledo en la primavera. También se inaugura el Museo de Colecciones Reales y se reabre el Museo Arqueológico Nacional en Madrid, con la muestra del patrimonio recuperado a la empresa *Odyssey Marine Exploration*, y está programada la reestructuración de la colección de arte moderno del Museu Nacional d'Art de Catalunya, así como una exposición sobre Yoko Ono en el Guggenheim Bilbao.

La industria audiovisual afronta un año marcado por cierta reconfiguración de su principal actor económico, la televisión abierta de cobertura nacional, después de que la sentencia del Tribunal Supremo de diciembre de 2013 declarara nula la adjudicación de nueve canales de la TDT. En todo caso, el cierre de esas señales no afectará apenas a las cuentas de resultados de Atresmedia y Mediaset, dos gigantes que seguirán consolidándose como las compañías de referencia de la producción audiovisual española. La obligación de inversión del 5% de sus ingresos en producción de contenidos está favoreciendo la taquilla interna y la internacionalización audiovisual española, tanto cinematográfica como televisiva. No obstante, no parece que 2014 vaya a ser un año particularmente relevante en cuanto a impacto internacional de los estrenos españoles previstos y, además, es previsible que la cuota de pantalla sufra frente a las franquicias internacionales que han anunciado estrenos de superproducciones (salvo sorpresas o novedades en la posición de las distribuidoras y exhibidoras en torno al precio de la entrada para compensar la subida del IVA cultural).

Por último, y por lo que se refiere a la proyección internacional de la actividad científica y universitaria española, 2014 vuelve a estar marcado por la austeridad presupuestaria. Desde hace ya cuatro años el sector de la investigación, que había conseguido internacionalizarse y consolidar la visibilidad de sus avances en todo el mundo hasta 2010, sufre las consecuencias de fuertes recortes en la inversión pública. Es cierto que esta vez, después de que en verano pasado el Gobierno tuviera que aprobar un crédito extraordinario para mantener el gasto de los programas del CSIC, los presupuestos mantienen el gasto previsto en 5.500 millones de euros, pero se trata de partidas que han experimentado una reducción muy acusada en muy poco tiempo. El resultado inmediato está siendo la emigración de muchos investigadores a instituciones y empresas extranjeras con el consiguiente desgaste del sistema nacional de I+D y la pérdida de competitividad internacional de la investigación generada en España. A esta incertidumbre por el debilitamiento del sistema científico se le suma, del lado de las universidades, la implantación del nuevo programa Erasmus+ que, al reducir las estancias de los estudiantes a semestres por la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, podría producir cambios en el flujo de estudiantes desde y hacia España. Mientras tanto, el sistema universitario espera la propuesta de reforma que elabora el Gobierno y que previsiblemente recogerá las propuestas del informe elaborado en febrero de 2013 por la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español, en particular las relativas a la participación del mecenazgo en la financiación de las universidades públicas y privadas.

(4.3) Hacia una mejora lenta, pero sostenida, de la imagen exterior de España

A partir de 2009, coincidiendo con el desarrollo de la crisis económica, la imagen de España comenzó a deteriorarse como no había ocurrido antes en la historia más reciente. El punto crítico sin duda estuvo a mediados de 2012 cuando empezó a recorrer Europa el fantasma de un rescate español siguiendo el modelo griego. Ni siquiera en los peores momentos la imagen exterior de España cayó a los niveles de Grecia, pero lo cierto es que la prima de riesgo se disparaba y las agencias de *rating* rebajaban la calificación crediticia, llegándose a temer lo peor (y en efecto hubo necesidad de ayuda exterior pero parcial y limitada al sistema bancario). A partir de ahí, entre el verano de 2012 y el de 2013, se vivió cierto estancamiento en términos de imagen. Todos los estudios demuestran que España se había librado de la estigmatización que sí alcanzaba a Grecia, Portugal y Chipre, y en menor modo a Irlanda, por haber perdido su soberanía presupuestaria ante la troika de autoridades financieras internacionales y europeas. Sin embargo, la espada de Damocles seguía colgando, máxime cuando la economía española seguía sin mostrar síntomas de recuperación, y en los medios internacionales se acumulaban las noticias sobre graves problemas políticos (con Cataluña como cuestión clave) o escándalos de corrupción que afectaban a todos los partidos e instituciones (incluyendo la Corona).

A partir del verano de 2013, a medida que se disipaba la incertidumbre de la zona euro y la incógnita de las elecciones alemanas, se detuvo la caída de la confianza externa y su consiguiente impacto en la opinión pública internacional, aunque la imagen interna de los españoles seguía siendo significativamente peor que la externa. A finales de año el clima de la percepción comenzó a mejorar, no tan abruptamente como empeoró, pero sí de forma más o menos sostenida⁵. A partir de ahí, el diagnóstico de las instituciones internacionales sobre las perspectivas de la economía española fue cambiando y las agencias calificadoras empezaron a mejorar sus previsiones. Así las cosas, es muy probable que este círculo virtuoso continúe durante 2014, aunque por ahora no se recuperarán los niveles de confianza anteriores a la crisis.

En cualquier caso, España por fin ha comenzado a hacer uno de los “deberes pendientes” de su acción exterior: la institucionalización de un aparato de marca país y diplomacia pública coronado por la figura del alto comisionado para la Marca España. Es verdad que los recursos destinados a esta estrategia son –a pesar de su carácter políticamente prioritario– claramente escasos y que no se ha resuelto institucionalmente la necesaria coordinación entre los distintos ministerios, otros organismos públicos y los actores privados implicados de una u otra forma en la imagen exterior de España. Pero, aun con estas limitaciones, la nueva oficina trabajó durante 2013 en un plano estratégico colaborando con todas las agencias encargadas de la proyección español en el exterior: ICEX, Instituto Cervantes, Acción Cultural Española, etc. Y en 2014 empezarán a implementarse las primeras medidas en los países identificados como estratégicos, entre ellos Alemania y EEUU. Ahora que lo peor parece haber pasado, España estará algo menos expuesta a la onda expansiva de malas noticias del exterior. Pero no por eso es posible complacencia alguna. Más que nunca, Marca España deberá emplearse a fondo en 2014 y aprovechar la recuperación económica y la credibilidad que los mercados internacionales están otorgando al país para hacer llegar sus mensajes sobre los valores de la economía y la sociedad españolas.

⁵ Así se desprende de la última oleada, publicada en diciembre de 2013, del Barómetro de la Imagen de España que elabora el Real Instituto Elcano. Véanse los resultados en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-4#.Ux7RdvI5MUc

(5) Recuperar el terreno perdido: España en los distintos espacios geográficos

(5.1) Europa y la integración europea

Como ya se ha señalado en la sección económica, 2013 ha consolidado la tendencia apuntada el año anterior de superación de la fase aguda de la crisis del euro, descartándose casi por completo la posibilidad de un rescate a España y, sobre todo, de una ruptura de la moneda común. La Unión en su conjunto, y España en particular, están mejorando levemente sus datos macroeconómicos y parece que se comienza a vislumbrar cierta luz al final del túnel. Ningún país ha abandonado el euro ni la UE y, por el contrario, Croacia se convirtió el 1 de julio en el Estado miembro número 28 y Letonia adoptó el euro en enero de 2014. Además, en junio finalizará oficialmente el rescate de tres años a Portugal, aunque ahí no se espera el fin de la austeridad del mismo modo que no se descarta aún un tercer *bailout* para Grecia. Las noticias son algo mejores en Irlanda pero lo cierto es que en toda la periferia europea el crecimiento económico es aún muy débil. Particularmente preocupantes son los datos de desempleo, sobre todo en España, sin que apenas pueda suponer un leve alivio la entrada en vigor del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 que añade un fondo para la lucha contra el desempleo juvenil por 6.000 millones de euros, de los que España se adjudicará casi un tercio.

Desde el punto de vista de la integración en sí, 2014 será un año de transición y redefinición para la UE. Se continuarán los lentos avances en la nueva gobernanza económica, sobre todo en la denominada unión bancaria, y se seguirá debatiendo sobre un posible fortalecimiento ambicioso del proyecto político y diplomático europeo. Sin embargo, habrá que esperar al menos a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo para saber si se avanza más decididamente o se agudiza la incertidumbre sobre el futuro de la UE debido a la desafección ciudadana y el crecimiento del populismo.

Las elecciones de mayo presentan dos riesgos fundamentales: por una parte, una menor –si cabe– participación que deslegitime la autoridad que puede tener una institución que desde la firma del Tratado de Lisboa en 2009 tiene más competencias que nunca; por otra, un aumento considerable de diputados euroescépticos, que amenazan con dedicarse sistemáticamente a intentar dinamitar los intentos de proseguir en la senda de una mayor integración. Lo más probable, en cualquier caso, es una victoria mínima de uno de los dos grandes grupos europeístas del centro-izquierda o el centro-derecha que acabe propiciando alguna fórmula de consenso tanto para la elección de la Comisión Europea como en el contenido de las políticas que promueva la Unión, con un probable mayor énfasis en los estímulos que en la austeridad. Por otro lado, estas elecciones tienen otro componente novedoso, consistente en que cada una de las grandes familias de partidos políticos europeos ha elegido un candidato a presidir la Comisión (Jean Claude Juncker por parte del PPE, Martin Schulz encabezando a los

socialdemócratas, Guy Verhofstadt por los liberales, José Bové y Ska Keller por los verdes y Alexis Tsipras en nombre de las formaciones más a la izquierda). Al margen de la relativamente alta influencia que han tenido los partidos españoles en algunas de estas nominaciones, el baile de nombres es importante porque puede determinar el reforzamiento durante 2014 de la presencia española al frente de las instituciones políticas y económicas de la UE. Téngase en cuenta que, además de una nueva Comisión, en 2014 se elige al presidente del Consejo Europeo, al alto representante de Asuntos Exteriores y Seguridad y tal vez al presidente del Eurogrupo, puesto al que aspira el ministro español Luis de Guindos.

Más allá de la atención relativamente coyuntural a la elección de los nuevos cargos que dirigirán la UE durante cinco años, España debe seguir atenta en 2014 a los grandes debates que miran al largo plazo. El año pasado resultó positivo porque el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación fue protagonista en la reflexión sobre el futuro de Europa, coorganizando con Alemania una reunión en Mallorca del grupo que impulsó hace dos años el anterior ministro de Asuntos Exteriores alemán, Guido Westerwelle. También en 2013 se presentó el ejercicio denominado Estrategia Global Europea, impulsado por los gobiernos de Suecia, Polonia, Italia y España (y materializado por cuatro *think tanks*, entre los que se incluía el Real Instituto Elcano),⁶ que ha animado el debate sobre la necesidad de una narrativa ambiciosa para fortalecer el papel de Europa en el mundo. España también fue activa durante 2013 defendiendo sus tradicionales posiciones europeístas, en el ejercicio de evaluación del Servicio Europeo de Acción Exterior y en el debate sobre la defensa común que tuvo lugar en el último Consejo Europeo del año.

En cuanto a las relaciones bilaterales de España en Europa, no se pueden esperar de 2014 grandes cambios. Al margen de las mencionadas elecciones europeas y lo que luego se dirá sobre Escocia, el año se presenta en general tranquilo para los Estados miembros de la UE: las elecciones más importantes son las previstas en Bélgica, Hungría y Suecia, sin que exista ninguna expectativa en España sobre los resultados. En ese contexto despejado, España seguirá cercana a Alemania (el presidente del Gobierno ya ha anunciado la prioridad absoluta de que Berlín tenga clara la dirección hacia la que va España), mantendrá la buena relación con Francia (al margen de las diferencias de color político, con especial protagonismo de los aspectos relativos a la seguridad en África) y se esforzará por estrecharla con Italia (donde se ha vivido un año turbulento, culminado con la llegada al poder del nuevo primer ministro, Matteo Renzi), sin perjuicio de la atención debida a Portugal y Polonia.

⁶ El documento "Towards an European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World" fue publicado en mayo de 2013. Los otros tres *think-tanks* implicados fueron el Swedish Institute of International Affairs, el Istituto Affari Internazionali de Italia, y el PISM polaco, además de más de 20 institutos asociados al proceso. Véase: www.euglobalstrategy.eu/

Más problemática *a priori* se presenta la relación con el Reino Unido, después de un 2013 muy marcado por el conflicto en torno a Gibraltar. Sin embargo, es posible que haya una mejora de la sintonía política entre Londres y Madrid por los intereses compartidos en relación con el resultado de dos referendos: el que se celebrará en septiembre en Escocia y el que está por convocar sobre el estatus británico dentro de la UE. España prestará especial atención al referéndum de independencia de Escocia el próximo 18 de septiembre. Del resultado del mismo se extraerán importantes consecuencias a corto y medio plazo no sólo en Edimburgo, Londres y Bruselas. En el caso –improbable, según los sondeos– de que los escoceses votasen mayoritariamente a favor de la independencia, habría que gestionar la salida de Escocia del Reino Unido pero también de la UE y, en su caso, la negociación de su reingreso. Una importantísima fuente de precedentes para otros casos similares de tensiones territoriales centrífugas, como las que también se viven en España.

Finalmente, en cuanto a la agenda exterior de la UE, merece destacarse el protagonismo que tendrán el acuerdo comercial transatlántico, Turquía y la crisis en Ucrania. Por lo que se refiere al acuerdo entre EEUU y la UE en materia de comercio e inversiones (TTIP), debe señalarse que es difícil que las negociaciones concluyan antes de 2015. España apoya a la Comisión en este proceso pero, como se ha señalado en la sección dedicada a la energía y a la cultura, tiene importantes intereses propios que defender, a lo que debe unirse su preocupación por el impacto que podría tener un área económica transatlántica sobre América Latina. Además de las dificultades técnicas de un acuerdo de este tipo, no es descartable que se produzcan tensiones políticas entre Washington y las capitales europeas.

Pasando de las relaciones exteriores comerciales a las políticas, la diplomacia europea seguirá implicada en 2014 en las negociaciones nucleares con Irán, en el diálogo Serbia-Kosovo, en el seguimiento a cierta distancia de los acontecimientos en el mundo árabe (Siria, Egipto, Libia), en las crisis que puedan surgir en la zona del Sahel y en otros muchos frentes. Pero como se ha dicho, y salvo sorpresas, la atención durante 2014 se dirigirá a Ankara y, sobre todo, a Kiev-Moscú, siendo conveniente una actitud proactiva de España en ambos escenarios. En relación con Turquía, será importante atender a los resultados de las elecciones a la presidencia de la República en agosto, que servirán de test para medir el apoyo al primer ministro Erdogan, afectado por escándalos de corrupción y continuadas protestas populares. En cuanto a su futura adhesión a la UE, Turquía prosigue un lentísimo ritmo de reformas –no exento incluso de retrocesos– lo que no permite un juicio positivo desde España, a pesar del tradicional apoyo prestado a esta ampliación.

Mucho más preocupante es la evolución de los acontecimientos en Ucrania y Rusia. Tal y como ya se ha apuntado en las secciones referidas a seguridad y energía, 2014 ha empezado en un clima de renacida “guerra fría” entre Occidente y el Kremlin, originado a finales del año pasado tras el fracaso de la cumbre de Vilna por el rechazo ucraniano a la asociación con la UE tras las presiones del presidente

Putin. Desde entonces, los acontecimientos no han cesado de agravarse. La caída del gobierno pro-ruso de Víktor Yanukóvich y la reacción de Moscú anexionándose *de facto* la península de Crimea suponen una escalada que, en contra de la acostumbrada lejanía con la que España tiende a mirar al vecindario oriental, afectan directamente a los valores e intereses estratégicos españoles, por lo que se requiere un papel activo, constructivo y europeísta. Las relaciones con Rusia durante 2014 no se auguran fáciles y la inestabilidad podría extenderse al Cáucaso y Asia Central.

(5.2) Magreb, Oriente Medio y el espacio mediterráneo

El sur y este del Mediterráneo siguieron experimentando turbulencias políticas y sociales durante 2013, y nada hace pensar que esa tendencia vaya a remitir a lo largo de 2014. Es más, se dan las circunstancias para que las múltiples crisis, tanto internas como regionales, se estanquen o empeoren en el futuro inmediato. España, como país fronterizo con el mundo árabe, necesita desarrollar una visión más nítida sobre sus objetivos, prioridades, recursos e instrumentos para defender sus intereses en una región vecina y –previsiblemente– cada vez más convulsa.

La experiencia acumulada en el Magreb y Oriente Medio desde principios de 2011 aconseja estar preparados para esperar lo inesperable. En el año 2013 se confirmaron varias dinámicas en esa región, entre otras: (1) la profundidad de las transformaciones políticas y sociales en los países del llamado “despertar árabe”; (2) la disparidad en la evolución de las transiciones iniciadas en 2011; (3) la pervivencia de las causas del malestar socioeconómico que están presentes en países diferentes entre sí; (4) la dificultad de traducir las demandas de reformas y buen gobierno en instituciones y políticas concretas; (5) el aumento de las tensiones sociales y políticas fomentadas a partir de las diferencias étnicas o sectarias; y (6) la transformación del papel que EEUU venía ejerciendo como gran potencia implicada directamente en los asuntos de Oriente Medio y el norte de África.

El diagnóstico realizado aquí el año pasado de los tres retos principales a los que se enfrenta la política exterior española en el entorno mediterráneo (estabilidad política en el Magreb, riesgo de que el aumento de las presiones internas provoque hostilidad hacia el exterior, y potencial desestabilizador de los conflictos originados en el Mediterráneo oriental) sigue siendo válido para 2014 y los años venideros. Es bastante probable que la política exterior española sea puesta a prueba en su vecindario meridional –en un sentido amplio– durante los próximos años de formas diferentes a las acostumbradas. Por ese motivo, es necesario que haya una planificación previa, teniendo en cuenta los distintos y cambiantes escenarios que se pueden presentar. Para ello, sería aconsejable dedicar una mayor atención a las dinámicas internas en los países de la zona, asignando más recursos y estableciendo contactos con un mayor número de interlocutores locales que representen a sectores verdaderamente representativos de la sociedad civil.

Los principales intereses de España en el Magreb y en Oriente Medio se pueden resumir en tres: (1) que se mantenga la estabilidad política y social dentro de los países, así como la estabilidad regional, sin que se produzcan grandes sobresaltos de consecuencias inesperadas; (2) poder aprovechar las oportunidades económicas que surjan y contar con las condiciones propicias para competir con otros actores; y (3) aprovechar su posición geoestratégica y sus ventajas comparativas en la región a la hora de cooperar con sus socios y aliados internacionales en éstos y otros ámbitos.

De la estabilidad del Magreb y Oriente Medio depende en buena medida la seguridad y el bienestar de la sociedad española. Una hipotética desestabilización regional, fruto del desgobierno en algún país o de conflictos bélicos transfronterizos, podría alterar el acceso a recursos energéticos, perjudicar al comercio y sus rutas, aumentar los flujos de emigrantes irregulares y profundizar las dinámicas de radicalización ideológica y violenta. Si se tiene en cuenta que varios de los factores que provocaron las revueltas antiautoritarias en algunos países árabes (descontento social, penurias económicas, falta de libertad, corrupción de la vida pública, ausencia de expectativas de la juventud, brutalidad policial, etc.) siguen estando presentes en la región en mayor o menor grado, sería incauto vaticinar que alguno de esos países pueda quedar al margen de la actual ola de cambios.

Para España, el reto de contribuir a la estabilidad de su vecindario sur es doble: por un lado, necesita apoyar a los regímenes políticos existentes y cooperar con ellos, pero por otro lado, le interesa desactivar las causas del malestar socioeconómico que pueden desembocar en una mayor conflictividad social o en revueltas contra esos regímenes. Hay que tener en cuenta que escenarios como éste suelen darse en contextos de frustración social debido al incumplimiento de las expectativas y a la creciente desigualdad en el acceso a los recursos.

El avance hacia el buen gobierno en el norte de África debe ser un objetivo de la política exterior española, tanto en su dimensión bilateral como a través de los marcos comunitarios europeos y de otras instituciones internacionales. España debería considerar las ventajas de ofrecer un mayor apoyo político y financiero a la recién creada Fundación Europea para la Democracia (*European Endowment for Democracy*), cuyos ámbitos de acción incluyen el Magreb y Oriente Medio. Un motivo a favor de hacerlo es el de apoyar a los nuevos actores sociales y políticos comprometidos con la democracia, cuyo papel tendrá una gran transcendencia en las transiciones ya iniciadas y en las que puedan surgir más adelante.

Por otro lado, en este año se inicia el nuevo marco financiero plurianual 2014-2020 coincidiendo con dos presidencias del Consejo de la UE de países mediterráneos: Grecia e Italia. Existe, por lo tanto, una ventana de oportunidad política para relanzar la agenda europea de cooperación con su vecindario meridional. Esto requeriría equilibrar el giro hacia el Este que se viene produciendo en los últimos años en la Política Europea de Vecindad, aunque la Asociación Oriental vaya a

seguir siendo una prioridad estratégica europea, máxime considerando la crisis en Ucrania. Sin embargo, pese a las dificultades en la región del Mediterráneo y a la disminución de fondos del BEI, no hay que desaprovechar la oportunidad para impulsar la cooperación en el Mediterráneo, reanimar la agenda de Barcelona y reactivar los mecanismos regionales y multilaterales de cooperación en el ámbito de la Unión para el Mediterráneo (UpM) en áreas de interés común estratégico como las energías renovables o las infraestructuras de transporte. Esa reactivación debería, además, dotar a la Secretaría de la UpM de un mandato político claro y agilizar su funcionamiento institucional para evitar el riesgo de que caiga en la irrelevancia. Más concretamente, y en relación con Marruecos, la Comisión Europea –tras la conclusión del acuerdo pesquero tan relevante para España– ha comenzado dos negociaciones que se prevén largas y difíciles: por un lado, un acuerdo de libre comercio y, por el otro, la facilitación de visados bajo el paraguas de la Asociación para la movilidad firmada con Rabat en junio de 2013.

La política exterior propiamente española tiene una de sus prioridades centrales en las relaciones que mantiene con Marruecos y Argelia, tan interconectadas entre sí. Además de las cuestiones de seguridad abordadas en este documento, cada vez pesan más las relaciones económicas y la búsqueda de mercados y oportunidades por parte de empresas y profesionales españoles. Entre España y el Magreb existe un importante potencial económico que puede ser mutuamente beneficioso, y cuya mayor integración regional debería ser un objetivo que contribuya a la prosperidad colectiva. España ha de seguir intentando –por todos los cauces posibles– superar los obstáculos políticos en el Magreb que impiden esa beneficiosa integración regional.

Marruecos es actualmente el primer cliente de España en África y el segundo a nivel mundial fuera de la UE, sólo superado por EEUU. A pesar de esos buenos datos, existe la necesidad de normalizar una relación que aún tiene numerosas aristas, y cuya aparición periódica enturbia la relación y genera dinámicas negativas en las opiniones públicas de ambos países. Hay que aprovechar la buena sintonía que existe actualmente a nivel bilateral para abordar los contenciosos que requieren de buena voluntad política para su resolución (la delimitación de aguas territoriales, la situación de Ceuta y Melilla y la búsqueda de una solución justa y constructiva al conflicto del Sáhara Occidental, entre otros).

Aunque geográficamente estén más alejados, lo que ocurra a lo largo de 2014 en Egipto y Siria tendrá inevitablemente implicaciones para España. En el caso de Egipto, tres años de transición errática desde la caída de Mubarak han generado dinámicas excluyentes, polarización social y graves problemas económicos. Los errores y fracasos del gobierno de los Hermanos Musulmanes llevaron al derrocamiento del presidente Mohamed Morsi en julio de 2013 mediante un golpe militar que contó con un considerable apoyo social. Sin embargo, el gobierno que surgió después, tutelado por las Fuerzas Armadas, ha optado por la vía de la erradicación política de sus adversarios, tanto los de la Hermandad como los

grupos laicos antigolpistas. Ese escenario conlleva un elevado riesgo de radicalización y enfrentamiento civil violento. El discurso oficial del nuevo régimen, según el cual “Egipto lucha contra el terrorismo”, puede convertirse fácilmente en una profecía autocumplida, cuyas implicaciones no se limitarían a Egipto.

Por su parte, Siria se ha convertido en una bomba de relojería después de tres años de crímenes masivos cometidos por el régimen de Bashar al-Asad, sumados a la actividad criminal de grupos *yihadistas* atraídos por el conflicto. La descomposición del país y las estrategias de radicalización empleadas por el régimen y por diversos grupos rebeldes han convertido a Siria en el caldo de cultivo de graves problemas futuros. El contagio de la violencia sectaria, étnica y tribal – instrumentalizada por parte de actores locales y regionales– ya se nota en países vecinos como Irak y Líbano. Asimismo, el incesante aumento del número de refugiados sirios en países del entorno, como Líbano y Jordania, amenaza con romper su frágil estabilidad interna y con que se cumplan los peores augurios para toda la región.

Otra constatación que ha dejado 2013, y que tiene mayores consecuencias de lo que podría parecer para la UE, es la gradual pero sostenida desvinculación de EEUU de los focos de inestabilidad en el norte de África y Oriente Medio. La Administración de Barack Obama ha optado por una postura pasiva desde el inicio del conflicto sirio y por una indefinición desconcertante para muchos frente a los sobresaltos de la transición egipcia (con un elevado coste para su imagen). El nuevo enfoque estadounidense de “liderar desde atrás” (*leading from behind*) en escenarios de conflicto debería llevar a la UE a reconsiderar su política actual hacia su vecindario meridional, incluidos los medios que está dispuesta a dedicarle.

A lo anterior hay que sumar las negociaciones secretas llevadas a cabo durante 2013 entre EEUU e Irán, y que desembocaron en el acuerdo interino firmado en Ginebra en noviembre entre los P5+1 (los miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) e Irán sobre el controvertido programa nuclear de este país. Semejante apuesta puede generar grandes oportunidades en caso de que se consolide una solución diplomática que desatasque otros conflictos como el sirio, pero también puede engendrar problemas mayores si no hay avances o si quienes se oponen a esa vía consiguen descarrilar el proceso. En un escenario favorable, España podría beneficiarse económicamente de la plena reincorporación de Irán a la comunidad internacional.

(5.3) América Latina y la comunidad iberoamericana

El primero de los desafíos para la política exterior española respecto a América Latina durante 2014 está relacionado con el futuro del sistema iberoamericano. La reforma en este ámbito solo pudo ser impulsada a medias durante el año pasado, con ocasión de la Cumbre de Panamá, tanto por las fuertes resistencias encontradas en algunos países latinoamericanos como por ciertas indefiniciones de España acerca de sus compromisos futuros. Tampoco se pudo cerrar la sucesión

de Enrique Iglesias en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, aunque ese proceso sí se ha completado exitosamente a comienzos de 2014 con la elección de Rebeca Grynspan).

De cara a este año, la preparación de la cumbre de Veracruz en México será un test importante para el nuevo equipo iberoamericano y también para la diplomacia española. A partir de allí no sólo entrará en vigor la bienalidad de las Cumbres, un retoque más cosmético que de fondo, sino que también se espera la plasmación de ciertos cambios de mayor entidad. Así pues, España deberá definir claramente su posición respecto al futuro iberoamericano. Existe la lógica tentación de dejarlo abandonado a su suerte ante la falta de compromiso de algunos de los socios del proyecto, y también ante la obligación de reducir el déficit público. Sin embargo, sería una mala señal acerca del papel que España quiere jugar en América Latina. Por tanto, el gobierno de Mariano Rajoy debería reiterar su compromiso con lo iberoamericano y con la SEGIB, dando a entender al mismo tiempo que es necesario que otros países se unan en el liderazgo del mismo. Un tema especialmente delicado es la nueva distribución presupuestaria. De acuerdo con el nuevo reparto que se quiere implantar, puede haber ganadores y perdedores muy claros, lo que exigiría un estudio en profundidad del método a implementar para distribuir las cargas equitativamente.

En lo relativo a las relaciones euro-latinoamericanas, España debe seguir implicándose a fondo en el ejercicio de definición de una nueva estrategia de la UE hacia América Latina. Este ejercicio, en el que participan el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Comisión y aquellos Estados miembros más interesados, es una buena oportunidad para reiterar el interés de España en la región y para recuperar una parte del protagonismo perdido en Bruselas durante los últimos años. En este punto hay dos aspectos concretos donde España puede jugar un papel simbólico importante, a la vez que impulsar políticas y señales claras: la negociación UE-Mercosur y la del acuerdo transatlántico (TTIP). En la primera debe insistir ante sus socios comunitarios en las grandes ventajas que se derivarían para todas las partes del cierre de un acuerdo, a la vez que procura convencer a los miembros del Mercosur de la conveniencia de avanzar en la misma dirección. En lo referente al TTIP, España debería liderar una corriente europea tendente a vincular al mayor número posible de países latinoamericanos al acuerdo o, al menos, a que se tengan en cuenta las repercusiones que puede ocasionar. De hecho, las preocupaciones de Brasil ante este escenario podrían acabar por facilitar las negociaciones entre la UE y Latinoamérica. Si bien parece que EEUU quiere recuperar un ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) renovado y adaptado a los tiempos, para muchos latinoamericanos es más fácil acordar con Bruselas que con Washington.

En lo que a la política exterior de España hacia América Latina más allá de los marcos multilaterales se refiere, es necesario recuperar el terreno perdido a consecuencia de la crisis y de la falta de protagonismo de la AOD, después de un 2013 sin frutos importantes. Si bien se trata de una relación de doble dirección, en la cual la sola voluntad política de una de las partes no basta, habría que buscar formas renovadas de proyectarse, recuperar presencia y mejorar una imagen francamente deteriorada. Entre otras cuestiones, esto implicaría definir prioridades precisas para la región, prosiguiendo el impulso que se está dando a las relaciones bilaterales con los países más importantes: México y Brasil. Con Brasil hay que recuperar el terreno perdido después del tropezón que supuso la cancelación de la visita del Príncipe de Asturias, y que pretendía contribuir a relanzar la relación bilateral. En relación con México, la preparación de la Cumbre Iberoamericana es una excusa perfecta para mejorar las instancias de coordinación política intergubernamentales.

Por lo que se refiere a otros países, la muerte de Hugo Chávez y la avanzada edad de los hermanos Castro obligan a desarrollar posibles escenarios para una América Latina post bolivariana y post castrista. En Venezuela, el deterioro político del presidente Maduro probablemente se acentúe a lo largo de 2014, y no cabe descartar un enfrentamiento civil generalizado. La evolución política de Cuba, por su parte, dependerá en alguna medida de una UE que acaba de aprobar –con apoyo español– la apertura de negociaciones para un posible acuerdo de cooperación. Sin embargo, en el resto de la región, y pese al intenso calendario electoral de 2013 y 2014 (quedan pendientes elecciones presidenciales en Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay e incluso Brasil) apenas se prevén cambios. Sólo en Costa Rica el abandono del candidato oficialista introduce un escenario de alternancia, mientras en los demás casos la reelección o la continuidad parece ser la nota dominante.

Por último, y de manera global, España debería prestar mayor atención a la presencia creciente de China en América Latina, que no se trata sólo de un competidor económico, pues en algunos países de la región está incrementando su influencia política. Por otro lado, y con la perspectiva de una desaceleración económica de América Latina –un fenómeno que puede afectar tanto la marcha de las inversiones como la apertura de nuevos mercados en la región–, la promoción de las exportaciones españolas y la búsqueda de una mayor presencia de las pymes es otro de los grandes retos pendientes. Lo ocurrido con SACYR en Panamá debe servir a la diplomacia y a las empresas españolas como una experiencia importante en lo relativo a la forma de estar presente en determinados países y actividades económicas, así como en lo relativo a la defensa de la imagen de España. Sin embargo, tampoco puede reducirse la política exterior a la diplomacia económica, por lo que está llegando el momento de pensar en distintas iniciativas de promoción y reforzamiento de la democracia.

(5.4) EEUU y la relación transatlántica

En 2013, las relaciones entre EEUU y España se desarrollaron en tres ámbitos prioritarios: el económico, el de la seguridad y el de la propiedad intelectual. En el primero destacó la intensa promoción comercial española en EEUU –incluido un maratónico viaje de los Príncipes de Asturias– y la difusión de las reformas estructurales efectuadas durante los últimos años como aliciente para la inversión norteamericana en España. Además, se iniciaron las negociaciones para el acuerdo transatlántico de comercio e inversiones (TTIP). En el marco de la seguridad y defensa, en 2013 se produjeron sendos viajes del secretario de Defensa a Madrid y del ministro de Defensa a Washington para tratar del despliegue del sistema antimisiles en Rota, la situación en Afganistán, así como los acontecimientos en el Sahel y los retos de seguridad en África, además de cuestiones relacionadas con la ciberdefensa y la cooperación industrial. Además, en septiembre de 2013 la empresa pública española Navantia anunció la firma de un contrato con la Armada de EEUU para el mantenimiento de los cuatro destructores con sistema AEGIS que se integrarán durante 2014-2015 en el sistema de escudo antimisiles. Finalmente, por lo que se refiere a la propiedad intelectual, los cambios legales realizados por España para perseguir la piratería han sido elogiados y apreciados por el gobierno de EEUU, que espera que ayuden no sólo a proteger los derechos sino también a promover la innovación audiovisual y la iniciativa empresarial en los dos países. La única sombra en las relaciones bilaterales durante 2013 la constituyó el escándalo de las actividades de espionaje a varios países europeos por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés) que motivaron una protesta oficial del gobierno español.

En 2014, el principal elemento de la relación estará marcado por las negociaciones del TTIP, de previsible conclusión en 2015. Como se desprende de las abundantes menciones al mismo realizadas en este documento, se trata de un ambicioso acuerdo que aspira a crear un mercado integrado transatlántico, que afectaría a más del 40% de la producción mundial. Si se consiguen eliminar los aranceles y armonizar las barreras no arancelarias las ganancias económicas serían muy significativas. Pero además, la culminación del TTIP tendría un impacto geopolítico importante: serviría para revitalizar la relación transatlántica reescribiendo las reglas de la globalización económica, de modo que la narrativa dominante en las relaciones internacionales, según la cual el futuro es de los países emergentes, podría verse modificada. Para España, el proyecto es importante y, bien gestionado, puede además servir para desatascar las negociaciones comerciales de la UE con los países del Mercosur y, en especial, Brasil. No obstante, el impacto directo sobre la economía española no se dejará sentir hasta mucho más allá de 2014.

Tal y como se evidenció en la reciente visita oficial del presidente español a Washington, el TTIP y la relación económica o empresarial no agotan la agenda hispano-estadounidense. Ambos países cooperan a nivel bilateral en iniciativas de apoyo a la lengua española, que continúa expandiéndose por EEUU, y en asuntos

latinoamericanos o relativos al Magreb. También lo hacen a nivel multilateral, en el seno de la OTAN, siguiendo muy de cerca la situación del Mediterráneo o de Ucrania. En los asuntos específicamente militares destaca como signo tangible de la buena relación la llegada en febrero del primero de los cuatro buques de EEUU que se ubicará en la Base Naval de Rota, y que forman parte del sistema de escudo antimisiles aliado. Con todo, y pese al constatable buen estado de la relación, no deja de ser llamativo que el presidente Obama siga sin tener planes concretos de viajar a España tras más de cinco años de mandato y cuando ya ha hecho 70 visitas internacionales que han incluido a todos los países del G-20 (salvo Argentina) y hasta 15 estados europeos, repitiendo varias veces en Francia, Reino Unido, Alemania o Italia.

(5.5) Sahel y África Subsahariana

El viaje a Yibuti del presidente del Gobierno a finales de 2013 puso en evidencia la creciente importancia de África subsahariana para la seguridad y defensa nacional. España acaba de asumir el mando de la operación *Ocean Shield* de la OTAN, que ejercerá durante seis meses, contra la piratería en aguas de Somalia, dónde también está presente en la misión Atalanta de la UE. También participa en la operación *Alfa Mike*, de apoyo a Francia en Mali, y está en marcha un operativo de apoyo logístico, también a Francia, para hacer frente a la espiral de violencia y la consecuente crisis humanitaria que sufre la República Centroafricana. Además, España realiza varias misiones de adiestramiento en África subsahariana: participa en África EUCAP Sahel Níger, para el refuerzo de las capacidades locales frente al terrorismo y el crimen organizado en Mali, Mauritania y Níger; en el EUTM Mali, para la formación de las Fuerzas Armadas malienses de cara al restablecimiento de la integridad territorial del país y la reducción de la amenaza terrorista; en el EUTM Somalia, para el adiestramiento en Uganda de militares somalíes; y en el EUCAP Nestor, para la capacitación en la mar en Kenia, Seychelles, Tanzania y Yibuti, así como la formación de policía de costa en Somalia. Por último, España también realiza acciones de adiestramiento en EUNAVFOR Atalanta, para la formación de la Marina y Guardia Costera en los puertos donde hacen escala los buques españoles, así como en otros dos ejercicios multinacionales liderados por EEUU: el *Africa Partnership Station*, para el adiestramiento de las unidades de operaciones especiales de los países del Sahel, y el *Flintlock*, que busca desarrollar las capacidades de varios países africanos en la lucha contra la piratería y el tráfico de drogas en el Golfo de Guinea.

Más allá del mero recuento de misiones, hay que destacar lo que esta actividad africana ha supuesto para el reforzamiento de la relación diplomática y militar bilateral con Francia, y su utilidad para llamar la atención de la UE sobre la centralidad geopolítica el Sahel, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África. De ahí que España esté trabajando estrechamente con el representante especial de la UE para el Sahel con vistas a la elaboración de una nueva estrategia para la región durante 2014. Como ya se apuntó en la sección de energía, la UE también viene trabajando –con apoyo español– en una estrategia que permita mejorar la situación

de seguridad en el Golfo de Guinea. De allí, y en particular de Nigeria, proviene una buena parte del petróleo que se consume en España, sobre todo tras la adopción de sanciones contra Irán.

En ese contexto, es evidente que la dimensión de seguridad y defensa prevalece por encima de cualquier otra cuestión en relación al África Subsahariana. Sin embargo, no debe ignorarse la realidad económica de una región que ahora crece a una media anual del 5% y se prevé que continúe haciéndolo, con grandes recursos energéticos y materias primas que han atraído fuertemente la atención de países como China, Turquía, EEUU y Brasil. Cada vez son más frecuentes las alusiones al “siglo de África” por su potencial y por la certeza de que algo está cambiando en el continente, y sin duda cabe esperar un rápido crecimiento de la presencia empresarial española en la región. Las relaciones comerciales y de inversión ya se han incrementado notablemente en los últimos años (1,79% del total de las exportaciones españolas en 2012 y 5,3% de las importaciones en el mismo año), con particular protagonismo de los países de África Occidental. Esa expansión económica se ve acompañada de un despliegue diplomático permanente en 25 países, así como de un creciente compromiso y apoyo a las organizaciones regionales.

(5.6) Asia y Pacífico

Las previsiones planteadas el año pasado no han sufrido desviaciones significativas, más allá de que finalmente no se ha producido la esperada visita de Mariano Rajoy a China. En 2014 la dimensión más importante de las relaciones entre España y Asia seguirá siendo la económica, y el escenario más probable es el de un progresivo incremento de los vínculos de España con esta región. Por una parte, la incipiente recuperación de la economía española aumentará el atractivo nacional para las cada vez más activas inversiones asiáticas, y también para la demanda interna de productos asiáticos. Desde la otra parte, más allá de una cierta desaceleración de varias economías asiáticas, esta zona seguirá siendo en 2014 la más dinámica del planeta, con permiso del África Subsahariana. Así pues, las buenas perspectivas económicas de muchos países asiáticos favorecerán el incremento tanto de las exportaciones como de las inversiones españolas hacia ellos.

Estos pronósticos deben interpretarse con cautela, ya que 2014 será un año de importantes cambios políticos en Asia. Habrá relevo de presidente y probablemente también de partido gubernamental en Afganistán, la India e Indonesia. Además, se han celebrado elecciones a principios de año tanto en Bangladesh como en Tailandia, en un clima de enorme tensión y polarización. De hecho, en ambos países los principales partidos opositores boicotearon los comicios, lo que no ha hecho más que aumentar la situación de inestabilidad y conflictividad. Esta situación podría degenerar en violaciones de los derechos humanos sobre las que tendría que posicionarse España ya fuese individualmente o en el marco de la UE.

Afganistán merece una mención especial por las evidentes implicaciones de la evolución de su situación interna sobre la seguridad de los españoles. En primer lugar, habrá que ver si las elecciones de abril culminan en una transmisión pacífica del poder. En segundo lugar, el nuevo gobierno tendrá como principal cometido mantener la estabilidad en un país que corre el riesgo de verse arrastrado a una guerra civil con ramificaciones regionales. En función de quién dirija el gobierno tras las votaciones será más factible un acuerdo con los insurgentes o el mantenimiento de una presencia militar internacional significativa.

En la India, tras una década al frente del gobierno, Manmohan Singh no podrá presentarse a las elecciones del próximo mayo. Se espera que el Partido del Congreso, desgastado por la desaceleración de la economía, la corrupción y la falta de un candidato atractivo, pase a la oposición. El favorito para estos comicios es Narendra Modi, candidato del Bharatiya Janata Party. Modi es el actual gobernador de Gujarat, que gracias a su estilo honrado y eficiente ha crecido en torno al 11% anual bajo su mandato. Sin embargo, Modi ha dado muestras de una profunda intolerancia religiosa, y si mantiene su apoyo a un nacionalismo hindú exacerbado, no sólo contribuirá a un aumento de la violencia intercomunal en la India, sino que también obstaculizaría un acercamiento a Pakistán que sería de gran ayuda para la estabilización de toda la región. España deberá estar pendiente de la evolución de estos acontecimientos por si merecen una respuesta coordinada de la UE.

En Indonesia, independientemente de quién encabece el nuevo gobierno, es de esperar que se mantenga el interés por atraer inversión extranjera y desarrollar las infraestructuras. Si además se cumplen los pronósticos y el actual alcalde de Yakarta, Joko Widodo, se convierta en el nuevo presidente, probablemente mejoraría el entorno empresarial, dado su afán por luchar contra la corrupción y mejorar las relaciones interreligiosas. De ahí que 2014 sea un año a tener en cuenta para las empresas españolas interesadas en potenciar su actividad en Indonesia.

En lo que a China se refiere, al margen de la controversia política y judicial interna sobre la cuestión, lo cierto es que la forma en que se está desactivando la tensión diplomática generada por la orden de arresto de la Audiencia Nacional contra varios ex líderes chinos evidencia el buen entendimiento existente entre Madrid y Pekín. En febrero de 2014 se aprobó la reforma de la jurisdicción universal que fue anunciada a mediados de diciembre, lo que debería cerrar definitivamente la crisis abierta por este asunto. Esto permitirá que se produzca el esperado encuentro entre Rajoy y los nuevos líderes chinos y que las empresas españolas puedan aprovechar con mayores garantías las oportunidades generadas por procesos como la creciente liberalización de la economía china o su rápido ritmo de urbanización. En este sentido, se espera que el inminente establecimiento de un Foro de Diálogo entre alcaldes de ambos países sirva de eficaz herramienta para desarrollar proyectos en común en esa área.

En julio de 2014 terminará el Año Dual España-Japón, que está siendo un buen ejemplo de acción exterior con un enfoque integral. Dentro de lo posible, habría que promocionar las actividades asociadas y aumentar su visibilidad para lograr un mayor conocimiento mutuo y un estrechamiento de las relaciones con uno de los actores más relevantes para España en Asia.

En cuanto a la península de Corea, además de la posibilidad de una crisis provocada por sus recurrentes provocaciones militares o por disputas de poder internas, hay que destacar la apertura de la Embajada de Corea del Norte en España y la celebración en Seúl a finales de 2014 de la IX Tribuna España-Corea. Mientras que la apertura de la legación norcoreana no tendrá un impacto significativo ni en las relaciones con Pyongyang ni en el papel de España en la zona, se espera que la próxima tribuna con Corea del Sur sea una excelente oportunidad para comprobar si los notables avances experimentados en la relación bilateral en los últimos dos años han calado entre la contraparte coreana, que se mostró muy crítica la última vez que la tribuna se celebró en su país.

Una parte muy importante de la acción exterior de España hacia Asia se seguirá canalizando a través de mecanismos multilaterales. De cara a 2014 sobresale la celebración de la X Cumbre ASEM, que se celebrará en noviembre en Milán, que será la última de estas características antes de que la Comunidad Económica de ASEAN se establezca plenamente en 2015. España debe mostrar su interés por Asia enviando una delegación de primer nivel, a diferencia de lo ocurrido en el último encuentro de ministros de Asuntos Exteriores (celebrado en noviembre de 2013 en Nueva Delhi), donde fue una de las 11 delegaciones que estuvo encabezada por un viceministro o secretario de Estado.

Conclusión

En las conclusiones de la anterior edición de este mismo documento se afirmaba que, tras una década bastante convulsa, el año 2013 sería un año relativamente tranquilo en el escenario internacional y europeo. A grandes rasgos, nuestro pronóstico resultó acertado: si bien es cierto que hubo conflictos importantes en el Sahel y Oriente Medio y turbulencias internas en varios países, nos sorprendieron las buenas noticias llegadas de Irán y también fueron positivas la evolución de los precios de la energía, de la economía africana, y sobre todo, la superación de la crisis de la eurozona. En este 2014 ya se constata más inestabilidad (en Ucrania, Venezuela y distintos focos en Asia o de nuevo en Siria y el norte de África), pero también hay motivos para la esperanza (la recuperación económica gradual, los avances del TTIP, la democratización en Túnez, o los procesos diplomáticos en Irán y en Kosovo).

El año pasado dijimos también que, por desgracia, esa tranquilidad no incluiría a España (inmersa en su peor crisis económica, social y política desde la llegada de la democracia) pero sí acertamos al calificar la situación española (y de su posición en el mundo) como de “estable dentro de la gravedad”, después de un 2012 donde

el pronóstico llegó a ser “crítico”. Ahora parece vislumbrarse una “leve mejoría”, a partir de algunas buenas noticias en el terreno económico (la recesión ha terminado y la prima de riesgo española no solo se ha reducido a menos de la mitad en el último año, sino que a comienzos de 2013 estaba más cerca de la de Portugal que de la de Italia y hoy está mejor que la italiana y bastante próxima a la del Reino Unido). Por ahora, esos buenos datos no se han trasladado al terreno social (como revelan las cifras del desempleo), ni al político (donde perviven el deterioro de la legitimidad de las instituciones y el desafío territorial catalán), por lo que la situación no puede verse aun con optimismo. Las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 (grado de participación, intensidad de la erosión del apoyo a los dos grandes partidos, resultados en Cataluña) revelarán el estado de ánimo de la ciudadanía, aunque merece subrayarse que España seguirá siendo una excepción en la UE por la inexistencia de fuertes populismos xenófobos y antieuropeos.

La situación internacional de España y su política exterior se corresponde con este estado, a caballo entre la “leve mejoría” y el “pronóstico reservado”. Mejora algo la imagen-país, sigue fuerte el sector exterior en el terreno económico (multinacionales, exportación, turismo), las relaciones bilaterales con los principales socios están en buen estado, se ejerce cierto protagonismo en el debate sobre el futuro de la UE y seguimos en el puesto 11º en el Índice Elcano de Presencia Global. Sin embargo, los grandes recortes presupuestarios, unidos a la “burbuja de pesimismo” imperante sobre la posición de España en el mundo, darán lugar a cierto repliegue de su presencia internacional (sobre todo en el ámbito de la cooperación, la proyección militar, la acción cultural, el sistema científico y tecnológico o la lucha contra el cambio climático). En América Latina la influencia española no atraviesa su mejor momento, y a finales de 2014 nuestra diplomacia se enfrentará a una importante prueba sobre el estado de esa proyección al votarse la candidatura de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para 2015-2016.

Como ya constatamos el año pasado cuando hablábamos de hacer de la necesidad virtud, lo más positivo es que la difícil situación actual se está aprovechando para repensar los fundamentos estratégicos de nuestra acción exterior. Ciertamente, la política exterior española se desenvuelve en un contexto de cambios globales y de extraordinaria restricción presupuestaria, lo cual ha dado lugar a una postura pragmática (Marca España y diplomacia económica), de perfil relativamente bajo y predominantemente cortoplacista (por lo demás, como ocurre en casi todos los Estados europeos). Sin embargo, también se manifiesta el deseo de refundar sus bases estratégicas, como demuestra la aprobación de un nuevo marco legal y la elaboración de estrategias de Acción Exterior, de Seguridad Nacional, de Cooperación al Desarrollo, y el propio proyecto Marca España. El 2013 no fue un mal año en este terreno, y el 2014 debería ser aún mejor. Fijando prioridades, mejorando los mecanismos institucionales y tratando de asegurar la coherencia interna y la complementariedad con la acción exterior europea. Y con la ventaja de

poder aprovechar ahora un clima de cierto consenso político y una mejora leve de la posición en el contexto europeo e internacional.

Hay que hacer esa renovación estratégica desde el liderazgo estratégico, pero también desde el diálogo y el consenso con otras fuerzas políticas y sociales, con más pedagogía, transparencia, comunicación y rendición de cuentas ante los ciudadanos, que deben ser cada vez más conscientes de lo decisiva que es la buena conexión entre España y la globalización (para afrontar sus desafíos y aprovechar mejor sus oportunidades). Esa será la mejor base desde la cual poder reforzar a España en la UE y en el mundo; como afirma el Informe Elcano de Estrategia Exterior Española, hay que situar al ciudadano en el centro de esta operación.