

España-Portugal: por una visión común en el G-20

Andrés Ortega | Investigador senior asociado, Real Instituto Elcano
@andresortegak 

Esta publicación se enmarca en un proyecto conjunto del Real Instituto Elcano y el Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) para elaborar un Informe sobre las relaciones bilaterales entre España y Portugal.

Tema

España y Portugal deben coordinarse para impulsar cuestiones de interés común en el G20.

Resumen

Uno de los grandes retos es constituir desde el G20 algunos de los grandes aspectos de la gobernanza global en varios terrenos. España, “invitado permanente” en el dicho foro, y Portugal tienen ambos una creciente importancia estratégica al estar situados en la encrucijada entre Norte-Sur, Occidente-islam, Europa-América e incluso hacia Asia, con desafíos comunes como la gestión de los flujos migratorios y el terrorismo transnacional. El *Brexit* hace esta cooperación entre Madrid y Lisboa aún más importante de cara a una reunión en la que los británicos dejarán de representar a una parte de la UE. En este ARI se proponen cuestiones en las que España y Portugal deberían coordinarse para impulsar cuestiones de interés común en el G20.

Análisis

España es “invitado permanente” en el G20, tanto en las reuniones ministeriales como en las cumbres anuales. Tiene este estatus como adquirido. Dada la nutrida presencia europea y el mayor peso de algunas economías emergentes, tendrá que defender dicho estatus para asegurar su consolidación.

Uno de los grandes retos es constituir desde el G20 algunos de los grandes aspectos de la necesaria agenda global, de la gobernanza global en varios terrenos. La labor del G20, como se ha visto en la cumbre de Hamburgo en julio de 2017, se ve enfrentada a una nueva dificultad con la actitud de la Administración Trump en EEUU ante algunos temas cruciales de la gobernanza global, como su rechazo al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y su actitud pro-proteccionista en materia de comercio internacional.

Desde la cumbre de San Petersburgo en 2013 la agenda del G20 ha ido más allá de la economía. Pero aunque su agenda se amplíe ante problemas de creciente alcance global, el G-20 debe mantener su foco en el terreno económico y social. Una excesiva dispersión puede restarle efectividad.

España y Portugal tienen ambos una creciente importancia estratégica al estar situados en la encrucijada entre Norte-Sur, Occidente-islam, Europa-América e incluso hacia Asia, con desafíos comunes como la gestión de los flujos migratorios y el terrorismo transnacional. El *Brexit*, la salida del Reino Unido de la UE decidida en referéndum, hace esta cooperación entre Madrid y Lisboa aún más importante en la Unión y de cara a un G20 en el que los británicos dejarán de representar a una parte de la UE.

El hecho de que la Presidencia del G20 pase ahora a Argentina –que se está coordinando no sólo con Alemania, sino también con Brasil y México– lleva una dimensión iberoamericana a esta formación, a la que también España –y coordinándose con Portugal– pueden aportar *inputs*.

España y Portugal deben coordinarse para impulsar cuestiones de interés común en el G20. Se proponen aquí las siguientes: (1) impulsar el multilateralismo e integrar organizaciones internacionales; (2) la coordinación económica; (3) evitar la des-globalización y el proteccionismo; (4) evitar la des-globalización y el proteccionismo; (5) impulsar intereses compartidos en el Mediterráneo (Magreb y África Sahariana); (6) luchar contra la evasión y elusión fiscal; (7) la energía; (8) luchar contra el cambio climático; (9) coordinar ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible; (10) cuestiones migratorias y de refugiados; y (11) cuestiones de seguridad.

(1) Impulsar el multilateralismo e integrar organizaciones internacionales

Ambos países impulsan el multilateralismo y el Estado de Derecho (*rule of law*), aunque la vida internacional desde hace años viene produciendo pocos Tratados internacionales de alcance. El último importante fue el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 1988 y la Convención de 1997 sobre la Prohibición de Minas Antipersonas. Las grandes potencias son poco proclives a nuevos grandes tratados. No así la UE.

A España y a Portugal les interesa reforzar las relaciones entre el G20 e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (incluyendo sus comités especializados en el ámbito monetario-financiero y de desarrollo), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) e incluso la OCDE, en la que están ambos países. Todas ellas, desde 2009, asisten a las ministeriales y cumbres del G20, y, de hecho, sus informes muy a menudo sirven de base para los debates del grupo, aunque convendría impulsar una cierta armonización de sus *inputs*. También el G20 es un foro central, aunque informal, para debatir la reforma de estas instituciones a fin de lograr que resulten más inclusivas, pues de otro modo empezarán a establecerse otras paralelas impulsadas por economías emergentes, esencialmente chinas, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, u otros organismos financieros de los BRICS u otras formaciones.

(2) La coordinación económica

El G20 jugó un papel muy destacado en la coordinación de las políticas económicas cuando se planteó un impulso keynesiano coordinado tras la crisis de septiembre de 2008. Pero después, en la primavera de 2010, los intereses de sus miembros

empezaron a divergir, esencialmente entre una Alemania que impuso una política de austeridad en la Eurozona, a diferencia de EEUU o China.

La política monetaria ya ha dado de sí mucho, por lo que hay que impulsar entre ambos países otros instrumentos que permitan más alcance y eficacia a lo que debe ser una mayor ambición económica del G20.

En la situación actual, a España y a Portugal, si bien manteniendo el principio y la práctica de la estabilidad macroeconómica, les interesa flexibilizar la política de austeridad, a comenzar en la Eurozona, y llevar esta postura al G20 con medidas concretas y no simplemente grandes declaraciones sobre el relanzamiento de la economía.

La presencia española en el Financial Stability Board es otro factor positivo que se puede utilizar en esta dirección.

Una de las prioridades de la Presidencia alemana del G20, en parte recogida en el [comunicado final de Hamburgo](#),¹ es lograr unas economías con mayor resiliencia y que impulsen la cooperación público-privada, que también interesan a España y Portugal, por lo que deberían coordinarse también en este ámbito.

(3) Evitar la des-globalización y el proteccionismo

También en el terreno comercial, España y Portugal se deben coordinar como países con economías profundamente interrelacionadas y abiertas. Ante el abandono de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP) por EEUU, España y Portugal deben contribuir a mantener esa llama viva y a potenciar la dimensión global que representa la OMC. Las reglas de comercio e inversiones son importantes para ambos países y deben recibir también un apoyo en el G20. Se trata de contribuir a frenar la des-globalización comercial y de inversiones en capital, pero a la vez a domar la globalización para maximizar sus beneficios y minimizar sus efectos negativos para ambos países y sociedades, sobre todo, sus clases medias y trabajadoras.

Al pertenecer ambos al euro, los dos países deben combatir todos los intentos de devaluaciones competitivas, que han redoblado en el caso de la libra esterlina y el yuan-renminbi, para lo que el G20 puede ser una plataforma útil para plantear la cuestión.

(4) Luchar contra la evasión y elusión fiscal

En esta perspectiva, es indispensable que los Estados recuperen una capacidad de recaudación fiscal que han perdido ante la competencia fiscal y los paraísos fiscales, con unas empresas que crecen en tamaño y que no pagan los impuestos debidos en ninguna parte, o buscan donde pagar los menos posibles. Junto a la cuestión de la evasión fiscal, la de la elusión fiscal es decisiva, y una coordinación entre España y Portugal en este terreno, que España pudiera trasladar al G20, va en interés de ambos.

¹ <https://www.g20.org/gipfeldokumente/G20-leaders-declaration.pdf>.

Esta cuestión ha entrado en el G20, y ha sido una de las prioridades de la Presidencia alemana. Construyendo sobre la labor de los ministros, el comunicado de Hamburgo dedica un apartado a la cooperación internacional y en transparencia financiera. El G20 sigue abogando por la aplicación del paquete *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). El G20 ha venido apoyando la creación de un sistema fiscal internacional justo y moderno y los esfuerzos de la OCDE –organización donde coinciden España y Portugal– en este sentido, y la plataforma al respecto que están desarrollando conjuntamente esa organización, el Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y otras instituciones.

Hay que aprovechar que el mundo en general empieza a tener un grave problema de recaudación fiscal y que a los miembros del G20 les preocupe la elusión fiscal. No es lo mismo que la evasión fiscal, respecto a la cual el Grupo ha reconocido, y sigue haciéndolo, “el significativo impacto de los flujos financieros ilícitos² en todas nuestras economías”.

No es un tema que afecte solamente a las economías más avanzadas, sino que ahora las menos desarrolladas o emergentes se están dando cuenta de que también es su problema. Y algunos de estos países interesan especialmente a España y Portugal. De hecho, las economías emergentes o en desarrollo, que se quejaban de estar al margen, han sido invitadas a conversaciones sobre las reformas impositivas globales.

(5) Impulsar intereses compartidos en el Mediterráneo (Magreb y África Sahariana)

Áreas geográficas de gran interés –de seguridad, económico, energético y de relaciones humanas– para ambos países son el Norte de África y el África Subsahariana, que no están representadas en el G20. El único país árabe es Arabia Saudí, y el único africano la República Sudafricana, aunque también suele invitarse a las cumbres al presidente de turno de la Unión Africana (actualmente Idriss Déby, de Chad, hasta enero de 2017) y al del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development*, NEPAD, actualmente Macky Sall, presidente de Senegal).

El G20 ha lanzado en Hamburgo un *Partenariado con África*³ que puede ser prometedor y que interesará a España y Portugal. Además, el Proceso de Barcelona, rebautizado Unión por el Mediterráneo, languidece, y se podría impulsar su reflatamiento también desde fuera de la UE y vincularlo al G20.

España –tras iniciativas conjuntas con Portugal– podría ser uno de los países que trasladaran al G20 las preocupaciones de estos países y propusiera iniciativas que les interesaran, especialmente en el terreno de las grandes infraestructuras. Pueden servir de puente. Esto también se podría hacer en el terreno de las remesas de emigrantes.

² <https://blog.realinstitutoelcano.org/g20-menos-erosion-fiscal-mas-desarrollo/>.

³

https://www.bmz.de/de/zentrale_downloadarchiv/g20/2017_03_Fact_Sheet_G20_Africa_Partnership.pdf.

(6) Grandes infraestructuras

La conectividad, no sólo la digital, es esencial en nuestros días. Faltan grandes infraestructuras regionales (mediterráneo, América Latina, África y la nueva ruta de la seda o *One Belt One Road*), entre otras, además de los soportes para la transmisión de grandes datos digitales, los grandes ejes terrestres –grandes autovías, vías ferroviarias e instalaciones portuarias– de cuya existencia se podrían beneficiar España y Portugal, y en cuya construcción podrían participar empresas de ambos países.

Es una cuestión a la que ha empezado a aludir el G20 desde la Presidencia australiana en 2014 y en la que han insistido las Presidencias chinas y alemana, que España debe impulsar en este contexto.

(7) Energía

Dentro del apartado anterior, hay que incluir las grandes redes de energía para que la Península Ibérica deje de ser una “isla energética”, no sólo impulsando interconexiones de electricidad, gas y petróleo con Francia, sino también convirtiéndola en un *hub* para fuentes provenientes del Mediterráneo y el Golfo, de Rusia, y ahora de EEUU y Canadá. También es un tema a plantear en el G20, que dedica más atención a la cuestión energética.

España y Portugal cuentan con un amplio desarrollo en energías renovables que han de impulsar y pueden servir de modelo para otras zonas del mundo.

(8) Luchar contra el cambio climático

En España y Portugal crece la sensibilización por las cuestiones medioambientales. El G20 tiene un papel de coordinación en la aplicación de los acuerdos del COP21, que crece en importancia ante el rechazo por parte de EEUU del Acuerdo de París.

(9) Coordinar ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El G20 tiene un papel que cumplir al respecto, y en él, España, coordinándose con Portugal, tiene un papel que cumplir. El G20 está prestando cada vez más atención a esta cuestión del desarrollo y hay que impulsarla, sobre todo de cara a las regiones antes citadas (Mediterráneo y África Subsahariana).

Se deberá impulsar desde el G20 la lucha contra los riesgos sanitarios globales y contra las enfermedades propias de los países en vías de desarrollo, que empiezan a afectar de la mano de la globalización a los flujos humanos y de alimentos hacia las economías desarrolladas.

(10) Cuestiones migratorias y de refugiados

Ya es un tema que ha llegado al G20 y que interesa directamente a España y Portugal. No es una cuestión típica en este marco, aunque se ha empezado a introducir durante la Presidencia de China y se ha seguido con la de Alemania, centrándose no sólo en la

gestión de los flujos sino en las causas que lo provocan (desigualdad, guerras, sequías, etc.).

(11) Cuestiones de seguridad

El G20 crecientemente va a entrando en cuestiones de seguridad que afectan a todos, como el terrorismo yihadista. El G20 aprobó en Hamburgo una [declaración sobre el terrorismo internacional](#),⁴ que compromete a una mayor colaboración entre todos los países miembros y participantes. Aunque no sea el mejor marco para luchar contra él, si es conveniente para intercambiar ideas y procedimientos, que interesan también a España y Portugal, cuya colaboración en materia antiterrorista puede plantearse como buen ejemplo.

Es también un foro en el que está presente Rusia, para abordar con ella cuestiones de seguridad.

Conclusión

Hay varias líneas de coordinación posibles entre Madrid y Lisboa. Primero, se propone la reunión del *sherpa* español y/o su segundo con funcionarios portugueses (Ministerio de Finanzas y Oficinas del Primer Ministro) de forma regular (una vez al semestre), con antelación suficiente a las cumbres del G20.

En segundo lugar, se propone que España y Portugal participen en reuniones de coordinación de cara al G20 con los países latinoamericanos miembros y con los africanos interesados. Podría abordarse parte de esta problemática en las Cumbres Iberoamericanas.

Por último, se propone realizar reuniones de organizaciones de la sociedad civil (OSC: jóvenes, mujeres, *think-tanks* y empresas) que sirvieran de *input* a las del T20, B20, etc., y de ahí al G20.

⁴ https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-statement-antiterror-en.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Otras fuentes utilizadas

Ortega, Andrés (2017), “España en el G20: estar y ser”, ARI nº 12/2017, Real Instituto Elcano, 8/II/2017,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari11-2017-ortega-espana-g20-estar-ser.

Powell, Charles (2015), “How to strengthen the G20: Spain’s Multilateral Perspective”, en *T20 China Kickoff Meeting: Towards an Innovative, Invigorated, Interconnected and Inclusive World Economy*, Pekín.

Real Instituto Elcano (2009), “España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global”, 31/III/2009,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/00033.