

España y la crisis del coronavirus:

Una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional

Charles Powell, Ignacio Molina y
José Pablo Martínez (coords.) – Junio 2020



España y la crisis del coronavirus: Una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional

Charles Powell, Ignacio Molina y José Pablo Martínez (coords.)
Real Instituto Elcano - Junio 2020



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

© 2020 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISBN: 978-84-92983-23-0
Depósito Legal: M-14172-2020

España y la crisis del coronavirus:

Una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional

Índice

1. Introducción
 2. ¿Cuál es la naturaleza del COVID-19? ¿Por qué ha golpeado tanto a España?
 3. Debilidades y fortalezas de España al abordar el coronavirus
 4. Objetivos estratégicos: abordar desafíos y aprovechar oportunidades
 5. Consecuencias para la política europea de España
 6. Consecuencias para la política exterior de España
 7. La crisis como una oportunidad para mejorar la gobernanza
 8. Recomendaciones
-

1. Introducción¹

- España ha sido uno de los países más golpeados por el coronavirus, tanto en número de contagios como de muertes. La falta de homogeneidad (e incluso las dudas sobre la veracidad) en la contabilidad de los casos en los distintos países, el limitado conocimiento sobre la naturaleza de la pandemia, y los distintos ritmos de evolución de ésta por país dificultan la comparación y hacen que en vez de conclusiones solo se puedan establecer conjeturas. En todo caso, tiene sentido indagar en los posibles motivos por los que la propagación ha sido tan severa en España a la luz de los datos conocidos, y cómo prepararse para el futuro.
- España no solo ha sufrido la pandemia de forma singular, sino que aborda la fase de reconstrucción con debilidades específicas significativas. Su dependencia del turismo (uno de los sectores más perjudicados) se une a la escasa base tecnológica de su modelo productivo, a la fragilidad del mercado laboral, a la desigualdad enquistada tras la anterior crisis y a un nivel previo de endeudamiento público que condiciona los planes de estímulo. Además, el clima político interno se caracteriza por la polarización gobierno-oposición, la escasa sintonía entre las autoridades territoriales y una alta desconfianza de la ciudadanía hacia los políticos.
- No obstante, el país también atesora fortalezas significativas. Ha demostrado resiliencia social y un alto cumplimiento del confinamiento, los servicios públicos no han colapsado durante el estado de alarma e incluso su economía presenta rasgos de mayor solidez que en la Gran Recesión de 2008-2013 (mayor potencia exportadora, un sistema financiero más sólido y, sobre todo, un enfoque europeo a la crisis más equilibrado que el de entonces).
- Desde un punto de vista internacional, el COVID-19 es también un fenómeno muy disruptivo. Está llamado a impactar sobre la geopolítica (sobre todo en lo que hace a la rivalidad EEUU-China), sobre la frágil gobernanza de la globalización, sobre la integración europea y sobre los distintos escenarios regionales en los que se proyecta la política exterior española.
- En el horizonte se dibujan amenazas que deben gestionarse para aminorar sus efectos perniciosos, pero también oportunidades que hay que saber aprovechar. Este documento las aborda a partir de tres grandes ámbitos en los que la acción exterior y las políticas públicas domésticas se retroalimentan: (a) salud y gestión del estado de alarma; (b) economía y (c) protección social y sostenibilidad.

¹ Documento coordinado por *Charles Powell, Ignacio Molina y José Pablo Martínez* con la colaboración de *Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Rafael Estrella, Enrique Feás, Carlota García Encina, Carola García-Calvo, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Lara Lázaro, Emilio Lamo de Espinosa, Patricia Lisa, Carlos Malamud, Ainhoa Marín, Mira Milosevich-Juaristi, Iliana Olivié, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Fernando Reinares, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg e Ilke Toygür.*

- Una vez establecidos los objetivos estratégicos, se analiza la posición a defender por España en la Unión Europea (UE), que se ha identificado como un ámbito clave para la gestión de la crisis. También se subraya la necesidad de atender a la importancia de las sinergias entre los desarrollos supranacionales y el impulso a reformas internas muy necesarias.
- Pero no solo hay que reconsiderar la política europea de España, sino también su política exterior. Las transformaciones que está provocando la pandemia en las relaciones internacionales obliga a la diplomacia española a ser más proactiva y a confiar menos en las certezas hasta ahora proporcionadas por la pertenencia al mundo euroatlántico.
- Defender los intereses y valores de la sociedad española con el realismo que exige la situación no significa dejar de proyectarse como actor constructivo en los asuntos globales, en la política exterior de la UE, en la relación transatlántica y en las regiones donde España, como es el caso de América Latina o el Magreb, tiene una singular presencia. Al contrario, es una ocasión para llenar de contenido la aspiración de desempeñar el papel de país “nodal”, que puede actuar tanto de modo multilateral como bilateral.
- El informe incluye también una reflexión sobre la conveniencia de mejorar la gobernanza y hacerlo tanto en el nivel nacional (más democrática, con mayor grado de consenso, mejor coordinada entre las distintas autoridades, e implicando de modo más eficaz a los expertos), como en el de una conexión exterior más efectiva, buscando una España mejor insertada en la gobernanza europea y global.
- Por último, el documento cierra con las recomendaciones que se han ido identificando a lo largo de este ejercicio, que pretende conjugar el enfoque analítico (¿a qué se enfrenta España?) con el prescriptivo (¿cómo puede hacerlo en mejores condiciones?).

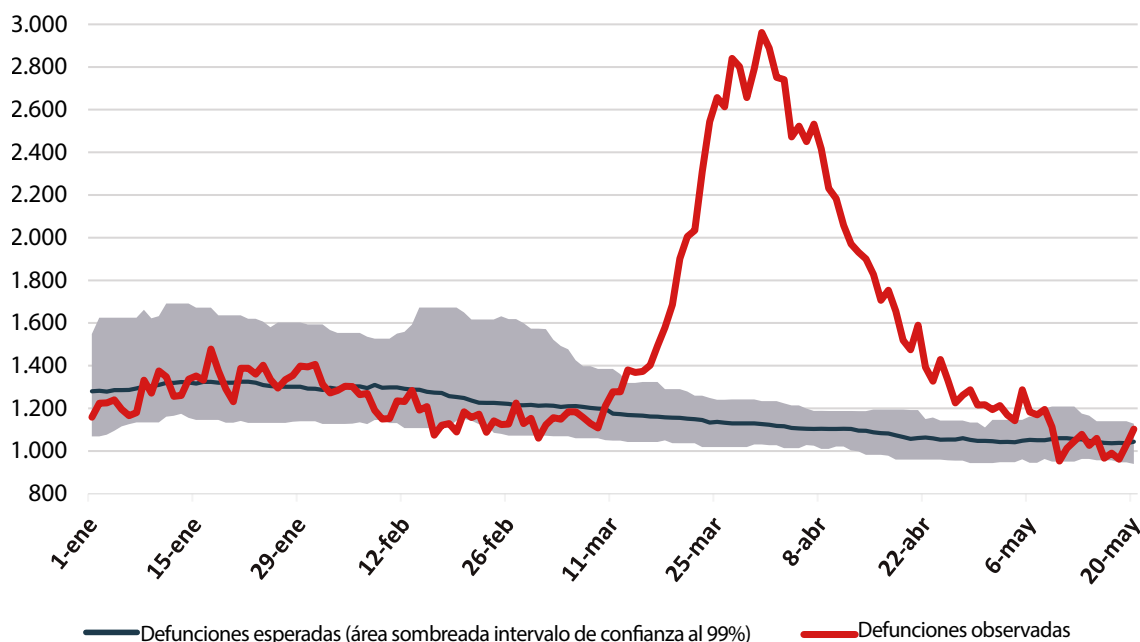
2. ¿Cuál es la naturaleza del COVID-19? ¿Por qué ha golpeado tanto a España?

- Hay muchos interrogantes abiertos sobre el COVID-19. Su incidencia y letalidad son tan dispares y heterogéneas en cuanto a intensidad y geografía que, por ahora, la comunidad científica no ha generado respuestas concluyentes al respecto.
- Según los datos reportados por los propios países, España se situaba a 10 de junio como sexto país con más fallecimientos en números absolutos (por debajo de EEUU, el Reino Unido, Brasil, Italia y Francia). Si la contabilización se realiza en términos relativos a la población y en Estados de cierto tamaño, entonces queda solo por detrás de Bélgica y Reino Unido).²
- De todos modos, las dificultades a la hora de recabar información sobre la incidencia de la enfermedad restan fiabilidad a la comparativa internacional de fallecimientos. Una medición alternativa a la de los registros oficiales consiste en tomar como indicador *proxy* la diferencia entre los fallecimientos totales producidos y los esperados en base a las tendencias históricas en el periodo en que surgió la pandemia. Esos contrastes muestran la escasa fiabilidad de la información oficial reportada en algunos países asiáticos o latinoamericanos (en ciertos casos apenas se recoge el 15% del exceso de muertes realmente producidas). En otros, como podría ser China, el problema no es tanto de baja capacidad para gestionar los registros sino de opacidad.
- En los países occidentales la veracidad de los datos es mayor. En algunos de ellos, como Bélgica o Alemania, se contabilizan incluso los casos sospechosos, por lo que sus datos oficiales y el exceso de fallecimientos con respecto a la media histórica se acercan mucho. En otros donde solo se consideran afectados por COVID-19 las personas que han dado positivo en un test PCR, como España, Italia o el Reino Unido, el número reportado de muertes por la enfermedad se queda en el entorno del 60% del aumento total de mortalidad. Así, por lo que respecta a España, en el periodo marzo-mayo de 2020 se certificaron algo más de 27.000 defunciones por coronavirus, mientras que el sistema de monitorización del Instituto de Salud Carlos III (véase figura 1) registró un exceso de 43.000, que el Instituto Nacional de Estadística eleva hasta 48.000.
- Los intentos para controlar la infra-contabilidad son todavía provisionales y variarán conforme se actualicen registros y siga evolucionando la enfermedad, sobre todo fuera de los Estados occidentales. Las mediciones para Europa al final de la primavera situaban al Reino Unido como el país con más incidencia de mortalidad real *per cápita*, seguido de España, Bélgica, Italia, los Países Bajos y Suecia.³

² Se usa aquí como fuente el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), que es una agencia de la UE: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>.

³ Medios como el *New York Times*, el *Financial Times* o *El País* realizan un seguimiento comparado de qué países recogen con más o menos precisión la realidad (datos actualizados a 10 de junio).

Figura 1. Diferencia en España entre defunciones esperadas y registradas



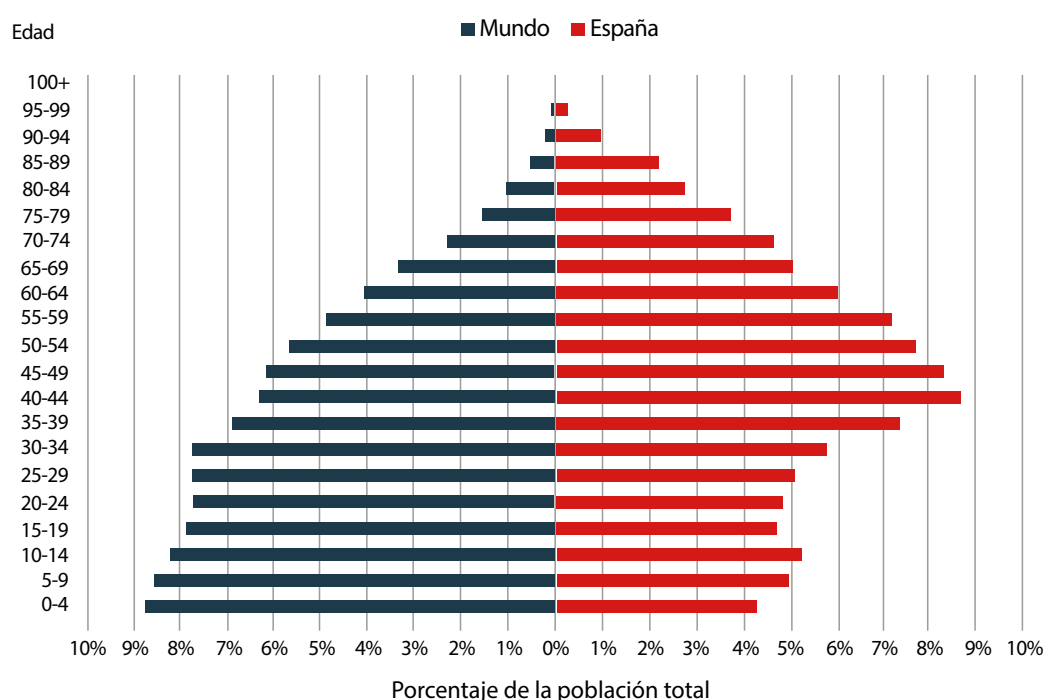
Fuente: Sistema de Monitorización de la Mortalidad Diaria (MoMo), Instituto de Salud Carlos III, Ministerio de Ciencia e Innovación.

- Esta falta de homogeneidad es todavía mayor en la contabilización del número de casos, sobre todo si se tiene en cuenta que algunos contagiados presentan pocos síntomas o son asintomáticos. Hay países (como Corea del Sur) que han mostrado una mayor capacidad para identificar y cuantificar los contagios gracias al número de tests realizados y a la rapidez en realizarlos tras el inicio de la epidemia. No obstante, la mayor parte de los desbordados sistemas sanitarios no están teniendo capacidad ni instrumentos de medida suficientes para conocer la verdadera extensión de la pandemia y solo cuando se disponga de un amplio dispositivo de análisis se podrá comprender su alcance real.
- De acuerdo siempre a los registros oficiales, España aparecía el 10 de junio en sexto lugar del mundo por número absoluto de casos, tras países más poblados como EEUU, Brasil, Rusia, el Reino Unido y la India. Por lo que hace a la incidencia *per cápita*, España tendría menos casos que EEUU o varios Estados de América Latina, pero queda a la cabeza de Europa en este ránking poco envidiable, junto a Luxemburgo, Bélgica e Irlanda.
- Considerando las vías de transmisión del virus existen ciertos factores que influyen en su propagación, siendo la densidad de población y la alta intensidad de los flujos de viajes con territorios donde se han desarrollado focos los más evidentes para una

patología infecciosa. Eso explicaría la menor incidencia de la enfermedad en países con baja densidad y menos interconectados o, al contrario, la mayor incidencia en grandes urbes, con intenso tránsito exterior (turistas, profesionales, inmigrantes o estudiantes), alta ocupación de las viviendas y redes de transporte público congestionadas. No es casual que Nueva York y casi todas las principales áreas metropolitanas globalizadas de Europa occidental, entre las que están Madrid y Barcelona, sean de las más afectadas.

- También parece ser un factor relevante todo lo relativo a las formas de sociabilidad. Hay países que mantienen de forma habitual una distancia interpersonal superior al metro y medio (pues acercarse más se considera intrusivo). En otros, como España, Francia e Italia, se tiende en cambio a la cercanía física y a saludos que implican el contacto de manos, caras y cuerpos.
- La estructura de edad es otro elemento determinante en la incidencia del COVID-19. No solo hay menos contagios entre niños y jóvenes, sino que la mortalidad crece mucho entre los más mayores. En base a este factor, España está en desventaja por ser uno de los países más envejecidos del mundo (véase figura 2) y abundar una estrecha convivencia intergeneracional cotidiana.

Figura 2. Estructura demográfica de España y del mundo (2019)

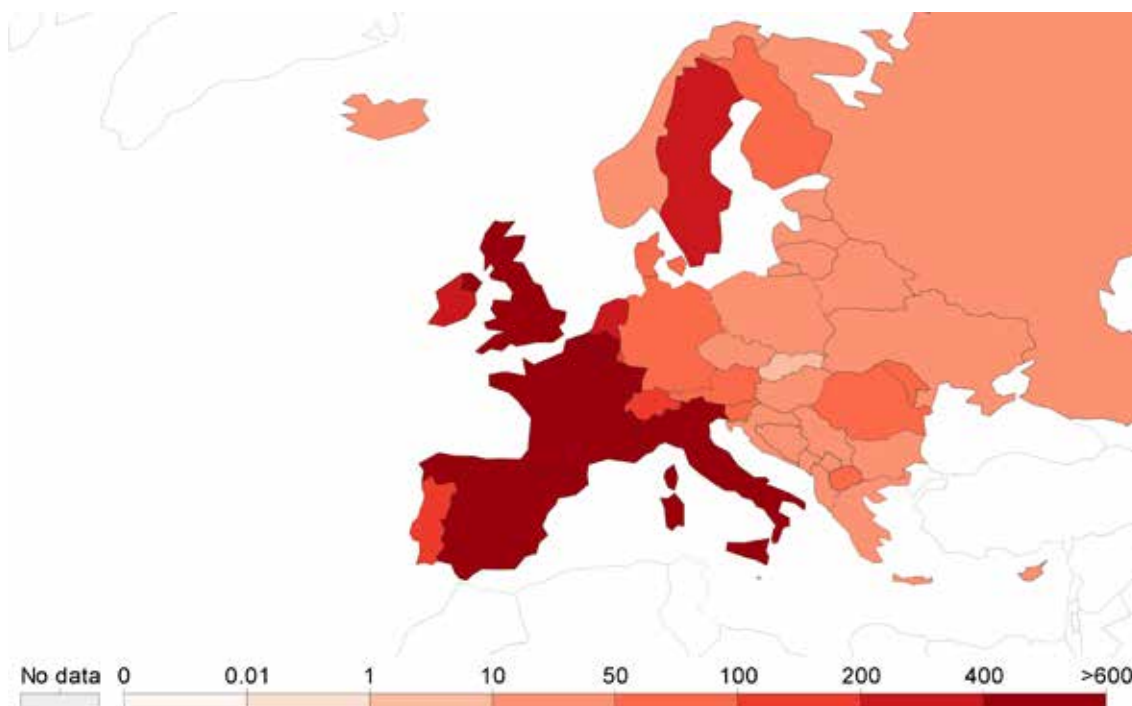


Fuente: División de Población de Naciones Unidas.

- Así pues, los países más afectados deberían ser aquellos más envejecidos, con grandes áreas urbanas densamente pobladas y una alta movilidad de sus habitantes, y con pautas sociales basadas en la cercanía física. Se trata de un patrón aplicable a España y al resto de países europeos occidentales con mayor incidencia, pero que no siempre se confirma en otras latitudes: Japón, el país más envejecido del mundo, con elevada densidad poblacional y bien interconectado con China (foco original de la pandemia), ha registrado muy pocas muertes. Y, aunque la distancia social cultural, el uso generalizado de mascarillas y las aplicaciones móviles hayan servido como medidas protectoras, es probable que existan otros factores adicionales a tener en cuenta. En los primeros estudios científicos se barajan conjeturas como la diversidad de cepas del virus o la posibilidad de una mayor propagación y letalidad por susceptibilidad genética.
- Por supuesto, la respuesta de salud pública (prevención y detección) y las capacidades sanitarias son también elementos de gran importancia. La falta de experiencia en gestión de pandemias, la tardanza a la hora de imponer medidas de distanciamiento personal o restricciones a la movilidad, y el contar con recursos hospitalarios insuficientes resultan factores clave. Un análisis que intente tener bajo control todas las variables que parecen significativas (de tipo geográfico, demográfico, conducta social, nivel de desarrollo y fiabilidad de los datos) permite apuntar algún posible ejemplo de buena gestión por número de muertes, como por ejemplo Alemania. Al contrario, Suecia prefirió evitar una estrategia de confinamiento y presenta registros muy superiores a sus vecinos escandinavos.
- A pesar del alto número de pacientes recuperados, España no se encuentra entre los casos exitosos a la luz de la muy fuerte incidencia de contagios y muertes. No obstante, una mirada comparativa a Europa occidental (véase figura 3) muestra que la enfermedad ha golpeado de modo similar a ciertos Estados contiguos que comparten rasgos propicios, según las hipótesis arriba apuntadas. Esa mayor vulnerabilidad *a priori* también ha supuesto que, gracias a las medidas de confinamiento, Francia, Italia, Bélgica y España hayan podido evitar hasta cuatro veces el número de muertes *per cápita* registradas en los países nórdicos.⁴ Por otro lado, Portugal, que presenta mejores datos, no difiere mucho de las comunidades autónomas limítrofes.

⁴ Véase el trabajo comparativo, desarrollado por científicos del *Imperial College* de Londres (https://www.nature.com/articles/s41586-020-2405-7_reference.pdf). Esa investigación también calcula los porcentajes reales de población contagiada: España, con un 5,5% de población que habría desarrollado anticuerpos queda solo por detrás de Bélgica (8%), y por delante del Reino Unido (5,1%), Italia (4,6%), Suecia (3,7%), Francia (3,4%) o Alemania (0,9%). El estudio oficial español de seroprevalencia, realizado a partir de una amplia muestra, arroja un resultado provisional muy parecido, del 5,2% (https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/ene-covid/docs/ESTUDIO_ENE-COVID19_SEGUNDA_RONDA_INFORME_PRELIMINAR.pdf). Esos datos implican que se habrían infectado unos dos millones y medio de personas en España, cuando los casos oficialmente detectados rondan solo los 300.000.

Figura 3. Muertes reportadas por millón de habitantes (COVID-19) en Europa occidental



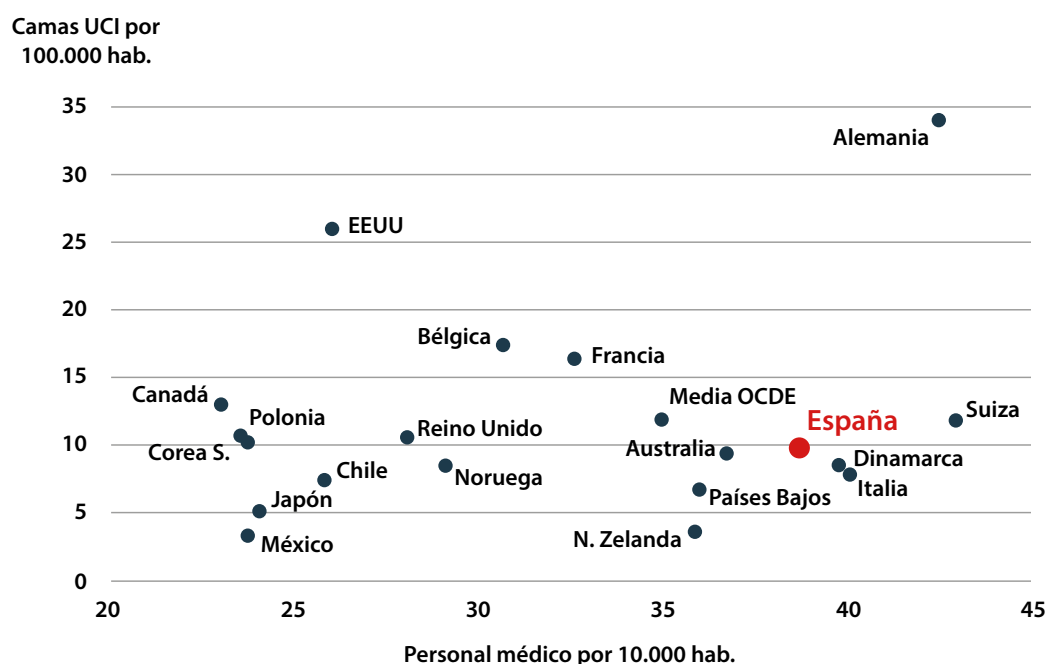
Fuente: ECDC, recopilados por *Our World in Data*. Datos extraídos el 20 de mayo.

- En cualquier caso, en estos momentos no es fácil valorar la gestión de los gobiernos. Por ejemplo, los países africanos (incluyendo al vecino Marruecos) tienen por ahora poca mortalidad a causa del virus, lo que podría deberse a una mejor combinación de los factores antes mencionados, a la existencia de otros que también podrían afectarles (clima, polución, genética), a que la enfermedad todavía esté empezando a extenderse, a su mayor experiencia afrontando epidemias o, simplemente, a deficiencias en los registros.
- Sin información veraz y completa que aporte respuestas a esta acumulación de incógnitas, resulta imposible valorar la calidad de las diferentes medidas que están tomando los Estados. A este respecto, se echa en falta que ni la OMS ni la UE (a través de Eurostat) hayan sido capaces de elaborar un protocolo para la recopilación de datos homogéneos que permita la adecuada comparación entre países.
- Los gobiernos están actuando en esta incertidumbre basándose en indicios que provienen de las lecciones extraídas de otros países, de modo que todos están aprendiendo de los demás en un proceso acumulativo de experiencias, éxitos y fracasos. Esto se observa, claramente, en las medidas que se están tomando en Europa ante el desescalamiento.

3. Debilidades y fortalezas de España al abordar el coronavirus

- Pese a la caída en gasto público sanitario registrada desde la Gran Recesión, el Sistema Nacional de Salud español sigue ocupando una posición media-alta en los rankings comparados. En algunos indicadores (por ejemplo, personal médico por habitante) sale mejor parado que en otros, como el bajo número de profesionales de enfermería o de camas, si bien en número de camas UCI queda en torno a la media de la OCDE (véase figura 4).
- En cualquier caso, el sistema está diseñado de modo eficiente para ofrecer atención primaria, tratar las enfermedades habituales y afrontar epidemias similares a las ya conocidas; no para prevenir, detectar y afrontar una pandemia como esta, a pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) vigente advierte infructuosamente desde 2017 de esta amenaza. Una realidad que evidencia en cualquier caso carencias en salud pública, especialmente sangrantes por lo que hace a la situación de las residencias de mayores (donde habrían muerto aproximadamente la mitad de las víctimas del coronavirus), y en atención hospitalaria, incluyendo la falta de equipos adecuados de protección para el personal sanitario.

Figura 4. Personal médico y camas UCI por población (año más reciente disponible)

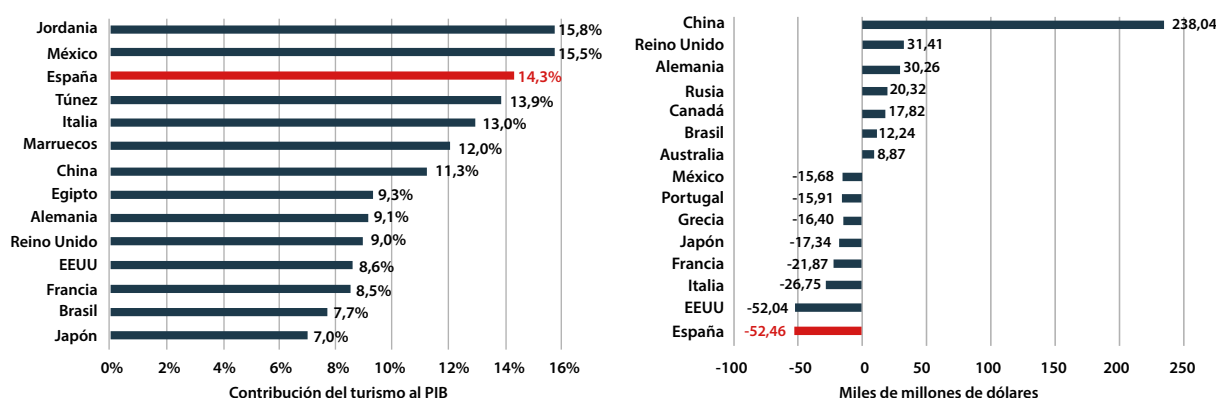


Fuente: *Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD*, OCDE (2020).

- España comparte en buena medida estas limitaciones con otros países europeos que también han tenido que enfrentarse a una escasez de unidades de cuidados intensivos, y a la necesidad urgente de material médico cuya fabricación está mayoritariamente deslocalizada en China.
- Desde el punto de vista de la gobernanza, otro problema generalizado en Europa ha sido la descoordinación, tanto entre expertos y decisores como entre diferentes agencias. Esta última dimensión se ha agravado en algunos países de estructura territorial compuesta (EEUU, el Reino Unido, Italia, Bélgica). En el caso de España se han identificado diversas disfuncionalidades de gestión entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, incluyendo la falta de datos fiables y homogéneos por parte de la Red Nacional de Vigilancia de la Salud Pública.⁵
- Además de carencias en los sistemas de salud pública, de la dependencia industrial y de otros problemas de coordinación, los Estados miembros de la UE (que comparten un espacio de libre circulación de personas sin fronteras físicas, un mercado interior y una moneda) han sufrido debilidades adicionales por carecer de: (a) un sistema europeo de gestión de crisis con especialización pandémica; (b) una capacidad de respuesta autónoma y cohesionada en la escena internacional que les permita jugar en el mismo nivel que EEUU o China; y (c) una adecuada arquitectura de funcionamiento de la Eurozona, lo cual ha generado incertidumbre inicial en la dimensión de la respuesta económica.
- Junto a esas debilidades, que son predicables de casi todos los países occidentales, existen algunos rasgos propiamente españoles que acrecientan la gravedad de la crisis:
 1. La tradicional importancia del turismo en España (véase figura 5), que suponiendo casi el 15% del PIB (frente al 8,5% en Francia o el 9% en Alemania), ha sobredimensionado los sectores del comercio y la hostelería. Estos, que emplean al 25% de la población, han sido de los más golpeados por esta crisis y serán de los que más tardarán en recuperarse, tanto por sus características intrínsecas como por la posible prolongación en el tiempo de serias limitaciones de movimiento o del temor a viajar de potenciales turistas.

5 <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/Paginas/default.aspx>

Figura 5. Contribución del turismo al PIB (2019) y ahorro o pérdida nacional por ausencia de gasto turístico

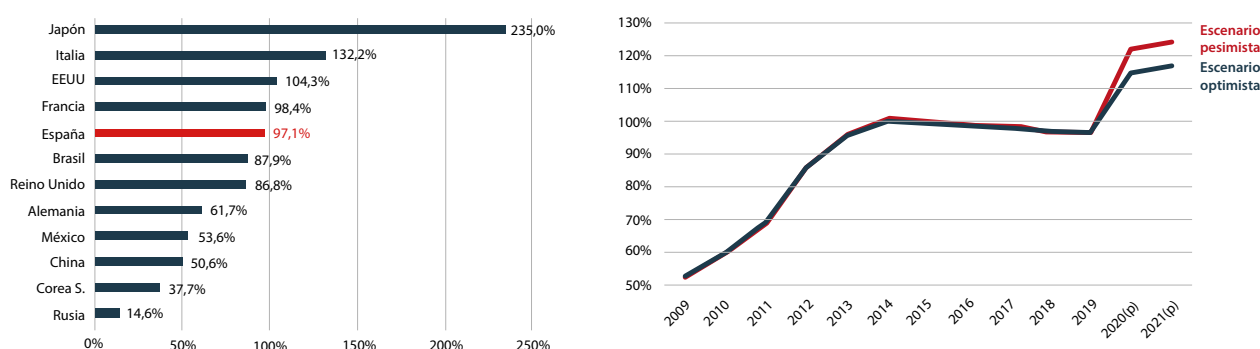


Fuente: *World Travel & Tourism Council*, y *qz.com* a partir de datos de la OCDE.

- La escasa cualificación de los trabajadores en estos sectores, así como la fragilidad general del mercado laboral español en forma de elevada temporalidad (26,8%, la más alta de la UE) y parcialidad, apuntan a un duro impacto social. Se producirá un fuerte incremento del desempleo (que ya era el segundo más elevado de la Eurozona antes de la pandemia) que aumentará, a su vez, unas de por sí muy altas tasas de desigualdad y pobreza (especialmente entre jóvenes y mujeres, que tienen un peso relevante en el sector servicios, en general, y en el del turismo en particular).
- La especialización en un sector terciario de estas características se retroalimenta con las relativamente escasas capacidades tecnológicas que dificultan una salida rápida de la crisis económica sobre la base de la competitividad en actividades de alto valor añadido.
- A nivel industrial, España apenas cuenta con centros de decisión de grandes multinacionales y está especializada en algunos de los sectores más vulnerables a la contracción de la demanda global y a la ruptura de las cadenas globales de valor, como son el automotriz y el de bienes de equipo.
- La digitalización de los hogares, clave en una situación de confinamiento, sufre carencias significativas: en cuatro de cada 10 hogares con ingresos mensuales menores a 900 euros no hay ordenador, lo que ha provocado exclusión educativa a los estudiantes que viven en ellos.
- El sector agrario goza de buena salud, pero depende de los aproximadamente 80.000 trabajadores inmigrantes que cada año participan en tareas agrícolas de temporada, y que este año no han podido incorporarse.

7. La deuda pública de en torno al 100% del PIB, fruto de los persistentes déficits acaecidos a lo largo de la última década (nunca por debajo del 2,5%), limita el margen fiscal disponible para impulsar medidas de estímulo (véase figura 6).

Figura 6. Peso de la deuda pública sobre el PIB



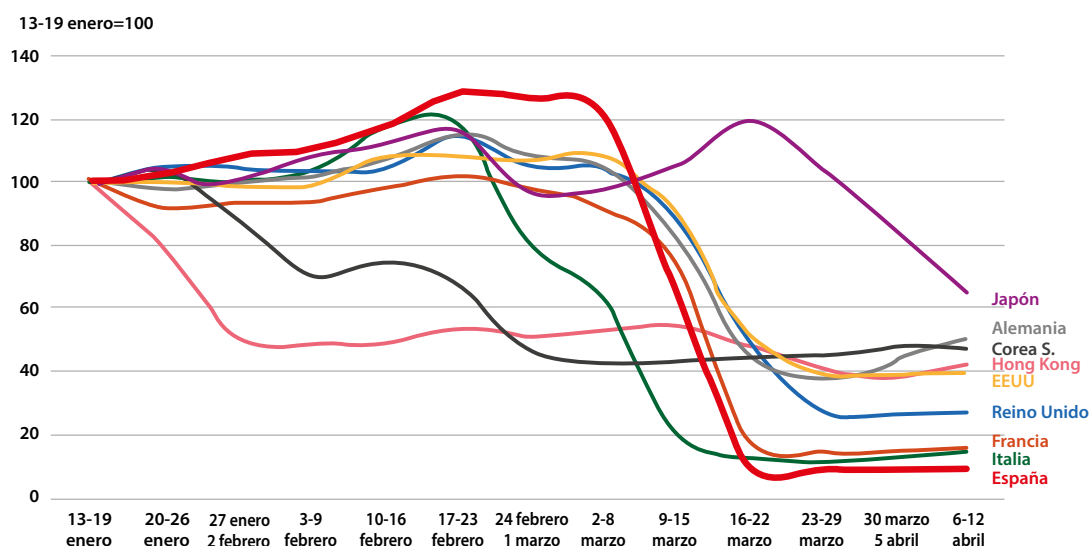
Fuente: FMI y Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)

8. Como colofón de todas esas debilidades diferenciales en el plano económico, no pueden minusvalorarse las dificultades añadidas del clima político interno, caracterizado por un grado de polarización singularmente elevado entre las democracias avanzadas (al menos, en el nivel emocional), y por una baja confianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los actores políticos.

- Por el contrario, otras circunstancias pueden considerarse fortalezas, pues favorecen la capacidad de respuesta de España para afrontar la alarma sanitaria y la crisis económica:

1. Independientemente del debate sobre la posible tardanza a la hora de imponer restricciones a la movilidad y decretar el confinamiento, es innegable el estricto grado de cumplimiento de la cuarentena (véase figura 7) y su efectividad para aplanar la curva de contagios. La ciudadanía española ha hecho gala de una disciplina y responsabilidad cívica notables, complementada en su caso por una sólida capacidad estatal a partir de la declaración del estado de alarma el 14 de marzo, sobre todo por tratarse de uno de los más estrictos en el continente europeo (y no exento, por ello, de controversia).

Figura 7. Evolución de la movilidad personal



Fuente: Informes de tendencia de movilidad de Apple. (Estos informes reflejan las solicitudes de indicaciones en mapas de dispositivos Apple.)

2. Resiliencia social y apoyo a las medidas de confinamiento, pese a la aparición de protestas sobre todo en la ciudad de Madrid a mitad de mayo. El 97,3% de la población española consideraba en abril que las medidas adoptadas para combatir la pandemia eran “necesarias” o “muy necesarias”, mientras que el 91% dijo llevar el confinamiento “muy bien” o “razonablemente bien”.⁶ Esta actitud es importante para mantener medidas de distanciamiento social e incluso, si la situación epidemiológica lo requiriese, volver a un confinamiento.
3. Pese a las situaciones de estrés sufridas y el desbordamiento que se ha producido en algunos hospitales, el sistema sanitario y demás servicios públicos no han colapsado. En general se ha demostrado la profesionalidad del personal médico y demás empleados públicos que han sabido adaptar su trabajo, con cierta capacidad de improvisación, al estado de alarma, aplicado por vez primera con carácter general y de modo prolongado.
4. En el plano económico no todo son fragilidades. Son particularmente robustos algunos sectores exportadores muy competitivos y estratégicos en el contexto actual, como el agroalimentario o el farmacéutico. Una solidez económica a la que también contribuye la presencia notable de multinacionales españolas, cuyo tamaño aporta mayor resistencia.

6 Barómetro especial del CIS, abril 2020.

5. En comparación con la situación de 2008-2012, el sistema financiero está bien capitalizado y es comparativamente sólido.
6. España dispone de una de las mejores infraestructuras de telecomunicaciones fijas y móviles de banda ancha de Europa, crucial en el sostenimiento del teletrabajo y la capacidad para adaptarse a la actividad y las gestiones *online*.
7. La caída del precio del petróleo, beneficiosa para una economía tan dependiente de la importación de hidrocarburos, aunque sus beneficios sólo surtirán efecto cuando la actividad económica vaya recuperándose y el confinamiento se atenúe.
8. Por último, y tal vez como fortaleza más importante en comparación con lo vivido durante la crisis de la deuda soberana en la Eurozona, el clima intelectual y político dominante en la UE sobre la forma de gestionar la recesión económica que acompaña a la pandemia es mucho más equilibrado que entonces.

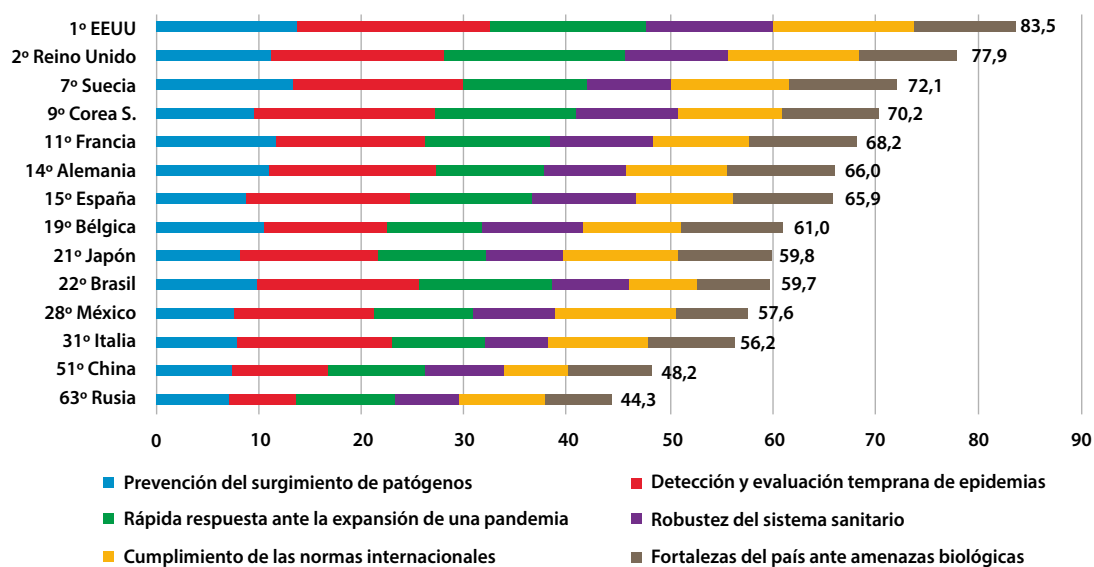
4. Objetivos estratégicos: abordar riesgos y aprovechar oportunidades

4.1. Salud, seguridad y libertades

4.1.1. *Pandemias y sistema de salud*

- Ya en la propia fase de desescalada, pero también de cara a futuras pandemias o de rebrotes del coronavirus a partir del otoño, existe un amplio consenso sobre la necesidad de prestar atención interna tanto a las capacidades de detección de contagios (testeo, rastreo y aislamiento), de respuesta sanitaria (en asistencia primaria y hospitalaria), y de recogida de datos de manera homogénea.
- A nivel europeo, las competencias sobre salud recaen fundamentalmente en los Estados, lo que ha impedido una coordinación eficaz de la gestión de la crisis en su fase más aguda y ahora complica una salida común de los confinamientos, con mecanismos compartidos de control y seguimiento de los contagios. Sin dicha coordinación, en la que España podría hacer valer su experiencia con la enfermedad, pero también con la gestión de intensos flujos de viajeros, las perturbaciones en el funcionamiento del mercado interior y la zona Schengen ralentizarán la recuperación económica y facilitarán la reaparición de nuevos brotes. Por ahora hay muchas dudas sobre la inmunidad frente al COVID-19, pero cuando haya más información, podría homologarse un certificado de salud a nivel europeo. De esta manera se combinarían criterios sanitarios y de recuperación de la movilidad, evitándose las cuarentenas generalizadas, lo que por otra parte requerirá PCR o test rápidos fiables.
- Por lo que hace a la dimensión internacional, la política de salud global se coordina (si se quiere, muy imperfectamente) a través de la OMS, que monitoriza los sistemas nacionales en materia de preparación, alerta, investigación y asistencia sanitaria en situaciones de incidencia internacional. La crisis del COVID-19 ha demostrado debilidades tanto en el sistema general como en muchos de los sistemas nacionales. Además, la confianza en que los sistemas sanitarios podrían afrontar pandemias (véase el llamado *GHS Index* en la figura 8, encabezado por los muy golpeados EEUU o el Reino Unido y donde España obtuvo una notable 15ª posición entre 195 países) hizo que se subestimara la necesidad de dotarlos de capacidades específicas para la gestión de la crisis y de reservas estratégicas de equipos y medicamentos.

Figura 8. *Global Health Security Index 2019 (0-100)*



Fuente: *Global Health Security Index 2019*

- En este contexto mundial, y contrastando con la posición beligerante de EEUU hacia la OMS, España y el resto de la UE parecen dispuestos a apostar por el reforzamiento de un sistema de salud global. No se trata solo de atender a las capacidades y recursos en materia de salud, sino de conectar mejor a la OMS con la gobernanza internacional en distintos ámbitos económicos, de forma que se favorezca a la vez la movilidad segura y la reactivación de la actividad comercial o turística.
- En cuanto al diseño de las directrices de movilidad destinadas a la reactivación del turismo internacional, España se encuentra en una posición única para liderar la promoción y adopción de políticas de seguridad sanitaria por su alta dependencia del sector, su experiencia en el mismo, y por ser la sede de la Organización Mundial del Turismo (OMT).
- También se ha desencadenado un debate global sobre el uso de los datos sanitarios vía aplicaciones móviles que, como luego se dirá, suscita consideraciones de tipo tecnológico y relativas a la privacidad. La europeización de las aplicaciones móviles para el trazado de afectados por el coronavirus serían un instrumento muy útil en la lucha contra la pandemia y para reforzar la idea de España como país seguro (desde el punto de vista sanitario y de la privacidad) de cara a la reactivación del turismo internacional.

4.1.2. Estado de alarma, seguridad y libertades

- La antes mencionada Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 alertaba que en los últimos años se habían producido seis alertas sanitarias globales y señalaba a las pandemias como uno de los principales desafíos a tratar por España. Por tanto, si bien la amenaza estaba ya descrita, los instrumentos para su prevención o respuesta no han sido los suficientes ni los más idóneos y esa es una realidad que genera inquietud sobre la eficacia misma de la ESN.
- Aunque la gestión del estado de alarma ha de someterse a una necesaria revisión después de la primera experiencia prolongada de aplicación, cabe destacar que el Sistema Nacional de Protección Civil, activado desde marzo, ha permitido coordinar eficazmente bajo la autoridad del Ministerio del Interior a más de 350.000 efectivos de, entre otros cuerpos, la Guardia Civil, la Policía Nacional, las policías autonómicas y locales, los servicios técnicos de Protección Civil y las Fuerzas Armadas, en particular la Unidad Militar de Emergencias (UME) y el ala 43 del Ejército del Aire.
- El Mecanismo Europeo de Protección Civil, un entramado de ayuda entre los Estados miembros para cuando una catástrofe sobrepasa las capacidades del país que la sufre, ha constituido una reserva estratégica de material sanitario y ha organizado la repatriación a territorio de la UE de los europeos varados en el exterior. No obstante, se ha evidenciado la necesidad de mejorar la coordinación europea en situaciones de emergencia.
- Menos operativa ha sido la asistencia sanitaria o de protección civil por parte de las Fuerzas Armadas españolas y europeas a terceros países. De cara al futuro, España, la UE y la OTAN deberán sopesar si refuerzan su capacidad de asistencia sanitaria (y no sólo de transporte) a la población de sus Estados miembros y de terceros países en situaciones de pandemia.
- Desde una perspectiva de seguridad, tampoco puede olvidarse que Al-Qaeda y el autodenominado Estado Islámico, que persistirán como fuentes de seria amenaza terrorista para España y otros países europeos, tratarán de aprovechar oportunidades derivadas de una pandemia prolongada y de sus efectos socioeconómicos, tanto para fomentar procesos de radicalización, especialmente *online*, como para planificar o instigar atentados. Por ello, es importante que la implementación de las estrategias y políticas antiterroristas no se vean afectadas, ni en España ni en el conjunto de la UE. O, caso de hacerlo, sea para repensar y actualizar los planes de prevención de la radicalización violenta.
- A medio y largo plazo, la realidad del COVID-19 emplaza a reflexionar sobre la posibilidad futura, aún de probabilidad baja pero de consecuencias potencialmente catastróficas, de epidemias o pandemias derivadas del bioterrorismo. Las organizaciones yihadistas han mostrado interés por incorporar patógenos virales o bacterianos a sus repertorios de violencia terrorista. La potencial utilización de esos agentes por organizaciones

terroristas, contemplado en la ESN, anima a fortalecer las medidas de control sobre el acceso a los mismos a los que se refiere la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo.

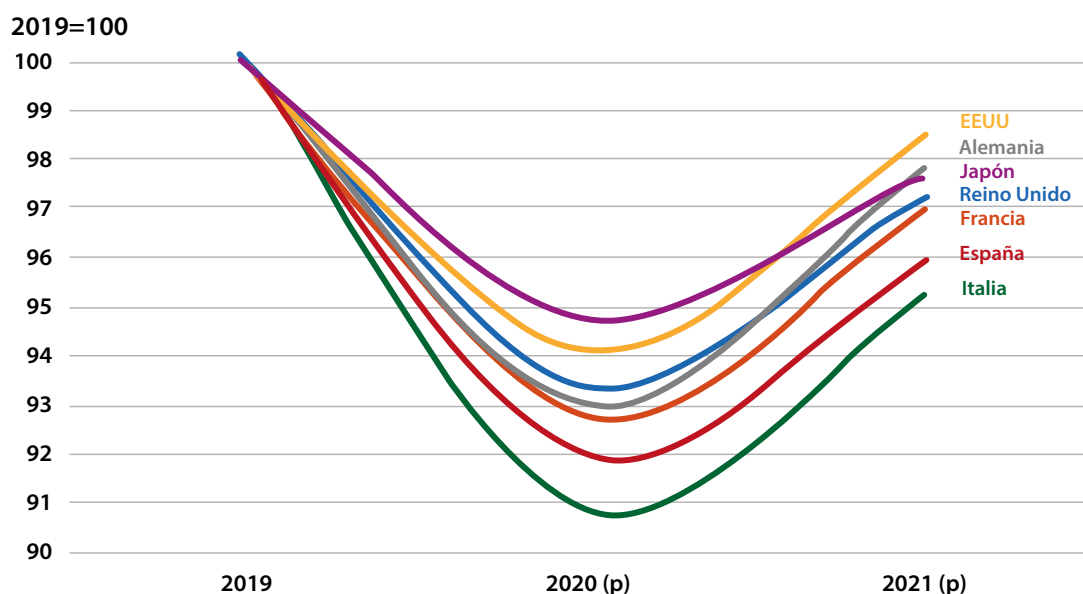
- Por otro lado, mientras la comunicación de crisis es ya desde hace décadas un tema central para las grandes empresas, esta pandemia ha mostrado la importancia de un diseño eficaz de lo que la ESN denomina la “comunicación estratégica”. Esa comunicación pública de crisis tiene que respetar escrupulosamente la libertad de información y opinión así como garantizar la pluralidad informativa, pero sin renunciar a combatir la desinformación como un instrumento ya omnipresente entre las amenazas híbridas del escenario geopolítico contemporáneo.
- El impacto del control de la pandemia sobre el respeto a los datos personales (teniendo en cuenta el uso de aplicaciones en los dispositivos móviles y la posible geolocalización) no solo causa inquietud en el ámbito de los derechos y libertades, sino también en el de la geopolítica, dada la dependencia que conlleva de empresas estadounidenses o chinas. El debate se centra en el grado de centralización de la información y la relación que esto tiene tanto con la eficacia para la autoridad sanitaria como con la privacidad. La respuesta a esta cuestión debería liderarse por la Comisión Europea, pues es donde mejor se conjugan las economías de escala tecnológicas y geopolíticas, siendo además percibida por la ciudadanía como una autoridad que respetará los valores dominantes en España.

4.2. Estabilidad y crecimiento

4.2.1. Marco financiero y presupuestario: política fiscal y monetaria

- Al igual que la mayoría de los países, España sufrirá una profunda recesión autoinducida como consecuencia del confinamiento. La recesión, resultado de un shock simultáneo de oferta y de demanda, tendrá un carácter global y sincronizado a la que no seguirá una recuperación vigorosa en forma de “V”, sino un rebote más lento que la caída (véase figura 9), en forma de “U”.

Figura 9. Evolución del PIB (2019-2021)

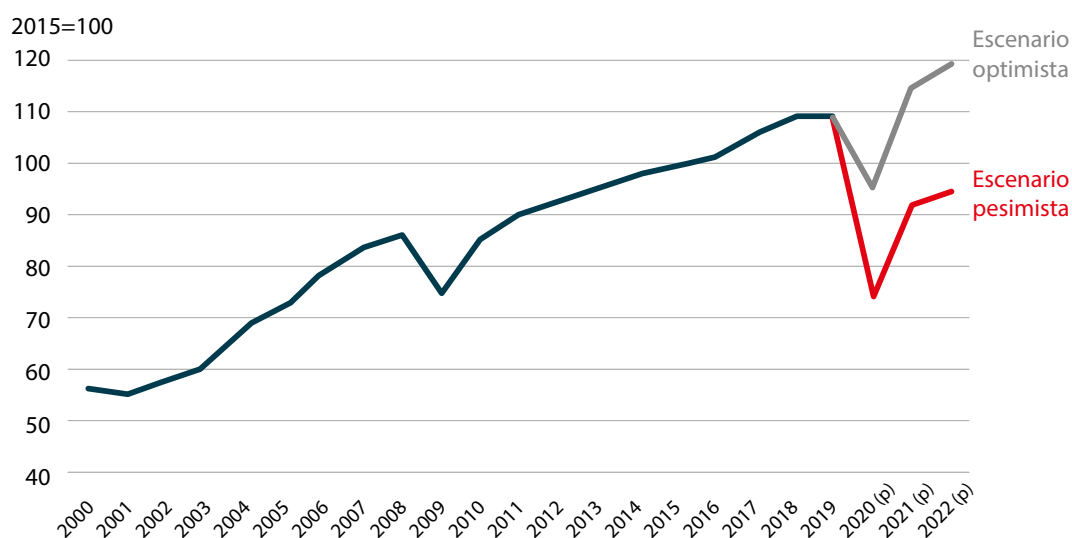


Fuente: Fondo Monetario Internacional

- Tan importante como era aplanar la curva de contagios lo será el acortar y suavizar la curva de la recesión mediante las políticas económicas disponibles, evitando que pueda dejar profundas cicatrices a medio y largo plazo. A pesar del elevado nivel de deuda pública española sobre el PIB y del desajuste estructural entre ingresos y gastos públicos ya mencionados, se requerirán ingentes cantidades de financiación para un sostenimiento de rentas que aborde la pobreza severa de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y evite un daño irreparable en el tejido productivo y la estabilidad social.
- Como se expone en la sección dedicada a la política europea de España, las políticas monetaria y presupuestaria que adopte la UE son cruciales para reducir el impacto de la pandemia, construir un euro más sólido (que es también un objetivo estratégico de España), y mitigar las pulsiones nacionalistas. La prioridad de España es lograr que sus necesidades de financiación no supongan un endeudamiento insostenible que pueda conducir además a un nuevo ciclo de austeridad. No obstante, esta crisis también debe servir para convencer a la sociedad española de la necesidad estratégica de una política fiscal sostenible a largo plazo.
- Más allá de las medidas económicas a adoptar en el nivel interno y europeo, la agenda internacional presenta también enormes retos. El G-20 está siendo esta vez un foro menos activo que en 2008 a la hora de apoyar respuestas cooperativas y coordinadas

que, entre otros objetivos, eviten guerras de divisas, luchen contra los paraísos fiscales y, ante el inminente escenario de disrupción comercial (véase figura 10), frenen las disputas arancelarias. Son debates que, junto a la difícil situación financiera de los países emergentes más afectados por la pandemia, ganarán importancia en el futuro inmediato.

Figura 10. Volumen del comercio mundial de mercancías



Fuente: Organización Mundial del Comercio

4.2.2. Transformación del modelo productivo

- Si ya antes de la crisis se avistaban los problemas del modelo productivo español, tras los efectos de la pandemia se antoja ineludible atender esas carencias y tratar de convertir la situación actual en una oportunidad de transformación.
- Las nuevas tecnologías son intensivas en capital humano, pero España tiene una baja dotación en este tipo de capital por sus carencias de inversión en educación y en una formación continua que permita conseguir habilidades complementarias con los robots y la inteligencia artificial. Las nuevas tecnologías digitales de salud y seguridad sanitaria son un nicho empresarial por fomentar, pues durante la pandemia se han mostrado particularmente útiles no solo para mejorar los sistemas de salud sino también para mantener las actividades productivas.

- Reducir la brecha existente con la frontera digital mundial es un objetivo que exige costosas inversiones en infraestructuras tecnológicas, implementar procesos nada sencillos para facilitar la digitalización de las Administraciones Públicas y las empresas, y fomentar las formas de inteligencia artificial con mayor capacidad para crear empleos. Incrementar el peso de los procesos digitales requerirá a su vez un mayor refuerzo de la ciberseguridad.
- Al igual que en crisis pasadas, la economía española tendrá que volver a apoyarse en el sector exterior para la recuperación, lo que exigirá implementar planes específicos de internacionalización de las pymes y de recuperación de los sectores turístico y automovilístico (y sin olvidar el amplio margen de mejora existente en la productividad agrícola):
 1. En cuanto al turismo, como ya se ha apuntado, es fundamental la coordinación europea para garantizar la movilidad entre Estados miembros. En cualquier caso, el apoyo al turismo no puede ignorar la prioridad de reasignar recursos hacia otros sectores industriales y de servicios vinculados a la sostenibilidad y la digitalización, precisamente para reducir en el futuro la vulnerabilidad que supone depender tanto de este sector.
 2. El automóvil ya estaba en pleno proceso de transformación tras un 2019 complicado a causa de la guerra comercial y unas nuevas regulaciones más estrictas de emisiones. En la situación actual, es todavía más urgente la adaptación hacia las tecnologías eléctricas y las nuevas pautas de movilidad, con ayudas condicionadas y limitadas a los vehículos más limpios. Las cadenas globales de suministro de componentes automovilísticos han sido de las más afectadas, por lo que, en caso de un posible repliegue industrial hacia Europa, España tendrá la posibilidad de atraer inversiones aprovechando sus ventajas comparativas.
- Existe un elevado potencial de crecimiento de la economía española que requiere más audacia a la hora de plantear reformas estructurales. De hecho, y como luego se subrayará, la clave reside en poder definir las desde España, de común acuerdo con las instituciones europeas (al hilo de ejercicios como el del Plan Nacional de Reformas⁷) pero no subordinadas a la condicionalidad que se pueda imponer con lógica acreedora. Aunque hay algunas reformas que pueden resultar muy controvertidas, también existe ya un amplio consenso sobre la agenda de medidas en diversos ámbitos: el fiscal, para impulsar el gasto en todo tipo de capital (físico, humano y de conocimiento) y reducir el tamaño de la economía informal; el regulatorio, para fortalecer mercados abiertos y competitivos; el laboral, para facilitar la transición entre empleos mediante formación; y el de la administración pública, para incrementar su eficiencia y proximidad.

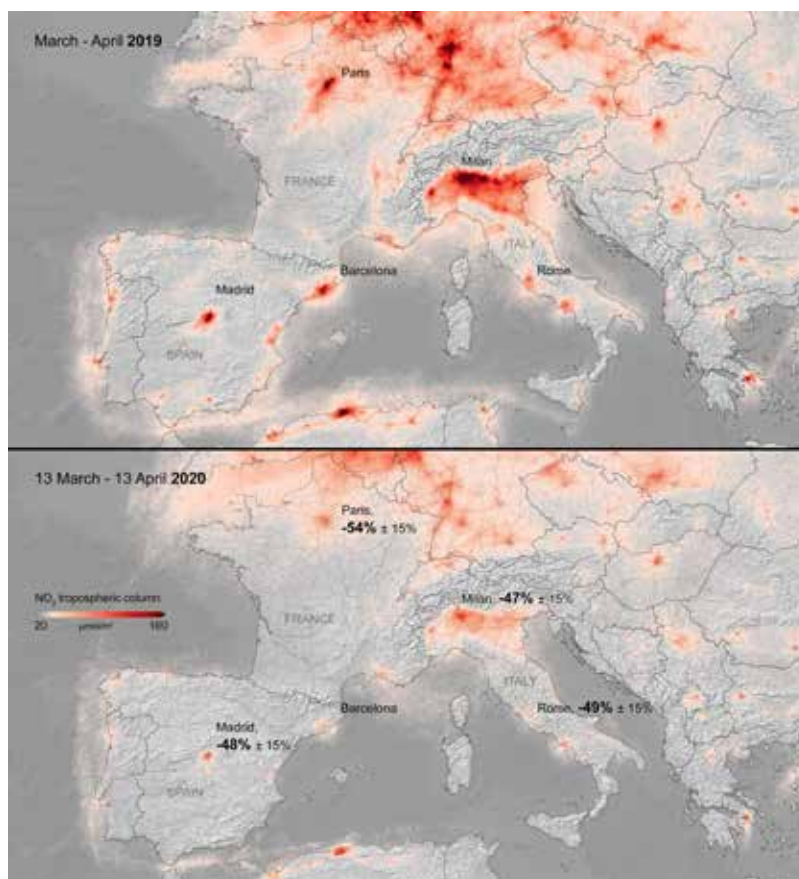
7 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-spain_en.pdf

4.3. Protección social y sostenibilidad

4.3.1. *Clima y transición energética*

- La doble crisis sanitaria y económica podría tener un impacto significativo en la lucha contra el cambio climático, pues podría distraer la atención de los gobiernos, retrasar las decisiones empresariales de mitigación y adaptación, y modificar las preferencias de los consumidores en favor de las consideraciones economicistas sobre las ambientales.
- Por otra parte, no cabe descartar que este impacto sea moderado, en la medida que el espacio de las políticas energética y climática está bastante tasado, y las regulaciones vigentes y previstas son difíciles de revertir, la ganancia de competitividad-precio de las renovables es una tendencia consolidada, los valores ecológicos están cada vez más asentados, y la propia pandemia está cambiando las formas de vida hacia nuevos modelos empresariales y de movilidad más sostenibles donde prima el teletrabajo y se limitan los viajes (véase figura 11).

Figura 11. Efecto del confinamiento en la contaminación atmosférica



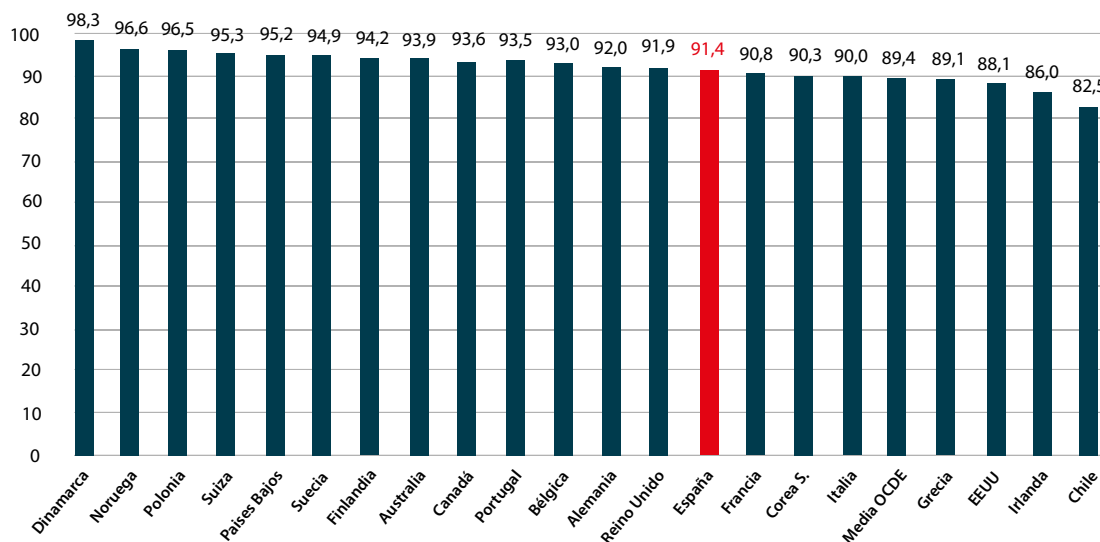
Fuente: Agencia Espacial Europea.

- La menor visibilidad del clima en la agenda política durante esta crisis podría aprovecharse para reforzar la arquitectura institucional de las legislaciones medioambientales, y preparar contribuciones más ambiciosas en lo referido a la reducción de emisiones.
- A nivel europeo, además de los estímulos económicos que supondría la aplicación del Pacto Verde Europeo, el Banco Central Europeo (BCE) podría favorecer la compra de bonos verdes y aplicar la taxonomía de inversiones verdes que acaba de adoptar la UE, aumentándose los proyectos sostenibles, tan necesarios para alcanzar la neutralidad climática europea en 2050. Por su parte, los países miembros opuestos al Pacto Verde no deberían paralizarlo con la excusa de la pandemia, sino renunciar a dichos estímulos, caso de no compartir esta estrategia de recuperación.
- En un contexto en el que el hundimiento de los precios de los hidrocarburos no parece fomentar la recuperación, las medidas vinculadas al Pacto Verde que se contemplan en los proyectos del futuro marco presupuestario y del plan de recuperación de la UE constituyen uno de los posibles vectores de transformación de la economía española. Así, permitiría al país capitalizar su potencial renovable a medio plazo, aumentar la interconexión eléctrica con Francia y fortalecer los mecanismos de cooperación para el intercambio de energías renovables.
- La transformación verde requiere invertir en infraestructuras que aceleren la transición energética, internalizar a través de fiscalidad medioambiental los costes del cambio climático, desplegar tecnologías menos intensivas en emisiones, e innovar en procesos productivos más eficientes.

4.3.2. Protección social

- En España, como en el resto del mundo, los más vulnerables serán quienes más sufran las consecuencias económicas de la pandemia y del confinamiento. No solo por el incremento a corto plazo del desempleo y la desigualdad sino porque la Cuarta Revolución Industrial, que se retomará con más brío si cabe tras la superación de la crisis, causará disrupciones sociales añadidas.
- La pandemia también está ejerciendo una presión desproporcionada sobre las mujeres. Durante el confinamiento, el peso mayoritario de los cuidados, la atención a la educación de los menores y las tareas domésticas han recaído en ellas, lo que ha contribuido a superar la cuarentena pero al coste de ampliar las brechas de género preexistentes. Asimismo, se ha incrementado la violencia de género. España, como país que hace bandera de la igualdad de género en su acción europea y exterior, no puede ignorar estas nuevas realidades.
- Además, los efectos de la pobreza infantil se están viendo exacerbados durante esta crisis por el cierre de las escuelas, que aboca a la exclusión educativa a los estudiantes sin acceso a herramientas digitales (véase figura 12).

Figura 12. Porcentaje de estudiantes con acceso a un ordenador en casa



Fuente: *Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA*, OCDE.

- Es sabido que la UE ha preferido siempre evitar una europeización intensa de las políticas de protección social. No obstante, la crisis anima a que la Comisión Europea desempeñe un papel más activo, lo que puede facilitarse por la necesidad de que los objetivos de la Agenda 2030 penetren en todas las políticas comunitarias. Una hoja de ruta europea en ese sentido podría consistir de distintas actuaciones que conformarían una suerte de contrato social europeo:

1. Desde el punto de vista de los jóvenes, el objetivo es evitar que, tal y como ocurrió en el periodo 2008-2013 (y como puede ocurrir en el futuro con la crisis climática y de deuda), sean quienes se lleven la peor parte. Corre peligro la solidaridad intergeneracional, que también está amenazada en sentido contrario al ser los mayores los más vulnerables a la pandemia. Igualmente, a pesar de que la UE carece de competencias directas en este ámbito, el acceso a la formación a lo largo de la vida profesional debería incluirse en este impulso de un pacto intergeneracional.
2. Por lo que hace a la igualdad hombre-mujer, se trata de impulsar en todos los ámbitos de actuación de la UE (tanto internos como externos) las actuaciones necesarias para colmar las brechas de género en el mercado de trabajo, los salarios y la corresponsabilidad de los cuidados.

3. El Pacto Verde Europeo también debería tener una dimensión social, para ampliar el apoyo social que requerirá su implementación, sirviendo así de impulso a la recuperación.
 4. También se debate ensayar de forma temporal una renta básica o mínima (no necesariamente universal). Para que sea más viable, puede plantearse de tal manera que quede articulada con las políticas activas de empleo, que implique una reforma fiscal para financiarlo sin tener que recurrir a la deuda, y que sea compatible con el acceso a empleos cuyos salarios no sobrepasen un determinado umbral.
 5. Por lo que respecta al seguro de desempleo europeo, aunque sea transitorio para hacer frente al paro generado por la crisis, la Iniciativa SURE de la Comisión Europea es un paso en esta dirección, aunque únicamente para los que ya tienen empleo. Habrá que saber compatibilizar las prestaciones de urgencia que proporcione la UE con los sistemas de prestaciones actuales, atendiendo sobre todo a la reconversión laboral de aquellos trabajadores menos cualificados que se empleaban en los sectores más perjudicados.
- Robustecer la política social europea caminando hacia una verdadera “Europa Social”, anclada en el pilar europeo de los derechos sociales y la igualdad de género resulta complicado, pero España, que contribuyó a acuñar la idea de la ciudadanía europea, está bien posicionada para liderar estas iniciativas. De no avanzarse en estos ámbitos, el apoyo social a la economía abierta y a la europeización (que sigue siendo alto en España) podría erosionarse, como ya ha ocurrido en otros países del sur de la UE.

4.3.3. Migraciones

- El cierre generalizado de fronteras nacionales ha causado un frenazo en seco a las migraciones mundiales, ya sean económicas o motivadas por el refugio y el asilo. En España el descenso en el número de llegadas de inmigrantes económicos y peticionarios de asilo ha sido muy notable.
- Tanto en España como en el resto del mundo desarrollado, este cierre a las migraciones internacionales ha tenido un efecto muy visible en el sector agrícola, dependiente en todos los países ricos del aporte permanente o estacional de mano de obra migrante, provocando un riesgo alto de pérdida de cosechas. Esta crisis de escasez de trabajadores en el campo debería servir de materia de reflexión sobre la situación del sector agroalimentario español, ya movilizado antes de la pandemia por los bajos ingresos recibidos, y sobre la interrelación entre la política migratoria, la de comercio exterior y la de protección social.
- Los inmigrantes, y especialmente los empleados en la economía irregular, han resultado especialmente perjudicados por el efecto de la epidemia sobre la actividad

laboral: miles de ellos han quedado en paro sin acceso a ERTes, sin redes de apoyo económico familiar, sin ahorros y, en muchos casos, conviviendo con contagiados sin poder mantener las condiciones necesarias de aislamiento. Como en el caso de la agricultura, es necesaria una reflexión sobre la política migratoria en relación con el mercado de trabajo, destinada a evitar la formación de bolsas de subempleo en la economía sumergida.

- En el terreno europeo, la epidemia ha congelado tanto la llegada de inmigrantes y refugiados como la presentación del nuevo Pacto de Migración y Asilo, prometido por la Comisión, y que ha quedado pospuesto sin fecha. A la vez, se ha reabierto el frente turco tras la negativa de su gobierno a seguir impidiendo la salida de los refugiados sirios hacia Europa y su exigencia de que la UE se involucre en la crisis siria para frenar la llegada de refugiados al territorio turco. La reforma del sistema de asilo constituye el nudo gordiano del futuro Pacto, que también deberán abordarse nuevas fórmulas para la búsqueda y salvamento de inmigrantes en el mar y para monitorizar las rutas terrestres.
- La crisis económica que, en mayor o menor medida, afectará a todos los Estados europeos, tendrá un impacto negativo en la capacidad de los mismos (y de la propia UE) para destinar fondos a las políticas dirigidas a los países de tránsito de inmigrantes irregulares, debilitando su capacidad para firmar acuerdos migratorios con ellos. Es un riesgo que hay que saber anticipar.

5. Consecuencias para la política europea de España

5.1 Prioridades e influencia de España en la UE

- La principal prioridad europea de España es la buena salud del proceso de integración, lo que conlleva el apoyo a unas instituciones comunes fuertes. La Comisión podría salir más poderosa de esta crisis (al pasar a gestionar mucho más dinero) pero la lógica de la UE es también intergubernamental en muchos ámbitos. La importancia de ciertas capitales nacionales, y el propio aumento de la influencia de España en la UE-27, exige prestar aún más atención a la tarea de tejer una potente relación bilateral con algunos socios destacados.
- Como ya se ha apuntado, la UE parece dispuesta a aprovechar las lecciones aprendidas durante esta crisis en el ámbito sanitario para transformar los sistemas de respuesta, acumular reservas estratégicas de material médico, sostener cadenas logísticas, y reforzar las capacidades de asistencia internacional. A más largo plazo, la UE está debatiendo cómo alcanzar una mayor autonomía estratégica y digital, relocalizando la producción de ciertos materiales y equipos sanitarios vitales, y estableciendo un protocolo para la fabricación temporal de ciertos productos en momentos críticos.
- El COVID-19 ha demostrado que el buen funcionamiento del mercado interior y del espacio Schengen (dos de los grandes hitos de la integración) también depende de la colaboración a nivel sanitario, hasta ahora lastrada por las escasas competencias de la UE en materia de salud. La coordinación o incluso armonización de las regulaciones relativas a certificaciones de salud o de los sistemas tecnológicos que se consideren útiles pueden evitar en el futuro impedimentos a la libre circulación de personas como las experimentadas en los confinamientos.
- Desde el punto de vista de la financiación de los programas de recuperación económica, la UE ya ha aprobado varias iniciativas para gestionar las necesidades en el corto plazo: (a) un programa de compra de la deuda pública y corporativa por valor de 1,35 billones de euros con unas condiciones especialmente flexibles por parte del BCE; (b) una línea de crédito precautoria del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de 240.000 millones para afrontar gastos sanitarios sin condicionalidad; (c) una línea de crédito de 100.000 millones a través del programa SURE, para financiar parte de los sueldos de los trabajadores afectados por los confinamientos, y (d) el Banco Europeo de Inversiones ha aportado garantías y financiación internacional por valor de 200.000 millones para las empresas europeas.
- La Comisión también ha dispuesto fondos de urgencia para gastar ya en este año y, sobre todo, ha presentado una doble propuesta ambiciosa que suma cerca de dos billones de euros. Se compone, por un lado, de un reforzado marco financiero plurianual 2021-2027 (dotado con 1,1 billones) y, por el otro, del plan de recuperación

Next Generation 2021-2024, que ascendería a 750.000 millones de euros (de los que 440.000 millones serían transferencias y, por tanto, no suponen aumento de deuda nacional). Si lo aprueba el Consejo Europeo, se tratará de un hito histórico para el proceso de integración fiscal de la UE, en la que España ha estado trabajando con propuestas constructivas desde hace tiempo, junto a otros países con alto endeudamiento (como Italia o Francia), pero sin perder la buena interlocución con Alemania.

- Esa mejora de la financiación abre además el debate sobre la conveniencia de ingresos propios de la UE, ya sea a través de impuestos genuinamente europeos (en el sector digital o medioambiental) o de deuda común con esquemas imaginativos (como la emisión que plantea la propia Comisión en su propuesta de plan de recuperación a partir de las ideas franco-alemanas, con avales de los Estados y amortización a más de 20 años), que pueden superar el bloqueo del debate sobre los “eurobonos”.
- En todo caso, España debe ser consciente de que no pisa suelo firme en el actual contexto de desconfianza entre Estados miembros acreedores y deudores, existiendo un riesgo de daño reputacional en el resto de la UE y en los mercados, si se asienta la idea de que no se ha desarrollado en los últimos años una política fiscal sostenible, que explicaría el poco margen del que dispone el país y la consiguiente necesidad de financiación europea.
- Por otro lado, también se abre ahora la posibilidad de actuar decididamente contra situaciones inaceptables desde el punto de vista de la presión tributaria en algunos Estados miembros. En caso de no llegarse a una toma de decisiones sobre fiscalidad por mayoría cualificada, objetivo que España ya ha propuesto en diversas ocasiones, cabría la posibilidad de forjar una cooperación reforzada junto a Alemania, Francia e Italia.
- En el caso de producirse una cierta desglobalización que resitúe en la proximidad ciertas cadenas de valor que antes eran globales, la crisis puede reforzar la complementariedad económica con los países europeos vecinos (algo que también puede afectar positivamente a Marruecos en los sectores textil, del automóvil, electrónica y agroindustria). La posibilidad de insertar aquí la futura relación económica y comercial con el Reino Unido después del *Brexit* deberá formar parte de esta reflexión

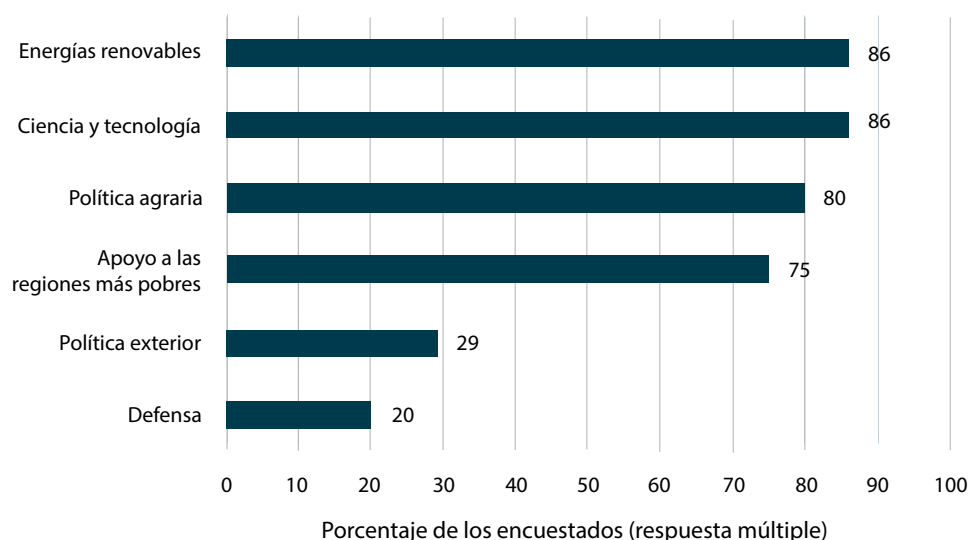
5.2 La integración europea como palanca para las reformas internas

- La política europea de España no consiste solo en procurar la formulación coordinada y la defensa eficaz de las posiciones nacionales durante el proceso de toma de decisiones en el nivel supranacional, o la creación de las coaliciones que puedan alcanzarse con otros Estados miembros. Con ser importante la tarea a realizar en Bruselas y en las demás capitales nacionales, la interrelación España-UE es políticamente mucho más rica y delicada, pues también cumple, como mínimo, dos

funciones domésticas de primer orden: (a) dotar de coherencia, legitimidad y autoridad al programa de reformas internas; y (b) ofrecer un referente de consenso sobre los contenidos que deben definir esas políticas.

- Cualquier aproximación estratégica a la política europea en momentos de crisis debe tener en cuenta la necesidad de atender simultáneamente a esos dos elementos. Es decir, al mismo tiempo que se pretende maximizar la influencia (o minimizar la debilidad) de España en la definición de la agenda europea, hay que promover internamente la idea de que esa agenda no es ajena ni impuesta, sino que se considera un proyecto colectivo, y que dicho proyecto es compartido por una inmensa mayoría de la sociedad española.
- Desde España se debe contribuir a rebatir los relatos basados en las supuestas divisiones internas de la UE (norte-sur, este-oeste, deudores-acreedores), que se apoyan en reproches y estereotipos anacrónicos, y que no ayudan a superar los recelos de los países reacios a mutualizar la deuda o a contribuir a paliar los efectos de la crisis. Por ello, más que una exigencia de solidaridad, se debe apelar al interés propio europeo, resaltando la importancia del buen funcionamiento del mercado interior (incluida la política de la competencia), la necesidad de impulsar políticas para que las economías nacionales converjan, o el hecho que España es un país comprometido con las obligaciones que conlleva la pertenencia a la UE.
- La solidaridad, en todo caso, es más fácil obtenerla demostrando que se está decidido a mejorar el rendimiento nacional. Así como en los primeros años de pertenencia la prioridad española en relación con los fondos europeos fue la mejora de la infraestructura y del capital físico, ahora los esfuerzos han de centrarse en el capital humano, para contribuir a la antes comentada necesidad de transformación del modelo productivo: desde la digitalización, la innovación y la investigación, a la educación, la formación y las buenas prácticas en las políticas activas de empleo. También habrá que dedicar recursos a las energías renovables, la automatización, la biotecnología y la inteligencia artificial, siempre en sintonía con las prioridades de los españoles y no de ningún supuesto acreedor (figura 13).

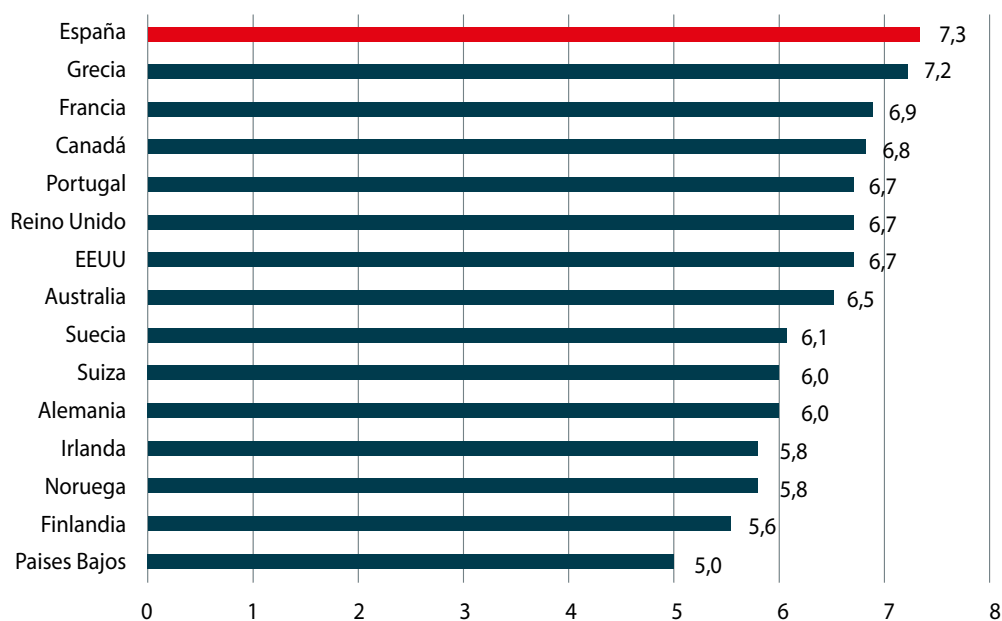
Figura 13. Preferencias de gasto de los españoles para el presupuesto europeo



Fuente: BRIE 41ª oleada, marzo 2020.

- Para facilitar la aprobación de ese aumento del gasto europeo y maximizar los fondos disponibles para España (unos 65.000 millones de euros solo en transferencias del plan de recuperación y hasta tres veces más si se suman todos los programas de financiación anti-pandemia), hay que trabajar sobre tres planos temporales: un plan muy meditado de inversiones en el corto plazo, un plan creíble de sostenibilidad de la deuda a medio y la disposición a ceder soberanía en materia fiscal y laboral a largo.
- Por lo que hace a la función de la UE como referente de consenso sobre los contenidos de las políticas entre partidos, ese valor es especialmente alto si se tiene en cuenta el estilo confrontacional y crispado de la política española (véase la figura 14, que coloca a España a la cabeza de las democracias occidentales en cuanto a polarización afectiva).

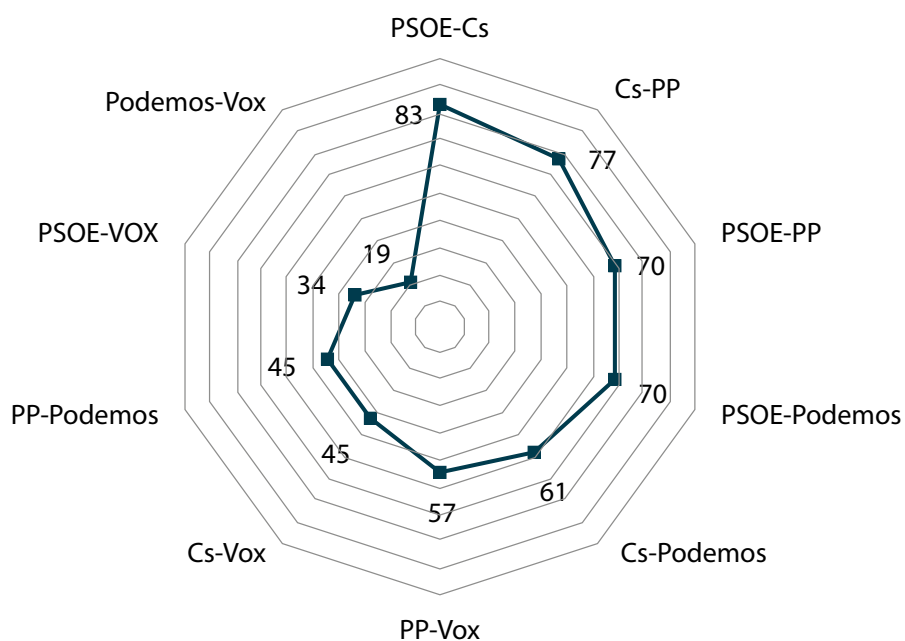
Figura 14. Polarización política interna



Fuente: *How Ideology, Economics and Institutions Shape Affective Polarization in Democratic Polities* (2018)

- Pero, mientras el consenso es cada vez más infrecuente en casa, la figura 15 demuestra que la altísima polarización interna izquierda-derecha no se traslada a Bruselas, donde PSOE, Cs y PP (y de forma creciente *Podemos*) despliegan un alto grado de coincidencia sobre las políticas de la UE.

Figura 15. Coincidencia de voto en el Parlamento Europeo en la actual legislatura



Fuente: votewatch.eu (2020)

- En suma, a la vez que se transforma el interés nacional en europeo, hay que saber trasladar el interés europeo al interior para que retroalimente dicho interés nacional. El objetivo sería reproducir la relación virtuosa desarrollada en los años 80 y 90, que entonces ayudó a implementar en España una necesaria agenda modernizadora y abierta al mundo, contribuyendo asimismo a consolidar el europeísmo de la sociedad española.

6. Consecuencias para la política exterior de España

- España se presenta al mundo como uno de los principales Estados miembros de la UE, una de las 20 grandes economías del planeta y una de sus 20 democracias plenas, un invitado permanente del G20, un aliado de EEUU, un socio con vínculos e intereses compartidos con América Latina y el Mediterráneo, una potencia cultural de referencia, así como un país profundamente comprometido con los objetivos de desarrollo sostenible, los derechos humanos y la igualdad de género. La pandemia de COVID-19 ofrece una ocasión única para demostrar qué significa todo ello en la práctica, pero sin perder de vista cómo el mundo ha girado en una dirección más adversa para los intereses de un país abierto y multilateralista como España.

6.1. Un mundo menos multilateral

- En los últimos años se viene apreciando un deterioro en las relaciones internacionales debido a la creciente rivalidad estratégica entre EEUU y China, así como a las dificultades de las organizaciones multilaterales para responder a los retos de la globalización. Ante este escenario, la política exterior de la UE ha iniciado en los últimos años un giro “realista”, asumiendo la necesidad de un mayor pragmatismo en la acción exterior que le permita dotarse de cierta autonomía estratégica, pero sin cejar en el empeño de renovar el multilateralismo, marco dentro del cual España ha apostado por un enfoque “nodal”.
- La apuesta europea por el multilateralismo como marco general de referencia se ajusta más a los valores e intereses de España que los marcos unipolar, bipolar y multipolar que intentan impulsar otras potencias. Sin embargo, la irrupción de la pandemia obliga a analizar la viabilidad de los objetivos de autonomía estratégica y renovación del multilateralismo, valorando sus posibles fortalezas y debilidades.
- La crisis del COVID-19 ha evidenciado que, al no disponer de autonomía sanitaria propia, ni la UE ni España han podido contribuir con agilidad y contundencia a la respuesta multilateral que reivindican. Y la capacidad de respuesta multilateral no mejorará hasta que la UE y España puedan mejorar su autonomía, objetivo irrenunciable en la acción exterior. Primando la autonomía como fin, la UE y España pueden potenciar su acción exterior a través del multilateralismo, colaborando con otros Estados para resolver retos que ni siquiera las grandes potencias pueden superar individualmente.
- Por otro lado, la crisis podría representar un obstáculo para alcanzar la autonomía estratégica a la que aspira la UE si se produjera un trasvase de atención política y recursos económicos desde la acción exterior a los asuntos domésticos. Ello podría dar lugar a recortes o retrasos en los programas y presupuestos dedicados a la defensa, que se encuentra en el epicentro de la autonomía estratégica europea.

- Mientras perdure la preocupación por los efectos de la pandemia, será difícil tanto consolidar el enfoque geopolítico anunciado por la nueva Comisión como retornar a la senda del multilateralismo. Con la posible y parcial excepción del ámbito sanitario, donde se aprecian atisbos de mayor cooperación multilateral, no hay evidencias de una desescalada en la confrontación económica, tecnológica, de influencia o militar que vienen caracterizando las relaciones internacionales.
- Asimismo, y sin perjuicio de que España debe apoyar la refundación del sistema multilateral (tal y como se apunta más abajo), resulta arriesgado suponer que una vez pasada la pandemia remitirá la rivalidad geopolítica previa y renacerá el optimismo por la gobernanza global. Por ello, España y la UE deberían adaptarse a un nuevo entorno geopolítico competitivo, en el que el multilateralismo renovado podría no ser similar al que surgió tras la Guerra Fría, sino a otro en el que la influencia relativa (y los valores) de las potencias no democráticas de carácter autoritario adquieran un peso cada vez mayor.
- España necesita llevar a la práctica una política exterior definida estratégicamente, en la que el refuerzo de su presencia sea un elemento central de una acción exterior orientada a la defensa de los intereses nacionales. Dado que tales intereses están alineados con una Europa fuerte y una gobernanza global fiable, que a su vez refuerzan su capacidad de acción, la autonomía española debería beneficiarse de la cooperación multilateral tanto a nivel europeo como mundial.
- No obstante, dada la ausencia de una hoja de ruta realista para una verdadera unión política en el marco de la UE, y también la falta de orientación estratégica de la OTAN, España deberá buscar una mayor autonomía propia. Para ello, debe combinar los apoyos multilaterales y bilaterales que le permitan mitigar los riesgos y ampliar sus marcos de actuación, pasando de uno a otro en función de donde puedan defenderse mejor los intereses nacionales.
- Sin perjuicio de que las instituciones europeas sean una referencia ineludible, España deberá tomar la iniciativa en las decisiones políticas de gran calado y, en función de sus intereses, apostar por un multilateralismo de geometría variable, que le permita construir alianzas con los países que estén más próximos a las posiciones españolas en cada caso concreto.

6.2. El futuro de la política de seguridad y defensa

- Tras un largo período en el que no pudo realizar grandes inversiones, antes de la pandemia el Gobierno español se disponía a iniciar un nuevo ciclo inversor (con 11.000 millones de euros programados para los próximos años), proyecto que experimentará importantes recortes en el nuevo escenario. Por ello, debe recordarse que la industria de defensa es ante todo industria, y en consecuencia deberá participar en todos los programas nacionales, europeos o globales que permitan impulsar la recuperación industrial.

- La pandemia afectará a la programación presupuestaria, industrial y estratégica de la OTAN y de la UE. El impacto económico de la misma acentuará el debate sobre la solidaridad en el seno de la Alianza y el desarrollo de capacidades necesarias para sostener las funciones militares. También las civiles, porque la respuesta colectiva de ambas organizaciones a la pandemia ha sido muy limitada en el apoyo a la población, y casi nula en la ayuda a las poblaciones de terceros países. Ambas organizaciones tendrán que revisar el nexo entre su acción exterior e interior si quieren reforzar su legitimidad entre la ciudadanía.
- España debe contar con un nivel adecuado de capacidades propias, no solo para misiones de interés específicamente nacionales, sino para contribuir adecuadamente a misiones compartidas (UE/OTAN) y, con esa credencial, poder influir en la conformación de estrategias y definición de misiones.
- La OTAN debe mantener su compromiso con la disuasión estratégica en el Este, respondiendo así a la posible tentación de Rusia u otros actores de emprender acciones hostiles en estos momentos de incertidumbre. Una desestabilización que tanto la OTAN como la UE también deben prepararse para disuadir en el Mediterráneo.
- Como ya se ha constatado, la pandemia es terreno fértil para la desinformación. La Comisión Europea ha acusado abiertamente a Pekín de haber promovido campañas de esta naturaleza durante la crisis. España, como miembro relevante del espacio euroatlántico, es objetivo de aquellos regímenes (como el ruso o el chino, cuya alineación en este aspecto es cada vez más evidente) que pretenden desacreditar a la UE y la OTAN, y socavar su cohesión.
- Aún está por ver el impacto de la crisis sobre la estabilidad de muchos países y sobre los escenarios de conflictos armados en la periferia europea. No obstante, la desestabilización social podría dar lugar a movimientos migratorios masivos hacia Europa, acentuando la ya precaria situación que atraviesan algunos Estados del norte de África y el Sahel, y pondrá en peligro los despliegues de fuerzas militares y de seguridad de la UE en la región.

6.3. España y la agenda global: G20-ONU / Cooperación al desarrollo

- La gobernanza global ya estaba fallando antes de la crisis del COVID-19, y la respuesta del sistema de Naciones Unidas ha sido claramente insatisfactoria. El conjunto de la sociedad internacional atraviesa un momento de debilidad, que refleja la de sus grandes actores estatales y de las instituciones que sustentan. Debido a sus propios problemas económicos y políticos, la presidencia saudí de turno del G20 ha carecido del liderazgo exigible, limitándose a validar lo que otros ya estaban haciendo.
- En este contexto, se plantea la necesidad de impulsar una reforma de la arquitectura institucional internacional. El punto de partida podría ser la Alianza por el Multilateralismo, una iniciativa franco-alemana lanzada en los márgenes de la

Asamblea General de Naciones Unidas de 2019, a la que se sumó España y a la que hoy pertenecen todos los países europeos occidentales (además de la UE como tal), cinco latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana), y democracias de otras partes del mundo que comparten una visión similar sobre la gobernanza internacional (como Australia, Canadá, Corea del Sur, Ghana, India, Japón, Nueva Zelanda, Singapur, Sudáfrica o Túnez). En total, representan aproximadamente un tercio de los miembros de Naciones Unidas.

- La refundación del sistema multilateral, que lógicamente debe asociar a Naciones Unidas y al G20, podría empezar por el ámbito sanitario, con el propósito de crear un nuevo sistema global de salud que incluyese una iniciativa global para las vacunas contra el COVID-19 pero también, en sentido más amplio, que considere las nuevas necesidades medioambientales, económicas y sociales surgidas a raíz de la pandemia. En este sentido, la Agenda 2030 es una hoja de ruta útil que ha venido a demostrar las conexiones entre las dimensiones política, social, económica, medioambiental y tecnológica; la dilución entre lo interno y lo externo; y la necesidad de construir o preservar bienes públicos globales que están conectados entre sí.
- La puesta en marcha de la Agenda 2030 deberá ayudar a evitar la fragmentación de la acción política española (por ejemplo, separando la acción climática de la sanitaria o de las políticas de igualdad de género), y la tentación de limitar su capacidad de respuesta a las consecuencias domésticas de la crisis, especialmente si se tiene en cuenta que el impacto de la pandemia será especialmente grave en dos regiones muy relevantes para España, como son África y América Latina.
- A diferencia de lo ocurrido en la crisis de 2008, y más aun teniendo en cuenta la respuesta de la Comisión Europea con el refuerzo del NDICI (que agrupará los fondos presupuestarios dedicados a vecindad y desarrollo), la reacción de la cooperación española no puede ser la de un *outlier* si realmente se aspira a reforzar los mecanismos de gobernanza multilateral, lo que le obligará a definir sus prioridades y su papel en el sistema de cooperación internacional.

6.4. España y los espacios regionales

6.4.1. Magreb y Mediterráneo

- Desde el inicio de la actual década, el Magreb está viviendo una intensa transformación que se acelerará a raíz de las múltiples crisis provocadas por la pandemia. No se puede descartar que esos cambios vengan en forma de sacudidas sociales, violencia o colapso de servicios e instituciones estatales que acaben provocando el surgimiento de nuevos Estados fallidos, a sumar a los de Libia y Siria.
- La pandemia podría tener efectos devastadores en esta región, lo que dependerá tanto de su duración como de las políticas económicas que apliquen los gobiernos de la región para proteger a sus trabajadores y su tejido productivo. La ayuda exterior

podrá aliviar parte del impacto de la crisis, pero en ningún caso compensará la caída drástica de ingresos procedentes de los hidrocarburos, el comercio, el turismo (cuya importancia se refleja en la figura 5) y las remesas.

- Es necesario que España eleve su nivel de compromiso hacia su vecindario mediterráneo, recuperando el espíritu de la Declaración de Barcelona de 1995. La mejor forma de proteger a la sociedad española de discursos xenófobos es apostar en esta región por una estabilidad democrática compatible con los derechos humanos y el desarrollo económico y social.
- La actual pandemia puede aprovecharse como oportunidad para relanzar las relaciones euromediterráneas de cara a la reconstrucción de ambas orillas del Mediterráneo. Es necesario, para ello, recuperar la lógica *win-win* a partir del apoyo al Estado de derecho y la gestión responsable de la salida de la multiemergencia provocada por la pandemia.
- Esta crisis ofrece la oportunidad de que los países mediterráneos se beneficien del acortamiento de las cadenas europeas de valor, para lo que será necesario completar las áreas de libre comercio, incluyendo normas y estándares, y sectores como la agricultura, la agro-industria y los servicios. En sentido contrario, un colapso continuado de los precios del petróleo y el gas consolidaría el reciente desplazamiento de las exportaciones de gas argelino a España por el GNL estadounidense, si bien la transición energética brinda una narrativa euro-mediterránea menos geopolítica y más cooperativa basada en el poder blando de modelos energéticos atractivos en términos socioeconómicos y ambientales.
- La UE debe extender sus planes de recuperación verde a las prioridades de su *Green Deal Diplomacy* en el Mediterráneo, tanto con una mayor financiación climática como anticipando los problemas económicos de la caída de precios del petróleo y del gas a los productores de la región.
- España deberá procurar que la UE se muestre firme ante las interferencias negativas de otros Estados en su entorno mediterráneo, lo que pasa necesariamente por desarrollar una visión europea común sobre el futuro de la región y actuar desde la lealtad a dicha visión.

6.4.2. América Latina

- Fruto del reciente e intenso ciclo electoral y de los fuertes conflictos sociales padecidos, América Latina afronta la pandemia como una región heterogénea y fragmentada, cuyas principales instituciones atraviesan una profunda crisis. Y si bien ha contado con un tiempo adicional, que le ha permitido aprender de las experiencias de Asia y Europa, su coyuntura actual es mucho peor que en la crisis de 2008, debido a la debilidad de sus sistemas sanitarios y al no poder disponer, como en aquel entonces, de un amplio margen fiscal ni del papel activo de China como importador de sus productos.

- El descenso en el importe de las remesas complicará la situación de los sectores más vulnerables, mientras que el desplome de los precios energéticos y de los flujos turísticos deteriorará todavía más la coyuntura económica, especialmente en aquellos países con una estructura productiva menos diversificada.
- España debe intentar aprovechar las ventanas de oportunidad para la cooperación política y económica que se abran con motivo de la pandemia. Por ello, sería deseable que la próxima Cumbre Iberoamericana, a celebrar en Andorra en noviembre de 2020, se dedicase a la cooperación en materia sanitaria y el acceso a las nuevas tecnologías. América Latina será con bastante probabilidad la región que más sufra con la crisis y tendrá que competir duramente por los recursos disponibles con África y otras regiones emergentes.
- Asimismo, se podría establecer una red similar a la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático en materia de salud pública, tanto en respuesta al COVID-19 como a eventuales futuras pandemias, de la que España y la UE podrían beneficiarse dada la experiencia de América Latina en la lucha contra otras pandemias.
- La elevada presencia de empresas españolas en América Latina, donde España es el segundo inversor sólo por detrás de EEUU, podría acarrear graves consecuencias para ellas, dado el durísimo impacto económico y financiero en la región. Cabe destacar la importancia de las compañías energéticas, alguna de las cuales podría verse afectada por la caída de la demanda, así como demoras en la ejecución de proyectos por las interrupciones de las cadenas de suministros. También se verán afectadas por el previsible retraso en la subasta de concesiones, sea de exploración y producción de hidrocarburos o de nuevas infraestructuras eléctricas y renovables.
- No obstante, las compañías energéticas españolas están garantizando el correcto funcionamiento de servicios públicos esenciales y sectores estratégicos, siendo importante que se visibilice dicha contribución para prevenir que la competencia de otros países erosione su buen posicionamiento. Asimismo, la actual crisis proporciona una buena oportunidad para impulsar una salida verde que beneficiaría a las compañías españolas, y culminar la hasta ahora fallida integración energética de la región.
- En relación con lo anterior, la UE, bajo impulso español, debería incluir a América Latina entre las prioridades de su *Green Deal Diplomacy*, incorporando elementos de financiación climática a la región.
- A título general, es importante hacer ver en América Latina que las democracias europeas y sus Estados de bienestar no han fallado en la respuesta a la crisis frente a una supuesta mayor eficiencia de los líderes y regímenes autoritarios asiáticos, sino que simplemente no estaban habituados a este tipo de fenómeno. Las oportunidades que la UE y España desaprovechen ahora posiblemente no volverán a presentarse, y el vacío que se deje será ocupado por otros actores como China, que sin duda intentará incrementar su protagonismo en la región.

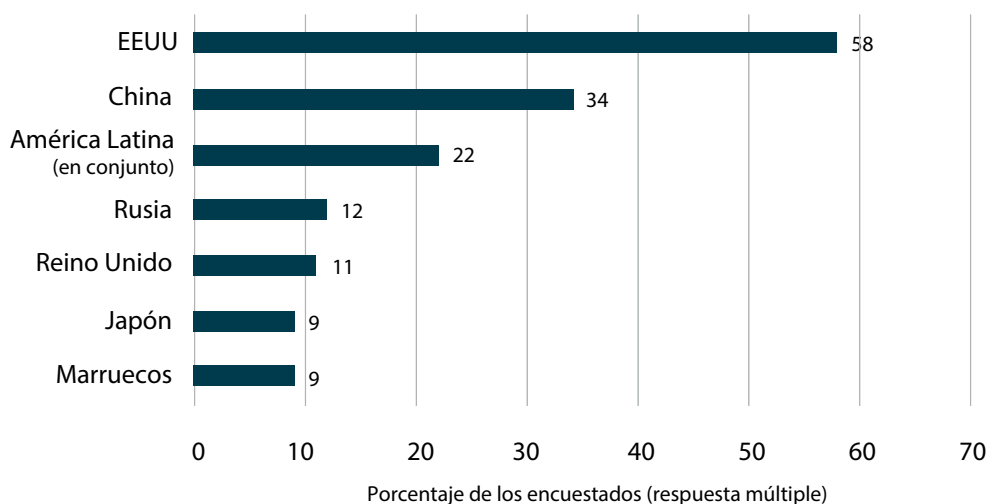
6.4.3. Estados Unidos

- Dadas las dificultades por las que ya atravesaba la relación política bilateral, la crisis no ha hecho sino subrayar la conveniencia de ahondar en otras facetas de la misma. Sería oportuno, por ejemplo, esforzarse por reforzar los vínculos de España con los Estados de mayor peso específico de EEUU, ya que la crisis ha otorgado un protagonismo inesperado a los gobernadores y las autoridades locales. Reforzar esos lazos podría contribuir a mantener los niveles de inversión directa de España en EEUU, y fortalecería la posición de las empresas españolas ante el retroceso económico que se espera.
- A pesar de la magnitud de la crisis y la inacción de la Administración estadounidense en la esfera internacional, la mayoría de sus ciudadanos desean que su país siga implicado a nivel global, y que colabore más activamente con socios y aliados. De cara a la nueva Administración que asuma el poder el año que viene, sería deseable procurar anticiparse a los cambios que sin duda se producirán en su política exterior (sea como consecuencia de la pandemia o de un cambio de orientación política), y que podría afectar a cuestiones como la presencia militar estadounidense en las bases españolas.
- La crisis acentuará la conveniencia de hacer más hincapié en otras dimensiones de la relación (tanto a nivel bilateral como europeo), como la digital. Las empresas norteamericanas digitales con presencia en España están centradas en el ámbito de la sanidad, la educación y el ámbito financiero, áreas todas ellas con un gran protagonismo en la crisis actual y más allá.
- Muchas empresas estadounidenses establecidas en España han desarrollado iniciativas para ayudar a la sociedad española ante la emergencia sanitaria, invirtiendo recursos y transformando procesos para apoyar el suministro y la producción de material sanitario. Esta actuación, y el protagonismo de las empresas norteamericanas en la esfera digital, debería aprovecharse para afianzar lazos con su sector privado, y con el conjunto de su sociedad civil.

6.4.4. Asia

- La crisis del COVID-19 ha evidenciado que China es un socio imprescindible para España, pero también ha puesto de manifiesto algunas de las limitaciones de la cooperación bilateral actual. Esto ha provocado que se identifique a China como el segundo aliado preferido por los españoles fuera de la UE (véase figura 16), y que a su vez haya aumentado la percepción de amenaza de China en España.

Figura 16. Principales aliados extracomunitarios preferidos por los españoles



Índice Ponderado = (%Primero*1) + (%Segundo*0,66) + (%Tercero*0,3)

Fuente: BRIE 41º oleada, marzo 2020.

- España, al igual que la UE y sus Estados miembros, debe seguir una política de diversificación asimétrica entre EEUU y China, evitando caer en iniciativas frentistas que puedan resucitar un orden internacional bipolar y reduzcan todavía más su autonomía estratégica. Esto no implica equidistancia alguna entre ambas potencias, ya que los valores e intereses españoles están y estarán más cercanos a los de Washington que a los de Pekín; se trata, más bien, de poder defenderlos con la flexibilidad que resulte necesaria, y en compañía de aquellos socios que estén más próximos a las posiciones españolas en cada caso concreto. Esta es la estrategia que están siguiendo las democracias de Asia Oriental, que pueden ser valiosos aliados en múltiples temas de la agenda global.
- Siguiendo esta lógica, avanzar en el objetivo de la autonomía estratégica no sólo requerirá reducir la dependencia de la cooperación militar estadounidense, sino también de los suministros provenientes de China en áreas sensibles como la sanitaria o el 5G.

6.4.5. África

- Un papel renovado de España en el sistema de salud global requiere de una aproximación modesta y proporcionada a sus medios. Pero, a la vez, hay que ser conscientes tanto del papel que ya se desempeña en iniciativas multilaterales como el Fondo Mundial contra el VIH/SIDA, la Tuberculosis y la Malaria o el GAVI (Alianza para la Vacunación), como del importante retorno en términos científicos y tecnológicos que reporta la inversión en iniciativas de salud global, sobre todo por lo que hace a África, considerando la posición geográfica española.
- La deuda externa de los países africanos es actualmente un importante obstáculo para enfrentar los recursos financieros adicionales que los gobiernos africanos necesitan ante la emergencia sanitaria y socio-económica provocada por el COVID-19. Ante el acuerdo adoptado por el G20 y el Club de París para una suspensión temporal de los pagos de la deuda desde hasta finales del 2020, España debe apoyar que esta moratoria se mantenga de forma indefinida hasta una evaluación más completa del impacto de la pandemia. A medio plazo, y en línea con las propuestas de otros gobiernos europeos, ha de considerarse la condonación en aquellos países en vías de desarrollo altamente endeudados.
- Parece inevitable revisar el III Plan África del Gobierno de España para incluir nuevas prioridades estratégicas en la relación con los países del continente más afectados por la pandemia. A este respecto, se deberían incluir nuevos retos y oportunidades tales como la potencial contribución de las empresas españolas al fortalecimiento de la infraestructura sanitaria africana, la mayor urgencia de creación de empleo de calidad, o un fortalecimiento de las cadenas de valor regionales ante la actual interrupción de las internacionales.

7. La crisis como una oportunidad para mejorar la gobernanza

- La crisis ha abierto en muchas democracias un debate sobre el papel y la capacidad del Estado, incluyendo la necesidad tanto de abordar las reformas necesarias para una mejora de la gobernanza interna, como de articular mejor su conexión con la gobernanza europea y el conjunto de la acción exterior.
- Desde el punto de vista interno, y atendiendo a las mejores prácticas comparadas, la reflexión sobre cómo puede ayudar a la salida de la crisis una mejora de la gobernanza tiene varias dimensiones, de singular aplicabilidad a España:
 1. Dimensión partidista-parlamentaria. En algunos países de nuestro entorno, empezando por Portugal, la pandemia ha servido para imprimir una pauta más consensual a la vida política. Por desgracia, esa tendencia no ha llegado a España, que ha seguido inmersa en una dinámica de enfrentamiento arrastrada ya desde hace años (y que en esta Legislatura parece incluso haberse agudizado). El Gobierno no ha tenido suficientemente en cuenta a la oposición para la adopción de las medidas de alarma sanitaria, mientras que ésta ha adoptado una actitud de ataque frontal. Sin embargo, por encima de errores y excesos, hay más cooperación entre partidos de la que parece cuando se observan las cuestiones sustantivas (por ejemplo, en política europea o en relación con el ingreso mínimo vital). La puesta en marcha de la llamada Comisión para la Reconstrucción Social y Económica en el Congreso de los Diputados es una gran oportunidad para diseñar una estrategia compartida entre partidos, donde la rendición de cuentas en sede parlamentaria pueda ser compatible con la generación de pactos y la superación de un clima polarizado en exceso.
 2. Dimensión territorial. La descentralización de la sanidad parece haber restado eficacia y prontitud a la respuesta española frente a la pandemia. La imprevisión (falta de reservas estratégicas) y la escasa eficacia (incapacidad para realizar compras de material) por parte de las autoridades sanitarias en los diferentes niveles de gobierno es una ilustración de una carencia sistémica. Sin embargo, el contraejemplo federal alemán muestra que la solución no consiste en re-centralizar dicha política, sino en fortalecerla en el contexto de un Estado compuesto donde comparten competencias el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y los municipios. En 2002 se completó la descentralización sanitaria, proceso que no se complementó con unas estructuras eficaces y operativas de coordinación. El Ministerio de Sanidad, junto a las Comunidades Autónomas, deberá impulsar un Plan de Acción para el refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud. También deberán cooperar mejor en la gestión de datos relevantes (puesto que los titubeos relativos a la información y, en ocasiones, la falta de transparencia, también han generado problemas).

3. Más allá de las dinámicas interpartidistas e intergubernamentales, el reto pasa también por mejorar la toma de decisiones en el seno del propio Gobierno, cuya forma de coalición fomenta la fragmentación departamental y dificulta la integración (*whole of government approach*). Sería conveniente ampliar ese enfoque para desarrollar una mejor relación expertos-decisores, que evite los peligros asociados al fenómeno del *groupthink*, y que contemple mecanismos de interacción público-privada más ágiles, en los que deberán ocupar el protagonismo que les corresponde las empresas y los sindicatos. También sería deseable desarrollar una gestión más estratégica de la comunicación en tiempos de crisis.
- Desde el punto de vista de la política exterior, debería mejorarse la conexión entre las políticas internas y la acción exterior, aunque la gestión de la crisis ha traído ya novedades positivas en este sentido, plasmadas en el papel facilitador de la Secretaría de Estado de España Global, y en una posición más proactiva de España en la UE. Esa mayor interacción entre niveles debe ampliarse con un papel más anticipativo en los demás foros de la gobernanza multilateral (global o regional) y en las relaciones bilaterales.
 - Por otro lado, también forma parte de la acción exterior el abordar políticas de imagen (que igualmente hay que destinar a la opinión pública doméstica), para gestionar las percepciones de una supuesta ineficacia española en la gestión de las distintas dimensiones de la crisis o, incluso, y de modo más general, de la ineficacia de algunas democracias europeas. Se corre el riesgo de que en determinados ambientes tenga recorrido la idea de que los gobiernos autoritarios están mejor dotados que los democráticos para combatir amenazas como ésta.

8. Recomendaciones

- España, como otros muchos países, tiene que trabajar intensamente en mejorar la capacidad interna para la gestión de pandemias. Eso supone atender a: (i) la prevención, implicando difíciles cambios culturales relativos a la distancia social en la vida pública y laboral, a la protección personal o a la higiene de manos; (ii) la detección y la ampliación de los instrumentos de rastreo, tanto tradicionales como modernos; (iii) los protocolos de aislamiento de los casos detectados; (iv) la protección de grupos vulnerables, con especial énfasis en los mayores; y (v) la respuesta sanitaria, fortaleciendo la asistencia primaria y los recursos hospitalarios.
- Pese al reparto competencial en materia de salud entre la UE y sus miembros, España debe apoyar mecanismos eficaces europeizados de gestión de futuras crisis sanitarias (suministro de material médico o diseño de una suerte de estado de alarma europeo) y armonización en el control y seguimiento de los contagios a corto plazo. La alta movilidad intraeuropea, la deseable porosidad de las fronteras en el espacio Schengen y la importancia del turismo hace recomendable que se trabaje, más que por la interoperabilidad, por la existencia de una solución tecnológica única. Eso podría disminuir el recelo hacia la gestión centralizada de los datos, protegidos por una legislación europea común y elevados índices de transparencia, independientes de los vaivenes electorales y legislativos de los Estados.
- Por lo que hace al sistema de salud global, España y el resto de la UE deben trabajar por el reforzamiento de los sistemas nacionales de salud peor preparados para la gestión de epidemias y poner en relación el trabajo de la OMS con el de la OMC y la OMT como coordinadores de los protocolos de seguridad y movilidad que permitan reactivar el comercio y el turismo internacional (a través, por ejemplo, de certificados sanitarios homologados).
- Desde el punto de vista de la seguridad, es necesario evaluar la baja repercusión de los contenidos de la Estrategia de Seguridad Nacional en materia de pandemias, no solo para planificar mejor de cara a un futuro en el que podrían aparecer enfermedades incluso más virulentas, sino para entender el grado de eficacia de los planeamientos estratégicos generales sobre seguridad. También hay que contemplar el impacto de esta crisis sobre la desinformación, la amenaza terrorista, y el peligro de que la atención a los efectos económicos suponga recortes en materia de seguridad y defensa.
- En el terreno económico, España debe abordar la respuesta a la crisis combinando medidas en el plano interno y de la UE para reducir el impacto de la recesión sobre el tejido productivo y la estabilidad social. Debe asegurarse que, como tarde en enero de 2021, esté ya en funcionamiento un ambicioso plan europeo de recuperación, que habrá que saber absorber y aprovechar como palanca de modernización. En ese sentido, la política europea de España debe siempre orientarse en las dos direcciones:

ganar en eficacia e influencia defendiendo los intereses nacionales en Bruselas, pero sin olvidar favorecer las condiciones para que la UE ayude a definir consensos internos sobre las reformas necesarias para alcanzar los objetivos nacionales estratégicos.

- España debe hacer todo lo posible por evitar que la crisis debilite el mercado interior, o aumente las divergencias entre el norte y el sur continental. Esa orientación ha de llevar a apoyar una Comisión fuerte no solo en la gestión de fondos, sino también en lo referido a una política industrial europea que no descuide la defensa de la competencia, sobre todo por lo que hace a la vigilancia del impacto potencialmente distorsionador de las ayudas de Estado en favor de las empresas de aquellos países miembros –generalmente del norte– que tienen más capacidad fiscal. También debe atender al debate sobre los campeones europeos, que puede suponer oportunidades, pero también riesgos si París y Berlín se apoderan de las iniciativas.
- Aunque a corto plazo no es posible reducir el gasto, resulta necesario emprender un plan de sostenibilidad de la deuda a largo plazo que incluya una ampliación de las bases fiscales sin aumento de los tipos marginales, una evaluación de la eficiencia del gasto, reglas que obliguen a que todo aumento del gasto primario corriente se financie con recursos permanentes, y una reforma del sistema de pensiones.
- Desde el punto de vista de la gobernanza económica global, y aprovechando su pertenencia a la propia UE, al G20 y a otras organizaciones internacionales, España debe apoyar las acciones coordinadas orientadas a evitar guerras de divisas, guerras comerciales y competición fiscal a la baja. Igualmente debe reclamar un aumento de los recursos de las instituciones financieras internacionales para aumentar su capacidad de préstamo, y apoyar una moratoria de las deudas de los países emergentes más afectados por la pandemia, cuyas crisis de balanza de pagos podrían desestabilizar el sistema internacional.
- Como ya se ha apuntado, hay que plantear la futura recuperación como una oportunidad para transformar el modelo productivo español, hacia un modelo más digital, internacionalizado, verde e inclusivo que, en línea con la nueva estrategia industrial europea, establezca unas bases sólidas en favor del crecimiento a largo plazo. Hay que prestar atención específica a la recuperación de dos sectores ahora muy vulnerables, como son el turismo y automóvil, y saber aprovechar el futuro Marco Financiero Plurianual europeo y el Plan de Recuperación *Next Generation* para impulsar el gasto en todo tipo de capital (físico, humano y de conocimiento). España también debe esforzarse por presentar un plan nacional que especifique lo máximo posible dónde y cómo se destinarán los nuevos fondos europeos, y qué reformas regulatorias quiere impulsar de forma coherente con las a menudo ignoradas recomendaciones que hace año tras año la Comisión en el Semestre Europeo.
- En el plano de la transición energética, los esfuerzos deben orientarse a las infraestructuras renovables o de interconexión, las tecnologías menos intensivas en emisiones, y los procesos productivos más eficientes. Parte de estos gastos se podrán internalizar a través de fiscalidad medioambiental.

- La transformación digital, que requiere más inversión en educación, formación continua e innovación, no debe abordarse únicamente desde una perspectiva económica sino también estratégica, pues está siendo un gran campo de batalla en la rivalidad geopolítica. España debe contribuir a impulsar una cierta soberanía digital de la UE mediante la creación de sistemas (nubes, redes, plataformas, etc.) que no dependan exclusivamente de potencias no europeas.
- La recuperación deberá ser “justa”, lo que requerirá proteger a los sectores más precarizados, que ya sufrieron el embate de la Gran Recesión y de la revolución tecnológica. Eso supone actuar también de forma coordinada en el nivel nacional, europeo y global.
- En el terreno de las tecnologías y las fracturas sociales, se debe garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a la educación telemática, para que ninguno se vea perjudicado en caso de repetirse el confinamiento, y de cara a un nuevo escenario en el que esta modalidad educativa cobrará más importancia. España puede promover un pacto internacional para una automatización justa, pensando especialmente en la exclusión educativa infantil.
- En un contexto en el que la igualdad de género puede quedar relegada en la agenda internacional, España debe continuar defendiendo su centralidad tanto en la UE, en la Comunidad Iberoamericana, en el sistema de Naciones Unidas, y en el G20.
- De modo más integral, y pensando en la UE, España puede impulsar iniciativas para que el estatus de ciudadanía común se amplíe con un nuevo contrato social europeo, que preste atención a la solidaridad intergeneracional, a la igualdad de género, a los efectos sociales del Pacto Verde y a la exclusión provocada por la pandemia (que requiere programas de renta mínima y de seguro de desempleo).
- En el rediseño del nuevo Marco Financiero Plurianual de la UE, España deberá apoyar una solución equilibrada entre las nuevas prioridades económicas europeas y la atención a la política migratoria y la protección de las fronteras externas.
- España necesita llevar a la práctica una política exterior nacional definida estratégicamente. Aunque la UE seguirá siendo la referencia ineludible, España puede buscar mayor autonomía, tomar iniciativas propias y, en función de sus intereses, apostar por relaciones bilaterales y un multilateralismo de geometría variable en el que sume alianzas con países que estén más próximos a las posiciones españolas en cada caso concreto.
- España debe seguir invirtiendo en industria de defensa y contar con un nivel adecuado de capacidades militares propias, no solo para misiones de interés específicamente nacionales, sino para contribuir a misiones compartidas (UE/OTAN), pudiendo influir en la conformación de estrategias y definición de misiones.

- España debe coliderar los debates e iniciativas sobre el impulso a una arquitectura de gobernanza internacional más ambiciosa y con efectos prácticos. Sin perjuicio del marco de Naciones Unidas o del G20 (que podría dotarse de un secretariado permanente), la nueva Alianza por el Multilateralismo, donde participan la UE y 65 países que comparten visión sobre el multilateralismo eficaz, puede ser la plataforma adecuada. La refundación del sistema multilateral podría empezar por el ámbito sanitario, siempre en el marco más general de la Agenda 2030. En 2021 se podría avanzar hacia una gran conferencia sobre la reforma del orden multilateral, una vez que estén claras las prioridades del próximo presidente de los EEUU. En el ámbito europeo, la propuesta de la Comisión de agrupar y reforzar los fondos presupuestarios para vecindad y cooperación al desarrollo (NDICI), abre una oportunidad para extender los vínculos entre el desarrollo y la seguridad, entendida en sentido amplio, incluyendo la seguridad humana y sanitaria.
- La actual pandemia debe aprovecharse como oportunidad para relanzar las relaciones exteriores de España con el Magreb (y el resto del Mediterráneo), con América Latina, y con el África subsahariana, pensando en oportunidades de mayor cooperación en materia sanitaria, espacios de libre comercio, diplomacia verde y acceso a nuevas tecnologías. Para tal fin resultará prioritario promover la implicación de la UE en esas regiones y trabajar juntamente con el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Comisión y los Estados miembros, para evitar que se produzcan vacíos en la relación que serían ocupados por otros actores como China.
- España, al igual que la UE y los demás Estados miembros, debe seguir una política de diversificación asimétrica en la rivalidad entre EEUU y China. Sin caer en equidistancias, se trata de evitar iniciativas frentistas que puedan resucitar un orden internacional bipolar y reduzcan todavía más la autonomía estratégica europea.
- Hay, por último, una intensa agenda de reformas a realizar en el ámbito de la gobernanza y de la gestión comunicacional. Se deben atender a las experiencias comparadas e identificar buenas prácticas al gestionar la crisis en el ámbito político (consensos interpartidistas compatibles con la rendición de cuentas parlamentaria), territorial (mayor cooperación y lealtad entre niveles de gobierno), social (cooperación público-privada), en la toma de decisiones gubernamental (planificación, coordinación interministerial y relación con los expertos), y en la mejor interacción entre políticas internas, influencia en la UE y acción exterior.

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

