

Revista **elcano**

Número #27 | Enero - Abril 2019



Publicaciones

Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar

Colombia: un proceso de paz irreversible pero de alcance incierto

Sociedad 5.0: el concepto japonés para una sociedad superinteligente

España: la paradoja de un donante cumplidor

The EU-Japan Economic Partnership Agreement

Inmigración en España: una nueva fase de llegadas

El *Brexit*, Gibraltar y España

Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas

¿Qué papel debe jugar China en el desarrollo de la tecnología 5G en España?

China's 'new type of security partnership' in Asia and beyond

North Korea and the US: no deal towards a workable and sustainable deal?

Women, gender and think tanks

Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE

La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas

La influencia de España en la política económica de la UE
España da seguridad a Europa

Actividades

Presentación "Yihadismo y yihadistas en España. Quince años después del 11-M"

Presentación "Legislado para una transición baja en carbono y resiliente al clima"

Conectados

Elcano en las redes sociales

Coordinadora: María Dolores de Azategui

© 2019 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2341-4006

Depósito Legal: M-14968-2014

En este número...

El proceso de paz en Colombia; el *Brexit*, Gibraltar y España; la Sociedad 5.0; la influencia de España en Bruselas y la crisis catalana; el vínculo estratégico entre Rusia y China; y la nueva fase de llegadas de inmigrantes a España son algunas de las cuestiones recogidas en el apartado de **Publicaciones**, junto a un ecosistema de influencia española en Bruselas; el papel de China en el desarrollo de la tecnología 5G en España; y la influencia de España en la política económica de la Unión Europea.

Entre las **Actividades** organizadas en este cuatrimestre cabe señalar los seminarios “España y Portugal en la agenda 4.0i”, “El marco financiero plurianual 2021-2027”, “El futuro de Europa”; las mesas redondas “*US Disengagement from the Middle East? A New Security Horizon for Turkey and the EU*”, “*The Crime-Terror Nexus across Western Europe*” y “Argelia en transformación: movilizaciones por el cambio e incertidumbre política”; además de la presentación del libro “Yihadismo y yihadistas en España. Quince años del 11-M”; de los *policy paper* “El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española”, “La política exterior de España en 2019: perspectivas y desafíos” y “Legislando para una transición baja en carbono y resiliente al clima”; y de los documentos de trabajo “*The role of the EU in the stabilisation of the Korean Peninsula*” y “Rusia en América Latina: repercusiones para España”. El Instituto recibió, entre otros, a Gabriela Micheti, vicepresidenta de Argentina; Khemaies Jhinaoui, ministro de Asuntos Exteriores de Túnez; Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe; Cristina Gallach, alta comisionada para la Agenda 2030; y Juan José Escobar, embajador de España en Iraq.

En la sección **Conectados** se recoge la presencia del Real Instituto Elcano en las redes sociales, principalmente en Twitter, a través de los *tuits* más destacados.

Contenidos





Publicaciones

- 7** Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar
Mira Milosevich-Juaristi
- 17** Colombia: un proceso de paz irreversible pero de alcance incierto
Gabriel Murillo Castaño
- 26** Sociedad 5.0: el concepto japonés para una sociedad superinteligente
Andrés Ortega
- 39** España: la paradoja de un donante cumplidor
Iliana Olivé y Aitor Pérez
- 52** The EU-Japan Economic Partnership Agreement and the revitalisation of the international economic liberal order
Gabriel Felbermayr
- 63** Inmigración en España: una nueva fase de llegadas
Carmen González Enríquez
- 74** El *Brexit*, Gibraltar y España
Fernando Eguidazu
- 93** Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas
Luis Simón, Ignacio Molina, Elisa Lledó y Natalia Martín
- 111** ¿Qué papel debe jugar China en el desarrollo de la tecnología 5G en España?
Narcís Cardona y Mario Esteban
- 114** China's 'new type of security partnership' in Asia and beyond
Alice Ekman
- 122** North Korea and the US: no deal towards a workable and sustainable deal?
Ramón Pacheco Pardo
- 130** Women, gender and think tanks: political influence network in Twitter 2018
Cristina Manzano & Juan A. Sánchez-Giménez
- 146** Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE
Elisa Lledó y Miguel Otero Iglesias
- 163** La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas
Ignacio Molina y Natalia Martín
- 182** La influencia de España en la política económica de la UE
Federico Steinberg
- 189** España da seguridad a Europa
José Manuel Albares



Actividades

- 200** Presentación "Yihadismo y yihadistas en España. Quince años después del 11-M"

Presentación "Legislando para una transición baja en carbono y resiliente al clima"



Conectados

- 210** Elcano en las redes sociales

Publicaciones



Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar

Mira Milosevich-Juaristi

Se ha fortalecido el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post-unipolar aunque hay una creciente competitividad entre los dos países en Asia Central y Oriente Próximo.

Resumen

Desde la ruptura de la cooperación entre Rusia y Occidente a raíz de la crisis de Ucrania, el vínculo estratégico entre Rusia y China se ha fortalecido. Una alianza entre Rusia y China a nivel global puede influir decisivamente en la configuración de un nuevo orden internacional, por lo que es importante definir los intereses comunes que fortalecen su vínculo estratégico, así como los conflictos de intereses en diferentes regiones del mundo que debilitan su cooperación. Este análisis tiene tres objetivos principales: (1) definir los intereses comunes que potencian el

vínculo estratégico entre Rusia y China; (2) analizar los principales puntos de conflicto de intereses en las regiones de Asia Central y Oriente Próximo; y (3) valorar la posibilidad de que su “asociación estratégica de coordinación global” se convierta en una alianza.

Aunque el mayor interés común de Rusia y China sea la erosión del poder de EEUU, siendo ambos países potencias revisionistas que pretenden cambiar el statu quo del orden internacional, el oso y el dragón mantienen diferentes estrategias para lograrlo: mientras las de Rusia incluyen el uso de la fuerza militar (como lo ha demostrado con sus intervenciones en Siria y en Ucrania), China se limita por ahora a tácticas económicas para alcanzar sus objetivos geopolíticos, aunque su poder militar está aumentando, sobre todo en la cuenca del Pacífico. La “asociación estratégica de coordinación global” no se convertirá en una alianza militar, pero se

afianzará en la medida en que surjan nuevos desacuerdos bilaterales con EEUU por parte de cada una de las dos potencias.

Análisis

Desde el hundimiento del orden internacional correspondiente al “momento unipolar” de la última década del siglo XX y primera del XXI, cuando EEUU era la única superpotencia en el mundo, nos enfrentamos al reto de la configuración de un nuevo orden internacional sin un consenso previo acerca de cuáles serán los principios en los que pudiera asentarse.¹ El resurgimiento de la Rusia post-comunista, la creciente tensión entre China –potencia emergente– y EEUU –potencia todavía dominante–, la profunda transformación de Oriente Próximo a causa de las intervenciones militares occidentales y de la Primavera Árabe, los Estados fallidos y la aparición de actores no estatales –como las organizaciones terroristas, que tienen poder de influir en las dinámicas políticas y geopolíticas pero que no participan en las instituciones internacionales– prueban que no hubo un “fin de la Historia”. Acomodar todos estos elementos en un nuevo orden internacional supondría una tarea titánica. Desde el comienzo de la segunda década de la presente centuria, Pekín y Moscú han considerado que el orden liberal internacional está acabado y que el nuevo

orden “post-occidental”² avanza hacia la multipolaridad, de modo que su “asociación estratégica de coordinación global” debería ser el paradigma de un “nuevo tipo de relaciones entre las grandes potencias”.³ Hay desde entonces una mayor cooperación militar y económica entre China y Rusia. Entre los analistas occidentales corren dos pareceres opuestos sobre las relaciones entre Rusia y China. El primero sostiene que la desconfianza entre ambos países es demasiado profunda como para permitir vínculos estratégicos significativos que pudieran influir en la configuración del orden mundial post-unipolar y que su relación actual es muy vulnerable, pues se trata tan solo de un “matrimonio de conveniencia”. La segunda postula que los factores estratégicos e incluso ideológicos favorecen considerablemente los lazos chino-rusos y que Moscú y Pekín podrían formar una alianza contra los intereses de EEUU y la UE. Fu Ying ha señalado que ningún diagnóstico ha resultado cierto “porque Rusia y China tienen un vínculo estratégico estable, y este no es de ninguna manera un matrimonio de conveniencia, sino complejo, resistente y profundo”.⁴

Los intereses comunes de Rusia y China

A pesar de sus relaciones complicadas en el pasado (con disputas fronterizas

1 Charles Powell (2017), “¿Tiene futuro el orden liberal internacional?”, ARI nº 56/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

2 <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2017/02/18/rusiaquiere-orden-mundial-postoccident-al/00031487421039450283956.htm>.

3 Wang Sheng y Luo Xiao (2013), “Building a new time of Sino-Russian relationship”, *Contemporary International Relations*, vol. 233, nº 5

4 Fu Ying (2015), “How China sees Russia. Beijing and Moscow are close, but not allies”, *Foreign Affairs*, 14/XII/2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-12-14/how-china-sees-russia>.



Desde el colapso de la Unión Soviética la relación entre Moscú y Pekín se ha ampliado y madurado.

e ideológicas), desde el colapso de la Unión Soviética la relación entre Moscú y Pekín se ha ampliado y madurado. En la década de los 70, el presidente Richard Nixon ejerció “la diplomacia triangular”: aprovechó la división chino-soviética para acercar Washington a Pekín a expensas de Moscú. Si bien las circunstancias actuales difieren enormemente, tanto Moscú como Pekín siguen influidos por el recuerdo de la desconfianza y de la confrontación que caracterizó su relación en el pasado. Sin embargo, existe una serie de intereses comunes que impulsan a Rusia y China hacia una cooperación más estrecha. Los más significativos son:

- a) Contrarrestar el poder e influencia de EEUU: a nivel global los intereses de Rusia y China convergen en su deseo mutuo de servir de contrapeso a lo que perciben como una influencia preponderante y hegemónica de EEUU en el mundo. Ambas son potencias revisionistas que ambicionan desafiar los principios del sistema internacional liderado por EEUU. Sin embargo, hay diferencias entre ellas. Rusia se

autodefine como una potencia global con múltiples intereses regionales, así que aprovecha cualquier oportunidad de enfrentarse a EEUU. El Kremlin busca escenificar públicamente sus tensiones con EEUU porque de este modo, según cree el Kremlin, demuestra que es una gran potencia. A su vez, China se percibe como una potencia regional con crecientes ambiciones globales. Pekín se centra más en competir con EEUU en Asia y procura hacerlo de manera discreta.

- b) La percepción de que EEUU impide su hegemonía regional: tanto China como Rusia consideran que las políticas de seguridad y defensa de EEUU en el espacio y ciberespacio socavan la estabilidad global y en particular la de las zonas geográficas donde aspiran a tener un mayor dominio (China en la cuenca del Pacífico y Rusia en el espacio post-soviético).
- c) Llegar a ser grandes potencias: tanto Rusia como China desean tener un mayor papel en las instituciones



China y Rusia han propuesto la formación de un “nuevo orden en el ciberespacio”.

internacionales (sobre todo en el Consejo de Seguridad de la ONU) y ser consideradas grandes potencias, ambición que cada una justifica a su manera. Pekín sostiene que merece este estatus por su historia milenaria y su creciente capacidad de transformar su poder económico en influencia política. China aspira a ser de nuevo la potencia predominante en Asia, papel que ejercía antes de la intromisión de los occidentales en el siglo XIX, a restablecer el control sobre los territorios de la Gran China –incluyendo no sólo Xinjiang y el Tíbet sino también Hong Kong y Taiwán– y a recuperar su zona de influencia a lo largo de sus fronteras y costas. Rusia, que está en pleno proceso de “re-imperialización”⁵ –recuperando zonas de influencia en el espacio post-soviético–, aunque en términos económicos sigue siendo muy débil, es muy fuerte en términos militares y posee una cantidad extraordinaria de recursos naturales.

Moscú y Pekín sostienen que sus modelos de desarrollo modernitario –modernización impulsada por regímenes autoritarios– puede ser una alternativa a los que dominan aún en Occidente. Ambos países, pero sobre todo China, intentan demostrar que el capitalismo global puede funcionar sin democracia liberal.

- d) Contrarrestar la expansión de la democracia: China y Rusia comparten una aversión hacia los derechos humanos y la democracia. En general, cada uno de los dos regímenes se siente cómodo con los sistemas políticos y las perspectivas geoestratégicas del otro y, lo más importante, ninguno busca transformar al otro.
- e) Contrarrestar las políticas de EEUU en el espacio y ciberespacio: China y Rusia han propuesto la formación de un “nuevo orden en el ciberespacio” y

5 Mira Milosevich-Juaristi (2016), El proceso de 'reimperialización' de Rusia, 2000-2016", DT nº 11/2016, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt11-2016-milosevichjuaristi-proceso-reimperializacion-rusia-2000-2016.

comparten la oposición a las “acciones que infringen la soberanía de otros países”. Mientras EEUU cree en el acceso abierto a la información en Internet y se opone a un papel de los gobiernos más allá de la prevención del crimen cibernético, Rusia y China abogan por un mayor papel de los gobiernos en el control de los contenidos de la información porque “puede ser dañina para el régimen, sociedad o individuos”.⁶

La cooperación entre China y Rusia

La cooperación entre China y Rusia se manifiesta en diferentes campos:

- a) Cooperación en materia de energía: desde 1993 Moscú y Pekín han intensificado su cooperación en materia de energía gracias al hecho de que Rusia es exportador neto de petróleo y gas y China un país con una enorme necesidad de hidrocarburos. En 2014 Gazprom y National Petroleum Corporation firmaron un acuerdo de 30 años para utilizar el gasoducto Power of Siberia para exportar gas ruso a China.⁷ Rusia siempre ha estado entre los cinco principales proveedores de petróleo a China y en 2016 destronó a Arabia Saudí como proveedor principal. La clave de la cooperación en materia

de energía es que resulta beneficiosa para ambos países. El Kremlin, tras la imposición de las sanciones económicas por Occidente a raíz de la crisis de Ucrania, tuvo que ceder ante Beijing la rebaja del precio de sus hidrocarburos y abrir a las inversiones chinas los yacimientos rusos de petróleo y gas.

- b) Cooperación militar: Rusia es uno de los proveedores más importantes de China en tecnología militar avanzada y armas convencionales. La cooperación militar incluye, además, educación militar profesional, entrenamiento y maniobras militares conjuntas, entre las que destacan las realizadas en el Mediterráneo en 2015 y, sobre todo, Vostok 2018 (en las que intervinieron 3.200 efectivos chinos junto con 300.000 rusos en Siberia oriental). Vostok 2018 representa un aumento cualitativo de la cooperación sino-rusa en materia de seguridad y defensa.⁸
- c) Vínculos comerciales: los lazos comerciales y de inversión entre China y Rusia han crecido gradualmente desde finales de los 90, y mucho más después de la imposición de las sanciones económicas a Rusia. No obstante, la importancia de Rusia

6 Richard Weitz, Robert Sutter, J. Stapleton Roy, Eugene Rumer, Michael S. Chase y Evan S. Medeiros (2017), “Russia-China relations. Assessing common ground and strategic fault lines”, NBR Special Report n° 66, The National Bureau of Asian Research, 10/VII/2017, <https://www.nbr.org/publication/russia-china-relations-assessing-common-ground-and-strategic-fault-lines/>.

7 <http://www.gazprom.com/projects/power-of-siberia/>.

8 Alexander Gabuev (2018), “Why Russia and China are strengthening security ties”, Foreign Affairs, 24/IX/2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-09-24/why-russia-and-china-are-strengthening-security-ties>.



A pesar de que China y Rusia comparten la ambición de desafiar los principios del orden internacional liderado por EEUU, su relación es compleja, marcada por la desconfianza y por una creciente asimetría.

como socio comercial de China es limitada y asimétrica, especialmente si se compara con la relación económica mucho más amplia y consecuente que Pekín tiene con Washington. Para China, las sanciones occidentales a Rusia fueron una oportunidad para bajar los precios de sus importaciones, porque Moscú necesita una salida para sus recursos y generar actividad económica compensatoria. Rusia tuvo que eliminar barreras a los inversores chinos, ya no sólo en materia energética sino en otros sectores como el ferroviario y el de las telecomunicaciones.

Además de la tradicional cooperación militar, comercial y energética, ambos países ven una gran oportunidad de expandir su cooperación en las áreas de desarrollo tecnológico y exploración del espacio.

Entre cooperación y competición: Rusia y China en Asia Central y Oriente Próximo

A pesar de que China y Rusia comparten la

ambición de desafiar los principios del orden internacional liderado por EEUU, su relación es compleja, marcada por la desconfianza y por una creciente asimetría: China es una potencia emergente y Rusia decadente. Su cooperación y competición es visible, sobre todo, en Asia Central y en el Lejano Oriente Ruso, así como en el Ártico.⁹ En estas regiones se está poniendo a prueba la capacidad de Moscú y Pekín para limar sus diferencias y traducir la retórica de la asociación en ganancias tangibles. Aquí se analizan dos regiones –Asia Central y Oriente Próximo– por tres razones principales: porque las dos son la clave de *One Belt One Road* (OBOR), el proyecto geo-económico de China; porque tanto Moscú como Pekín consideran que el desorden político en ambas regiones directamente influye en su seguridad y estabilidad interna, y porque la intervención militar de Rusia en Siria pone en evidencia la diferencia entre Rusia y China a la hora de elegir instrumentos para cumplir sus objetivos.

9 Paul Stronski y Nicol Ng (2018), "Cooperation and competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic", Carnegie Endowment for International Peace, 28/11/2018, <https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>.



Asia Central está presenciando un importante reequilibrio del poder, con Rusia en declive y China emergiendo como uno de los actores más influyentes de la región.

Asia Central

Asia Central está presenciando un importante reequilibrio del poder, con Rusia en declive y China emergiendo como uno de los actores más influyentes de la región. El aumento de la importancia de China en Asia Central se debe a su amplia visión de la conectividad regional, al apetito por los recursos energéticos y a las amplias inversiones comerciales a través del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII). Hasta ahora, Moscú y Pekín no han logrado coordinar sus proyectos económicos en la región. Para Rusia este espacio post-soviético es la clave de su proyecto de Unión Económica Eurasiática, pero China tiene mucho más que ofrecer a largo plazo a los cinco países de la región (Kazajistán, Uzbekistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Tayikistán). Dicha situación ha producido de facto una “división del trabajo”: China es el principal proveedor de servicios económicos y Rusia de seguridad a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

A diferencia de Occidente, China no exige reforma política alguna de los gobiernos

de Asia Central; a diferencia de Rusia, Pekín no utiliza la presión política o económica para mantener la región bajo su orientación política. Lo que hace a China particularmente atractiva para los gobiernos locales es su planteamiento de que la estabilidad y la seguridad se pueden garantizar a través del desarrollo económico.

El posible conflicto entre Rusia y China en Asia Central depende de si el creciente papel económico de China la llevará inevitablemente a desempeñar un papel mayor en materia de seguridad y asuntos políticos, y de cómo podría responder Rusia, dado que se trata de la única región post-soviética que conserva como zona de influencia. Si la Iniciativa OBOR sigue adelante como estaba previsto, es muy posible que China sustituya a Rusia como principal proveedor de seguridad en la región. Esto supondría un nuevo desafío para la relación chino-rusa. Hasta ahora, Pekín ha mantenido sus intereses en la región sin exacerbar innecesariamente las sensibilidades rusas.

Oriente Próximo

Rusia y China tienen intereses en común en Oriente Próximo, de los cuales dos son los más importantes: apoyar la permanencia del régimen de Bashar al-Assad como el único poder "legítimo" en Siria e impedir que el desorden regional influya en la radicalización de sus respectivas poblaciones musulmanas, de las del Norte del Cáucaso y de los uigures en la provincia de Xinjiang.¹⁰ Rusia nunca dejó de atender a lo que pasaba en la región,¹¹ aunque durante los 90 encauzó su política exterior hacia la integración con Occidente.

Para China, Oriente Próximo se ha convertido en una zona de interés fundamental desde principios de la década de 1990, ya que la creciente demanda energética y los intereses económicos se han combinado con intereses geoestratégicos duraderos. En 2013 el presidente Xi Jinping anunció el proyecto OBOR y la intención de China de realizar importantes inversiones en la región. En junio de 2014, en la sexta conferencia ministerial de cooperación chino-árabe, Jinping destacó el modelo de cooperación "1+2+3" entre China y los 22 Estados árabes: China propuso tomar la cooperación energética como eje principal, la construcción de infraestructuras y la

inversión comercial como dos alas, y la energía nuclear, el satélite aeroespacial y las energías renovables como tercer eje de la cooperación.¹² En 2017 el BAII comprometió una inversión de 20 billones de dólares en 10 países de la región.¹³ Con intereses complementarios en los campos de la energía, incluidas las energías renovables, la inversión en infraestructuras y comercio, es muy probable que la cooperación entre China y los países de Oriente Próximo vaya aumentando en el futuro.

Sin embargo, hay tres puntos donde los intereses de Rusia y China difieren en Oriente Próximo:

- a) La relación con EEUU: EEUU es el objetivo central de la estrategia emergente rusa en Oriente Próximo, mientras que China, aunque busca la erosión gradual del orden internacional liderado por EEUU, no quiere ser vista como una potencia revisionista enemiga y evita una alianza formal con Moscú.
- b) Idénticos intereses, diferentes instrumentos: ambos países están preocupados por el yihadismo que se desplaza desde Afganistán y Oriente Próximo hacia Asia Central. Sin embargo, si bien presentan una

10 J. Dorsey (2018), "China's Uyghurs: a potential time bomb", en J. Reardon-Anderson (ed.), *The Red Star & the Crescent. China and the Middle East*, Hurst & Company, Londres, pp. 241-262.

11 Sobre los intereses y la estrategia rusa en Oriente Próximo, véase Mira Milosevich-Juaristi (2017), "La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná", ARI n° 43/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari43-2017-milosevichjuaristi-finalidad-estrategica-rusia-siria-acuerdo-astana.

12 D. Sun (2018), "China's military relations with the Middle East", en J. Reardon-Anderson (ed.), *The Red Star & the Crescent. China and the Middle East*, Hurst & Company, Londres, pp. 83-103.

13 Aisha Han y Rachel Rossi (2018), "What are the implications of expanded Chinese investment in the MENA region?", Atlantic Council, 10/III/2018, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/what-are-the-implications-of-expanded-chinese-investment-in-the-mena-region>.



La relación futura dependerá principalmente de la relación bilateral que cada uno tenga con EEUU.

identidad de intereses en cuanto a la necesidad de contener el islamismo, sus enfoques para asegurar la estabilidad en la región difieren. Rusia se centra en el poder duro, la intervención militar y la cooperación antiterrorista. China concentra sus esfuerzos para estabilizar la región en la intervención económica, aunque intenta proyecta su poder militar a través de participación en la lucha contra la piratería o en la creación de bases militares como la de Yibuti. La penetración económica china en Oriente Próximo requiere una estabilidad que se ve desafiada por la asertividad de Rusia.

- c) Una asociación desigual: Rusia tiene un conjunto de herramientas limitado para ejercer influencia regional. El poder militar y la diplomacia energética se ven menoscabados por su gran debilidad económica. China, por su parte, dispone de una creciente gama de herramientas de seguridad internacional, económicas y diplomáticas. El primer desafío abierto a su relación será la cuestión de la reconstrucción de Siria.

Conclusiones

¿Se convertirá la “asociación estratégica de coordinación global” en una alianza?

A la hora de definir la naturaleza del vínculo estratégico entre China y Rusia, los analistas occidentales insisten demasiado en la desconfianza histórica entre los dos países. Actualmente, las fuerzas motrices superan las circunstancias que podrían debilitar los lazos chino-rusos.

Moscú y Pekín mantienen una relación asimétrica, en la cual China tiene una clara ventaja, que probablemente irá creciendo. Sin embargo, Rusia no cuenta con muchas más opciones de crear vínculos estratégicos, y ambos países ganarían más con la cooperación que con la competencia abierta. Su relación futura dependerá principalmente de la relación bilateral que cada uno tenga con EEUU. Salvo un improbable acercamiento entre Rusia y Occidente y un nuevo modelo de diplomacia triangular –la alianza de Washington con Moscú en contra de Pekín–, la asociación estratégica entre Rusia y China se fortalecerá y funcionará como una alianza en todo excepto en asuntos militares. China no será aliada de una guerra de Rusia con cualquier adversario.

La mayor amenaza que representa para Occidente el vínculo estratégico entre Rusia y China es su objetivo de reajustar el sistema internacional en su beneficio. Si bien Moscú y Pekín han abrazado públicamente la multipolaridad, sus puntos de vista sobre la gobernanza global y la soberanía difieren, al igual que sus enfoques para reorganizar el orden internacional actual. Los recientes movimientos de la política exterior de Rusia delatan una mayor prisa por anular definitivamente lo que queda del orden liberal, que considera una amenaza directa para sus intereses y seguridad. La visión de Rusia sobre la multipolaridad sostiene que el sistema internacional dominado por Occidente, posterior a la Guerra Fría, ha despreciado los intereses rusos de seguridad en su vecindad inmediata y ha impugnado lo que considera su papel legítimo como gran potencia. Moscú, desde 2014 especialmente, ha lanzado un desafío revisionista y ofensivo al orden actual, mostrando su disposición a asumir riesgos sustanciales con el fin de debilitar el poder occidental en el sistema internacional.

A diferencia de Rusia, China reconoce que se ha beneficiado del orden internacional basado en normas. La visión de Pekín de un

orden mundial multipolar no necesariamente contempla un desmantelamiento radical del sistema actual sino sólo el aumento de su papel e influencia para que coincida con su creciente poder económico y tamaño. China promoverá modelos alternativos de gobierno en caso de que las instituciones internacionales existentes rechacen el llamado de Pekín a una mayor participación dentro de ellas. El presidente Jinping ha comenzado a presentar a China como defensora del libre comercio frente a las políticas proteccionistas de Donald Trump. A diferencia de la voluntad de Rusia de asumir grandes riesgos, el enfoque de China es cauteloso, lo que revela su deseo de salvaguardar sus intereses económicos. Es sólo en Asia-Pacífico, zona en la que China se considera potencia históricamente hegemónica y centro de la región, donde ha adoptado una postura de política exterior más agresiva, como lo demuestran sus acciones en el Mar de China Meridional.

Mientras Rusia busca explotar las divisiones y debilitar el vínculo transatlántico, China pretende asegurar sus intereses comerciales y económicos en general.

Colombia: un proceso de paz irreversible pero de alcance incierto

Gabriel Murillo Castaño

Colombia ha estado inmersa en un solo proceso de paz a lo largo de dos gobiernos, desde la fase de negociación en el de Santos a la de implementación con Duque. ¿Cuáles son sus perspectivas de continuidad?

Resumen

Al cumplirse los primeros 100 días del gobierno del presidente Iván Duque, el futuro desarrollo del período del post-conflicto contemplado en el Acuerdo de Paz firmado en mayo de 2016 entre el presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) aún es bastante incierto. Sin embargo, esto no significa que el único proceso de paz exitoso que ha tenido Colombia vaya a fracasar. Ocurre que durante el paso del gobierno anterior al actual se ha presentado una densa y turbulenta concatenación de hechos inesperados y de factores políticos determinantes de mucha incertidumbre.

Este breve análisis hará un repaso tanto de los principales antecedentes de este singular proceso de paz, de sus mayores avances y retrocesos, así como de las razones coyunturales que permiten afirmar que es imparable a pesar de la incertidumbre que lo rodea.

Análisis

El proceso de paz

Resulta necesario comenzar recordando que estamos frente al mayor intento por superar el conflicto armado más extenso de los ocurridos en el hemisferio americano. Sus 52 años de duración ininterrumpida llevaron a muchos observadores a pensar que la paz colombiana nunca sería posible. No obstante, a lo largo de las tres últimas décadas, todos los gobiernos colombianos, indistintamente, han intentado negociar acuerdos de paz con los numerosos grupos armados ilegales (guerrillas de todo tipo y diversas organizaciones paramilitares). Desde finales de la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y hasta la terminación del segundo mandato de Álvaro



Estamos frente al mayor intento por superar el conflicto armado más extenso de los ocurridos en el hemisferio americano.

Uribe (2004-2008), todos los gobiernos intentaron realizar negociaciones pacíficas, obviamente unos con más éxito que otros. Esta secuencia de intentos se puede seguir en el trabajo de Eduardo Pizarro (2017) "Cambiar el Futuro," que aborda detalladamente todos los intentos de paz ocurridos desde 1978.

Durante su primer período de gobierno (2008-2012), públicamente el presidente Santos no fue mucho más allá de combinar la lucha contrainsurgente regular con una retórica optimista a favor de la importancia de lograr una paz realista y duradera para Colombia. Pero nadie sabía que dentro de la mayor confidencialidad y bajo la discreta coordinación de su hermano mayor, Enrique, se fueron adelantando diálogos secretos a lo largo de seis meses seguidos en los que participaron unas pocas personas de su entera confianza junto a miembros de la cúpula de las FARC, el grupo guerrillero más poderoso del país. Después de estas conversaciones preliminares, las partes corroboraron recíprocamente el deseo ferviente y la voluntad política de negociar una paz conducente a la reconstrucción

de una Colombia más equitativa, justa y desarrollada, en la que cupieran todos sus habitantes.

Comenzó así la primera etapa pública del proceso más ambicioso y abarcador de la historia republicana, bajo la convicción absoluta del alcance del poder negociador enmarcado en un dialogo franco, abierto y soportado en el total respeto por la contraparte. Se acordaron, además, las reglas del juego y se delimitaron los consabidos ejes temáticos (el desarrollo agrario integral, la participación política de los reinsertados, la terminación del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, las víctimas y los mecanismos de refrendación) para comenzar a trabajar con ahínco y provistos del cumplimiento de todos los formalismos requeridos por la experiencia acumulada en otros casos comparables en el mundo.

En total, la negociación tuvo dos años ininterrumpidos de conversaciones efectuadas en Oslo y en La Habana, capitales de los dos países garantes a los que, por petición de las FARC, se sumaron

Venezuela y Chile. Durante este lapso se vivieron incontables tensiones y momentos difíciles para ambas partes. Pero con la flexibilidad y paciencia que tuvieron para acoger consultas con asesores externos nacionales e internacionales de reconocida experiencia y también con aportes, testimonios y recomendaciones de otros segmentos sociales directa o indirectamente afectados por el conflicto armado se pudo llegar al Acuerdo de Paz para la terminación definitiva del conflicto, que fue firmado en Cartagena de Indias en mayo de 2016.

La Firma de este Acuerdo no estuvo exenta de una atmósfera de desconfianza que hacía prever la polarización y la post-verdad que se fueron acentuando a partir del rechazo incremental al mismo liderado por el ex presidente Uribe. Este pasó de negar la existencia de una guerra en Colombia a señalar que el Acuerdo era un conjunto de concesiones de un Estado débil e irresponsable para con las FARC, que no sólo reflejaban una inaceptable impunidad frente a terroristas criminales vulgares vistos como los peores enemigos de la patria, sino una evidente expresión de vanidad personal y fragilidad gubernativa. Además, se difundió la falsa idea de que se trataba de una nueva y perversa acometida del “castro-chavismo” y también de una ofensa a los militares a quienes, en vez de reconocerles su heroísmo por defender la seguridad nacional, paradójica e injustamente se los incluía en las provisiones del cuestionado esquema acordado de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, como si fueran simples delincuentes.

El presidente Santos, sin tener que hacerlo, sometió el largo texto del Acuerdo al referendo de los colombianos mediante una amplia campaña informativa y una consulta plebiscitaria en la que hubo una alta abstención que llevó a la inesperada y exigua victoria de los partidarios del “no” por menos de un punto porcentual. El fiasco de octubre del 2016 puso en grave peligro el futuro del proceso. Sin embargo, en un corto tiempo de dos meses el gobierno adelantó reuniones e incluyó en una nueva versión del texto buena parte de las objeciones, tanto de la oposición como de la misma guerrilla.

Y aun cuando la versión renegociada y revisada no resultó satisfactoria para los uribistas, sí fue ratificada por las mayorías parlamentarias del Senado y de la Cámara. Esta expresión del equilibrio de poderes llevó a la firma oficial del Acuerdo en el Teatro Colón de Bogotá a finales de noviembre de 2016. El rechazo del partido Centro Democrático se fue haciendo cada vez más vehemente con el advenimiento del nuevo período electoral. La polarización a favor y en contra del proceso de paz se agudizó y se tomó el debate reflejado en una catarata de post-verdades, mentiras y ataques personales sin sustento programático o ideológico alguno. Esto causó la inexorable derrota de todos los candidatos dispuestos a continuar con el proceso iniciado por el presidente saliente.

La caída en la credibilidad del presidente Santos alcanzó cifras sin precedentes y dio pie para que la candidatura presidencial del joven senador uribista Iván Duque tomara



Los candidatos de centro no pudieron conformar un frente amplio para contrarrestar al aspirante de la oposición de derecha.

una fuerza inusitada a partir del mismo momento en que el ex presidente Uribe lo señaló como la carta de su partido, a comienzos de 2017. Esta opción electoral mantuvo un crecimiento sostenido, mientras que la aspiración liberal del prestigioso ex jefe negociador del gobierno Humberto de la Calle no caló en la opinión pública. Tampoco los candidatos de centro pudieron conformar un frente amplio para contrarrestar al aspirante de la oposición de derecha.

Duque, el novel candidato, adoptó un estilo respetuoso y conciliador apoyado en un discurso alternativo en el que sobresalían la usual retórica salvadora y la necesidad de demostrar independencia y autonomía frente al caudillo Álvaro Uribe. Esto último intentaba reforzar el argumento de su capacidad de gobernar de forma autónoma. Se basaba en una hoja de vida que sólo daba muestras de su eficiencia en el mundo tecnocrático de la multilateralidad en Washington y de dos años de buen desempeño como senador uribista. Su constancia en el uso de esta línea estratégica lo fue acercando cada día más a un triunfo electoral frente a su único contendor de peso, el controvertido

ex parlamentario y ex alcalde de izquierda Gustavo Petro, que fue el segundo candidato más votado. La segunda vuelta de las elecciones presidenciales, celebrada en junio de 2018, le dio a Duque una amplia e incuestionable victoria. De este modo se convirtió rápidamente en la opción más tranquilizadora para quienes llegaron a temer que Petro llevaría el país a convertirse en la extensión del caótico régimen de Maduro en Venezuela.

De manera gradual se fue haciendo el empalme entre ambos gobiernos, el entrante y el saliente, en medio de un clima menos tensionado. Paralelamente se fue cambiando el lenguaje de la administración anterior en donde el objetivo último y primordial era la paz a través de la implementación del post-acuerdo o post-conflicto, en cabeza del nuevo Ministerio del mismo nombre. Este nuevo ente se habría de encargar de articular los principales recursos macroeconómicos de los 10 años venideros, con los demás recursos disponibles y las ayudas de la cooperación internacional para el desarrollo en los territorios periféricos de Colombia.



A fines de 2018 las víctimas asesinadas en 112 municipios del país ya pasaban de 220.

Aquí se puede aludir a la importancia gubernativa de aplicar en la implementación del post-conflicto la lógica del llamado enfoque territorial para la construcción del gran pacto por la paz que irrigaría beneficios equitativos, tanto al ámbito barrial-urbano como al veredal-rural. Lo anterior, bajo el entendimiento de que el país es como una “colcha de retazos” en donde cada territorio es diferente a los demás y posee sus propias características idiosincráticas y su propia correlación de fuerzas que compiten por el acceso a los recursos disponibles.

Esto, a su vez, implicaba un esquema participativo de concertación tripartita y gobernanza colaborativa entre representantes de las tres esferas políticas existentes en cualquier territorio: el gobierno local (junto a los otros vectores estatales incumbentes del orden regional o nacional); la sociedad civil territorial organizada; y, por último, el mercado, representado por las empresas y firmas interesadas en usufructuar la economía territorial. Todo lo anterior, con el firme propósito de incluir también a los territorios más afectados

por el conflicto armado, apoyándose en la efímera figura de las Circunscripciones Especiales de Paz que no fue aprobada en el Congreso, y también en los nuevos Planes de Desarrollo Territorial (PDT) que, aunque todavía persisten, no logran salir de la incertidumbre en que los ha colocado el nuevo gobierno.

Paradójicamente, la postura del presidente Duque frente a la continuidad de la lucha por la paz pasaba de la amenazante afirmación de la oposición de derecha de hacer “trizas el proceso de paz de Santos” a rectificar que no habría “trizas ni risas” frente al mismo, sino que sólo se harían las correcciones necesarias para asegurar el éxito del mismo. Ya no se hablaba de paz a secas sino de seguridad y convivencia, a pesar de que la meta esperada debería ser la persecución militar a la violencia de las bandas criminales que siguen activas contra los líderes comunitarios de base y los defensores de los derechos humanos. A fines de 2018 las víctimas asesinadas en 112 municipios del país ya pasaban de 220.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el marco del Nuevo Pacto por la Equidad constituye el principal interés de este gobierno y se caracteriza por reducir el énfasis en una política eminentemente equitativa y social, para ir pasando a un nuevo modelo de estirpe neoliberal en el que se habla del pacto aludido en combinación con la legalidad, el emprendimiento y la productividad para dinamizar el crecimiento y lograr bienestar a través del desarrollo empresarial y de la llamada economía naranja. Adicionalmente, se comienza a mencionar la disponibilidad de un gran fondo de regalías de varios billones de pesos. Esto, gracias al buen comportamiento reciente de los precios del petróleo, haciendo posible retomar la consabida estrategia de asignación de recursos a los municipios periféricos para que puedan preparar y presentar sus planes de desarrollo local/regional, ajustándose a los principios del nuevo PND, coordinado por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP).

El DNP es la entidad rectora designada por el nuevo mandatario como responsable de corroborar la correspondencia y aprobar los contenidos de los proyectos municipales y regionales en concordancia con los fundamentos básicos de este nuevo modelo. De esta manera, además de los elementos ya anotados, se subrayan la competitividad y la conectividad de los nuevos emprendimientos en la lógica de la economía naranja que aún no es clara para buena parte de la opinión pública. A lo anterior se suma el imperativo de tener que

avanzar en el cumplimiento de los requisitos que obligan a Colombia en su aspiración de llegar a ser miembro regular de la OCDE y de alcanzar las metas del Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas.

La gestión del nuevo gobierno

Aparte de la indefinición acerca del futuro del proceso de paz, a lo largo de los primeros 120 días del actual gobierno, los colombianos estamos abrumados por la confusión manifiesta en la superposición de tantos modelos diferentes de planes de desarrollo. Su convergencia confunde, en vez de propiciar claridad para que los ciudadanos sepamos a qué atenernos en lo que hace a la posibilidad de participar y agenciar la planeación e implementación de la planificación del desarrollo para avanzar en el logro de unas metas que aún no se concretan ni conciertan del todo.

Por otro lado, han aparecido discrepancias entre el presidente Duque y su mentor Uribe. Y si bien estas no son comparables con las que en su momento tuvieron Uribe y Santos, se han centrado en dos temas importantes que no permiten inferir una cohesión clara entre el primer mandatario y su partido político. En primer lugar, el Estatuto Anti-Corrupción que ya venían proponiendo políticos de izquierda y que Duque aceptó apoyar sin satisfacer buena parte de las expectativas de los líderes iniciales de esta reforma.

En segundo lugar, la nueva reforma tributaria que, conforme a la promesa electoral de no aumentar los impuestos, permita superar la



Persiste la frustración de los médicos y demás empleados del sector, que continúan recibiendo una baja remuneración de parte de las empresas prestadoras de ese vital servicio público.

evasión ampliando la base de la tributación para paliar el déficit fiscal acumulado de 14 billones de pesos para cubrir el presupuesto actual. Esto ha dado pie a un desordenado debate público en contra de la pretensión de extender el impuesto al valor agregado a la canasta familiar, lo que también ha puesto de manifiesto la falta de liderazgo oficial. En consecuencia, se prevé que, de ser aprobada en el poder legislativo, será una reforma efímera que por la volatilidad de sus contenidos no va a resolver el problema de fondo sino que lo seguirá posponiendo. Según todo esto, sigue en entredicho la viabilidad de la “Ley de Financiamiento” requerida y concebida para resolver la “raspadura de las ollas” en que –según la nueva administración– dejó al país el gobierno anterior.

A esto se suman los retos que demandan la continuidad de políticas claras de educación, salud pública y relaciones internacionales. El primero de estos temas se encuentra en crisis al estar atravesado por una larga y beligerante protesta estudiantil y docente que ya causó la

pérdida del semestre académico. Esta crisis persiste ante la exigencia de todos los recursos que los manifestantes estiman necesarios para el mejoramiento definitivo de la calidad y la infraestructura de las universidades públicas en particular. A esto se debe agregar todo lo que conlleva una política educativa integral. Por esta razón, no se ha podido lograr el acuerdo esperado y menos aclarar la integralidad de la política estatal para este sector.

En el caso del segundo tema, el déficit en la provisión de una buena política de salud enmarca una problemática que apenas comienza a manifestarse. Existe una aguda crisis hospitalaria y una preocupante baja en la calidad de la prestación del servicio médico que le compete a las endeudadas entidades administradoras del régimen subsidiado por el Estado. También persiste la frustración de los médicos y demás empleados del sector, que continúan recibiendo una baja remuneración de parte de las empresas prestadoras de ese vital servicio público.

Por último, en lo referente a las relaciones internacionales el actual gobierno comenzó retirándose de UNASUR y nombrando en la OEA a un embajador carente de posturas progresistas y que lidera el tema de las sanciones regionales contra Venezuela. El reto de este país vecino es enorme y se agrava con el éxodo de más de un millón de venezolanos a Colombia. El gobierno de Duque sigue haciendo oídos sordos al uso de la vía diplomática que Venezuela antes proponía y ahora exige. Los demás problemas en relaciones internacionales tienen que ver con la gestión futura del interminable diferendo limítrofe con Nicaragua, de los acuerdos de libre comercio (aún no del todo claros) y a la urgente definición de una política integral con China sin alterar la buena relación histórica con EEUU.

Finalmente, resulta indispensable aludir a otros obstáculos y retos que se deben atender para asegurar la credibilidad y la gobernabilidad en la gestión del presidente Duque. Aparte de la lucha contra la pobreza y la miseria persistentes, de la ausencia de una política integral de empleo formal de calidad, de políticas efectivas de desarrollo rural, de minería y de protección del medio ambiente y la biodiversidad, y de seguridad social y física, entre otras, sobresalen el aseguramiento de los recursos de inversión en infraestructura física, por un lado, y el gran crecimiento de los cultivos y el consumo ilegal de cocaína, por el otro. En la primera se atraviesa tanto la encrucijada entre altas tasas de inversión en obras públicas como el gasto impostergable en política social e implementación del post-

conflicto. En la segunda está el vertiginoso aumento de los cultivos de coca –el país pasó de 50.000 hectáreas en 2012 a 180.000 en 2018– acompañado de un notable crecimiento del consumo doméstico provocado por el auge del microtráfico que, a su vez, agrava la inseguridad.

Independientemente de las diferencias obvias entre todos esos retos, en el contexto político urge asegurar tanto la cohesión total del partido de gobierno –el Centro Democrático– como el apoyo responsable y la comprensión de otras bancadas interesadas en el apoyo a la institucionalidad democrática del país. Esto, para ir reduciendo la caída en la favorabilidad presidencial, las desconfianzas persistentes y la dañina polarización ideológica.

Conclusiones

Para terminar este breve análisis se puede afirmar que el notable descenso en la popularidad y aceptación del presidente Duque –que en sólo tres meses cayó del 55% al 28%– es producto en buena medida de la ausencia de la formulación explícita del gran propósito nacional que busca asegurar al cierre de su gobierno. No basta con decir que “ha habido que poner la casa en orden”, ya que el tiempo no da tregua. Además, sique faltando un mensaje contundente sobre el énfasis y la prioridad gubernativa, señalando cuál es el norte y marcando, sin lugar a equivocación, el objetivo gubernativo central.

Es preocupante ver que la indefinición frente a un asunto tan importante como la implementación del proceso de paz a lo

largo del post-conflicto además de crear un clima de incertidumbre se extiende a otros temas urgentes de la agenda oficial. Se observa también la ausencia de un direccionamiento estratégico que aglutine al alto gobierno y le muestre al país para donde va esta administración para poder comprender su rasgo distintivo y saber si los principales temas visibles de esta nueva gestión reflejan una integralidad coherente que lleve a la conquista del gran proyecto del presidente Duque, que aún

no es posible comprender cabalmente. Un proyecto que indique cuáles serán los recursos –institucionales, económicos y humanos– disponibles y cuáles los aliados y compromisarios a ser convocados para participar y agenciar solidariamente el alcance de las metas perseguidas. Se trata de una definición urgente e inaplazable que permita ubicar el sentido del binomio gobierno-oposición bajo una clara lógica democrática para el bien de Colombia.

Sociedad 5.0: el concepto japonés para una sociedad superinteligente

Andrés Ortega

Japón ha desarrollado un potente concepto, Sociedad 5.0, como estado ideal hacia el que debe avanzar el país para sacar todo el provecho posible de las transformaciones tecnológicas en curso, de modo a beneficiar al conjunto de los ciudadanos, sin que nadie se quede atrás, y resolver problemas que plantea la evolución de aquel cuerpo social.

Resumen

En los últimos años, Japón ha ido desarrollando un concepto para resolver sus propios problemas (envejecimiento, natalidad y competitividad) y aprovechar los avances tecnológicos para construir un país y un mundo mejor: el de Sociedad 5.0, en la que nadie se quede atrás. Se trata de poner a la persona en el centro de las

transformaciones tecnológicas en curso en la 4ª Revolución Industrial, y en este sentido societal va más allá del concepto alemán de Industria 4.0, o del *Made in China 2025*. Impulsado por el Gobierno y por la federación empresarial Keidanren, carece de organización y de presupuesto, pero alimenta muchas iniciativas como la próxima Estrategia de Inteligencia Artificial y la iniciativa de Industrias Conectadas impulsada por el Ministerio de Economía, Comercio e Industria. Japón quiere que sea una aportación al mundo, también para favorecer el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible para 2030.

Análisis¹

Introducción

En 2015, bajo el impulso del primer ministro Shinzo Abe, el Gobierno japonés, junto a la federación empresarial (patronal) Keidanren, lanzó su concepto de Sociedad 5.0, que posteriormente refinó. Para

¹ Agradecimientos a la Embajada de España en Tokio, a la Oficina del Gabinete del Primer Ministro de Japón (Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación), a Keidanren y a la VDMA (Federación de Ingeniería Alemana, Oficina de Enlace en Japón) por las informaciones suministradas y las entrevistas con ocasión de un reciente viaje a la capital japonesa.



Sociedad 5.0 es un concepto que carece de una organización, no contempla objetivos parciales (benchmarks) cuantitativos, ni un presupuesto concreto.

algunos analistas, como Lorenz Granrath,² coordinador de innovación en el Instituto Nacional Japonés para Ciencia y Tecnología Industrial Avanzadas, es un concepto más apropiado que el alemán de Industria 4.0 pues pone a la sociedad, y no solo a la industria, en el centro de la revolución tecnológica en curso. El objetivo es lograr una “sociedad superinteligente”, que no deje a nadie atrás. Se trata de un concepto, o de una estrategia, que carece de una organización, no contempla objetivos parciales (*benchmarks*) cuantitativos, ni un presupuesto concreto.

El concepto alemán tiene su origen en la estrategia de alta tecnología del Gobierno alemán, de 2014, que definía seis campos prioritarios: la economía y sociedad digital; la economía y la energía sostenible; un entorno innovador del trabajo; la vida sana; la movilidad inteligente; y la seguridad civil.

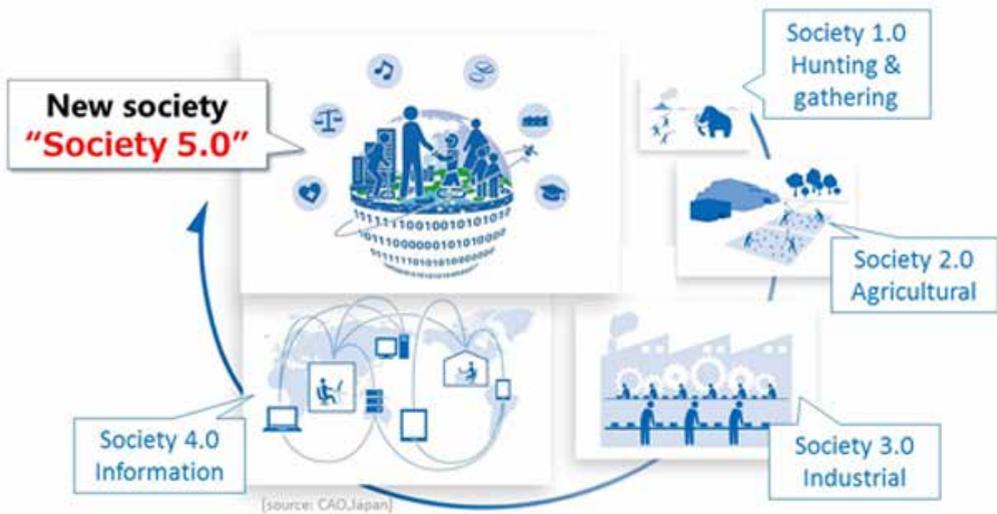
Sociedad 5.0 se llama así porque sus proponentes consideran que ha habido

antes cuatro tipos de sociedades: la Sociedad 1.0 de caza y recolección; la Sociedad 2.0, agrícola; la Sociedad 3.0, industrial; y la Sociedad 4.0, de la información (con un número de adelanto respecto a las revoluciones industriales (RI), de las que en la actualidad nos encontramos en la Cuarta).³ Estamos, según esta visión, ahora viviendo la integración sofisticada del ciberespacio (la información) y del espacio físico (el llamado mundo real) que ha de conformar la Sociedad 5.0, centrada en los humanos, en las personas. Si la creación de conocimiento a partir de la información la realizan los humanos en la Sociedad 4.0, en la siguiente fase de la sociedad humana, la harán sobre todo las máquinas, a través de la Inteligencia Artificial (IA), pero al servicio de las personas. Es una idea que se está haciendo muy presente en diversas estrategias nacionales (y europea) en materia de Inteligencia Artificial o de agenda digital.

2 Lorenz Granrath (2017), “Japan’s Society 5.0: going beyond Industry 4.0”, <https://www.japanindustrynews.com/2017/08/japans-society-5-0-going-beyond-industry-4-0/>.

3 Keidanren (2018a), “Society 5.0. Co-creating the future”, https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2018/095_outline.pdf.

Figura 1. La nueva Sociedad 5.0



Fuente: *Society 5.0*. Cabinet Office, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/index.html.

La historia del concepto

El concepto de Sociedad 5.0, sobre todo el enfoque societal y el de “sociedad superinteligente”, surgió por primera vez en 2015 en el marco del 5º Plan Básico de Ciencia y Tecnología para 2016-2021,⁴ y fue impulsado por la Oficina del Gabinete del primer ministro, Shinzo Abe, que la presentó al mundo en la feria CeBIT de Hannover de 2017, y de Keidanren, la Federación Empresarial (patronal) japonesa. Sus orígenes hay que encontrarlos en el contexto de la Iniciativa para la Revolución Robótica en Japón de 2015-2016, una respuesta a lo que se estaba pensando en

Europa, especialmente en Alemania con su Industria 4.0, y a la estrategia *Made in China 2025* por parte del vecino gigante asiático. Resultaba “esencial para Japón generar una visión de la sociedad que desea crear y adoptar las reformas necesarias para ello”. Es un ejercicio de prospectiva entendido no como una manera de prever el futuro, sino de hacerlo posible. “Consideramos qué tipo de sociedad queremos crear más que tratar de prever el tipo de sociedad que será”, explican los responsables y los documentos oficiales.

4 Cabinet Office (2015), “Report on the 5th Science and Technology Basic Plan Council for Science, Technology and Innovation”, Government of Japan, 18/XII/2015, https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5basicplan_en.pdf.

El procesamiento de datos masivos (*big data*) se está volviendo demasiado complejo para que los humanos lo entiendan, pero la Inteligencia Artificial (IA), que se puede ver como una “distribución y mercantilización de capacidades”, puede ayudar. Y en esto, el concepto de Sociedad 5.0 es más rico y pertinente que el de Industria 4.0.

El desarrollo del concepto y la estrategia de la Sociedad 5.0 está impulsado por el Consejo para la Ciencia, Tecnología e Innovación. Catorce ministerios están implicados en este, especialmente los de Educación; Economía, Comercio e Industria; Sanidad, Trabajo y Bienestar; y Agricultura.

Posteriormente, Sociedad 5.0 se ha situado como elemento central en la Estrategia Integrada de Innovación (aprobada en junio pasado, de 2018 en adelante),⁵ parte de los planes nacionales “para hacer de Japón el país más innovador”. Pero el desarrollo de la Sociedad 5.0 como tal carece de un marco presupuestario concreto.

Mucho se coordina a través del SIP (Programa Interministerial de Promoción de la Innovación Estratégica), establecido en 2013 y que cuenta con un presupuesto para el año fiscal 2018-19 de 55.500 millones de yenes (433 millones de euros). El objetivo en el 5º Plan era que la inversión pública y privada en I+D fuera de al menos el 4% del PIB (el 1% del PIB, como mínimo, la del Gobierno). Si el crecimiento del PIB se sitúa de promedio en un 3,3% anual, entre

2018 y 2022, la duración del Plan Básico, la inversión gubernamental en I+D podría aproximarse en este período a 26 billones de yenes (unos 210.000 millones de euros). En 2017 el presupuesto público para la IA fue de 77.000 millones de yenes (600 millones de euros) y, para la segunda parte de los SIP (2018-2022), de 150.000 millones de yenes (1.170 millones de euros).

El SIP, en su primer estadio (2014-2018), se ha centrado en 11 desafíos, entre ellos: gestión de infraestructuras, resiliencia ante los desastres naturales, diseño y manufactura innovadora, portadores de energía (bajo carbono, hidrógeno), ciberseguridad, sistemas de conducción autónoma, exploración de recursos oceánicos, electrónica para la energía, materiales estructurales para la innovación, agricultura, bosques y pesca de próxima generación, y tecnología innovadora de combustión.

En su segundo estadio (2018-2022), se centra en 12 desafíos: tecnología con base en el ciberespacio (usando tecnologías de *big data* y de IA) y en el espacio físico, seguridad (para la creación de una sociedad segura del Internet de las Cosas, IoT), sistemas de conducción autónoma, desarrollo de materiales, tecnología de base cuántica, agricultura y biotecnología, energía y medio ambiente, prevención y gestión de desastres, sanidad y cuidado médico, logística terrestre y marítima, y tecnologías oceánicas.

5 Integrated Innovation Strategy (2017), https://www8.cao.go.jp/cstp/english/doc/integrated_main.pdf, con un resumen en https://www8.cao.go.jp/cstp/english/doc/integrated_outline.pdf.



La sociedad japonesa en su conjunto, indican en el Gabinete del primer ministro, no está estructurada para facilitar el uso de la IA.

Funcionarios de la Oficina del Gabinete y otros analistas consideran que Japón dispone de fortalezas en materia de conducción autónoma, desarrollo de nuevos materiales, energía y medio ambiente, prevención de desastres, biotecnología y sanidad. También puede competir internacionalmente en manufactura robótica, atención médica, IoT, analítica de *big data*, redes, computación de borde (*edge computing*), sensores, interfaz humana, tecnología de materiales y nanotecnología, y tecnología cuántica. Además, aspiran a construir en tres años plataformas de intercambio de datos entre dominios, de modo que gracias a la IA sea operativas en cinco años. Las mayores debilidades de Japón se refieren al mantenimiento de plantas y la comunicación de datos.

Estrechamente vinculada al concepto de Sociedad 5.0 estará la Estrategia de Inteligencia Artificial en elaboración,⁶ esperada para abril o mayo de 2019, que también se centrará en el ser humano, incluido un factor que se considera crucial: la formación de recursos humanos, pues

en Japón faltan personas capacitadas para utilizar la IA. Hay un déficit en gente formada de cara a esta revolución, un déficit de *skills*. No hay en Japón suficientes ingenieros para cubrir la demanda, lo que está llevando a dos tipos de políticas. Por una parte, a abrir las posibilidades de inmigración, que estaban muy limitadas, a “trabajadores invitados”, temporales, con buena formación. Por otra a programas de re-formación, *re-skilling*, de ingenieros. Desde el Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) se ha lanzado un programa de capacitación de los actuales ingenieros a la IA.

La sociedad japonesa en su conjunto, indican en el Gabinete del primer ministro, no está estructurada para facilitar el uso de la IA. Se requiere rediseñar o reestructurar la sociedad para ello. Se trataría de establecer objetivos lejanos tipo *moonshot* (el viaje a la luna) que puedan generar innovación, aunque estos objetivos no han sido aún definidos. También se aspira a construir una plataforma que permita utilizar mejor todos los datos en todos los sectores.

6 Takuya Hirai, ministro de Estado para Política Científica y Tecnológica (2018), *Japan's AI Strategy*, presentación, mimeo.



Una definición oficial de Sociedad 5.0 es: “Una sociedad centrada en lo humano que equilibra el progreso económico con la resolución de problemas sociales mediante un sistema que integra de forma avanzada el ciberespacio y el espacio físico”.

Hay varias razones propias para el lanzamiento de este concepto de Sociedad 5.0, y las estrategias subsiguientes. La primera es el temor de Japón de quedarse atrás en avances importantes de la 4RI. Japón ve que se está quedando rezagado en muchos campos respecto a EEUU y a China. La segunda es la necesidad de digitalización de la pequeña y mediana empresa.

La tercera razón es la propia idiosincrasia de una sociedad japonesa envejecida (para 2050 un 40% de la población tendrá más de 40 años, con un sector más amplio que va a requerir cuidado) y con baja natalidad (1,44 hijos por mujer), en la que falta mano de obra, tanto que se está planteando abrir la mano en su sumamente restrictiva política de inmigración. También preocupa la despoblación de las zonas rurales.

Se trata de disipar los temores sociales ante el impacto de la revolución tecnológica y los propios problemas de la sociedad japonesa. Desde la administración se afirma que hay opiniones encontradas, por ejemplo, sobre el impacto de la IA en el empleo.

Muchos ministerios japoneses han desarrollado sus propios conceptos partiendo del de Sociedad 5.0. Así, el Ministerio de Economía, Comercio e Industria ha elaborado el de Industrias Conectadas (“Logros, retos y próximos pasos en la Fabricación con el Internet de las Cosas en Japón”),⁷ para relacionar la Sociedad 5.0 a los próximos pasos en la manufactura, especialmente a través de nuevos valores creados por distintas conexiones, esencialmente las de cosas con cosas, humanos con máquinas y sistemas/empresas, empresas con empresas, humanos con humanos (diseminación de

7 Hiroshi Hasegawa, Principal Deputy Director (2018), *Connected Industries. Achievements, Challenges and Next Steps in Japan's Manufacturing IoT*, Industrial Machinery Division, Manufacturing Industry Bureau, METI, 28/11/2018, http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/connected_industries/pdf/initiative2017.pdf.

conocimientos y formación, suministradores con clientes, empresas grandes con pymes, regiones con regiones, campos con digital y distintas formas de colaboración.

¿Qué es la Sociedad 5.0?

El concepto parte del objetivo o deseo de usar la tecnología para crear un futuro mejor. No predice, sino crea. En un horizonte de 10 a 15 años, en que estos desarrollos van a afectar a todos los sectores de la economía y de la sociedad, “La transformación digital –que tiene en su núcleo el Internet de las Cosas, la IA, la robótica y *blockchain*, junto con los datos– se va a expandir para englobar a todo, a todos y a todo evento”, señala la patronal japonesa. Y va a cambiar las premisas en las que la sociedad se basa.

Una hábil explicación de la Sociedad 5.0 se puede encontrar en el siguiente video divulgativo que muestra cómo las nuevas tecnologías facilitan la vida de una joven colegiala y una anciana en un ámbito rural (<https://www.youtube.com/watch?v=yF38rc-0EnI>).

Una definición oficial de Sociedad 5.0 es la siguiente: “Una sociedad centrada en lo humano que equilibra el progreso económico con la resolución de problemas sociales mediante un sistema que integra de forma avanzada el ciberespacio y el espacio físico”.⁸

La fusión avanzada del espacio ciber y del físico implica que se van a recolectar todo

tipo de datos de sensores instalados en el espacio físico a través del Internet de las Cosas (IoT, en sus siglas en inglés), que se acumularán en el ciberespacio y que serán analizados por una IA que superará las capacidades humanas. Sus resultados serán de nuevo insertados en el espacio físico en robots, coches autónomos o entregas automatizadas. Se generarán así Sistemas Ciberfísicos. Desde un principio se reconoce la necesidad de llegar a un mayor nivel de calidad de la seguridad ante los posibles ciberataques que serán más severos y podrán afectar más gravemente la vida de la gente.

La sociedad superinteligente se caracterizaba ya en 2015 del siguiente modo: “Una sociedad en la que las diversas necesidades de están finamente diferenciadas y satisfechas proporcionando los productos y servicios necesarios en las cantidades requeridas para las personas que los necesitan cuando los necesitan, y en la que todas las personas pueden recibir servicios de alta calidad y vivir una vida cómoda y vigorosa que hace concesiones a sus diversas diferencias, como edad, sexo, región, o idioma”.⁹ Todo ello a través de la integración de varios sistemas, como la energía, los transportes, la manufactura y los servicios, pero también de funciones de gestión organizativa como los departamentos de personal, contabilidad y jurídicos.

⁸ Cabinet Office (2015), *op. cit.*

⁹ *Ibid*



La Sociedad 5.0 se caracteriza por “la solución de problemas, la creación de valor, la diversidad, la descentralización, la resiliencia, y la sostenibilidad y la armonía medioambiental”.

El enfoque de la Sociedad 5.0 una forma de gestionar tres cambios principales: el cambio tecnológico, el cambio económico y geopolítico, y el cambio de mentalidad.¹⁰ Para Keidanren, comparada con la Sociedad 4.0, la Sociedad 5.0 se caracteriza por “la solución de problemas, la creación de valor, la diversidad, la descentralización, la resiliencia, y la sostenibilidad y la armonía medioambiental”.

Se espera así impulsar el crecimiento económico y resolver problemas sociales, también a través de la evolución de ciudades inteligentes/superciudades. Los humanos se librarán de varias dificultades.

Es decir, progreso en términos de confort, a todas las edades, de vitalidad y de calidad de vida.

Lograrán¹¹ la libertad para perseguir diferentes estilos de vida y contribuciones a la sociedad, con seis “liberaciones”:

- de centrarse en la eficiencia, con una sociedad en la que se crea valor;
- de la supresión de la individualidad;
- de la disparidad;
- de la ansiedad;
- y de los límites de recursos y medioambientales.

¹⁰ Keidanren (2018a), *op. cit.*

¹¹ *Ibid*

Figura 2. De la Sociedad 4.0 a la 5.0



Fuente: CAO Japan.

Será una sociedad de “la imaginación y la creatividad”, pues en eso los humanos seguirán superando a las máquinas, que permitirán “aumentar” las capacidades de las personas, incluida en materia de sostenibilidad, de inclusión social y otros

avances para impulsar la raza humana hacia delante. “La imaginación es clave para moldear el futuro”, señala Keidanren, y tiene a su vez varias formas para cambiar la sociedad.

La estrategia japonesa de IA también recoge “principios sociales”, en línea con los de la Sociedad 5.0: ante todo, como venimos apuntando, debe estar centrada en el ser humano. No sólo debe sustituir, sino también mejorar el trabajo humano, la capacidad y la creatividad (sociedad aumentada o empoderada a través de las máquinas). La educación y la alfabetización y la privacidad: la población necesita ser educada ampliamente sobre la IA y también sobre los derechos individuales de todos a la privacidad en un mundo cada vez más de Gran Hermano, de peligro de vigilancia total. Naturalmente, el Estado debe proteger contra ataques cibernéticos malintencionados y el espionaje. Los últimos principios son la competencia leal, la responsabilidad, la transparencia y el impulso de la innovación.¹²

Público-privado

Sociedad 5.0 es un buen ejemplo de colaboración público-privada para desarrollar un concepto y una política. El impulso inicial partió el Gobierno, con apoyo inmediato y Keidanren y otros círculos económicos, además de la participación del mundo del académico y en menor medida del sindical. Aún no se ha debatido en el parlamento.

Pero también conceptualmente tiene mucho de relación público-privada a través de los conceptos muy específicamente japoneses de *sampo-yoshi* (satisfacción de las tres partes que incide en la importancia de

negocios enraizados en la sociedad, que deben beneficiar al vendedor, al comprador y a la sociedad) y de *mottai-nai* (aversión al desperdicio, que recoge el espíritu de simbiosis con la naturaleza).

Además, el factor principal en este cambio, en las reformas necesarias, más que el Gobierno, va a ser la comunidad empresarial, y ver si se puede reformar a sí misma.

La Sociedad 5.0 es un programa civil. Hay que señalar que en Japón, por motivos históricos, todo esto está separado de la investigación que se pueda impulsar desde el Ministerio de Defensa.

Responsables japoneses consideran que entre el modelo de EEUU –esencialmente innovación desde el sector privado, aunque participe también el Pentágono– y el chino –de arriba abajo–, Japón se quiere situar en una situación intermedia, como Europa.

Política para la Sociedad 5.0

El concepto o estrategia no cuenta con objetivos cuantificados que permitan medir los avances (*benchmarking*). Sí para el caso del control de las medidas del SIP, y se fija un objetivo general de haber mejorado la productividad en un 10% para 2022.

En Keidanren admiten que hay dificultades para que el público entienda este concepto. A veces a la gente en Japón –pese a la aceptación, por ejemplo, de los robots–

12 Pattberg.org (2018), “Japan’s AI strategy: the 5.0 Society”, <https://www.pattberg.org/japans-ai-strategy-the-5-0-society/>.



Lograr implantar la Sociedad 5.0 no es una cuestión de la industria sola, sino de los ciudadanos, los gobiernos, el mundo académico, etc. Es decir, de toda la sociedad.

no le gusta una sociedad orientada a la tecnología. Sus aspectos negativos (sobre todo, en este caso, pérdida de privacidad y mayor desigualdad) generan ansiedad.

Lograr implantar la Sociedad 5.0 no es una cuestión de la industria sola, sino de los ciudadanos, los gobiernos, el mundo académico, etc. Es decir, de toda la sociedad.

La iniciativa japonesa, según Keidanren, señala cinco “muros” a derribar:¹³

1. Los Ministerios y Agencias (administración pública), para lo que se necesita una “formulación de estrategias nacionales y la integración del sistema de promoción gubernamental”.
2. El sistema jurídico, con reformas regulatorias y digitalización administrativa.
3. Las tecnologías, para formar unos “cimientos de conocimiento”.

4. Los recursos humanos, con una reforma educativa, alfabetización en tecnologías de la información y especialización en capacitaciones (*skills*) digitales avanzadas.
5. La aceptación social, con un consenso social y un examen de las implicaciones sociales y éticas.

Sociedad 5.0 y Agenda 2030

Japón, que considera que otros países se encontrarán pronto con sus mismos problemas, quiere que su concepto Sociedad 5.0 sirva al mundo. “Japón tiene el potencial para causar el cambio más drástico en el mundo” señala un documento de Keidanren ya citado. El Gobierno japonés quiere presentar Sociedad 5.0 en la Cumbre del G20 en Osaka en junio de 2019 y ejercer un liderazgo para lograr un mundo distinto basado en los principios sociales de la IA y de esta idea.

El Gobierno cree que puede también contribuir a la realización de los Objetivos

¹³ I-scoop (2018), “From Industry 4.0 to Society 5.0: the big societal transformation plan of Japan”, <https://www.i-scoop.eu/industry-4-0-society-5-0/>

de Desarrollo Sostenible (ODS), no a los 17, pero sí a varios de ellos.¹⁴ Aunque la patronal Keidanren estima que “la Sociedad 5.0 es un

prerrequisito para muchos de los ODS, no es suficiente en sí misma”, pero sí propone esta base para lograr varios de ellos. Ha hecho suyos estos fines en la última revisión de su Carta de Comportamiento Corporativo.¹⁵

Figura 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas.

Contempla insistir en el papel de las ciudades y regiones (para los ODS 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 11°, 12° y 13°), por ejemplo con los vehículos autónomos disponibles para los mayores que ya no puede conducir; de la energía, con ciudades inteligentes, (7°, 9° y 13°); la prevención y la mitigación de desastres (3°, 6°, 11° y 13°); el cuidado sanitario (3°), la agricultura

y la alimentación (2°, 12°, 14° y 15°); la logística, especialmente con el desarrollo de tecnologías del Internet de las Cosas; la manufactura y los servicios (5°, 8° y 9°); las finanzas (1°, 5°, 8° y 9°); los servicios públicos (1°, 3°, 4°, 10° y 16°); y el 17°, de alianzas o partenariados para lograr estos objetivos.

14 Keidanren (2018b), “Innovation for SDGs. Road to Society 5.0”, https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2018/059_casestudy.pdf.

15 Keidanren (2017) *Charter of Corporate Behavior*, <http://www.keidanren.or.jp/en/policy/csr/charter.html>.

Conclusiones

El concepto japonés es quizá demasiado vago para ser práctico y carente de objetivos concretos para servir de estrategia, pero tiene la virtud de poner al ciudadano, a la persona y las cuestiones sociales, en el centro de las reflexiones sobre las transformaciones tecnológicas en curso y las estrategias a seguir. Japón va por delante en algunos de los problemas que nos empiezan a afectar a las sociedades europeas, y en particular a la española, como el envejecimiento de la población, la baja natalidad y la despoblación de las áreas rurales. De ahí el interés en conocerlo.

También es una forma de ver las transformaciones tecnológicas no sólo como algo inevitable, sino positivo, si se acompañan de una cierta ingeniería social, que conviene debatir de una manera democrática.

De hecho, la insistencia en poner a la persona en el centro de estas transformaciones está teniendo ya cierto impacto más allá de Japón. Por ejemplo, en la Estrategia de Inteligencia Artificial del Gobierno alemán, una de las últimas en ser aprobadas (el pasado 15 de noviembre).¹⁶

¹⁶ <https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/EN/Standardartikel/artificial-intelligence-strategy.html>.

España: la paradoja de un donante cumplidor

Iliana Olivié y Aitor Pérez

A lo largo de 40 años de democracia y cooperación internacional, la política de ayuda al desarrollo española ha estado moldeada por las normas de la comunidad internacional de donantes.

Resumen

España inició su transición de país receptor a país donante poco después de la llegada al poder de Adolfo Suárez, mediante la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la entrada en el accionariado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este artículo analiza las directrices políticas de la ayuda al desarrollo española y su evolución a lo largo de los diferentes gobiernos de la historia democrática del país.

Mediante el análisis de los preámbulos de los diversos textos legales y estratégicos producidos por estos gobiernos y su contraste con las estadísticas de la ayuda y los informes de revisión entre pares de la OCDE, el artículo explica que la evolución de esta política ha venido motivada fundamentalmente por las

normas internacionales. En los orígenes de la cooperación española convergieron tanto la voluntad de España de asumir los compromisos propios de las democracias desarrolladas, como otros objetivos de su acción exterior relacionados con su internacionalización económica o su presencia política y cultural en el mundo. Sin embargo, en el largo plazo, la doctrina internacional sobre ayuda al desarrollo se ha revelado más influyente que cualquier otra lógica política o económica.

Esta influencia ha sido más evidente durante el auge de la cooperación española, cuando la ayuda avanzaba hacia el 0,7% del PIB y tanto el discurso como la práctica de la cooperación se concentraban en el imperativo ético de la reducción de la pobreza, pero también ha existido durante su caída. En los años de los recortes, la ayuda española ha seguido evolucionando cualitativamente en el sentido de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el cual se ha mostrado comprensivo por la reducción de su volumen en el contexto de la crisis financiera.

Análisis

Los 40 años de democracia española son también la historia de su ayuda al desarrollo. España inició su transición de país receptor a país donante poco después de la llegada al poder de Adolfo Suárez, mediante la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la entrada en el accionariado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este artículo se identifican las orientaciones políticas establecidas por el Gobierno y el Parlamento para guiar este ámbito de la acción exterior de España en cada fase de su historia democrática, desde

la Transición hasta el Gobierno de Mariano Rajoy. Estas orientaciones son identificadas en preámbulos y artículos referidos a principios y fines generales dentro de los principales documentos legales y estratégicos de la cooperación española. El análisis del discurso contenido en dichos textos se contrasta con datos sobre la evolución real de la ayuda obtenidos de las estadísticas de desarrollo de la OCDE y con las evaluaciones del discurso y la realidad de la ayuda en España, realizadas periódicamente por parte de los pares de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Figura 1. Orientaciones de la ayuda al desarrollo española, 1976-2015: leyes, estrategias y acuerdos adoptados en el Parlamento o Consejo de Ministros

Año	Texto
1976	Real Decreto-ley 10/1976 por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo [FAD])
1986	Plan anual de la cooperación internacional 1987 (1)
1988	Real Decreto por el que se reestructura la SECIPI con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma (creación de la AECI)
1992	Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo. Congreso de los Diputados
1998	Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
2000	Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004
2005	II Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008
2009	III Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012
2010	Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (y creación del FIEM) Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo
2013	IV Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016
2018	V Plan Director de la Cooperación Española, 2018/2021
1976	Real Decreto-ley 10/1976 por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo [FAD])

(1) Este plan de 1986 puede considerarse el primer documento de planificación de la ayuda española y ha sido publicado recientemente como resultado de la colaboración entre la biblioteca de la AECID y el centro de documentación del Real Instituto Elcano en el marco de la investigación previa a este ARI.

Fuente: elaboración propia.



En los orígenes de la cooperación española convergieron tanto la voluntad de España de asumir los compromisos propios de las democracias desarrolladas.

Como se verá a continuación, en los orígenes de la cooperación española convergieron tanto la voluntad de España de asumir los compromisos propios de las democracias desarrolladas, como otros objetivos de su acción exterior relacionados con su internacionalización económica o su presencia política y cultural en el mundo. Sin embargo, en el largo plazo, la doctrina internacional sobre ayuda al desarrollo se ha revelado más influyente que cualquier otra lógica política o económica, tanto durante el auge de la cooperación española como durante su caída.

La transición de país donante a país receptor (1976-1982)

España se inició en la ayuda al desarrollo en 1976 con su adhesión al BID y el establecimiento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Al mismo tiempo, era un país en desarrollo de renta media, según el Banco Mundial, y resultaba elegible para recibir ayuda al desarrollo a los ojos del CAD de la OCDE.

La ayuda concedida por España en la segunda mitad de los 70 y la primera de los 80 apenas llegaba al medio millón de dólares y consistía fundamentalmente en créditos FAD. Estos eran préstamos con garantía soberana condicionados a la adquisición de bienes y servicios españoles. Estaban gestionados por el Ministerio de Comercio y su base jurídica era un decreto de estímulo de la actividad económica nacional.

A pesar esta lógica económica y la falta de una institucionalidad propia, el surgimiento de la ayuda al desarrollo española tenía su importancia política. Según Arenal (1994, p. 188), “los Gobiernos de Adolfo Suárez desde el inicio mismo de la transición política, consideraron la necesidad de poner en marcha una política de cooperación al desarrollo al estilo de la que venían practicando los países occidentales (...)”.

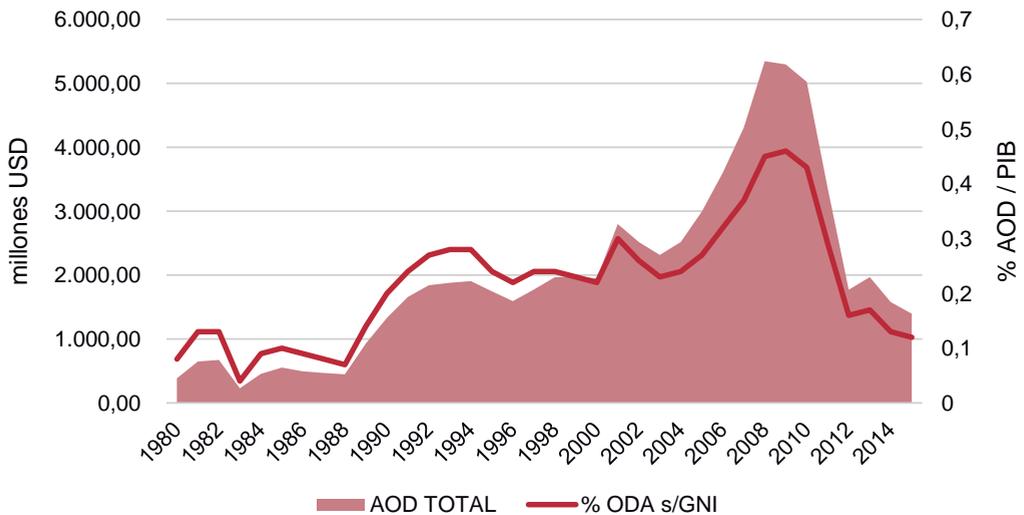
La ayuda versátil de los Gobiernos de Felipe González (1982-1996)

En la segunda mitad de los 80, los Gobiernos socialistas introdujeron diversos cambios institucionales que elevaron el perfil

propio de la ayuda como política pública. En 1986, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional adoptó el primer plan anual de cooperación internacional (PACI), el cual contenía las primeras orientaciones estratégicas plurianuales de la cooperación española. En 1988, se estableció la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y se empezaron a formalizar las relaciones bilaterales de ayuda mediante la firma de Convenios de Amistad y Cooperación.

Como se puede ver en la Figura 1, estos desarrollos institucionales anticiparon un fuerte aumento del presupuesto de cooperación, el cual se multiplicó prácticamente por cuatro entre 1988 y 1992. Fue precisamente entonces cuando España entró en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, pasando a ser plenamente reconocido como un país donante.

Figura 2. La evolución de la ayuda al desarrollo española, 1980-2015: desembolsos de AOD neta (millones de dólares) y porcentaje sobre PIB



Fuente: elaboración propia con datos OCDE (2018).



El decreto por el que se estableció la AECI, atribuyó a la cooperación española tanto el objetivo de promover el crecimiento económico y el progreso social en países en desarrollo, como de favorecer vínculos de comprensión mutua y cooperación entre países desarrollados y en desarrollo.

Según las orientaciones plurianuales contenidas en el PACI de 1987, estos desembolsos debían reportar a España diversos beneficios propios, además de responder a una obligación ética de solidaridad. En este sentido, el decreto por el que se estableció la AECI, atribuyó a la cooperación española tanto el objetivo de promover el crecimiento económico y el progreso social en países en desarrollo, como de favorecer vínculos de comprensión mutua y cooperación entre países desarrollados y en desarrollo. Igualmente, las orientaciones adoptadas por el Congreso de los Diputados en 1992, si bien reconocieron la obligación de España de comprometerse con el 0,7%, no sólo vincularon la ayuda al crecimiento económico de los países en desarrollo, sino también a la paz, la seguridad y la estabilidad internacional, y al refuerzo de las relaciones exteriores españolas. En este sentido, se enunciaron objetivos como el incremento de los intercambios y la presencia política de España, la difusión de la experiencia democrática española,

y la expansión de la cultura hispánica y la economía española.

El Pacto por la Solidaridad y la ayuda durante la era Aznar (1996-2004)

Durante la primera legislatura de José María Aznar, el crecimiento de la ayuda al desarrollo se vio frenado por las restricciones presupuestarias que caracterizaron los años de convergencia financiera previos a la creación del euro. Sin embargo, en su segunda legislatura, el Gobierno renovó su compromiso con el 0,7% y se comprometió con metas intermedias en foros internacionales de la importancia de la Conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo o el Consejo Europeo de Barcelona que sirvió de lanzamiento de la cooperación Euromediterránea. Estos compromisos motivaron un crecimiento de la ayuda a partir de 2000, como se puede ver en la Figura 2, y nuevos desarrollos institucionales como la adopción de la Ley de Cooperación Internacional o el I Plan Director de la Cooperación Española.

Los preámbulos de estas normas reafirmaron la voluntad del país de cumplir con los compromisos adoptados en foros internacionales, la idea de que la ayuda es parte de la política exterior de los países democráticos y el principio de solidaridad como fundamento de esta política pública. Cabe señalar también que las exposiciones de motivos de estos dos textos no recurrieron a argumentos basados en el interés propio de España y el primer Plan Director proclamó la erradicación de la pobreza como el objetivo principal y transversal de toda la cooperación española, buscando explícitamente alinearla con las tendencias internacionales de la comunidad de donantes.

Por otra parte, tanto el Plan como la Ley afirmaban que el impulso a la ayuda española contaba con un amplio consenso político y social. En efecto, cuando el Partido Popular llegó al Gobierno en 1996, todos los partidos políticos con representación parlamentaria habían suscrito formalmente el Pacto por la Solidaridad, un compromiso con el aumento y la mejora del ayuda auspiciado por el movimiento 0,7%.

El compromiso internacional del 0,7% se había convertido en la primera mitad de los 90 en una reivindicación ciudadana considerada un hito en el surgimiento de los nuevos movimientos sociales, posteriores a la transición democrática. Este movimiento comenzó con la recogida de 6.000 firmas por parte de un pequeño grupo informal de personas que reclamaban la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una partida de ayuda equivalente al

0,7% del PIB, en línea con la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 1972. Poco a poco, esta petición atrajo el apoyo de más ciudadanos, ONG y medios de comunicación y derivó en manifestaciones y demostraciones, como acampadas permanentes frente a edificios públicos e incluso huelgas de hambre. Cuando las movilizaciones terminaron en 1996, no solamente los partidos con representación parlamentaria y responsabilidad sobre los Presupuestos generales del Estado habían suscrito el Pacto por el 0,7%, sino que también numerosos representantes en el nivel de gobierno municipal y autonómico habían comprometido sus propios presupuestos respondiendo a las peticiones ciudadanas.

En 1998 y 2002 las evaluaciones de la cooperación española por parte de sus pares del CAD de la OCDE reconocieron el esfuerzo realizado por el país para incrementar su presupuesto de ayuda. Asimismo, elogiaron el establecimiento de la reducción de la pobreza como objetivo transversal de toda la cooperación española y destacaron los compromisos realizados por el Gobierno ante la UE y las Naciones Unidas para alcanzar un nivel de AOD del 0,33% sobre el PIB en 2006 y la adhesión a la iniciativa Copenhague 20/20, según la cual los donantes debían dedicar el 20% de su ayuda a sectores sociales.

Si bien los informes del CAD valoraron muy positivamente los compromisos realizados por España hasta entonces, señalaron también la falta de alineamiento de algunos de sus programas con dichos



El II Plan Director de la Cooperación Española adoptado en 2005 declaró que la erradicación de la pobreza era un imperativo ético.

compromisos. Más concretamente, estos informes cuestionaron la contribución a la reducción de la pobreza de los créditos FAD, los programas de becas y la cooperación cultural. Recomendaban usar más subvenciones y menos préstamos ligados, así como revisar las preferencias geográficas de la ayuda española.

El imperativo ético y la renuncia al interés propio en los Gobiernos de Zapatero (2004-2011)

Cuando Rodríguez Zapatero tomó el poder en el contexto de la guerra de Iraq, considerado el final del consenso español sobre política exterior, decretó la retirada de las tropas españolas en este país y anunció su retorno al multilateralismo. En los años siguientes, la cooperación al desarrollo aumentó su dotación presupuestaria, alcanzando su máximo histórico en 2009, con 5.000 millones de dólares y un 0,46% de peso sobre el PIB. En esa época, se adoptaron dos planes directores y una nueva ley en la que se reforzaba la orientación estratégica de la cooperación hacia la reducción de la pobreza.

El II Plan Director de la Cooperación Española adoptado en 2005 declaró que la

erradicación de la pobreza era un imperativo ético. Con esta perspectiva, la política de cooperación fue rebautizada como política de desarrollo y se anunció su alineamiento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como un aumento progresivo de la AOD que debería alcanzar en el corto plazo una ratio del 0,5% sobre el PIB.

En el año 2006, 10 años después de la adopción del Pacto por la Solidaridad, la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) impulsó un nuevo pacto de Estado contra la Pobreza en el que todos los partidos con representación parlamentaria suscribieron la idea de la ayuda como imperativo ético y afirmaron la importancia de cumplir con los compromisos internacionales asumidos por España en materia de desarrollo a lo largo de su trayectoria democrática. El Pacto incluía también referencias a los ODM, el compromiso de alcanzar el 0,7% antes de 2012 y de reducir los niveles de ayuda reembolsable y ayuda ligada.

Este consenso fue invocado por el propio presidente Rodríguez Zapatero en el preámbulo del III Plan Director, elaborado en 2009 en el contexto de la crisis financiera

internacional, para reafirmar el compromiso de España con la reducción de la pobreza y la necesidad de mantener los niveles de ayuda. El Plan anunciaba también una reforma de la ayuda reembolsable que tuvo lugar en 2010 con la adopción de las leyes del FONPRODE y del FIEM, mediante las cuales la financiación para la internacionalización de la empresa española y la ayuda al desarrollo quedaron definitivamente separadas en dos fondos independientes. El preámbulo de la Ley FONPRODE afirmaba que objetivos tan diferentes requerían instrumentos y recursos humanos específicamente adaptados a la consecución de cada propósito y se apoyaba a las posiciones del PNUD y el CAD de la OCDE contrarias a la ayuda ligada.

Los informes de revisión del CAD de estos años fueron muy positivos con la evolución cuantitativa y cualitativa de la ayuda española. El informe de 2007, además de elogiar el compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB antes de 2012, destacaron el compromiso de España con África Subsahariana, su nueva estrategia de acción humanitaria y el aumento de sus contribuciones multilaterales.

Cuatro años después, el informe de 2011 constató los recortes de ayuda aplicados en los años 2009 y 2010 y los justificó en el contexto de la crisis financiera internacional y su fuerte impacto en España. Más aún, el informe reconocía el compromiso del Gobierno en el mantenimiento de la meta del 0,7% en el horizonte de 2015, así como el fuerte consenso político y social al respecto.

Sin embargo, en ese mismo año, el mismo Gobierno acabaría realizando un recorte adicional de 600 millones de euros en el presupuesto de ayuda.

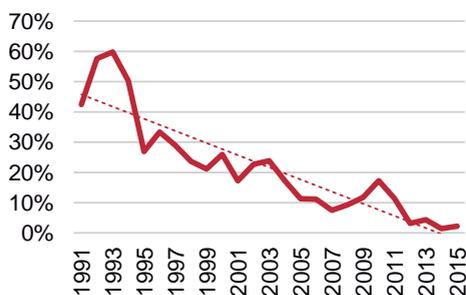
El periodo Rajoy (2011-2015)

La AOD española siguió reduciéndose durante los años de gobierno de Mariano Rajoy, dentro de un ajuste presupuestario más amplio, supervisado por las instituciones europeas e internacionales. Este contexto fue considerado en el preámbulo del IV Plan Director de 2013, firmado por el propio Rajoy, para formalizar la renuncia temporal al objetivo del 0,7%. Por lo demás, el nuevo Gobierno mantuvo la misma narrativa de los planes anteriores basada en la solidaridad y la lucha contra la pobreza y no introdujo ningún cambio legal significativo en el sistema de la cooperación española.

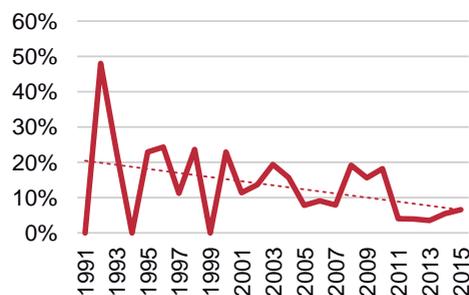
En ese mismo año 2013, el CAD emitió un informe de seguimiento de la revisión entre pares de 2011 en el cual constató el rápido descenso del presupuesto de ayuda española, pero volvió a insistir en la existencia de un compromiso político sobre su recuperación en el largo plazo, cuando el crecimiento volviera a la economía española. Además, el CAD valoró muy positivamente la decisión de dejar de computar préstamos ligados como AOD a partir de 2011. Como se puede observar en la Figura 3, a pesar de la caída de su ayuda en términos absolutos, la cooperación española evolucionaba cualitativamente en el sentido de las recomendaciones de sus pares del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Figura 3. Evolución cualitativa de la ayuda española (% sobre AOD bilateral total española)

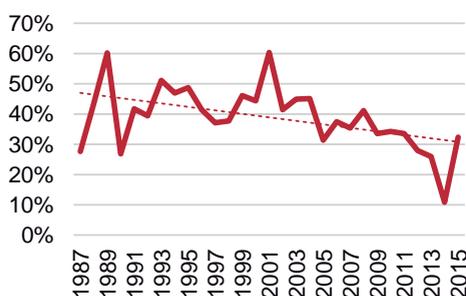
Ayuda reembolsable



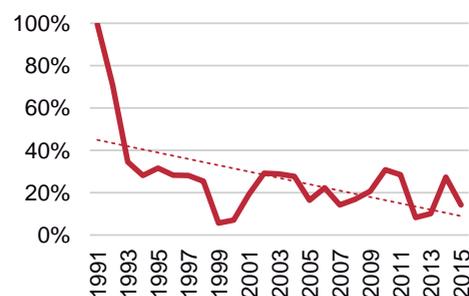
Ayuda ligada



América Latina



Sectores económicos y productivos



Fuente: elaboración propia con datos OCDE (DAC 2, DAC 4).

No obstante, un nuevo informe del CAD publicado en 2016, cuando la AOD española encadenaba cinco años de recortes con un descenso acumulado del 68%, adoptaba un tono ligeramente distinto. El informe destacaba cómo el país se había alejado del esfuerzo medio del CAD, retrocediendo a niveles previos a su ingreso en el mismo y sin ofrecer información clara respecto a su posible recuperación. Más aún, el V Plan Director aprobado en Consejo de Ministros un año después no contenía un preámbulo

como el de las ediciones anteriores y no establecía una visión estratégica de esta política, ni desde el punto de vista cualitativo ni cuantitativo.

El cumplimiento de las normas internacionales como motor de la ayuda española

Del análisis anterior se puede deducir que la narrativa de la política española de cooperación ha evolucionado de forma lineal. En los años 80 y primeros 90, la

ayuda se presentaba como una política versátil, vinculada tanto a obligaciones internacionales como intereses nacionales, mientras que en la segunda mitad de los 90 se abandonan los argumentos basados en el interés propio y el objetivo de reducción de la pobreza dominó el discurso sobre la ayuda. Este discurso se reforzó progresivamente con referencias al principio de la solidaridad, la idea de un imperativo ético universal y diversos acuerdos internacionales.

El rechazo a los intereses económicos y comerciales es probablemente el mejor ejemplo de esta evolución. La promoción de bienes, servicios y profesionales españoles se consideraba un valor añadido de la política de cooperación en sus inicios, compatible con la solidaridad y las obligaciones internacionales. Sin embargo, este enfoque fue omitido en los Planes Directores de la Cooperación Española cuya elaboración se inició en 2000 e incluso explícitamente rechazado en la Ley del FONPRODE en 2010. Los preámbulos de estos planes también evitaron poner en valor la cooperación como instrumento de preservación de lazos culturales, algo que estaba muy presente en el discurso de la ayuda española en sus inicios.

Las estadísticas de la OCDE muestran además que estos cambios en el discurso de la ayuda han tenido consecuencias en su evolución real. Como se puede ver en la Figura 3, España ha reducido drásticamente el peso de la ayuda ligada, la ayuda reembolsable y la ayuda a

sectores económicos y productivos. Estas reducciones continuaron incluso después de la crisis financiera, a pesar del interés en reactivar la economía española por la vía de las exportaciones. También, el porcentaje de la ayuda dedicada a países de América Latina ha descendido mientras desaparecían las referencias a los vínculos históricos de España en el discurso.

Esta evolución, tanto en el discurso como en la práctica de la ayuda, ha estado claramente alineada con las recomendaciones dirigidas a España por sus pares del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y, de hecho, sus informes así lo han reconocido. Los primeros informes del CAD cuestionaban los créditos FAD y la concentración de la ayuda española en América Latina junto con algunos programas claramente orientados a esta región, como las becas y la cooperación cultural. Por el contrario, los informes más recientes han reconocido el cumplimiento de España con la doctrina internacional sobre la ayuda al no computar como AOD los créditos ligados y reforzar la cooperación con África. Todos estos cambios fueron considerados coherentes con el objetivo de reducir la pobreza que ha presidido la cooperación al desarrollo en el cambio de milenio.

Por último, cabe añadir que el comportamiento cumplidor de España ya ha sido señalado en otros trabajos sobre su acción exterior. En el ámbito de la UE, Börzel (2002) caracteriza a España como un *policy-taker* en lugar de un *policy-maker* y Molina (2018) como el buen alumno de



Aunque España nunca alcanzó el objetivo del 0,7%, su esfuerzo presupuestario siempre ha cumplido con las expectativas del CAD. Sus informes iniciales destacaron el crecimiento de la ayuda en términos absolutos y relativos.

la integración europea. Más aún, este comportamiento sería coherente con otros estudios sobre su política de ayuda aun cuando estos han estado por lo general más centrados en analizar su gestión que en identificar sus orientaciones políticas. Alonso (2005), en un estudio sobre la ayuda española entre 1979 y 2003, identificó la falta de compromiso político como una de las razones de sus distintas limitaciones. Larrú y Tezanos (2012), tras analizar la distribución de su ayuda entre 1997 y 2009, concluyeron que España no tenía una estrategia de especialización. Oliví (2011) indicó que la razón de ser de la cooperación española en Vietnam no era ni el interés del donante, ni la necesidad del receptor, sino en el deseo de España de seguir a otros países donantes.

Conclusiones

La paradoja del donante cumplidor

Desde el punto de vista cuantitativo, la ayuda española ha seguido cuatro fases distintas. En sus inicios, durante la transición y los primeros Gobiernos socialistas, la ayuda se situó en torno a los 500 millones

de dólares. Seguidamente, en el paso de los 80 a los 90, la ayuda se multiplicó por cuatro al tiempo que el país ingresaba en el CAD y se mantuvo constante hasta los primeros años 2000. En el nuevo milenio, la ayuda aumentó de manera constante y significativa hasta superar los 5.000 millones de dólares y, finalmente, entre 2011 y 2015, se acumularon recortes hasta volver a niveles de los 80.

Estas fases se solapan con los ciclos políticos de la democracia española e indican ausencia de correlación entre volumen de ayuda e ideología o liderazgo político, lo cual sería coherente con el hecho de que los cambios cualitativos en esta política hayan sido más bien progresivos. Todo ello refuerza además la importancia de los Pactos por la Solidaridad y contra la Pobreza firmados en 1996 y 2006 por todos los partidos políticos relevantes, los cuales a su vez hacían referencia al compromiso internacional del 0,7% y otros elementos de la doctrina internacional sobre cooperación al desarrollo.



En los próximos años cabe esperar, por tanto, una señal más clara de España sobre su voluntad de retomar el nivel de compromiso con el desarrollo que le correspondería por su nivel de renta per cápita.

Aunque España nunca alcanzó el objetivo del 0,7%, su esfuerzo presupuestario siempre ha cumplido con las expectativas del CAD. Sus informes iniciales destacaron el crecimiento de la ayuda en términos absolutos y relativos. Más tarde, los informes elogiaron a los Gobiernos de Aznar y Rodríguez Zapatero por establecer y cumplir metas intermedias en la carrera hacia el 0,7%. Recientemente, cuando la AOD española se ha reducido tan drásticamente, el CAD se ha mostrado comprensivo con la situación financiera española y coherente con las exigencias sobre su déficit trasladadas a España por los mismos socios a través de otros organismos internacionales. Por consiguiente, se puede decir que hasta en su alejamiento del objetivo del 0,7%, España ha actuado hasta ahora conforme a las normas internacionales según la interpretación de sus pares en el CAD. Más aún, la prolongada y acusada caída de la AOD española ha revelado la ausencia de apoyos relevantes a esta

política en el plano doméstico, dado que los valedores tradicionales de la misma, las ONG de desarrollo, han basado su posición exclusivamente en el cumplimiento del 0,7% y otras normas de la comunidad internacional.¹

No obstante, el último informe de este organismo, emitido en 2016, por primera vez indica cierta falta de claridad sobre la recuperación de la ayuda española y fue seguido de un Plan Director, aprobado en 2017, sin referencias a los recursos económicos y sin un preámbulo con una declaración política similar a la de las cuatro ediciones previas. En los próximos años cabe esperar, por tanto, una señal más clara de España sobre su voluntad de retomar el nivel de compromiso con el desarrollo que le correspondería por su nivel de renta per cápita o bien una mayor presión por parte de sus pares del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

¹ Otras normas internacionales citadas en los informes del CAD sobre España son la disciplina de Helsinki sobre ayuda ligada, la iniciativa 20/20 de Copenhague y la Declaración del Milenio.

Referencias

- Alonso, J.A. (2005), "Spanish foreign aid: flaws of an emerging framework", en O. Stokke y P. Hoebink (eds), *Perspectives on European Development Cooperation : Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, Routledge, capítulo 14.
- Arenal, C. del. (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense.
- Börzel, T.A. (2002), *States and Regions in the European Union : Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press.
- Larru, J.M., y S. Tezanos (2012), "Ayuda oficial española al desarrollo: los retos de la especialización geográfica y sectorial", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, nº 3, pp. 889-914.
- Molina, I. (2018), 'Spain in the EU: eager to regain centrality', en J. Pollak, P. Schmidt y M. Kaeding (eds), *The Future of Europe – Views from the Capitals*, Palgrave Macmillan.
- OECD (2018), *OECD Statistics*, <https://stats.oecd.org/>, último acceso 20/XII/2018.
- Olivé, I. (2011), "Newcomers to like-minded aid and donor darlings: the strange case of Spain in Vietnam", *Development Policy Review*, Wiley/Blackwell, vol. 29, nº 6, pp. 749-770.

The EU-Japan Economic Partnership Agreement and the revitalisation of the international economic liberal order

Gabriel Felbermayr

The EU-Japan Economic Partnership Agreement will have significant effects on the bilateral relation and the international liberal economic order.

Summary

The new Economic Partnership Agreement (EPA) between the EU and Japan is the biggest free-trade agreement that the two parties have ever signed. Due to its size it has implications for the rest of the world and for the world trade order. This analysis assesses the prospective magnitude of the EPA and whether it will contribute to revitalise the international liberal economic order.

Analysis

Before analysing the Economic Partnership Agreement (EPA) it is useful to recall how it came about. In 2013 the governments of the EU member states instructed the EU Commission to start negotiating a free trade agreement (FTA) with Japan. At that time, the

negotiations were considered as secondary by both parties to talks with the US: Europe was trying to forge the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and Japan was in the process of finalising the Transpacific Partnership (TPP) with, besides the US, 10 other nations. For both Europe and Japan at least part of the rationale for negotiating an FTA between them was to avoid the TTIP and TPP putting Japanese firms in Europe and European firms in Japan at a competitive disadvantage.

The negotiations were therefore fuelled by the so-called juggernaut theory (Baldwin & Robert-Nicoud, 2015): the negotiation of one FTA increases the incentive for other countries to also negotiate FTAs in order to avoid being crowded out. The result is a network of FTAs that links all relevant trading nations; indeed, under certain conditions (eg, in the absence of restrictive rules of origin) such a network would be as good as universal free trade. So, in 2013 it seemed as



When two large economies enact a trade agreement they affect other trading nations through the implied changes in the structure of international trade.

if, soon enough, the former Triad powers –the US, Japan and Europe– would be connected through a complete network of FTAs. Some even talked about a novel multilateral order that could emerge from the combination of these three agreements.

In late 2016 the election of Donald Trump as US President halted the process, at least temporarily. This drove the EU and Japan towards a faster completion of their own negotiations. The EU-Japan Economic Partnership Agreement (EU-Japan EPA) was formally signed on 17 July 2018 and the ratification process started, with the accord coming into force on 1 January 2019.

How significant is the EU-Japan EPA?

In international trade politics, size matters. When two large economies enact a trade agreement they affect other trading nations through the implied changes in the structure of international trade and through the application of new rules, which may well inspire others to follow.

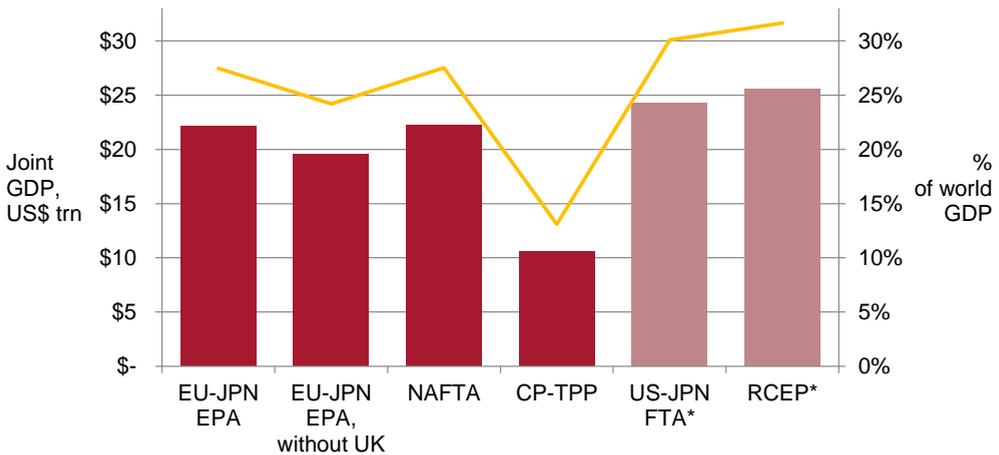
How big is the FTA? One way to measure it is to look at the joint GDP of the signatories.

The relevance for the world trade system is best studied using current US\$ (or any other currency) instead of measures using purchasing power parities. Through this lens, the FTA certainly is very large: as of 2017 it covers a joint gross domestic product (GDP) of more than US\$22 trillion, or 27.5% of the world total (see Figure 1). The EPA is only marginally smaller than the joint GDP of NAFTA, the North American FTA that will, once parliaments have ratified the revised agreement, change its name to USMCA, the US-Mexico-Canada Agreement. The latter is around twice as large as the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CP-TPP) that brings together 11 countries including Australia, Canada, Japan and Mexico. The EU-Japan EPA is somewhat smaller than the projected US-Japan agreement, which would account for around 30% of the world's GDP, and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement, which seems almost concluded and would bring the 10 ASEAN (Association of South-East Asian Nations) together with six regional powers, including Australia, China, India, Japan and South Korea. Should the UK leave the EU, the GDP

covered by the EU-Japan EPA would drop to US\$19.5 trillion. In sum, the EU-Japan EPA is large, but it has important competitors

in the global race, some of which have the potential to profoundly influence global trade governance discussions.

Figure 1. Joint GDP and share in world GDP, selected FTAs



(*) Not yet concluded.

Source: the author, based on data from the World Bank referring to 2017.

In terms of trade volume covered, the EU-Japan EPA is relatively small. Figure 2 shows that in 2017 EU goods exports to Japan amounted to US\$67 billion, or 0.5% of the world total; the opposite direction saw a trade flow worth US\$77 billion, or 0.6% of

world exports. Services exports amounted to US\$34 billion and US\$30 billion, respectively. In total, the EU-Japan EPA covers trade worth approximately US\$209 billion, or 1.2% of world trade, not accounting for intra-EU trade flows.

Figure 2. Trade in the Triad

Exporter	Importer	Goods		Services		All trade	
		US\$ bn	% of world	US\$ bn	% of world	US\$ bn	% of world
EU	World	2,123	15.2	935	24.6	3,057	17.3
EU	Japan	67	0.5	34	0.9	102	0.6
EU	US	419	3.0	241	6.4	660	3.7
Japan	World	698	5.0	174	4.6	872	4.9
Japan	EU	77	0.6	30	0.8	107	0.6
Japan	US	135	1.0	44	1.2	179	1.0
US	World	1,546	11.1	752	19.8	2,299	13.0
US	EU	283	2.0	231	6.1	514	2.9
US	Japan	68	0.5	44	1.2	112	0.6
World	World	13,929		3,792		17,721	

Note: services trade is 'total services'; goods trade pertains to 2017; services trade to 2016; and intra-EU trade is excluded.
Source: WTO.

To the extent that the EU-Japan EPA has implications not just for the bilateral but also for the overall trade of its signatories –for instance, because it implies changes to governance structures which apply multilaterally– it has systemic relevance. If it only concerns bilateral market access, its systemic relevance is likely to be minor, since, as we have seen, relative to world trade, EU-Japan trade flows are small. Some elements of the agreement have implications for EU and Japanese exports to the entire world. Looking at total EU and Japanese exports to the entire world, the EPA appears to be quite relevant systemically: the EU accounts for around 15% of world goods

exports and 25% of world services exports, while Japan accounts for around 5% in both goods and services exports.

Moreover, both regions are important sources of foreign direct investment (FDI). According to the EU Commission in 2016 the Japanese FDI stock in the EU was worth around €206 billion. The EU's FDI stock in Japan stood at €83 billion. Thus, the EU accounted for around 34% of total Japanese outward FDI while European investment in

Japan, at 1.1% of the total, is relatively negligible as a share of total European outward FDI.

The numbers suggest that the EU and Japan follow different modes of servicing foreign markets. European firms serve the Japanese markets primarily via exports while Japanese firms have strong production capacities in Europe.

How innovative is the EU-Japan EPA

Clearly, how influential the FTA is for the world trade order depends not only on the combined size of the partners but also on the ambition in the text. Moreover, the extent to which the agreement matters systemically depends on whether its provisions are bilateral in nature (ie, bind each party only with regard to the other) or multilateral (ie, affect the way business is conducted relative to all trade partners).

There is no doubt that the agreement is among the most modern and most comprehensive to have recently entered into force. Its text has 23 chapters and a long list of annexes. Felbermayr *et al.* (2019) argues that the EU-Japan EPA shares textual, contextual and substantive similarities with the EU-Korea FTA, which entered into force in 2011; this view is also that of Chowdhry *et al.* (2018) and Dreyer (2018). While this means that the agreement is relatively standard in many of its provisions, it also offers the opportunity to predict its possible effects because the EU-Korea agreement has been studied extensively.

However, the EPA goes beyond classic areas of market access. The careful analysis of Chowdhry *et al.* (2018) concludes that the agreement 'establishes an ambitious

framework to further liberalize and better organize trade, covering goods, services, intellectual property and investment, tariff- and non-tariff measures, and regulatory cooperation'. Indeed, due to the sheer size of the partners, and given its depth and breadth, one can expect the agreement to project its size onto the world trading system. This is particularly true in the areas of corporate governance, SMEs and climate change, where the parties have broken new ground by implementing new provisions. The latter apply multilaterally, ie, not exclusively on the bilateral relationship but to all trade partners. Therefore, it is correct when Chowdhry *et al.* conclude that the 'EPA is set to become a benchmark for future trade agreements'.

However, there is, as always, room for further improvement. In particular, this is true in the areas of investment protection and data flows. Undeniably, the agreement was concluded under substantial political pressure due to the US termination of the TPP process and the stalemate reached between the EU and the US over the TTIP.

The agreement contains provisions to promote and facilitate bilateral investment, eg, commitments on national and MFN treatment. It also forbids an extensive list of performance requirements as conditions for establishing or operating enterprises in the goods and service sectors. However, the agreement does not include the new Investment Court System (ICS) that the EU uses to replace the traditional Investor State Dispute Settlement (ISDS) tribunals. Had



Free-trade agreements such as the EU-Japan EPA are often criticised because they may give rise to potential trade diversion effects that harm trade partners.

Japan accepted the new European model, the ICS would have registered an important boost that would have resonated in many parts of the world. However, talks about investment protection continue.

Many services are very data intensive. This is true for financial services, telecommunications and logistics, where trade flows between the EU and Japan are very substantial. In July 2018 the EU and Japan concluded talks to recognise each other's personal data protection regimes as equivalent. This mutual adequacy decision is important in ensuring that the EU's new data protection rules under the General Data Protection Regulation (GDPR) do not disrupt the Union's services trade with Japan. The mutual recognition agreement (MRA) was deliberately separated from the trade agreement; nonetheless, its existence is crucial as services trade and data flows are strongly complementary; without the MRA, the EU-Japan EPA would be void in many service industries.

Yet the EPA text contains no language guaranteeing the free flow of data, allegedly

because the EU's members were unable to agree on a common position. This potentially puts EU businesses at a disadvantage as the recently concluded CP-TPP agreement between Japan, Canada and many other members of the Asia-Pacific contains such provisions. Moreover, the adequacy decisions are unilateral and can be revoked at very short notice: there is no real legal certainty.

Effects on insiders and outsiders

Free-trade agreements such as the EU-Japan EPA are often criticised because they may give rise to potential trade diversion effects that harm trade partners. This is a serious argument that goes back to Jacob Viner's book *The Customs Union Issue* of 1952. However, as discussed in the introduction, it is exactly the threat of trade diversion that gives rise to a juggernaut effect: other countries face incentives to conclude FTAs; the denser the global network of bilateral trade agreements, the closer the world is to multilateral free trade.

In order to assess the effect of the EU-Japan EPA on third countries, one has to turn to



Its CGE model considers TFP increases by trade liberalisation, labour supply in response to real wage and capital accumulation by investment.

quantitative impact assessments. A number of studies have provided insights. The EU's Directorate General for Trade published a quantitative study in 2010 conducted by Sunesen *et al.* (2010) that assessed the impact of bilateral barriers to trade and investment between the EU and Japan. The assumed trade cost shocks were mainly informed by expert judgments, while the more recent study by Felbermayr *et al.* (2019) employs a more rigorously data-driven approach. Benz & Yalcin (2015) stress the importance of intra-industry trade and labour market frictions, but they have little to say on third-country effects. The European Commission (2016) presented yet another study, which relies strongly on dynamic gains from trade, where substantial uncertainties pertaining to model choice and calibration exist, so that the effects are likely to define upper bounds. There is also a quantification conducted by the Cabinet Office of Japan (2017). Its CGE model considers TFP increases by trade liberalisation, labour supply in response to real wage and capital accumulation by investment. Again, given the reliance on dynamic gains from trade, the

results may identify upper bounds. Finally, Kawasaki (2017) uses the GTAP model to measure the impact under the assumption that tariff rates go to zero immediately and non-tariff barriers (NTBs) are reduced by 50%.

The following discussion draws on the results of Felbermayr *et al.* (2019), whose qualitative predictions are comparable to other studies. The advantage of Felbermayr *et al.* (2019) is that the work has been through the peer-review process of an international academic journal. The study finds that the largest gains for Europe are to be found in the agri-food sector, while in Japan various manufacturing sectors are bound to benefit the most, followed by services. In absolute terms Japan and the EU reap very similar welfare gains, but relative to the baseline Japan's gains are three times as large as Europe's. The study also finds that the structure of Japanese regional value chains changes as firms source more from Eastern Europe but less from ASEAN countries. This, in turn, implies that some ASEAN countries could lose out as a consequence of the agreement.

Figure 3. Real income changes by regions (%)

	S1	S2	S3		S1	S2	S3
Japan	0.31	0.27	0.31	Europe, n.e.c.	0.00	0.00	0.00
UK	0.11	0.01	0.11	India	0.00	0.00	0.00
RoEU	0.10	0.10	0.10	Middle East	-0.00	-0.00	-0.00
Germany	0.08	0.08	0.07	Africa	-0.00	-0.00	-0.00
France	0.07	0.07	0.07	Latin America	-0.00	0.00	0.00
Italy	0.06	0.06	0.07	ASEAN, n.e.c.	-0.00	-0.00	-0.01
Vietnam	0.01	0.01	0.00	Malaysia	-0.01	-0.01	-0.01
Rest of World	0.01	0.01	0.01	China	-0.01	-0.01	-0.01
Oceania	0.01	0.00	0.00	Singapore	-0.01	-0.00	-0.01
Philippines	0.00	0.00	0.00	South Korea	-0.01	-0.01	-0.01
US & Canada	0.00	0.01	-0.00	Thailand	-0.02	-0.02	-0.02
Indonesia	0.00	0.00	0.00	Taiwan	-0.03	-0.02	-0.03
World	0.05	0.04	0.05				

Note: S1 simulates the EU-JPN EPA taking the global trade governance system as given by 1 January 2018; S2 simulates the EU-JPN EPA under the assumption that the UK separates from the EU under a hard Brexit; and S3 simulates the EU-JPN EPA based on a world with a ratified CP-TPP.

Source: Felbermayr *et al.* (2019).

Figure 3 shows how the real income (ie, real GDP *per capita*) of various countries and regions is affected by the EU-Japan EPA. It shows three scenarios: S1 reflects the state of the world as of 1 January 2018; S2 modifies the baseline by assuming that a hard Brexit has occurred and that the UK is no longer part of the EU; and S3 does not assume a Brexit but allows for the CP-TPP deal to be fully implemented. There are a number of important insights. First, the EU-Japan EPA increases real income

in Japan and in the EU, regardless of the scenario. Secondly, the quantitative effects are relatively small. Real *per capita* income is expected to rise by around 0.3% in the long-run. This is a permanent income gain, but it is clear that other trade agreements such as the TTIP for the EU or the full TPP (ie, including the US) would have boosted income by more. Third, the agreement does hurt outsiders, in particular in Asia, but the effects are small and, most likely, not statistically distinguishable from zero.



The EU-Japan EPA does not hurt outsiders in any substantial way, but it does benefit the insiders.

The conclusion, therefore, is that the EU-Japan EPA does not hurt outsiders in any substantial way, but it does benefit the insiders. From that perspective, it rather incentivises further free trade agreements, such as a deepening of Asian integration through RCEP and the conclusion of FTAs between ASEAN countries and the EU. In sum, it revitalises the liberal world trading system rather than undermining it.

Beyond the EU-Japan EPA

However, despite the positive symbolism of the new agreement and its very real economic benefits, one might question how eager the parties to the EPA really are to uphold the liberal international order. With regard to the EU, one cannot but notice the difference between the official communication and actual trade policy actions. Only recently a number of initiatives have made it harder for Asian exporters, including Japan, to serve the EU market. One particularly blatant example is the new safeguard tariffs on steel and aluminium imports, matching the infamous tariffs that US President Trump has imposed by claiming national security concerns and

relying on US 'Section 232' –albeit for imports above recent historical levels–. The EU applies its duties on all trade partners, without exception, even if it has free-trade agreements in place as with Korea and Japan.

Secondly, Brussels' new directive for renewable energy (RED II) risks holding up trade talks with ASEAN, a fast-growing region and an important backyard for the Japanese economy. The threat of indiscriminate banning of sustainable biofuels from palm oil produced in ASEAN countries will almost certainly trigger legal actions against the EU before the WTO.

Third, a technical piece of regulation called the Goods Package is quite likely to increase the cost of exports to the EU from all over the world and to provoke new trade disputes. The drafting of the new legislation has the laudable intention of protecting EU consumers against 'unsafe' products, but by assuming that all locally produced goods are safe and all imports are unsafe, it is directly discriminatory. The point is that the Goods Package, if it becomes law, will

subject almost every parcel to meaningless inspections even with compliant importers. This will be particularly painful for small-scale exporters, which the EU-Japan EPA tries to activate.

These issues and many more –such as the recent imposition on shaky grounds of anti-dumping duties on rice or on e-bikes by the EU– dilute the message of the EU-Japan EPA. Indeed, since 2013 EU imports have grown from €2193 billion to €2494 billion (a 14% rise), while tariff income as recorded by the EU Commission has grown from €20.2 billion to €25.4 billion (a 26% increase). The weighted average tariff is still low, but it has risen over the past few years despite the new trade agreement.

The overall message is therefore that the EU is pushing landmark deals, such as the one with Japan, but at the same time is becoming more inward-looking and protectionist itself. Thus, while the EU-Japan EPA certainly contributes to reaffirming the EU as an active player in the world of international trade that is able to conclude important trade agreements, there are other actions that continue damaging the EU's credibility as a defender of the liberal international economic order.

Conclusion

The EU-Japan EPA is one of the largest FTAs ever signed and ratified. Both parties benefit economically while the effects on outsiders are very small. However, the more important point about the EPA is that it sends a strong signal in favour of a rules-based international

order that places cooperation and a positive-sum logic above a transactional zero-sum approach.

While the agreement is an achievement to celebrate, one should not shy away from some sobering facts that invite further action. First, the agreement covers a very substantial share of world GDP but it will very soon be overtaken by yet bigger regional trade agreements. Secondly, the parties must continue to work on innovative rules for global governance. This is particularly true in the areas of investment and data flows.

References

- Baldwin, R., & F. Robert-Nicoud (2015), 'A simple model of the Juggernaut effect of trade liberalisation', *International Economics*, nr 143, p. 70-79, https://www.academia.edu/32872529/A_simple_model_of_the_juggernaut_effect_of_trade_liberalisation.
- Benz, S., & E. Yalcin (2015), 'Productivity versus employment: quantifying the economic effects of an EU-Japan Free Trade Agreement', *The World Economy*, nr 38, p. 935-961, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/twec.12205>.
- Cabinet Office of Japan (2017), 'Economic analysis on the impact of Japan-EU EPA (Nichii- EU EPA tou no Keizai Kouka Bunseki)', technical report, Cabinet Office of Japan. Chowdhry, S., A. Sapir & A. Terzi (2018), 'The EU-Japan Economic Partnership Agreement', European Parliament.

-
- Dreyer, I. (2018), 'EU-Japan EPA text analysis – Easy on the ambition?', <http://borderlex.eu/eu-japan-epa-text-analysis-easy-on-the-ambition/>.
- European Commission (2016), 'Trade sustainability impact assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan, Final Report', technical report, European Commission, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154522.pdf.
- European Commission (2018), 'The economic impact of the EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA)', <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement/>.
- Felbermayr, G., F. Kimura, T. Okubo & M. Steininger (2019), 'Quantifying the EU-Japan Economic Partnership Agreement', *Journal of the Japanese and International Economies*, forthcoming.
- Kawasaki, K. (2017), 'Emergent uncertainty in regional integration – Economic impacts of alter-native RTA scenarios', GRIPS Discussion Paper nr 16-27.
- Sunesen, E., J. Francois & M. Thelle (2010), 'Assessment of barriers to trade and investment between the Eu and Japan. Final report prepared for the European Union (DG Trade)', technical report.
- Viner, J. (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.

Inmigración en España: una nueva fase de llegadas

Carmen González Enríquez

Tras unos años de frenada por la crisis económica, la inmigración hacia España vuelve a adquirir una notable intensidad.

Resumen

Los inmigrantes representan ya un 14% de la población española y la quinta parte de la población de entre 25 y 49 años. Su aumento reciente se debe a la recuperación del mercado de trabajo pese a que el paro sigue siendo mayor entre los inmigrantes. Sólo una pequeña parte de ese aumento se debe a la inmigración que llega a través de pateras o del cruce irregular en Ceuta y Melilla.

Análisis

Tras un período de intenso crecimiento de la migración hacia España, en el que el país recibió un saldo neto de más de 6 millones de migrantes, la crisis económica produjo, con retraso de varios años, un

descenso en las llegadas de inmigrantes y un aumento de su retorno a los países de origen o su traslado a terceros países, a la vez que provocaba un aumento de la salida de jóvenes autóctonos españoles. En conjunto, en comparación con el movimiento previo de entrada, este período en que el país experimentó un saldo migratorio negativo fue pequeño tanto en volumen como en duración, aunque existen dudas fundadas sobre su reflejo en los actos administrativos (registro padronal) que nutren las estadísticas migratorias nacionales.¹ El descenso afectó a menos del 10% de los inmigrantes residentes en España y su duración se limitó a los años 2012 a 2016. Desde 2017, España recuperó saldos migratorios positivos (inmigraron más personas que las que emigraron), en un proceso que está indudablemente unido a la recuperación de la creación de empleo.

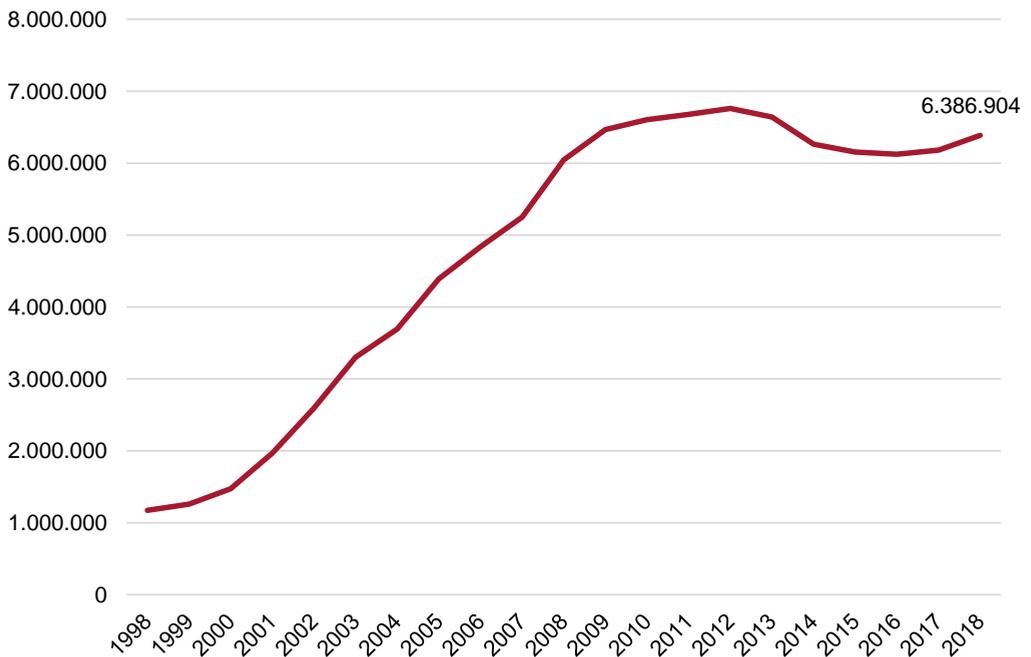
Esta evolución positiva del mercado de trabajo explica también la reducción de la

¹ Hay amplia evidencia de un sub-registro de las salidas, especialmente de aquellos inmigrantes que ya habían accedido al estatus de permiso permanente o a la nacionalidad española, lo que les exime del requisito de renovar su inscripción padronal cada dos años. También la emigración de españoles autóctonos está infra-registrada; probablemente la cifra real exige multiplicar por tres la recogida en las estadísticas. Ver "Debilidades de la emigración española".

emigración de españoles. En continuación de la tendencia detectada en los años anteriores, el saldo pasó a ser en 2018 casi neutro, en concreto de -1.700 personas en el primer semestre de 2018. Buena parte de los que emigran desde

España con nacionalidad española son inmigrantes nacionalizados, muchos de ellos acompañados por sus hijos nacidos ya en España que han obtenido la nacionalidad española.

Figura 1. Evolución del número de inmigrantes residentes en España, 1998-2018



Los datos tienen fecha del 1 de enero de cada año y, por tanto, reflejan lo ocurrido durante el año anterior. Se considera inmigrante al nacido fuera de España, al margen de cuál sea su nacionalidad de origen o actual.

Fuente: Estadística del Padrón continuo, INE.

Los datos más recientes, los provisionales del INE con fecha 1 de julio de 2018, muestran un saldo migratorio positivo en el primer semestre de 2018 que multiplica por 2,3 el del mismo período del año anterior, en concreto, un saldo de 122.000 frente a los 53.000 del primer semestre de 2017. Suponiendo que el segundo semestre haya tenido un comportamiento semejante al primero –los datos definitivos no están aún publicados–, esto implicaría un saldo positivo total en 2018 de 244.000 personas

migrantes (de nacionalidad extranjera). El cambio es el resultado de un aumento de las entradas (un 23% más) y una disminución de las salidas (un 16% menos), y supone un retorno a la fase de intensa recepción de inmigrantes. En conjunto, los inmigrantes (definidos por su origen y no por su acceso a la nacionalidad española) representan ya un 14% de la población total, la quinta parte (el 21%) de la población de entre 16 y 44 años y casi la cuarta parte (el 24%) en el grupo de edad de 30 a 34 años.

Figura 2. Inmigrantes en la población española total, 2018

Enero de 2018	Total	0-15 años	16-44 años	45-64 años	65 años y más
Población española total	46.722.980	7.392.864	17.167.078	13.254.887	8.908.151
Inmigrantes	6.386.904	413.141	3.617.664	1.866.690	489.409
% Inmigrantes	14	6	21	14	5

Fuente: Estadística del Padrón continuo, INE.

Figura 3. Porcentaje de población inmigrante en los grupos centrales de actividad laboral, enero de 2018 (%)

Edad	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54
%	20	22	24	23	20	18	15

Fuente: Estadística del Padrón continuo, INE.

Por orígenes, destaca el aumento en los últimos años de la población marroquí, que antes de la crisis tenía un tamaño semejante

al de la rumana, pero que ahora la supera claramente.

Figura 4. Principales orígenes de los inmigrantes en España, 1 de enero de 2018 (grupos con más de 100.000 habitantes)

País	Nº de inmigrantes
Marruecos	825.674
Rumanía	593.532
Ecuador	404.414
Colombia	394.431
Argentina	256.071
Venezuela	255.071
Reino Unido	248.824
Francia	203.556 (1)
Perú	201.993
China	195.345
Bolivia	171.399
Alemania	167.901
Cuba	141.348
Brasil	131.072
Italia	125.297
Bulgaria	115.456
Ucrania	106.109

(1) Aproximadamente la mitad de los nacidos en Francia son hijos de migrantes españoles.

Fuente: Estadística del Padrón continuo, INE.

No está claro a través de qué mecanismos legales se produce la entrada de esta nueva ola de inmigración. La inmigración irregular detectada en frontera (de la que se habla más adelante) supone sólo una parte pequeña de ese aumento de las llegadas, mientras que, por otro lado, no se han abierto nuevos canales de inmigración

legal. En concreto, el Catálogo de Puestos de Dificil Cobertura que, en teoría, debería ser la principal vía legal para la llegada de inmigración regular, tiene, desde la crisis, un listado muy estrecho de profesiones para las que estaría justificada la llegada de nuevos inmigrantes. Supuestamente los nuevos migrantes laborales deberían llegar

sólo a esas actividades. En la actualidad, en el Catálogo constan únicamente oficios relacionados con la marina, el deporte profesional y muy poco más, lo que muestra que no está cumpliendo el papel que se le asignó en su creación en 2004. Pero si la nueva migración no utiliza la vía del Catálogo,² ¿cuál es la vía de entrada? En el caso de la inmigración comunitaria, que representa un 28% del total de la población inmigrante, el derecho a la libertad de movimiento y residencia facilita esa migración, aunque existen restricciones administrativas destinadas a asegurar que los inmigrantes comunitarios cuenten con medios de vida en el país.

La vía de la reagrupación familiar puede explicar una parte del aumento en el número total de inmigrantes. Durante el año 2017 se concedieron un total de 65.000 nuevos

permisos de residencia a inmigrantes no comunitarios y la mitad de ellos (33.000) corresponden a reagrupaciones familiares. Mucho más numerosa es la entrada por la vía de la reagrupación familiar con ciudadanos comunitarios (en su mayoría anteriores migrantes ya nacionalizados), que afectó a casi 100.000 personas en 2017. Pero, junto a esto, puede estar repitiéndose la situación vivida antes de la regulación extraordinaria de 2005, es decir, un flujo importante de entradas por vías irregulares, sobre todo como turistas que sobrepasan el período de estancia máxima (tres meses). De hecho, la comparación entre los datos del Padrón (extranjeros empadronados no comunitarios) y los del Ministerio de Interior (permisos de residencia en el Régimen General, el que se aplica a los no comunitarios) muestran un desfase de más de 600.000 personas.

Figura 5. Comparación entre empadronados y permisos, 2018

Empadronados extranjeros de países extracomunitarios (a 1 de enero de 2018)	2.750.911
Permisos de residencia en el Régimen General (a 31 de diciembre de 2017)	2.113.120
Diferencia entre empadronados y permisos (total y % sobre empadronados)	637.791 (23%)

Fuente: elaboración propia.

² Existe otra vía de migración laboral regular, la gestionada a través del llamado Contingente. Este se destina básicamente a trabajos temporales en la agricultura, y los migrantes que entran por esta vía no suelen registrarse en el Padrón porque su estancia es más breve que la necesaria para el empadronamiento. En 2019 se prevé la entrada de 17.000 inmigrantes contratados para las tareas agrícolas relacionadas con la fresa y otras frutas.

Esto no implica necesariamente que, como se deduciría de estos datos, casi uno de cada cuatro inmigrantes no comunitarios se encuentre en España de forma irregular. Es posible que el número de inmigrantes empadronados sobrestime su cifra real: hay evidencia de este tipo en lo que respecta al mayor grupo, el formado por los inmigrantes marroquíes. En este caso, por ejemplo, el número de niños y adolescentes de nacionalidad marroquí cursando estudios obligatorios (Primaria y ESO) es la mitad que el número de niños entre cinco y 14 años de esa nacionalidad empadronados en España. Puesto que no hay ningún indicio de inasistencia escolar masiva de niños marroquíes en esas edades, este desajuste sólo puede significar que su registro padronal no corresponde con su estancia real en España. Algo semejante puede estar ocurriendo con otros grupos de inmigrantes, que podrían estar esforzándose por mantener su registro padronal (renovándolo cada dos años) pese a no vivir en España, con el objetivo de mantener su derecho a una regularización futura. En cualquier caso, esta diferencia de 600.000 personas resulta preocupante y exige mayor investigación.

Respecto a los migrantes de origen comunitario, el número de permisos de residencia en vigor (3.124.950) es mucho mayor que el de extranjeros nacionales de la UE empadronados en la misma fecha (1.983.780),³ lo que implica que más de un millón de ciudadanos comunitarios

han obtenido un permiso de residencia en España que ya no usan, quizá porque la situación económica en sus países ha mejorado o quizá porque, como ocurre con los británicos, el temor al *Brexit* y la pérdida de su capacidad adquisitiva por la devaluación de la libra impulsa a algunos a volver a su país. En este desajuste destacan los rumanos: el número de permisos (1.030.000) casi duplica el de empadronados (585.000).

Un elemento que añade confusión al paisaje de las cifras es la decisión tomada en julio del 2018 de no exigir el empadronamiento a los inmigrantes para acceder a la sanidad pública. Sin este incentivo (el acceso a la sanidad), es probable que muchos inmigrantes no den el paso de acudir al registro municipal (empadronarse es un trámite gratuito) o no se molesten en renovar su inscripción padronal, lo que disminuye la verosimilitud de las estadísticas de población. Esto no sólo afecta al Padrón sino a otras fuentes de gran importancia que se basan en él, como la Encuesta de Población Activa.

La inmigración extracomunitaria que ha llegado a España en las últimas dos décadas es básicamente económica y de primera generación, formada por adultos jóvenes en busca de un empleo, pero en este período se ha formado ya una segunda generación de hijos de migrantes (nacidos en España o a su vez inmigrados

3 Los datos del Padrón se oficializan al 1 de enero de cada año, mientras que los de Permisos lo hacen al 31 de diciembre del año anterior. En este caso, la fecha de referencia es el 31 de diciembre de 2017 y el 1 de enero de 2018, es decir, a efectos estadísticos se trata de la misma fecha.



El abandono escolar es el doble entre los adolescentes nacidos fuera de España (33%) que entre los nacidos en España (16%).

en su infancia o adolescencia) cuyo éxito profesional será la clave de su integración social. Resulta imposible evaluar con precisión el tamaño de esta segunda generación de migrantes: los nacidos en España, especialmente los latinoamericanos, adquieren muy pronto la nacionalidad española y su volumen resulta indetectable en las estadísticas de población. Tampoco las estadísticas educativas permiten estimar su tamaño, salvo en el caso de los niños o adolescentes que mantienen la nacionalidad de origen propia o de sus padres.

Respecto a sus resultados educativos, el informe PISA, que evalúa en los países de la OCDE los niveles de conocimiento y destrezas de los adolescentes de 15 años, en España no diferencia resultados en función del origen de los padres, de modo que los hijos de británicos, franceses, senegaleses o ecuatorianos aparecen en un solo grupo, y eso hace imposible

detectar dificultades específicas y afinar el diagnóstico. A pesar de esto, existen indicios que hacen temer por la futura integración laboral de las segundas generaciones de inmigrantes: algunos estudios muestran que su tasa de abandono escolar es mucho más alta que la de los españoles autóctonos y que sus aspiraciones formativas son más bajas. En concreto, el abandono escolar es el doble entre los adolescentes nacidos fuera de España (33%) que entre los nacidos en España (16%). El abandono es intenso especialmente entre los adolescentes masculinos extranjeros:⁴ un 41,5% dejó sus estudios sin completar la ESO o sin seguir después de ella en Formación Profesional o Bachillerato.⁵ Estos datos resultan preocupantes porque todas las evidencias muestran que el paro en España, como en Europa en general, se concentra en los varones de menor cualificación, un grupo al que se verían abocados estos migrantes de segunda generación que han abandonado

4 Los hijos de inmigrantes latinoamericanos acceden a la nacionalidad española muy rápidamente, de modo que pocos de ellos están en este grupo de adolescentes de nacionalidad extranjera.

5 S. Carrasco, J. Pamiés y L. Narciso (2018), "Abandono escolar prematuro y alumnado de origen extranjero en España. ¿Un problema invisible?", *Anuario CIDOB de la Inmigración*. En el mismo Anuario, Arcarons y Muñoz analizan el "Paro y temporalidad de los inmigrantes que llegaron a España durante la infancia".



La llamada “ruta occidental” del Mediterráneo, la que se dirige a España, se ha convertido en el principal canal de entrada a la UE de migración irregular detectada en frontera.

los estudios. Por otro lado, la experiencia de los países europeos con historias migratorias más antiguas que la española señalan que la integración de las segundas y siguientes generaciones es más compleja que la integración de la primera porque las expectativas de sus miembros son diferentes y porque el tipo de empleo que permitió la ocupación de la primera generación puede haber desaparecido cuando la segunda llega a la edad activa. Desde que España se convirtió en un país de inmigración (aproximadamente desde finales del siglo pasado), el paro ha sido mayor entre los inmigrantes que entre los autóctonos por diversas razones (su formación, sus redes sociales, la preferencia de las empresas en igualdad de condiciones...), pero los resultados educativos actuales indican un peligro de que esta desigualdad se acentúe en el corto y medio plazo, lo que a su vez podría alimentar el rechazo social hacia la población inmigrante.

Pese al aumento sustancial de la migración que llega por vías regulares –como la que

entra con un visado de turista, aunque parte de ella se convierta después en irregular– el foco de los medios de comunicación está puesto en el flujo mucho menor de inmigrantes que llegan de forma irregular a través del Mediterráneo o saltando las vallas de Ceuta y Melilla, un flujo que ha tenido importantes consecuencias en la opinión pública y en la política interna. La llamada “ruta occidental” del Mediterráneo, la que se dirige a España, se ha convertido en el principal canal de entrada a la UE de migración irregular detectada en frontera. Las cifras de 2018 (65.000 llegados por mar o a través de Ceuta y Melilla) son las mayores en la historia contemporánea de España, muy superiores a las que causaron el anterior pico en el volumen de entrada irregular en 2005 y 2006 (llegadas a Canarias y a Ceuta y Melilla). En términos europeos esta llegada de 65.000 personas en un año es una cifra pequeña cuando se compara con los flujos de entrada irregular en Grecia o Italia en años anteriores (2015 a 2017), pero eso no disminuye la alarma que provoca tanto en España como en la UE.



Entre los demandantes de asilo destacan los venezolanos (un 35% del total), cuya huida del país se ha dirigido sobre todo a Colombia, Perú, EEUU y España.

En contra de lo que podría pensarse, el aumento de las llegadas a España no es consecuencia del cierre de la vía libia hacia Italia: los orígenes nacionales de los inmigrantes son diferentes, con predominio en el caso español de los provenientes del Magreb y especialmente de Marruecos. La causa de este aumento de llegadas desde Marruecos parece ser el resultado de varios elementos: el anuncio reciente de la reimplantación del servicio militar obligatorio, la fuerte sequía de 2017, la represión de las protestas en la zona del Rif y la creciente frustración de las expectativas de la juventud. Por otra parte, el hecho de que gran parte de la inmigración irregular llegada por mar proceda de Marruecos y Argelia facilita la gestión de España gracias a los acuerdos de devolución con ambos países (aunque no siempre funcionen perfectamente). No ocurre lo mismo con los que proceden de países subsaharianos (el grueso de los que llegan por Ceuta y Melilla y parte de los llegados por mar), ante los cuales España se encuentra con el mismo problema que frena el control de los flujos

migratorios en toda Europa, la escasez de acuerdos de readmisión con sus países de origen.

Especialmente difícil resulta la gestión en relación con los menores inmigrantes no acompañados (MENA), que no pueden ser devueltos salvo en condiciones de máximas garantías respecto a su acogida en origen. España atendía a finales del 2018 a unos 11.000 MENA, el 70% de ellos marroquíes, y su atención ha causado la saturación de los centros dedicados a su atención y problemas de gestión política en la relación entre las diferentes administraciones (local, autonómica y central). Por otra parte, los servicios españoles implicados en este proceso de recepción de los MENA son muy conscientes de que buena parte de este flujo de llegada de menores de edad no acompañados es consecuencia de decisiones tomadas por familias magrebíes que optan por enviar a sus hijos adolescentes a España, con los que se mantienen en contacto.⁶ No se trata, por tanto, en estos casos de menores

6 El informe más reciente de Frontex hace referencia a estos menores enviados por sus familias.

abandonados sino de una migración económica que responde a estrategias familiares.

En cuanto al asilo o refugio, ésta ha sido siempre en España una vía de muy poco peso en el conjunto de las entradas de inmigrantes, al contrario de lo que ocurría en algunos otros países europeos, como Suecia, donde el asilo era la principal puerta de llegada. Tradicionalmente, España ha recibido pocas solicitudes de asilo, por varios motivos: en primer lugar porque durante años era más fácil entrar como inmigrante irregular y esperar a la regularización posterior; en el segundo, porque España hacía muy difícil la presentación de solicitudes y tenía una tasa muy baja de aceptación de las que lograban presentarse; y, en tercer lugar, porque estas prácticas han impedido la formación en España de grupos de refugiados de los países principales emisores, que a su vez actúan como foco de atracción de nuevos refugiados. A esto se añade la alta tasa de desempleo entre los inmigrantes en España, otro factor que contribuye a hacer poco atractivo el país como destino para los refugiados.

Esta situación ha cambiado en algunos de sus rasgos en los últimos años: durante el año 2018, España recibió 54.000 solicitudes de asilo (es el quinto país de Europa por la cifra de solicitudes, por debajo de Alemania, Francia, Grecia e Italia) mientras que carece por ahora de los recursos humanos y administrativos necesarios para gestionar este volumen de solicitudes.

Entre los demandantes de asilo destacan los venezolanos (un 35% del total), cuya huida del país se ha dirigido sobre todo a Colombia, Perú, EEUU y España. Sus solicitudes de asilo en España están siendo rechazadas en la mayoría de los casos, aunque a muchos de ellos se les está concediendo un permiso de residencia temporal por razones humanitarias. Por otra parte, buena parte de los venezolanos que han inmigrado durante 2018 no necesitan pedir asilo ni permiso de residencia porque proceden de familias españolas que emigraron a Venezuela en el pasado y han mantenido la nacionalidad española.

El proceso de la solicitud y concesión de asilo en España es extraordinariamente lento por la escasez de funcionarios dedicados a ello, hasta el punto de que el solicitante debe esperar muchos meses –hasta más de un año– para presentar su solicitud y después un par de años más para recibir una respuesta. En esa espera muchos demandantes agotan el período de percepción de ayudas públicas. Por otra parte, esa dilatación permite la estancia legal en España a muchos inmigrantes económicos que optan por solicitar el asilo sabiendo que no reúnen las condiciones para conseguirlo. Para evitar estos retrasos, que a finales de 2018 habían causado ya una acumulación de 78.000 expedientes sin resolver, el Ministerio del Interior anunció a finales de 2018 un plan para dotar muchas más plazas de empleados públicos dedicados a este proceso, un plan que se propone triplicar la capacidad de gestión del asilo.

Conclusiones

España ha entrado en una nueva fase de crecimiento de la inmigración, tras un breve período de saldos migratorios negativos, que se debe en parte a la recuperación del empleo y en parte a la reagrupación familiar de los que inmigraron antes. Pese a esta recuperación del empleo, el paro entre los extranjeros (21%) sigue siendo notablemente más alto que entre los españoles (14%). Como ocurrió ya en los primeros años 2000, la atención mediática se centra en la inmigración que llega de forma irregular y se detecta en frontera (65.000 personas en 2018), pero el gran crecimiento de la inmigración se produce mediante cruces legales de frontera, aunque parte de ella se convierte después en irregular. Resulta cada vez más dudosa la fiabilidad de los datos de población inmigrante: en el caso de la inmigración procedente de países comunitarios, el

número de permisos de residencia es muy superior al de empadronados. En el de la inmigración extracomunitaria ocurre lo contrario, lo que podría indicar volúmenes relevantes de inmigrantes en situación irregular. La supresión de la exigencia de empadronamiento para el acceso a la sanidad pública añade confusión al panorama estadístico. En conjunto, los inmigrantes (definidos como nacidos fuera de España, es decir, al margen de si han accedido o no a la nacionalidad española) son ya una séptima parte de la población total, y un 22% de la población en los grupos centrales de actividad laboral (entre 25 y 49 años). La muy alta tasa de abandono escolar temprano de los adolescentes inmigrantes es un dato preocupante en un contexto de paulatina disminución de los puestos de trabajo que exigen poca o ninguna cualificación.

El *Brexit*, Gibraltar y España

Fernando Eguidazu

*¿Cuáles son las perspectivas para la relación entre España y Gibraltar tras el *Brexit*?*

Resumen

Dada la probable salida del Reino Unido de la UE, se presentan una serie de circunstancias en relación con Gibraltar que España debería considerar a fin de posicionarse para negociar en el futuro, cuando el territorio deje de tener el paraguas de la UE. A las cuestiones de la soberanía, la ocupación de parte del istmo y las aguas territoriales deberán añadirse los problemas relativos al contrabando, el fraude y la elusión fiscal, y la protección medioambiental.

Análisis

Introducción

Gibraltar entró en la UE el 1 de enero de 1973 en virtud del Acta de Adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas de 1972 en aplicación del art. 299.4 del Tratado CE. Bajo la actual normativa comunitaria, su permanencia en la UE se fundamenta en el artículo 355.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que sustituye, con el mismo texto, al anterior art. 299.4 del Tratado CE, y según

el cual “Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”. Tal artículo se aplica a Gibraltar porque sus relaciones exteriores están asumidas por el Reino Unido, que es un Estado miembro.

Evidentemente, en el momento en que el Reino Unido deje de ser Estado miembro, Gibraltar dejará de estar amparado por el art. 355.3 TFUE y, por tanto, quedará fuera de la UE.

Cuando España se incorporó a la UE en 1986, quedó obligada lógicamente a reconocer los derechos de Gibraltar inherentes a su pertenencia a la UE, lo que exigió la “apertura” de la Verja (con los controles aduaneros y policiales que a continuación se señalan) y la libre movilidad de personas, servicios y capitales inherentes al mercado único.

Son necesarias aquí dos precisiones:

- (1) Que en virtud del artículo 28 del Acta de Adhesión de 1972, y de su Anexo I, Gibraltar está excluido de la unión aduanera, la política comercial común, la política agraria común (PAC) y



Inmediatamente después de celebrarse el referéndum, el Gobierno gibraltareño manifestó su deseo e intención de permanecer pese a todo en la UE, aun después de que el Reino Unido la abandonase.

la política pesquera común, y de la obligación de recaudar el IVA.

- (2) Que la barrera de separación entre Gibraltar y el territorio español, la “Verja”, no es legalmente una frontera, pues se alza en un terreno, el istmo, ocupado por el Reino Unido pero cuya soberanía británica no reconoce España. No obstante, en dicha Verja existen controles aduaneros (puesto que Gibraltar no forma parte de la Unión Aduanera) y de policía (puesto que el Reino Unido no forma parte del espacio Schengen).

Gibraltar y el Brexit

El 23 de junio de 2016 los ciudadanos del Reino Unido decidieron por referéndum salir de la UE, decisión oficialmente comunicada por el Gobierno británico al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017 en cumplimiento del art. 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Inmediatamente después de celebrarse el referéndum, el Gobierno gibraltareño

manifestó su deseo e intención de permanecer pese a todo en la UE, aun después de que el Reino Unido la abandonase. Tal pretensión era y es evidentemente imposible, pese a lo cual los gibraltareños efectuaron gestiones insistentes ante las instituciones comunitarias para encontrar una solución.

Tal solución no existe, de forma que el propio Gobierno británico advirtió que la salida de la UE afectaría a todo el Reino Unido, incluido Gibraltar.

En estas circunstancias, desde España se sugirió a los gibraltareños una posibilidad, la única, para permanecer en la UE, que era establecer un régimen de cosoberanía hispano-británica, tal y como estuvo muy cerca de aprobarse en su día por los gobiernos de Aznar y Blair. De esta forma, seguiría existiendo un Estado miembro, ahora España, que asumiera las relaciones exteriores de Gibraltar, lo que permitiría que el art. 355.3 TFUE se le continuase aplicando. El Gobierno gibraltareño rechazó airado esta solución. En consecuencia,



El acuerdo que regule las relaciones futuras de la UE con el Reino Unido (en adelante ARF) se negocia, asimismo, entre las partes citadas, y en ello España tampoco tiene una voz distinta de la de cualquiera de los otros 27 Estados miembros.

ha quedado claro que cuando el Reino Unido abandone la UE, no siéndole ya de aplicación tal artículo, Gibraltar la abandonará también.

Tal cosa sucederá, salvo prórroga, el 29 de marzo de 2019, momento en que se cumple el plazo de dos años contados a partir de la fecha en que el Gobierno británico anunció su intención de abandonar la UE (plazo que establece el art. 50 TUE).

Según el párrafo 2 del art. 50 TUE, “El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”.

En aplicación de tal artículo, el 29 de abril de 2017 el Consejo Europeo adoptó las orientaciones para la negociación del acuerdo de retirada, en uno de cuyos puntos se decía que “después de que el Reino Unido abandone la Unión, ningún acuerdo

entre la UE y el Reino Unido se podrá aplicar al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”.

Tal texto se debe interpretar en el siguiente sentido:

- (1) El acuerdo de retirada se negocia entre la UE y el Reino Unido, y en tal acuerdo España no tiene ninguna voz especial.
- (2) El acuerdo que regule las relaciones futuras de la UE con el Reino Unido (en adelante ARF) se negocia, asimismo, entre las partes citadas, y en ello España tampoco tiene una voz distinta de la de cualquiera de los otros 27 Estados miembros.
- (3) Este acuerdo sobre las relaciones futuras sólo se puede aplicar a Gibraltar si se logra un acuerdo en tal sentido entre España y el Reino Unido. Es decir, que si tal acuerdo bilateral no se consigue, el acuerdo UE-Reino Unido será válido, pero sólo se aplicará al Reino Unido, no a Gibraltar.

El 14 de noviembre de 2018, tras una larga y ardua negociación, la UE y el Reino Unido lograron pactar un Acuerdo de Retirada. Dicho Acuerdo tenía como anejo una “Declaración política” que establecía el marco de la relación futura del Reino Unido con la UE.

Era un acuerdo un tanto atípico, por cuanto establecía un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, no previsto expresamente en el art. 50 TUE (pero tampoco prohibido), antes de negociar y firmar el Acuerdo de Relaciones Futuras.¹

En este Acuerdo de Retirada se incluía un artículo que podía afectar al Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido que posteriormente se fuese a negociar en lo que respecta a su aplicación a Gibraltar.

En efecto, el art. 184 del texto (introducido sin que antes España hubiera tenido conocimiento de él) establecía que “la Unión y el Reino Unido harán los mayores esfuerzos, de buena fe con pleno respeto a sus respectivos ordenamientos legales, para dar los pasos necesarios para negociar los acuerdos que regulen su relación futura a la que se refiere la declaración política...”.

Por otra parte, el art. 3 del mismo acuerdo especificaba que “a menos que se establezca otra cosa, en este acuerdo o en

la legislación de la Unión aplicable al mismo, cualquier referencia en este acuerdo al Reino Unido o su territorio, se entenderá que se refiere a a) el Reino Unido, b) Gibraltar, en la medida en que las normas de la Unión le fueran aplicables antes de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, c) etc. etc...” (artículo lógico, pues de no existir se habría podido entender que el Acuerdo de Retirada del Reino Unido no era extensible a Gibraltar y, por tanto, este último permanecería dentro de la UE).

El problema se suscitaba porque la existencia de ambos artículos dentro del mismo texto² podría interpretarse en sentido de que cualquier Acuerdo sobre Relaciones Futuras que la UE firmase con el Reino Unido se aplicaría automáticamente a Gibraltar, y ello pese a lo establecido por las Orientaciones del Consejo Europeo de abril de 2017. España se vería así privada del derecho de veto que las citadas Orientaciones le concedían. Al tener el Acuerdo de Retirada un valor jurídico vinculante, por tratarse de un tratado internacional firmado por la UE con el Reino Unido, no sería posible alegar posteriormente la existencia de un compromiso previo asumido por el Consejo Europeo.

Tanto Juncker como Tusk reaccionaron afirmando que, según los servicios jurídicos

1 Adviértase que este período transitorio no es la prórroga del plazo de retirada de dos años que contempla el art. 50 TUE. Aquí se trata de un período transitorio a transcurrir después de que el Reino Unido abandone la UE, y antes de que se haya conseguido firmar el Acuerdo de Relaciones Futuras. En este período transitorio, a diferencia de la prórroga prevista en el art. 50 TUE, el Reino Unido ya no es un Estado miembro y, por tanto, ya no participa en ninguna institución comunitaria.

2 En concreto, la alusión en el art. 184 al “pleno respeto a sus respectivos ordenamientos legales” relacionado con la inclusión, por el art. 3, de Gibraltar en lo que se entiende por “Reino Unido” en el texto del Acuerdo.

de la Comisión y del Consejo, no era esta la interpretación correcta, y que las citadas Orientaciones mantenían su vigencia. Pero el caso es que, de firmarse un Acuerdo de Relaciones Futuras, que tendría la consideración de tratado internacional, la única interpretación válida sería la del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, y no había seguridad alguna de que su interpretación fuera a ser coincidente con la de los servicios jurídicos de Bruselas. En consecuencia, España amenazó con vetar el acuerdo si tal problema no se resolvía.

En este punto sería conveniente hacer dos comentarios incidentales. Primero, en realidad España no tenía capacidad para vetar el Acuerdo de Retirada, que como tal sólo requería aprobación por mayoría cualificada, bien que aprobarlo con el voto en contra de uno de los principales países de la UE hubiera sido políticamente difícil (aparte de que tal vez la diplomacia española hubiera podido sumar otros países a su causa). Pero, en cambio, España sí podía vetar la “Declaración política” aneja al Acuerdo de Retirada, puesto que las decisiones políticas del Consejo Europeo se acuerdan por consenso. Y sin la Declaración política el Acuerdo de Retirada no habría sido aceptable.

En segundo lugar, se afirmaba que, cuando en el futuro se negociase el Acuerdo de Relaciones Futuras, España siempre tendría la posibilidad de vetarlo si se pretendía extenderlo a Gibraltar, de forma que los pies en pared que ahora ponía el Gobierno español no eran necesarios por prematuros.

Ahora bien, este veto futuro no estaba garantizado, sino que dependería del tipo de acuerdo futuro que firmasen la UE y el Reino Unido. De tratarse de un acuerdo de asociación, o de un acuerdo de los llamados “amplios y profundos” (tipo Canadá), que incluyen materias competencia de los Estados, sí es cierto que se requeriría unanimidad, pero ella no sería necesaria si se tratase de un acuerdo de los llamados *EU only*, que sólo afectan a competencias exclusivas de la UE. Aunque es razonable suponer que el futuro acuerdo UE-Reino Unido sería previsiblemente muy amplio y profundo, y por tanto requeriría unanimidad.

Modificar el texto del Acuerdo de Retirada no parecía políticamente posible, por el riesgo de abrir la puerta a otras modificaciones, pero Tusk y Juncker se ofrecieron a buscar otras alternativas.

Después de tensas negociaciones, España recibió una triple garantía:

- (1) En las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 de noviembre de 2018 que aprobaba el Acuerdo de Retirada, se reiteró que “el planteamiento de la Unión seguirá estando definido por las posiciones y principios generales enunciados en las orientaciones que ya ha acordado el Consejo Europeo”. Y en las “Declaraciones para el Acta”, anejas al texto de las citadas Conclusiones, se señalaba lo siguiente: “El único objetivo del artículo 184 del Acuerdo de Retirada es crear una obligación de medios para que



Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, Gibraltar no estará incluido en el ámbito de aplicación territorial de los acuerdos que se celebren entre la Unión y el Reino Unido.

la Unión y el Reino Unido negocien acuerdos que regulen sus relaciones futuras. No impone obligación alguna respecto al ámbito de aplicación territorial de dichos acuerdos. Por lo tanto, no hay obligación ni presunción alguna fundamentadas en esta disposición de que dichos acuerdos tengan el mismo ámbito de aplicación territorial que el que establece el artículo 3 del Acuerdo de Retirada. El Consejo Europeo y la Comisión Europea toman nota de la declaración del Reino Unido y de que el Reino Unido comparte la presente interpretación”. Para mayor refuerzo, en otro apartado se añadía que: “Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, Gibraltar no estará incluido en el ámbito de aplicación territorial de los acuerdos que se celebren entre la Unión y el Reino Unido. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que se celebren acuerdos separados entre la Unión y el Reino Unido respecto de Gibraltar. Sin perjuicio de las competencias de la Unión, y en pleno

respeto de la integridad de sus Estados miembros garantizada por el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, dichos acuerdos separados requerirán un acuerdo previo del Reino de España”.

- (2) Previamente, el 24 de noviembre, Tusk y Juncker habían remitido al presidente del Gobierno español una carta en la misma línea de lo que al día siguiente se reflejaría en las “Declaraciones para el Acta” antes citadas.
- (3) Igualmente, con la misma fecha de 24 de noviembre, el representante permanente del Reino Unido ante la UE, embajador Tim Barrow, enviaba una carta al Consejo de la UE en la que aceptaba la citada interpretación.

Es cierto que no se modificaba el texto del Acuerdo de Retirada, que de aprobarse tendría la naturaleza jurídica de tratado internacional, y por ello se criticó que las garantías obtenidas no tenían valor jurídico. Pero las garantías ofrecidas se pueden

considerar satisfactorias y suficientes por varias razones. Primero, porque obligaban a futuros negociadores de la UE con una nueva Conclusión del Consejo Europeo, que se venía a añadir, en términos aún más contundentes, a las Orientaciones de abril de 2017; segundo, porque condicionarían decisivamente cualquier interpretación que se hiciese del Acuerdo de Relaciones Futuras entre el Reino Unido y la UE que eventualmente se pudiese aprobar con posterioridad; y, tercero, y tal vez más importante, porque el tremendo revuelo levantado por la amenaza de España de vetar el acuerdo sería un antídoto absoluto para evitar que el futuro el equipo negociador de la UE diese un paso en falso.

Es cierto que la intervención del presidente del Gobierno español dando cuenta a la prensa de estas garantías de forma quizá demasiado triunfalista dio lugar a una irritada reacción del Gobierno británico, que se concretó en una nueva carta de su embajador al Consejo.

Dicha carta advertía: (1) que el Reino Unido no tenía dudas acerca de su soberanía sobre Gibraltar, aguas territoriales incluidas, y que no entraría en negociaciones sobre soberanía en contra de los deseos del pueblo de Gibraltar; y (2) que el Reino Unido negociaría el Acuerdo de Relaciones Futuras previsto en la Declaración política en nombre de todos sus territorios incluyendo Gibraltar.

Esta carta fue interpretada por la prensa española y por la oposición como una retractación en toda regla, si no como la prueba de que las garantías obtenidas por el Gobierno español no eran tales. Pero lo cierto es que de tal carta no cabe extraer tales conclusiones. Respecto al primer punto, la carta se refiere a la cuestión de la soberanía, cuestión a la que las garantías no se refieren en absoluto. Lo único que estas especifican es que el Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido no se aplicará a Gibraltar sin el acuerdo de España. Puede que en su momento España ponga sobre la mesa la cuestión de la soberanía o no, Y si la pone, puede que el Reino Unido lo acepte, o no. De darse este segundo caso, la consecuencia sería la no aplicación de tal acuerdo a Gibraltar. Respecto al segundo, la carta se limita a advertir del propósito del Reino Unido de negociar el Acuerdo de Relaciones Futuras también para Gibraltar, pero ello no implica que tal acuerdo vaya a aplicarse automáticamente a dicho territorio, sino que puede requerir (de hecho, lo hará) un acuerdo separado con España. De forma que, en contra de lo que pudiera parecer, esta segunda carta no contradice ni invalida la carta anterior del embajador británico. De hecho, tanto esta segunda carta de Barrow como las declaraciones de Theresa May al respecto fueron significativamente cuidadosas en este lenguaje ambiguo que apaciguara a su opinión pública sin reabrir el conflicto con la UE y España.³

3 Añádase que una "retractación" británica, aparte de escandalosa y letal para la imagen del Reino Unido en Europa, no tendría mayores efectos, pues lo importante de las garantías es que comprometen a la Comisión y al Consejo, que son una de las partes de la negociación.



El Acuerdo de Retirada fue rechazado por el Parlamento británico, abriendo así la puerta a la posibilidad de que el plazo del art. 50 TUE expirase sin acuerdo.

Como es bien sabido, el Acuerdo de Retirada fue rechazado por el Parlamento británico, abriendo así la puerta a la posibilidad de que el plazo del art. 50 TUE expirase sin acuerdo.

Preparándose para tal eventualidad, la Comisión Europea aprobó, el 19 de diciembre de 2018, una Comunicación para la aplicación de un “Plan de Contingencia” en la cual se exponía lo siguiente: “En virtud del artículo 355, apartado 3, del TFUE, y en la medida prevista en el Acta de Adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas de 1972, el Derecho de la Unión resulta inaplicable a Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro. El artículo 355, apartado 3, del TFUE ya no será aplicable a Gibraltar cuando el Reino Unido deje de ser Estado miembro. Como consecuencia de ello, las medidas de contingencia no serán aplicables a Gibraltar”.

Tal texto aclara por tanto que, en caso de una salida del Reino Unido sin acuerdo: (1) Gibraltar quedará fuera de la UE en

el mismo momento en que quede fuera el Reino Unido; (2) esta exclusión será absoluta, dado que tampoco se le aplicarán las “medidas de contingencia” que la UE pudiera aplicar al Reino Unido; y (3) que, en consecuencia, Gibraltar quedaría a merced de las medidas bilaterales que respecto a él pudiera negociar el Reino Unido con España.

Posteriormente, una propuesta aprobada en el COREPER de 1 de febrero de 2019 relativa a la exención de visados de corta duración para los ciudadanos británicos incluyó una nota a pie de página en la que se recordaba que Gibraltar es una colonia, y que existe una disputa entre España y el Reino Unido acerca de la soberanía.

Tal cosa fue saludada en España como un triunfo diplomático, y recibida en el Reino Unido con irritación. Ahora bien, para valorar esta nota debe recordarse que el carácter de Gibraltar como colonia no queda reconocido *ex novo* por ella, puesto que ya estaba reconocido por la ONU en diversas Resoluciones (e incluso reconocido por el



Al no poder rechazar la calificación de Gibraltar como colonia, las autoridades británicas recurrieron al eufemismo de hablar de la “familia del Reino Unido”.

propio Reino Unido desde 1947, como más adelante se explica). De forma que la citada nota no dice nada nuevo, ni reconoce nada que no estuviera ya reconocido. Pero no cabe duda de que en otras circunstancias, de no mediar el *Brexit*, cuesta imaginar que tal texto hubiera podido introducirse en un documento de la UE.

Al no poder rechazar la calificación de Gibraltar como colonia (pues fue el propio Reino Unido quien así la calificó, como antes se dijo), las autoridades británicas recurrieron al eufemismo de hablar de la “familia del Reino Unido”. Cabría pensar que la irritación y perplejidad británica, igual que la que les produjeron las Orientaciones del Consejo de abril de 2017, nacen del hecho de comprobar el carácter menguante de su influencia en Bruselas, y de comprobar también que, por muy importante que el Reino Unido considere ser, en cualquier controversia suya con España, las instituciones europeas se inclinarán lógicamente por el Estado miembro frente al que ha dejado de serlo.

El período transitorio

En el Acuerdo de Retirada de noviembre de 2018 se contiene un Protocolo relativo a Gibraltar basado en el Memorándum de Entendimiento (MoU) que fue objeto de negociación entre España y el Reino Unido. En realidad, la salvedad establecida respecto a Gibraltar en las Orientaciones del Consejo Europeo de 29 de abril de 2017 afectaba al eventual Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido, no al Acuerdo de Retirada, pero el Acuerdo negociado entre la UE y el Reino Unido de noviembre de 2018 es un acuerdo atípico, que establece un período transitorio para después de la retirada británica y contiene una Declaración política para el acuerdo definitivo posterior, de forma que en realidad puede considerarse, en buena medida, no sólo un “acuerdo de retirada” sino también un “acuerdo de relaciones futuras”.

Las cuestiones que pudieran haberse suscitado por parte de España son bien conocidas: la soberanía del Peñón (los territorios cedidos por el Tratado de Utrecht), las aguas territoriales, el territorio ocupado

(parte del istmo) y, a ese respecto, el uso del aeropuerto, el contrabando, la evasión fiscal, los daños medioambientales, y la situación y derechos de la población española que trabaja en Gibraltar, como temas principales, aparte de algún otro de importancia menor.

Desde un primer momento los negociadores británicos plantearon que el problema esencial a resolver era el referente a los trabajadores españoles, a fin de impedir que los efectos del *Brexit* supusieran un perjuicio para sus ingresos, su situación laboral y sus derechos económicos. El propio ministro británico David Lidington, en una conferencia pronunciada en Madrid dejó clara esta interpretación. Y coincidiendo con esta estrategia británica, el gobierno gibraltareño propuso la creación de una gran área de prosperidad y cooperación entre Gibraltar y el territorio español circundante, esto es, una oferta de “proyectar” la riqueza y prosperidad gibraltareña a las zonas españolas cercanas.

El Gobierno español pareció dar por buena esa aproximación a la negociación. Renunció a plantear la cuestión de la soberanía por entender que no era el momento, e igualmente omitió plantear el problema del territorio que considera ocupado (parte del istmo). Incluso renunció a plantear la utilización del aeropuerto, dado que ello habría conducido a una larga y enconada discusión con los negociadores británicos. Y para dar muestras de espíritu constructivo a fin de colaborar para que el Acuerdo de Retirada llegase a buen puerto, aceptó priorizar, en la negociación, el

problema de los 8.000-10.000 trabajadores españoles. Así, el art. 1 del Protocolo se refirió a los derechos de los ciudadanos de ambos lados de la Verja que trabajasen en el otro lado.

En lo que respecta a las cuestiones fiscales, la protección de los intereses financieros, los conflictos de residencia fiscal, el fraude, el contrabando y el blanqueo de capitales, el Protocolo establece que los gobiernos de España y el Reino Unido establecerán “formas de cooperación”. Igualmente establece comités de coordinación en materia de protección medioambiental, pesca, y cooperación policial y aduanera. En suma, más que compromisos concretos por parte británica, se establecen canales de diálogo. Algo más concretos son los compromisos asumidos por el Reino Unido respecto al cumplimiento por Gibraltar en materia de gobernanza fiscal, transparencia, intercambio de información y buenas prácticas fiscales según los estándares de la OCDE, y en materia de contrabando de tabaco.

Hasta donde sabemos, las negociaciones se llevaron a cabo sin información a la opinión pública española ni tampoco a las cámaras, por lo que no tenemos elementos de juicio que nos permitan valorarlas. En todo caso, y no existiendo información acerca de la dinámica de la negociación, el MoU acordado entre España y el Reino Unido, y el Protocolo consiguiente, han sido criticados por falta de ambición por parte española. Ciertamente cabe opinar que se podía haber ejercido una presión mayor, aunque no es



Una salida desordenada del Reino Unido, sin acuerdo, no implica que en el futuro no se llegue a negociar algún tipo de acuerdo entre el Reino Unido y la UE.

fácil saber hasta dónde se hubiera podido llegar dadas las circunstancias.

En todo caso, no debe olvidarse que el citado Protocolo tiene un carácter estrictamente temporal. Regula la aplicación del Acuerdo de Retirada de noviembre de 2018 a Gibraltar solo durante el período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, no más allá. De forma que cuando se negocie el verdadero Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido, será el momento en que ambos países negocien las condiciones de aplicación del mismo a Gibraltar (Incluso si el Acuerdo de noviembre de 2018 se prorrogase, puede entenderse que España debería dar su consentimiento para que esa prórroga se aplicase a Gibraltar).

En consecuencia, el MoU y Protocolo de noviembre de 2017, con sus insuficiencias, puede servir como ensayo de la buena voluntad británica, y determinar, según funcione, la estrategia española para la negociación del acuerdo definitivo.

En el momento en que se redacta esta nota no está claro si finalmente el Acuerdo de noviembre de 2018 va a ser finalmente aprobado, con o sin modificaciones, o si se va a producir en cambio una salida del Reino Unido sin acuerdo. De ser este último el caso, es obvio que el Protocolo sobre Gibraltar no tendría efecto al no ser aplicable el documento del que forma parte.

Hay que tener en cuenta en todo caso que una salida desordenada del Reino Unido, sin acuerdo, no implica que en el futuro no se llegue a negociar algún tipo de acuerdo entre el Reino Unido y la UE. Parece difícil imaginar que la UE no llegue a tener ningún acuerdo de relaciones con quien ha sido Estado miembro, con quien comparte tantos intereses y con quien tiene unas relaciones económicas tan estrechas. La única diferencia es que con Acuerdo de Retirada no habría solución de continuidad en el ámbito de las relaciones económicas entre el Reino Unido y la UE, y el Acuerdo de relaciones Futuras estaría condicionado por la "Declaración política", mientras que en el



Sea cual sea la forma de retirada del Reino Unido, el acuerdo que se negocie entre el Reino Unido y la UE para regular sus relaciones futuras requerirá, para su aplicación a Gibraltar, una negociación entre el Reino Unido y España.

caso de una salida desordenada no se daría ninguna de las dos cosas.

En lo que a la relación de Gibraltar con España se refiere, es importante aclarar que, sea cual sea la forma de retirada del Reino Unido, el acuerdo que se negocie entre el Reino Unido y la UE para regular sus relaciones futuras requerirá, para su aplicación a Gibraltar, una negociación entre el Reino Unido y España.

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuáles podrían ser las condiciones a exigir por España cuando se negocie la eventual aplicación a Gibraltar de tal acuerdo.

Las cuestiones susceptibles de negociación

Para contestar a la anterior pregunta debíamos tener presente que la cuestión de Gibraltar, en lo que a España respecta, plantea tres problemas relacionados pero distintos: (1) el concerniente a la soberanía, que afecta al territorio cedido en el Tratado de Utrecht; (2) el concerniente al territorio ocupado por el Reino Unido que nunca

fue cedido por España –esto es, unos dos tercios del istmo– y las aguas territoriales, y sobre las cuales España no reconoce ningún derecho de soberanía británico; y (3) el concerniente a las fuentes de ingresos de los gibraltareños en la medida en que se obtengan en perjuicio de España.

En lo que se refiere a los territorios cedidos por España por el Tratado de Utrecht, deben tenerse a su vez en cuenta los siguientes aspectos:

- (a) El Reino Unido tiene un título legítimo, cual es el dimanante de dicho Tratado, y de acuerdo con dicho Tratado la soberanía de Gibraltar corresponde al Reino Unido. España no ha objetado tal particular.
- (b) Evidentemente, no será posible negociar la soberanía si el Reino Unido se niega a ello.
- (c) España considera que Gibraltar es una colonia, argumentando que así lo reconoció explícitamente el propio Reino Unido al registrar, en aplicación

del capítulo XI de la Carta de la ONU, en 1946 a Gibraltar como “territorio no autónomo”. Como consecuencia de lo anterior, Gibraltar fue incluido en 1963 en la lista de territorios sometidos a descolonización, dentro del ámbito de actuación del Comité de descolonización (Comité de los 24). La Resolución 1514 (XV) de 1960 sobre autodeterminación de territorios coloniales señala, en su párrafo 6, la necesaria compatibilidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el principio de integridad territorial de los Estados: “Todo intento encaminado a quebrantar la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la carta de las Naciones Unidas”. Por su parte, la Resolución 2353 (XXII) de Naciones Unidas de 19 de diciembre 1967 señala en sus consideraciones que “toda situación colonial que destruye parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la carta de las Naciones Unidas...”.

- (d) Desde 1965 diversas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas han invitado a los Gobiernos de España y el Reino Unido a “iniciar sin demora” las negociaciones para llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea general. Ello “escuchando los intereses y

aspiraciones” de Gibraltar” (dice “escuchando”, no “respetando”). El Reino Unido debería acatar las citadas Resoluciones y sentarse a negociar con España y, al no hacerlo así, España considera que está ignorando la legalidad internacional, pero no se alcanza a ver cómo España podría forzarle a cumplirla.

Cuestión distinta es el territorio no cedido en el Tratado de Utrecht. Se trata de unos dos tercios del istmo, antiguo “territorio neutral”, que España considera ocupado ilegalmente y sin ningún título legítimo por el Reino Unido. Se trata además del terreno sobre el que está construido el aeropuerto sin el cual la viabilidad económica de Gibraltar sería harto dudosa.

En parecida situación se encuentran las “aguas territoriales” sobre las que España tampoco cedió nunca los derechos. Respecto a ellas el Reino Unido aduce la Convención de Derecho del Mar (que reconoce aguas territoriales a todas las costas), y ello puede dar pie a una controversia jurídica complicada, si bien hay que advertir que la pretensión británica, de aceptarse, sólo podría afectar a las aguas territoriales correspondientes al territorio cedido, nunca a las correspondientes a la parte del istmo sobre el que España no reconoce la soberanía británica.

Y, por fin, está la cuestión de las bases de la economía gibraltareña. Tradicionalmente una de las principales fuentes de ingresos de la población gibraltareña fue la base



Aparte de los ingresos procedentes de la base naval, Gibraltar tenía y tiene otras fuentes de ingresos, como el juego online, el turismo, la actividad portuaria y el bunkering.

de la *Royal Navy*. Pero es un hecho que desde hace décadas la presencia de la Marina británica en Gibraltar ha disminuido sensiblemente, y con ella los citados ingresos. Sin embargo, desde los últimos años, notablemente desde la entrada de España en la UE, la renta per cápita de los gibraltareños ha crecido hasta ser actualmente, según el ranking del FMI para 2013, la tercera del mundo, sólo por detrás de Qatar y Luxemburgo. Según dicho ranking (aunque estos datos hay que tomarlos siempre con gran reserva) el PIB *per cápita* de Gibraltar era ese año de 64.000 dólares (el del Reino Unido era de 37.500 y el de España de 30.000)

Aparte de los ingresos procedentes de la base naval, Gibraltar tenía y tiene otras fuentes de ingresos, como el juego *online*, el turismo, la actividad portuaria y el *bunkering*. Pero España sostiene con argumentos sólidos que una parte muy importante de esos ingresos se obtiene a costa de España, y responde a actividades de contrabando y evasión fiscal (aparte de que la actividad de *bunkering* se lleva a cabo a costa de un

grave deterioro medioambiental que afecta también a la costa española).

No es cosa de entrar aquí en un comentario pormenorizado de estas cuestiones, aunque sí se pueden aportar algunos datos que tal vez ayudarían a formar opinión:

- Las importaciones de tabaco de Gibraltar llegaron a alcanzar (dato de 2011) los 127 millones de cajetillas anuales, lo que para una población de 34.000 personas supone un consumo diario de 10 cajetillas por persona, niños incluidos.
- Con una población de sólo 34.000 habitantes, y sin industrias conocidas más allá de la actividad portuaria, trabajan en Gibraltar, y cruzan diariamente la Verja, nada menos que entre 8.000 y 10.000 españoles (la cifra exacta no se conoce).
- En Gibraltar está registrado un elevado número de sociedades cuyo número exacto se desconoce. Se



España podría exigir la apertura formal de negociaciones en torno a la soberanía de estos territorios cedidos por el Tratado de Utrecht, en cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas.

considera que exceden las 30.000 (aunque algunas fuentes elevan la cifra a 80.000). Las autoridades gibraltareñas declaran 18.000, aunque a esta cifra se le concede escasa credibilidad. De considerarse cierta la cifra de 30.000, ello supone casi una sociedad por persona, niños y amas de casa incluidos. Por cierto, años ha, Gibraltar solicitó, y el Gobierno español generosamente concedió, una ampliación del número de líneas telefónicas a su disposición, que actualmente es de 60.000, esto es, dos por habitante, niños incluidos.

- En una pequeña ciudad de sólo 34.000 habitantes las principales empresas son despachos de abogados.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, el Gobierno español se tendrá que plantear cuales podrían y/o deberían ser sus condiciones en la eventual negociación. Dada la trascendencia de la materia, parece razonable entender que se trata de un asunto de Estado y, por tanto, debería ser

objeto de consenso entre los principales partidos políticos.

La soberanía del Peñón

Se trata de los territorios cedidos por España al Reino Unido en virtud del Tratado de Utrecht de 1713, que son, en expresión de la época, exclusivamente “la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen”.

España podría exigir la apertura formal de negociaciones en torno a la soberanía de estos territorios cedidos por el Tratado de Utrecht, en cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas. De no aceptarse por el Reino Unido, o no haber acuerdo en la negociación de este punto, eso supondría que el Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido no se aplicaría a Gibraltar.

Esta sería una postura de máximos. Si la exigencia española no fructifica, conduciría al cierre absoluto de la Verja con todas sus consecuencias. Los gibraltareños seguirían sin duda enrocados en su posición como

ciudadanos británicos, aunque su nivel económico se resentiría gravemente. Se produciría previsiblemente una caída importante de su renta *per cápita*, y el Reino Unido tendría que pagar el coste de mantener el territorio y una base naval, cosa que ahora no hace. El contribuyente británico vería que mantener Gibraltar le cuesta dinero.

Obviamente, en esta cuestión de la soberanía es decisiva la postura que adopte la población de Gibraltar. Hasta el momento poco o nada se ha hecho por entablar un diálogo con las fuerzas vivas gibraltareñas, y tal vez sería buena idea emplearse en ello. Una negociación discreta y serena con tales fuerzas vivas podría servir para acercar posiciones. En todo caso parece sensato intentarlo.

Desde el mismo inicio del proceso del *Brexit*, el entonces ministro de Asuntos Exteriores español ofreció a los gibraltareños la solución de la cosoberanía, resucitando el viejo proyecto Aznar-Blair que no cuajó. Tenía indudables ventajas para los gibraltareños, empezando por que les permitiría permanecer en la UE. Tal vez una oferta tan generosa fue un error, y más bien España debería haberse abstenido de ofrecer alternativa alguna, dejando que fueran los propios gibraltareños quienes la propusieran. Así sólo se consiguió que la rechazasen airados, y que la cosoberanía haya quedado apuntada como una concesión española gratuita sobre la que construir exigencias gibraltareñas mayores.

Sería oportuno recordar a los gibraltareños que, por muy complaciente que el Gobierno español pueda ser en la futura negociación, por muchas concesiones que puedan arrancarle, por muy ventajoso que les resulte el texto final del eventual acuerdo, el futuro de Gibraltar se plantea objetivamente difícil por dos razones:

- (1) Porque inevitablemente habrá frontera entre Gibraltar y España. La Verja será frontera exterior de la UE.
- (2) Porque Gibraltar ya no contará en Bruselas con el paraguas del Reino Unido. Cualquier contencioso futuro que se suscite con España ya no será un contencioso entre dos Estados miembros ante el cual las instituciones comunitarias reaccionen con incomodidad, sino un contencioso entre un Estado miembro y un país tercero ante el cual las instituciones comunitarias se pondrán del lado del primero.

El territorio ocupado

Esta materia puede sin duda ponerse en la mesa de negociación. Se trata del territorio de parte del istmo que no fue cedido por España en el Tratado de Utrecht, sino que fue ocupado por el Reino Unido aprovechando épocas y momentos de debilidad española, y parece razonable que se aproveche la ocasión para reclamarlos. Especialmente importante es el caso del aeropuerto construido sobre dichos terrenos. Se trata obviamente de una cuestión vital para Gibraltar, cuya viabilidad económica



Son diversas las fórmulas de acuerdo que se pueden barajar, pero, en todo caso, parece que esta cuestión del territorio anexionado no se debería dejar de lado en la negociación del Acuerdo.

quedaría condenada si se ven privados del mismo.

En esta materia se abre un campo amplio de negociación, incluido, caso de llegarse a acuerdo, el uso del aeropuerto sin restricciones por parte de los gibraltareños, aunque quedando consagrada la soberanía española.

Son diversas las fórmulas de acuerdo que se pueden barajar, pero, en todo caso, parece que esta cuestión del territorio anexionado no se debería dejar de lado en la negociación del Acuerdo.

Las cuestiones relativas al contrabando, el fraude fiscal y la protección medioambiental

Estas cuestiones, por supuesto, pueden y deben ser objeto de negociación. No es aceptable que la prosperidad gibraltareña se persiga a costa de la economía española. Es sorprendente que se proponga estrechar los lazos económicos y sociales entre Gibraltar y las zonas circundantes y “expandir la prosperidad gibraltareña” a

dichas zonas si tal prosperidad proviene en buena parte de actividades ilegítimas como son el contrabando y la evasión fiscal.

Es cierto que existe un número elevado de trabajadores españoles que obtiene sus ingresos legales en Gibraltar, pero no se debiera caer en la trampa gibraltareña de convertirlos en rehenes de una situación como la actual, que supone un elevado quebranto para la Hacienda española. Llegados a este punto, sería bueno comparar el coste total para la Hacienda española de estas actividades ilícitas con los ingresos totales percibidos de Gibraltar por esos trabajadores españoles. Muy posiblemente traería cuenta una subvención permanente a los mismos en el marco de un plan de reconversión para la zona.

En cuanto a la inclusión de Gibraltar en la lista de la UE de la “jurisdicciones no cooperativas” (paraísos fiscales), debe tenerse en cuenta que la Comisión Europea sólo ha aceptado incluir aquellas que aparezcan en al menos 10 listas nacionales. En la primera publicación (2015) Gibraltar

sólo figuraba en nueve listas nacionales, por lo que no quedó incluido en la lista comunitaria. Posteriormente el número de inclusiones en listas nacionales se redujo (2016) a siete, y luego (2018) a sólo cinco (España, Portugal, Grecia, Croacia y Lituania).

No parece muy razonable el criterio seguido por la UE de equiparar las listas nacionales de todos los Estados miembros de la UE, porque no todos ellos sufren con igual intensidad el fraude fiscal provocado por el presunto paraíso fiscal de que se trate. En este caso, muchos Estados miembros no incluirían a Gibraltar en su lista porque Gibraltar tendría con ellos una colaboración total y sin reservas en materia de intercambio de información. Y ello porque, al no existir empresas de tales Estados beneficiándose del régimen fiscal gibraltareño, Gibraltar podría permitirse el lujo de asumir una total colaboración con ellos. No sería así con España, que es el Estado miembro que soporta la inmensa mayoría de los casos de elusión fiscal y con quien la colaboración gibraltareña es manifiestamente mejorable. En base a estas consideraciones, no parece que la Comisión Europea debiera aplicar un criterio meramente cuantitativo de listas nacionales, sino discriminarlas en función del perjuicio presumible sufrido por cada Estado miembro.

En 2016 la Comisión Europea presentó un “Paquete de lucha contra la elusión fiscal” en que establece un nuevo procedimiento para la elaboración en el futuro de la lista europea de paraísos fiscales. No es cuestión

de detallar aquí los nuevos criterios que el citado paquete establece, pero, en todo caso, tal procedimiento está previsto únicamente para terceros países, no para Estados miembros o jurisdicciones dentro de la UE. En consecuencia, mientras Gibraltar esté dentro de la UE difícilmente se le podría incluir en la lista. Ahora bien, en el momento en que el Reino Unido, y con él Gibraltar, queden fuera de la UE, esta posibilidad será real, y en tal momento España debería hacer el esfuerzo necesario para que, de no cooperar Gibraltar en materia fiscal, fuera incluido en la lista europea de paraísos fiscales.

Una última cuestión de no menor importancia es la referente a la opinión pública española en lo que respecta a Gibraltar.

Es un hecho que para una cierta parte de la opinión pública española, en especial la situada más a la izquierda, la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar es poco motivadora. En el mejor de los casos se tiende a considerarla una cuestión irrelevante, fruto de un nacionalismo trasnochado, que en nada afecta a los intereses reales de los españoles. En el peor, una reminiscencia franquista. No es menos cierto que para otra parte muy importante de la opinión pública esta sí es una cuestión sensible. Pero lo que aquí se trata de señalar es que, guste o no, la soberanía no es una cuestión que suscite unanimidad en la población.

En cambio, hay otra cuestión que sí suscita unanimidad, y que muy difícilmente puede ser obviada por la opinión pública situada a la izquierda, que es la referente a las actividades ilícitas desarrolladas desde Gibraltar. Esto sí afecta a los intereses reales de los españoles. Quienes abominan de los paraísos fiscales, de la evasión de impuestos y del blanqueo de capitales difícilmente pueden cerrar los ojos ante el paraíso fiscal que más cercano tenemos y que más nos afecta. La coartada de los 8.000-10.000 trabajadores españoles no puede ser suficiente para consentir una situación que supone pérdidas importantes para la Hacienda española, que es lo mismo que decir para la economía española, en detrimento de la riqueza y el empleo.

Conclusiones

Cualquier estrategia del Gobierno en lo referente a la negociación sobre Gibraltar debiera incluir, por tanto, no sólo un diálogo con las fuerzas vivas gibraltareñas, sino también un esfuerzo de información a la opinión pública española acerca de los costes fiscales de la actual relación de Gibraltar en España, costes que hacen necesario tomar medidas. Y, a ese respecto, es preciso romper la estrategia gibraltareña y británica de utilizar a los trabajadores españoles como coartada para perpetuar una situación claramente lesiva para el conjunto de los españoles.

Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas

Luis Simón, Ignacio Molina, Elisa Lledó y Natalia Martín

Tras las próximas elecciones al Parlamento Europeo, se abre un proceso de renovación institucional que sentará las bases para la marcha de la UE hasta 2024. En esta coyuntura, España tiene una buena oportunidad para reforzar su influencia en Bruselas.

Resumen

El *Brexit* y el viraje euroescéptico en algunos Estados miembros ofrecen a España una ventana de oportunidad para reforzar su posición en la UE, sobre todo teniendo en cuenta su relativa solidez económica y compromiso con la integración europea (fortalezas que, no obstante, conviven con la inestabilidad parlamentaria desde 2015 y la larga sombra del conflicto catalán). Con el fin de aprovechar las oportunidades que se presentan, y capear posibles desafíos, se requiere una estrategia de país que establezca prioridades claras sobre cómo gestionar la influencia nacional en las distintas áreas temáticas e instituciones relevantes de la UE. Dicha estrategia debe, a su vez, partir de un análisis crítico de la

posición que en estos momentos ocupa España en Europa.

¿En qué políticas concretas tiene España más influencia, y en cuáles menos? ¿Está bien repartido el peso de España entre las principales instituciones de la UE (Comisión, Parlamento, Consejo)? Dentro de cada institución, ¿es adecuada la presencia de altos funcionarios europeos de nacionalidad española? ¿Es mejor concentrar dicha presencia en instituciones o ámbitos competenciales determinados, o intentar lograr una proporción transversal? ¿Existe un equilibrio adecuado entre los puestos *senior* y los más *junior*? ¿Cuáles serían para España las unidades o puestos claves para ejercer una mayor influencia en cada institución? Y, en última instancia, ¿para qué quiere España influir, es decir, a qué objetivos y prioridades debe servir dicha influencia?

Con el fin de abordar éstas y otras preguntas, y de analizar los desafíos y las oportunidades que el nuevo ciclo político europeo (2019-2024) plantea para el futuro de la influencia de España en la UE, el

Real Instituto Elcano ha puesto en marcha un Grupo de Reflexión en Bruselas.¹ Este trabajo ofrece una primera aproximación al respecto.²

Análisis

Este ARI arranca con unas consideraciones de carácter general sobre algunos de los resortes de los que disponen los Estados miembros a la hora de ejercer influencia dentro de la UE. A continuación, teniendo en cuenta el calendario y el contexto político europeo en 2019, se esbozan las principales oportunidades y desafíos para la posición de España en el próximo ciclo político de la UE (2019-2024). Finalmente, se hace un breve análisis individual del estado actual y futuro de la influencia de España en la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Interés nacional e influencia en la UE: las reglas del juego

Medir la influencia que los distintos Estados miembros ejercen sobre la dirección política de la UE no es tarea fácil.³ Las reglas de

juego a la hora de ejercer influencia varían significativamente según cada institución.⁴

Las dos instituciones intergubernamentales por antonomasia (el Consejo Europeo y el Consejo de la UE) son los órganos en los que se puede apreciar mejor qué Estados miembros influyen más sobre el devenir de la integración. El Consejo Europeo reúne a los 28 jefes de Estado o de Gobierno, a su presidente y al presidente de la Comisión. El Consejo reúne a los ministros de cada país (a veces sustituidos por secretarios de Estado o los embajadores representantes permanentes) en función del tema que se vaya a tratar en cada una de las 10 configuraciones sectoriales existentes. En el Consejo, la influencia de cada Estado viene determinada en última instancia por el peso de sus votos,⁵ pero también por otras variables informales: complicidad con las posiciones de la Comisión, estabilidad gubernamental, versatilidad diplomática a la hora de presentar, apoyar o bloquear iniciativas políticas concretas, o potencial de

1 El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles, públicos y privados, con presencia permanente o habitual en Bruselas. Eso incluye, entre los primeros, a eurodiputados/as, altos/as funcionarios/as de las instituciones europeas con nacionalidad española y representantes del Gobierno y la Administración General del Estado, especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). Por lo que se refiere al sector privado español, participan en el Grupo directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa e investigadores del Real Instituto Elcano. La identidad de los miembros permanecerá anónima para propiciar un mayor clima de confianza.

2 Este documento inaugura una serie de análisis que irán difundiendo las discusiones del Grupo de Reflexión. En esta primera publicación se da cuenta de las cuestiones de tipo político-institucional y las consideraciones transversales sobre el futuro de la influencia española en la UE tras las elecciones de mayo. Los debates que aquí se recogen fueron debatidos en dos sesiones distintas. En la primera, las ponencias iniciales corrieron a cargo de altos funcionarios con importantes responsabilidades en la REPER o en las tres grandes instituciones (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo de la UE), mientras que en la segunda fueron eurodiputados/as de cuatro partidos diferentes quienes abrieron el debate.

3 Desde hace tres años el Real Instituto Elcano está inmerso en un proyecto más amplio sobre la influencia de España en Bruselas, en el que se enmarca este Grupo de Reflexión.

4 Pese a que son también importantes, no se incluyen en esta aproximación preliminar las otras tres instituciones (Tribunal de Justicia de la UE, Tribunal de Cuentas y Banco Central Europeo), así como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y las diferentes agencias. Tampoco el Servicio Europeo de Acción Exterior, aunque una de las sesiones del Grupo sí aborda específicamente el futuro de la influencia de España en las políticas exterior y de seguridad y defensa de la UE.

5 España tiene un 9,09% de los votos en el Consejo según la ratio actual, pero ese porcentaje subirá hasta aproximadamente el 10,5% tras el *Brexit*.



Los mecanismos de influencia nacional en la Comisión Europea son más indirectos y sutiles que en el Consejo.

formar coaliciones con otros países en un contexto determinado.⁶

Los mecanismos de influencia nacional en la Comisión Europea son más indirectos y sutiles que en el Consejo. Según los tratados, los políticos y funcionarios que trabajan en la Comisión Europea no deben responder a criterios nacionales, sino estrictamente comunitarios. Obviamente, un importante dispositivo de influencia que un Estado puede utilizar es la elección del comisario que le corresponde. Los gobiernos nacionales tratan de mantener (ya sea directamente, a través de sus representaciones permanentes en Bruselas, o del comisario de su nacionalidad) una interlocución permanente y fluida con el presidente y el colegio de comisarios; pero su intensidad depende del peso nacional, la habilidad política y hasta la afinidad personal con los mismos. En todo caso, gran parte del trabajo en la Comisión la realizan

los funcionarios; por lo que es importante no limitar la influencia sobre esta institución a la elección del comisario y las relaciones con los comisarios, sino pensar en cómo estructurar una línea de influencia que vaya más allá de ese nivel político.

En lo que al Parlamento Europeo se refiere, las líneas de influencia nacional quedan diluidas por la existencia de una división ideológica entre los distintos grupos políticos, que en la legislatura 2014-2019 han sido ocho: Partido Popular Europeo (PPE), Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D), Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE), Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL), Verdes/Alianza Libre Europea, Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (EFDD), y Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF). El número de

6 Véase Javier Arregui (2015), "Poder y capacidad de influencia de los Estados miembros en el Consejo de la UE", Documento de Trabajo nº 11/2015, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9c85c7804904ad5c8c6add6a5d27331d/DT11-2015-Arregui-Poder-y-capacidad-de-influencia-de-los-Estados-miembros-en-el-Consejo-de-la-UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9c85c7804904ad5c8c6add6a5d27331d.

representantes que corresponde a cada Estado miembro se distribuye por tanto entre los diversos grupos políticos y, además, la estructura y funcionamiento de dichos grupos no responde *a priori* a criterios nacionales sino de partido. Esto hace que la influencia nacional ejercida a través del Parlamento Europeo sólo pueda ser indirecta, pero eso lógicamente no significa que los eurodiputados no defiendan también los intereses y valores del Estado miembro en el que han sido elegidos.⁷ En este sentido, se aprecia en varios Estados miembros un esfuerzo sistemático por coordinar las posiciones de sus eurodiputados, con independencia de su signo político. La cohesión de los representantes socialdemócratas, liberales y conservadores alemanes, neerlandeses o finlandeses en temas de fiscalidad o regulación financiera se pone a menudo como ejemplo. De ahí la importancia que tiene en estos y en otros países los criterios de excelencia a la hora de confeccionar las listas electorales (por ejemplo, el conocimiento de idiomas, de la realidad de la UE y de ciertas políticas sectoriales por parte de sus candidatos) que les reporta una ventaja competitiva a la hora de utilizar el Parlamento como palanca adicional a favor del interés nacional.

Un elemento fundamental a la hora de ejercer influencia en las instituciones de la UE (y que es común a todas las antes mencionadas) es la presencia de

funcionarios nacionales en cada institución, y la posibilidad de los países miembros de sensibilizar a dichos funcionarios, ya sea como “receptores” de información relevante sobre las dinámicas internas de cada institución o como correas transmisoras de iniciativas o ideas de interés nacional. La capacidad de cada Estado miembro de hacer un uso estratégico de los funcionarios europeos de su nacionalidad varía dependiendo de diversas variables, tanto de índole institucional (por ejemplo, la existencia de mecanismos de coordinación más o menos formalizados y/o de redes de influencia informales) como cultural. Hay países que ejercen un esfuerzo sistemático y efectivo a la hora de coordinarse con los funcionarios de la UE de su misma nacionalidad, y también funcionarios más proclives a apoyarse en sus Estados y promocionar sus intereses nacionales. Francia, Alemania y el Reino Unido son a menudo utilizados como ejemplos de la primera vía (coordinación y eficiencia), mientras Italia se suele mencionar como modelo de apoyo mutuo entre funcionarios.

Finalmente, cualquier reflexión sobre la influencia que los distintos Estados miembros ejercen sobre la UE debe trascender el ámbito estrictamente institucional de los gobiernos nacionales, los eurodiputados y los altos funcionarios. Además del papel más o menos directo que puedan jugar también los parlamentarios nacionales o las autoridades regionales y

7 Sobre la relevancia del Parlamento Europeo (y de la calidad de los eurodiputados nacionales) para el interés de España véase la reciente reflexión de Ignacio Molina (2019), “Un casting en el que nos jugamos mucho: las candidaturas para las Elecciones al Parlamento Europeo de 2019”, Real Instituto Elcano, 9/1/2019.



La capacidad de España para potenciar su influencia en la UE en el próximo ciclo institucional (2019-2024) vendrá determinada en buena medida por la evolución del contexto político nacional y europeo.

locales, hay que destacar especialmente el papel que juegan las empresas, las asociaciones de sociedad civil (sindicatos, organizaciones patronales, consumidores, ONG, etc.), las universidades, los *think-tanks* y los medios de comunicación, muchos de los cuales cuentan con delegaciones en Bruselas. La capacidad de los actores privados de los distintos países para ofrecer ideas e iniciativas determinadas y articular corrientes de pensamiento y narrativas sobre el desarrollo político de la UE juega un papel fundamental, si bien quizá menos tangible, en tanto que contribuye a fijar los parámetros políticos del debate sobre el Estado y futuro de la UE.

La evolución del contexto político en Europa y en España: desafíos y oportunidades

La capacidad de España para potenciar su influencia en la UE en el próximo ciclo institucional (2019-2024) vendrá determinada en buena medida por la evolución del contexto político nacional y europeo.

En el frente europeo se plantean varios desafíos que podrían complicar la agenda y el futuro político de la integración. Por un lado, la UE se enfrenta a importantes amenazas externas: el revisionismo ruso en el este y el recurso del Kremlin a medidas de desestabilización de la democracia; la ola de inestabilidad en el Norte de África y Oriente Medio, que se manifiesta a través de fenómenos varios, incluyendo quizá especialmente el terrorismo y la posibilidad de nuevas olas de emigración masiva a Europa; las dudas respecto al compromiso estadounidense con la seguridad europea e incluso con la integridad política de la UE; y los efectos de la competición estratégica entre EEUU y China, que cada vez tendrán mayor incidencia en Europa. En el ámbito interno, la creciente debilidad política de los principales gobiernos de la UE (comenzando por Alemania y Francia), el giro euroescéptico de otros (como Italia, Polonia o Hungría) y la ralentización económica, plantean cuestiones sobre la estabilidad de la UE dificultando su progreso y avance en varias áreas. Asimismo, la división cada vez más perceptible entre el este y oeste de la

UE parece reflejar diferencias fundamentales sobre qué es lo que significa ser una nación europea y cuáles son sus responsabilidades para con el proyecto común. En este sentido, un reto importante que se plantea para España es cómo avanzar en la integración europea sin el bloqueo de los países más renuentes en el este, aunque no sólo. Para ello, y pese a que se trata de un mecanismo que nunca ha entusiasmado a España, la cooperación reforzada puede jugar un importante papel. Finalmente, habrá que considerar la evolución de las negociaciones entre Londres y la UE para definir la relación futura.⁸ Durante estos últimos meses, la primera parte de la negociación del *Brexit* ha puesto de manifiesto lo frágil e interconectado que es el edificio comunitario. Aunque por ahora se ha mantenido la unidad de acción europea, es de prever que eso resulte más difícil cuando, en vez de la salida, se discuta sobre la nueva relación entre los 27 y el Reino Unido. Tampoco se puede descartar que las dificultades para que el Parlamento británico ratifique el acuerdo de retirada provoquen un aplazamiento de la misma que genere una compleja situación de limbo.

En cuanto a España, la debilidad parlamentaria del gobierno socialista (en el poder sólo desde junio de 2018) y la reciente convocatoria de elecciones generales para el 28 de abril podrían complicar la posibilidad de diseñar una estrategia nacional de influencia en la UE

que cuente con suficiente consenso como para garantizarle la continuidad que su éxito requiere. Si el resultado electoral no es concluyente y las negociaciones para investir un nuevo presidente del Gobierno se dilatasen, debilitarían al ejecutivo español en Bruselas y distraerían su atención política a la hora del reparto de poder europeo, que requiere una importante inversión en tiempo y energía. Igualmente, la crisis catalana (todavía no resuelta) continuará requiriendo buena parte del capital político del Gobierno y de los demás representantes españoles en la UE.

En el capítulo de las oportunidades, el vacío que dejará la salida del Reino Unido del Consejo y el Parlamento Europeo, así como la previsible democión de altos funcionarios británicos en todas las instituciones hacen que España se sitúe en una posición óptima para reforzar su posición. Cuando se produzca el *Brexit*, inicialmente previsto para este 29 de marzo pero que podría retrasarse para evitar un abandono desordenado, España se convertirá *de iure* en el cuarto país con mayor peso en el Consejo. Además, la tendencia euroescéptica de Italia y Polonia, y la imagen de España como socio fiable ante el eje franco-alemán también ayudan. Otro punto importante a señalar es que España está a punto de pasar de ser país receptor de fondos europeos a país contribuyente neto. Aunque muchos actores del Gobierno siguen primando el

8 Para un análisis pormenorizado de los desafíos que plantea para España la salida del Reino Unido, véase Salvador Laudes, Ignacio Molina, Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg (2018), "España ante el *Brexit*", *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano, marzo.



Antes de decidir cómo abordar el reparto de puestos institucionales, es importante que el Gobierno establezca y comunique sus prioridades políticas en relación al próximo ciclo (2019-2024).

cálculo de los retornos presupuestarios, que son sin duda importantes para financiar políticas concretas, resulta indudable que una menor dependencia de España respecto del dinero europeo, e incluso su previsible condición de contribuyente neto, darían un creciente margen de maniobra político en Bruselas. Por último, y no menos importante, el actual presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, tendrá un peso relevante en la menguante pero aún poderosa socialdemocracia europea, lo que le colocaría –en caso de poder seguir en el poder tras las elecciones– en una posición de fuerza a la hora de optar a puestos clave, al ser con diferencia el líder nacional más importante de la segunda familia política de la UE. No obstante, en el caso de que Pablo Casado o Albert Rivera llegaran al poder, también serían figuras muy relevantes dentro de sus respectivos grupos parlamentarios europeos: PPE y ALDE respectivamente.

Las elecciones de mayo y el futuro de la influencia de España en la UE

Las elecciones al Parlamento Europeo del 23 y 26 de mayo de 2019 (26 de mayo en

España) se presentan como el pistoletazo de salida de un proceso que dará lugar a una profunda renovación en las principales instituciones europeas.

Tras las elecciones, se celebrará un primer Consejo Europeo los días 20 y 21 de junio. En esos días, y teniendo en cuenta los resultados de las elecciones, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE podrían llegar a un acuerdo sobre el puesto de presidente del Consejo Europeo. Podrían también entonces proponer un candidato a presidente de la Comisión Europea, que en todo caso debería ser luego elegido por el Parlamento. Éste, por su parte, se constituirá el 2 de julio, fecha en la que nombrará a su propio presidente y a la Mesa. El 15 de julio tendrá lugar la segunda sesión plenaria en Estrasburgo, y en ese momento podría incluso haber una votación para elegir al presidente de la Comisión. A principios de otoño, si todo sale bien, los distintos comisarios propuestos por los gobiernos de los 27 deberán superar las audiencias o *hearings* en las comisiones especializadas del Parlamento Europeo

de acuerdo a las carteras sectoriales preasignadas por el nuevo presidente. Hay otro Consejo Europeo previsto para el 17 y 18 de octubre, cuyos principales puntos en la agenda serán el nombramiento definitivo del presidente de la Comisión, el puesto de alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el presidente del Banco Central Europeo. También habrá otra votación en el Parlamento sobre el conjunto del colegio de comisarios y por fin el 31 de octubre terminará el mandato de la Comisión Juncker, y la toma de posesión de la nueva Comisión.⁹

¿Para qué quiere España una mayor influencia en la UE? Antes de decidir cómo abordar el reparto de puestos institucionales, es importante que el Gobierno establezca y comunique sus prioridades políticas en relación al próximo ciclo (2019-2024), especificando tanto las áreas temáticas prioritarias como los principales objetivos estratégicos españoles en relación con cada área competencial. Este ejercicio es fundamental a la hora de garantizar la coherencia y la continuidad en la acción de los representantes españoles en Bruselas (los funcionarios en la REPER, pero también en el conjunto de las instituciones y en el nivel de la sociedad civil) y debe en cualquier caso preceder a cualquier debate sobre el reparto de personas e instituciones.

Sería pues sumamente útil que el Gobierno elaborase una hoja de ruta que esbozase una visión para el desarrollo de la UE

durante el período 2019-2024, y que dicha visión contase con el mayor grado de consenso posible entre los distintos partidos políticos españoles, incluso aunque fuese simplemente una declaración de principios generales. Esto representaría una brújula para el ecosistema de influencia español en Bruselas, reforzaría su coherencia y contribuiría a dar continuidad a la acción nacional, elementos todos ellos indispensables para ejercer poder en la UE de forma efectiva y sostenible. Si bien el ciclo político europeo es relativamente largo (cinco años) y pueden producirse cambios tanto a nivel europeo como español que incidan en las prioridades de España, el contar con una suerte de visión (seguramente genérica) permitiría reducir el componente de reactividad, y avanzar hacia una actitud más propositiva de España hacia la UE.

Una vez establecidas las prioridades político-estratégicas, la primera decisión a considerar por el Gobierno español es si pujar por alguno de los tres grandes puestos políticos que se negocian intergubernamentalmente (Presidencia de la Comisión, del Consejo Europeo, y Alto Representante de Asuntos Exteriores y Seguridad) o si, por el contrario, optar por una vicepresidencia o comisaría de peso. Existe aquí un coste-beneficio entre la visibilidad política que reporta uno de los cuatro grandes puestos y el valor específico que una vicepresidencia y una comisaría de peso podrían suponer para el interés

⁹ De no haber acuerdo sobre la composición de la nueva Comisión, la Comisión Juncker podría extender su mandato en funciones durante unos meses, al menos hasta principios de 2020.



Una vez se hayan decidido los puestos de mando de la nueva UE, se abrirá un proceso de negociación informal entre la Comisión y los Estados miembros para configurar los nuevos gabinetes de la Comisión.

nacional, sobre todo si se trata de áreas competenciales de especial interés para España o en las que la Comisión tenga más influencia, como, por ejemplo, mercado interior, asuntos financieros o competencia. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la posibilidad de que España consiga que personal español esté presente en los distintos gabinetes de los comisarios iría en proporción directa al número de puestos asignados al gabinete del puesto político que España obtenga. Así, si un español obtuviese la posición de alto representante, tendría la iniciativa a la hora de nombrar los 11 puestos que corresponden a ese gabinete, pudiendo intercambiar dichos puestos con otros Estados miembros por puestos equivalente en otros gabinetes. En caso de obtener un puesto normal de comisario corresponderían a España siete puestos o “cromos” a intercambiar.

En cualquier caso, muchos de los nombramientos de la futura Comisión dependerán de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Por el sistema de *spitzenkandidaten*, el presidente de la Comisión parece en principio

reservado a la familia política que obtenga más votos y eso dejaría los demás puestos de primer nivel abiertos a personas de otros colores políticos. No obstante, en el momento actual es imposible saber si el juego político entre el Consejo Europeo y el Parlamento no se resolverá de un modo menos previsible, ya que puede que ni siquiera la suma de los dos grandes grupos políticos (PPE y S&D) sea suficiente para garantizar la investidura del presidente de la Comisión.

Una vez se hayan decidido los puestos de mando de la nueva UE, se abrirá un proceso de negociación informal entre la Comisión y los Estados miembros para configurar los nuevos gabinetes de la Comisión (importante centro de gravedad político de la institución y por extensión de toda la UE). Por su parte, el próximo presidente de la Comisión tendrá la prerrogativa de diseñar la estructura de la misma, y tomar decisiones importantes relacionadas con el número de vicepresidencias, el número de comisarías y de Direcciones Generales, la agrupación de distintas áreas temáticas por comisaría, etc. Estas decisiones tendrán una incidencia



En lo que se refiere al proceso legislativo europeo, la Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa y el Consejo y el Parlamento son colegisladores.

directa sobre el planteamiento estratégico español de influencia en la UE. En cualquier caso, cobra especial importancia la necesidad de colocar españoles en los equipos de transición que preparan los *hearings* a los comisarios, ya que dichos equipos pueden actuar como plataforma de lanzamiento a gabinetes.

Antes de realizar un análisis individual por instituciones, conviene recordar que, en lo que se refiere al proceso legislativo europeo, la Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa y el Consejo y el Parlamento son colegisladores. Por lo tanto, sería muy útil tener presencia desde la fase inicial de la propuesta legislativa hasta la negociación final en los llamados “trílogos” entre Comisión, Consejo y Parlamento. En este contexto, el intercambio de perspectivas entre la REPER, los altos funcionarios de nacionalidad española en las instituciones, los eurodiputados, las oficinas de las comunidades autónomas, las empresas y otros representantes de la sociedad civil española debería ser constante e intenso, haciendo uso de canales formales e informales. En concreto, se hace patente

la necesidad de captar y estructurar la última generación de funcionarios europeos de nacionalidad española, muchos de los cuales han llegado por cuenta propia. En los últimos años la Representación Permanente de España ante la UE ha venido realizando un seguimiento continuo de las carreras de los funcionarios europeos de nacionalidad española, incluso en un nivel muy micro (a distintos niveles jerárquicos). En este ejercicio, se ha podido constatar que es necesario facilitar lugares de encuentro (*networking*) en los que se consiga crear una conciencia colectiva y abandonar el individualismo que caracteriza a las relaciones entre funcionarios europeos españoles y la Administración central.

Por último, la ausencia de un vigoroso debate interno sobre la integración europea es un déficit español cuando se compara con otros Estados miembros que sí lo tienen y lo reflejan de modo intenso en Bruselas. La UE no está muy presente en la agenda de los partidos en el Congreso y Senado, o en la conversación política periodística, ni tampoco entre las organizaciones de la sociedad civil. El

aumento del nivel del debate público en los medios de comunicación y la implicación de las empresas, las universidades y los centros de pensamiento son necesarios para crear un clima político y una sociedad civil fuertes en temas europeos. En ese sentido, si el presidente y otros representantes gubernamentales españoles en el Consejo se prodigarán más con la prensa (en especial la internacional) se ganaría presencia mediática e influencia comunicativa.

Comisión Europea

Como se ha dicho ya, la renovación institucional ofrece a España la posibilidad de reforzar su posición e influencia en la Comisión, por mucho que el actual secretario general ejerza una fuerte función de control tendente justamente a reducir el margen de maniobra de los Estados miembros. Pese a que los grandes debates de la legislatura arrancarán lentamente, a partir de la elección del presidente de la Comisión y del resto de comisarios, la renovación de equipos a todos los niveles (técnicos, asesores, etc.) se lleva a cabo inmediatamente después. La organización de la nueva Comisión puede también dar lugar a cambios de estructuras (aparición, fusión o evolución de Direcciones Generales), nuevos métodos de trabajo o incluso reorganización de altos puestos (por ejemplo, mantenimiento o eliminación del sistema de vicepresidentes creado en la Comisión Juncker). El diálogo previo y lo que comúnmente se conoce como “intercambio de cromos” resulta aquí capital.

Uno de los mayores temores con respecto a la nueva Comisión es la entrada de comisarios euroescépticos propuestos por los gobiernos nacionales ahora más hostiles a la UE, si bien este problema podría verse mitigado por una serie de factores. En primer lugar, el presidente es la persona encargada de asignar carteras a los candidatos a comisario/a. En segundo lugar, el Parlamento tiene que aceptar la capacitación del candidato para ejercer el puesto y validar luego el colegio de comisarios presentado por el presidente de la Comisión. De esta manera, y en el juego de la selección de carteras, se prevé que muchos gobiernos nacionales prefieran tener a un comisario europeísta con una cartera relevante antes que un eurófobo con una cartera menos influyente. Como es lógico, es esencial para España proponer un buen candidato a comisario y que, por tanto, se le atribuya una potente cartera, sobre todo si se trata de áreas prioritarias. Por otro lado, es importante resaltar que la asignación de una cartera de peso no tiene por qué ser el único factor a tener en cuenta a la hora de valorar la influencia de un país. La personalidad del candidato/comisario, su relevancia política en su país de origen o su afinidad con el presidente de la Comisión son también factores a tener en cuenta a la hora de dibujar la estrategia del país. Estos factores serían determinantes para el éxito de un comisario, de su cartera y, en última instancia, del interés nacional.

Una vez examinada la cuestión del comisario/a nacional corresponde mirar al nivel de la cúspide administrativa.



Es importante pensar más allá de puestos individuales y fomentar redes de influencia española dentro de la Comisión en torno a aquellas áreas competenciales o temas de especial relevancia.

España cuenta actualmente con tan sólo dos directores generales en la Comisión. Reforzar la posición aquí (principal *interface* entre los niveles políticos y administrativos de la Comisión) se presenta como clave. Debe además hacerse hincapié en la necesidad de identificar y completar no sólo los niveles intermedios para asegurar una continuación a largo plazo, sino también cubrir aquellos niveles que, en un futuro reciente, serán los que ocuparán las primeras posiciones en las distintas Direcciones Generales. Asimismo, es importante pensar más allá de puestos individuales y fomentar redes de influencia española dentro de la Comisión en torno a aquellas áreas competenciales o temas de especial relevancia. Normalmente la Comisión funciona por consenso. Es difícil que un comisario logre sacar una política de forma unilateral. Necesita, en primer lugar, el apoyo de la Dirección General y de su gabinete. Y, en segundo lugar, apoyo de otras Comisarías y Direcciones Generales, ya que muchos de los temas presentan elementos transversales y requieren por tanto coordinación con otras áreas de la

Comisión. Por este motivo, cobra especial importancia la idea de no sólo contar con una representación española adecuada en puestos de mando (director general, director general adjunto, director o jefe de Unidad) y de segundo nivel, sino también intentar fomentar la existencia de redes dentro de la Comisión. Francia puede ser citado como un buen ejemplo, especialmente en temas de defensa, donde ha logrado una influencia desproporcionada al haber copado puestos relevantes a distintos niveles y haber logrado un nivel de coordinación envidiable. Asimismo, los Países Bajos son utilizados frecuentemente como ejemplo por su eficiencia a la hora de ejercer influencia en red en temas monetarios, e Italia en asuntos fiscales y bancarios. Estos ejemplos resaltan la importancia para España de fomentar la coordinación entre sus nacionales y propiciar la influencia a través de redes informales.

Otro asunto importante para la influencia de España en 2019-2024, quizá menos visible pero que ya ha sido mencionado aquí antes, es el juego para la conformación

de los gabinetes de los 27 comisarios y, en consecuencia, la necesidad de promocionar funcionarios de nacionalidad española dentro de los mismos. Los gabinetes de los comisarios juegan un papel central a la hora de marcar la agenda política de la UE. En este sentido, el gobierno español debe tener en cuenta dos consideraciones principales. Por un lado, deberá promocionar la presencia de españoles con experiencia en el funcionamiento de la Comisión y de las áreas competenciales relevantes dentro de los gabinetes, y prestar también atención a criterios interpersonales y de afinidad (política, personal) con los correspondientes comisarios. Por otro lado, España deberá asegurarse de que aquellos españoles que ostenten puestos clave estén sensibilizados con la importancia de mantener un contacto directo con la REPER española y con el resto del ecosistema de la influencia española en Bruselas (otros altos funcionarios españoles, eurodiputados, comunidades autónomas, empresas, medios de comunicación, asociaciones de sociedad civil, centros de investigación y pensamiento, etc.). Cabe recalcar que la Comisión también ha evolucionado a su vez y ahora, lejos de ser muy susceptible frente a cualquier relación entre su personal y los Estados miembros, pide a sus oficiales que mantengan el contacto con sus países de procedencia para incorporar dichas sensibilidades a su trabajo diario. Para alcanzar esta meta, es necesario que España haga un uso más sistemático de las redes informales con el fin de mantener un contacto estable y duradero con funcionarios de nacionalidad española.

El Consejo Europeo y el Consejo de la UE

El Consejo Europeo seguirá jugando un papel fundamental en la concepción de las líneas estratégicas y prioridades políticas de la UE, mientras que el Consejo de la UE no perderá su voz última en todos los procesos legislativos (amén de sus importantes funciones ejecutivas en ámbitos que aún funcionan con lógica intergubernamental como la política exterior y de seguridad, o los asuntos de justicia e interior). Su nueva formación se prevé relativamente plana, ya que el liderazgo político alemán parece estar en retirada y Francia tiende a creer que el eje franco-alemán sigue siendo suficiente para liderar el proyecto europeo. No obstante, la última década (marcada por la gestión de la crisis de deuda) ha demostrado que el liderazgo a dos ha quedado muy desequilibrado, puesto que el peso político de Berlín es significativamente mayor que el de París. De esta manera, y con el fin de equilibrar el liderazgo alemán y dotar de mayor legitimidad a la UE, sería conveniente crear una masa crítica de Estados miembros que se colocasen en primera línea política. Se abre aquí una oportunidad para España. En cualquier caso, sería importante también reforzar la relación con los otros dos países de peso como Italia o Polonia, este último Estado miembro clave para la inclusividad de los países del Centro y Este de Europa. Lamentablemente, la situación política por la que atraviesan ambos países dificulta ahora mismo una cooperación sistemática con ellos, pero debe cultivarse la relación a largo plazo.

En todo caso, incluso en la actual coyuntura, hay que evitar la idea de que la apuesta española de coaliciones se centre solo en Francia y Alemania, por lo que es importante ofrecer un pensamiento flexible y la capacidad de adaptarse a muy diversas combinaciones. Gracias a su europeísmo y su forma de lidiar la crisis económica con relativa agilidad, España se ha perfilado como un país con solvencia política y económica, característica que no comparten todos los países miembros. De esta manera, España presenta afinidades con naciones a priori distantes como los Países Bajos que, pese a su apuesta dura por la llamada nueva Liga Hanseática, emerge como socio potencial a la hora de tejer nuevas alianzas para compensar la salida del Reino Unido y equilibrar el liderazgo franco-alemán. España se encuentra por tanto ante un momento idóneo para ahondar en sus relaciones con distintos países (los grandes, pero también Portugal y otros del sur, los Países Bajos, Suecia, o Rumanía), y hay que prepararse para un contexto en el que la bilateralidad y las geometrías variables son cada vez más relevantes y comienzan a solaparse con la multilateralidad.¹⁰

Lo cierto es que el Consejo Europeo parece estar cobrando más importancia como institución. Es la más reciente, pero ha evolucionado rápidamente desde la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno a contar con un presidente estable y sesiones trimestrales o extraordinarias, donde los líderes europeos han gestionado las crisis

de los últimos años, incrementando su poder institucional. En concreto, cabe destacar su influencia a la hora de fijar la agenda política y estratégica de la UE. Por tanto, una de las prioridades para la próxima legislatura pasaría por asegurar la presencia de un español en el gabinete del presidente del Consejo Europeo.

Por último, en lo que a la Secretaría General de la institución se refiere, que es común al Consejo de la UE y al Consejo Europeo, sería importante reforzar la presencia e influencia de España en la Dirección General e Institucional, unidad clave que juega un papel primordial en la coordinación de políticas horizontales, con un efecto directo en todas las competencias y ámbitos políticos.

El Parlamento Europeo (PE)

Desde 1979 el Parlamento ha venido consolidando y aumentando sistemáticamente su poder en el entramado institucional de la UE, habiéndose erigido como pieza clave tanto en el desarrollo legislativo como en el control político de la Comisión.

Tras las próximas elecciones, se estima que, por primera vez en su historia, los dos grandes grupos tradicionales (PPE y S&D) estén por debajo del 50%, provocando que la siguiente gran coalición parlamentaria requiera el concurso de tres y hasta cuatro familias ideológicas. En este contexto, el hecho de que los tres primeros partidos

10 Véase Alexander Mattelaer (2019), "The Resurgence of Bilateral Diplomacy in Europe", *Egmont Paper*, nº 104, January.



La creciente relevancia del PE pone de manifiesto la importancia específica de la figura del eurodiputado.

españoles según las encuestas tengan un peso relevante en cada uno de los tres grupos principales se presenta como un activo para la influencia de España en la UE (el PSOE podría ser el primer o segundo grupo de S&D, el PP el segundo o tercero del PPE y Ciudadanos el primero o segundo de ALDE). En todo caso, un buen resultado electoral de fuerzas muy críticas con el proceso de integración podría dificultar el desarrollo normal del proceso normativo en el Parlamento o favorecer, empezando por su propia investidura, una Comisión poco ambiciosa. También son relevantes las opciones de grupo por las que se decanten los partidos de Unidos Podemos (si finalmente concurre como una única candidatura) y VOX.

La creciente relevancia del PE pone de manifiesto la importancia específica de la figura del eurodiputado. No es suficientemente conocido que éste tiene mucho mayor margen de autonomía política y de responsabilidades legislativas que el disciplinado diputado nacional (dada su mayor independencia respecto al poder ejecutivo, que en este caso es la Comisión) y por tanto adquiere más importancia su

posible valor añadido personal. A la hora de que el PE y los eurodiputados sirvan como canales de influencia nacional, dos variables cobran especial relevancia. La primera es la importancia de seleccionar eurodiputados en base a criterios profesionales, a saber, la destreza idiomática, sobre todo con las principales lenguas de trabajo del PE (inglés, francés y alemán), el conocimiento de la realidad de la UE, la experiencia en políticas sectoriales y las habilidades de trabajo en grupo y en red que no son tan necesarias en el Congreso o los parlamentos autonómicos. La segunda es la importancia de que exista una buena coordinación entre los gobiernos de los Estados miembros y los eurodiputados de su nacionalidad, independientemente de su signo político. Se pone a menudo como ejemplo la capacidad de Estados como Alemania a la hora de utilizar el PE como canal de influencia, dada la alta profesionalidad de los eurodiputados alemanes y el hecho que en ese país se sepa definir de manera colectiva el interés nacional.

En este sentido, y por lo que a España se refiere, la distancia entre las lógicas políticas dominantes en Madrid y en



Es imperativo hacer un esfuerzo para que se cobre conciencia de la relevancia que tiene el Parlamento Europeo para los intereses de España.

Bruselas/Estrasburgo constituye a la vez un inconveniente y una ventaja. En la democracia española domina un estilo confrontacional con nítida fractura ideológica, mientras que el Parlamento Europeo se caracteriza por el consenso y una división mucho más definida por la mayor o menor intensidad del europeísmo que por la distancia izquierda-derecha. Ese contraste en las pautas de funcionamiento es un inconveniente por la disonancia de códigos que han de manejar los representantes políticos españoles en el nivel nacional y en el supranacional, con el peligro añadido de elevar al segundo la crispación que caracteriza al primero. Pero es también una ventaja porque permite que los eurodiputados españoles trabajen juntos en el proceso legislativo de la UE con más facilidad que en el nacional. Cómo escapar de la polarización doméstica es a la vez un desafío y una oportunidad.

En lo que a la figura de los eurodiputados se refiere, se aprecia cierto margen para mejorar en su selección. Es imperativo hacer un esfuerzo para que se cobre conciencia

de la relevancia que tiene el Parlamento Europeo para los intereses de España, y de la necesidad de elaborar candidaturas que, sin perjuicio del necesario pluralismo político, respondan también a criterios de competencia y conocimiento de la realidad europea. En esa confección de las listas, además, habrá que combinar sabiamente las nuevas incorporaciones de políticos capaces y el mantenimiento de quienes en esta Legislatura han trabajado bien y generado redes personales valiosas que no se deben desperdiciar, pues la *seniority* es un activo en todo parlamento.

Igualmente importante es una mejor coordinación entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil. Los grupos políticos responden a líneas ideológicas pero la influencia orgánica dentro de los mismos por parte de los representantes de los distintos países es también una variable relevante. En este sentido, la presencia en presidencias y vicepresidencias de grupo y en las distintas comisiones parlamentarias (donde se desarrolla el grueso de la tramitación legislativa) constituye un buen

medidor de la influencia de España. Sería muy conveniente que los propios partidos elaborasen una estrategia proactiva de ocupación de espacios que no ha existido en la actual Legislatura, procurando presencia general, pero primando aquellas comisiones sectoriales que traten los temas más importantes. Por otro lado, y dado que los grupos políticos y sus secretariados constituyen una pata clave a la hora de ejercer influencia en el Parlamento, se hace patente la necesidad de una mayor interacción entre los eurodiputados españoles, el Gobierno de España, las Cortes Generales y otros actores de la sociedad civil, tanto a nivel formal como a través de foros y redes informales. Este trabajo requiere programación con plazos suficientes, circulando información e integrando las visiones de los distintos actores (Ministerios, Comunidades Autónomas, empresas, expertos) con los diputados nacionales y europeos desde los momentos iniciales: preparación de la propuesta de la Comisión y envío preliminar a los parlamentos nacionales para el control de subsidiariedad.

Más allá de esto, es importante resaltar la importancia de identificar a eurodiputados no españoles que conozcan bien la realidad de España y sus prioridades para apoyarles en los puestos de responsabilidad de la cámara y trabajar con ellos. En políticas sectoriales concretas (euro, energía, clima, migraciones, innovación, agricultura y pesca, etc.) ese propósito se consigue con representantes de países o sensibilidades ideológicas que conecten con los intereses

y valores dominantes en España. Pero luego hay peculiaridades muy sensibles, por ejemplo Gibraltar o desde luego la cuestión catalana, donde es fundamental ser proactivos ya que el Parlamento es la institución políticamente más porosa y susceptible de aceptar ciertas narrativas simplistas y demagógicas. Combinando una mejor política de comunicación y apostando por eurodiputados de otras nacionalidades que comprendan estos temas, se ahorra a los españoles el tener que gastar demasiado capital político. Si son otros los que asumen la importancia de determinados asuntos para España pero también para la UE, no solo se gana efectividad en los mismos, sino que se evita que se produzca una merma de influencia en el resto de temas. Cabe destacar aquí como ejemplo positivo el papel jugado en los últimos años por el presidente Tajani en defensa de la Constitución.

Conclusiones

Tomando como punto de partida las próximas elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano ha lanzado un Grupo de Reflexión encaminado a analizar los principales desafíos y oportunidades que se presentan para el futuro de la influencia de España en la UE. Este primer documento ha recogido algunas de las principales conclusiones de las primeras discusiones, centradas en las tres principales instituciones políticas de la UE: la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Más allá de las vicisitudes específicas de cada institución, cabría destacar dos puntos importantes:

(1) Con el fin de abordar la pregunta clave de ¿para qué se quiere la influencia?, el Gobierno de España debería establecer una visión estratégica que fije sus prioridades políticas en relación al próximo ciclo europeo (2019-2024), y detalle qué tipo de UE quiere España, especificando a su vez tanto las áreas temáticas prioritarias para España como los principales objetivos estratégicos españoles en relación con cada área competencial. Esa primera planificación se conectaría con otro ejercicio estratégico más orientado a la ocupación de espacios y la identificación de aliados en las distintas instituciones.

(2) Es necesario avanzar hacia un concepto expansivo de influencia en Bruselas que vaya más allá del ámbito estrictamente gubernamental e institucional y, a través del uso de mecanismos formales e informales de interacción, articular un ecosistema de influencia de España en la UE que haga un uso estratégico de canales formales e informales con el fin de reforzar la conectividad entre el Gobierno (principalmente a través de su Representación Permanente ante la UE), los partidos, las comunidades autónomas, las empresas, las universidades, los centros de pensamiento y otras asociaciones y representantes de la sociedad civil.

¿Qué papel debe jugar China en el desarrollo de la tecnología 5G en España?

Narcís Cardona y Mario Esteban

Estamos a las puertas de la cuarta revolución industrial, que vendrá propiciada por la tecnología 5G. Esta plataforma permitirá crear una red de redes móviles a la que virtualmente todo estará conectado, compartiendo datos en una cantidad y a una velocidad sin precedentes. Esto cristalizará en una convergencia de las tecnologías digitales, físicas y biológicas que producirá un auténtico cambio de paradigma en el conjunto de la economía y en nuestros hábitos de vida.

La tecnología 5G trasciende el ámbito de las comunicaciones personales, donde la tecnología 4G ya ha introducido cambios muy sustantivos, por ejemplo, en nuestra forma de comprar bienes de todo tipo y de consumir productos audiovisuales, para proporcionar servicios de conectividad a vehículos, máquinas y objetos en múltiples sectores industriales.

No es de extrañar, por tanto, que exista un deseo generalizado, también en España, de establecer una plataforma 5G con la máxima premura posible. Así quedó recogido en el Plan Nacional 5G (2018-2020), publicado en diciembre de 2017. Para alcanzar este objetivo sería necesario utilizar la tecnología más avanzada, lo que incluye tecnología europea como la de Ericsson o Nokia, y también la desarrollada por empresas chinas, fundamentalmente Huawei y ZTE.

Sin embargo, existe actualmente un trascendental debate en nuestro país entre actores públicos y privados sobre el papel que debe tener la tecnología china en el desarrollo de la plataforma 5G en España, debido a los particulares riesgos de seguridad que conlleva.

En el contexto de la creciente rivalidad estratégica entre EEUU y China y ante la constatación de que empresas chinas controlaban un porcentaje muy significativo (se estima entre el 25% y el 40%) de la tecnología crítica para la implementación del 5G, las autoridades estadounidenses han

utilizado múltiples canales desde la segunda mitad de 2018 para persuadir a sus aliados internacionales de que vetasen la tecnología china en el desarrollo del 5G en sus países. Prueba de ello fueron las declaraciones de Robert Strayer, embajador de Política de Comunicación e Información Cibernética e Internacional del Departamento de Estado, el pasado 26 de febrero en el Mobile World Congress de Barcelona, alertando de que Huawei y otras compañías chinas no son fiables para desarrollar el 5G, debido a que pueden ser fácilmente obligadas por el gobierno chino a facilitar información de terceros. Estas preocupaciones también están siendo recogidas a este lado del Atlántico y varios Estados miembros de la UE están transmitiendo su inquietud en el contexto de la preparación del Consejo Europeo del próximo 21 de marzo, en el que se debatirá la posición de la UE de cara a la cumbre con China del 9 de abril.

Dada la trascendencia de este asunto, sería deseable que se produjera un debate profundo en nuestro país sobre el mismo, aunque parece complicado dada la velocidad a la que se están desarrollando los acontecimientos. En cualquier caso, este texto espera poder contribuir a estimularlo, exponiendo y analizando las visiones de los principales actores involucrados.

Por un lado, tanto los mayores operadores de telecomunicaciones en España como gran parte de la comunidad de expertos en tecnologías de la información abogan por utilizar tecnología china para implementar la tecnología 5G. Esto se debe a su excelente relación calidad-precio, su altísimo nivel de

innovación y el excelente servicio de los proveedores chinos del sector –que cuentan con múltiples sedes en Europa desde hace una década–, lo que hace que no exista manera más eficiente de desarrollar la tecnología 5G que recurriendo a estas empresas chinas.

Lamentablemente, el uso de esta tecnología también presenta desafíos específicos en materia de seguridad que no deben ser ignorados. Estos riesgos propios de emplear tecnología china en el desarrollo del 5G derivan de la debilidad de las empresas chinas frente al Estado chino, que facilita que puedan ser obligadas a colaborar en labores de inteligencia y sabotaje de una forma difícilmente imaginable en países democráticos. Esta situación es incluso reconocida por la propia legislación china, lo que genera inquietud sobre la posibilidad de que empresas chinas puedan abrir puertas traseras en sus equipos para uso de sus servicios de inteligencia. Estos temores están especialmente fundamentados teniendo en cuenta la enorme cantidad de ciberataques que se lanzan desde China contra objetivos españoles y los efectos devastadores que podrían tener en un entorno 5G donde virtualmente todo estará interconectado.

Ante este dilema, las voces más alarmistas proponen seguir el ejemplo de Australia y considerar que las empresas sujetas a extraterritorialidad judicial por parte de un gobierno extranjero quedan incapacitadas para satisfacer los estándares de seguridad exigibles para suministrar tecnología destinada al desarrollo de redes 5G.

Esto supondría impedir la entrada de componentes chinos en el desarrollo del 5G. Sin embargo, este veto supondría una ralentización de la implementación del 5G en España, con la consiguiente pérdida de competitividad para el conjunto de la economía española y de peso internacional para nuestro país. Por consiguiente, la solución no puede ser prohibir productos que contribuirían a un desarrollo más eficiente del 5G en España, sino garantizar la seguridad de dichos productos. Los operadores de telecomunicaciones españoles no han tenido problemas de seguridad específicos derivados del uso de tecnología china y tanto ellos como los especialistas públicos en ciberseguridad cuentan con las capacidades necesarias para gestionar con un alto margen de fiabilidad los riesgos de seguridad derivados del uso de tecnología 5G de cualquier procedencia.

Dado el mayor tiempo que requerirá alcanzar un consenso sobre estándares europeos y que España cuenta con las capacidades necesarias, a corto plazo se deberían introducir estándares nacionales de certificación adecuados para garantizar la seguridad del *hardware* y el *software* que se utilice en las redes 5G sin necesidad de renunciar a la tecnología china que sea imprescindible para un desarrollo eficiente de dichas redes. Aquí será fundamental responsabilizar a los propios operadores, como ha anunciado Alemania, para garantizar que las redes que operan no son utilizadas con fines ilícitos. De esta manera podremos estar en disposición

de desarrollar los servicios y aplicaciones vinculados al 5G lo antes posible para no quedar más rezagados en este nuevo paradigma tecnológico.

Por otro lado, deberíamos extraer lecciones de cómo se ha gestado la evolución del estándar 4G al 5G de cara a pensar cómo afrontamos en el medio y largo plazo transiciones similares. La situación actual parece indicar que Europa no ha elegido la mejor estrategia para liderar la tecnología 5G porque, aunque hemos prestado mucha atención a la investigación sobre 5G y a su aplicación posterior, hemos descuidado el desarrollo de tecnología para implementarlo. Si no queremos que esto se repita en el futuro con una hipotética 6G, debemos comenzar a identificar y desarrollar las tecnologías que serán clave para la implementación del futuro de las comunicaciones móviles. Hay que tener en cuenta que la batalla por estas tecnologías se da con bastante antelación y el establecimiento de estándares, que suele durar unos 10 años, es clave para posicionarse, pues suele ir vinculado a determinadas patentes clave. Si queremos ser competitivos en este proceso, que requiere enormes recursos, los actores europeos tendremos que actuar de manera mucho más cohesionada, con mucha mayor presencia y fuerza en los foros de estandarización y con una clara estrategia de desarrollo y defensa de tecnologías propias en dichos estándares. De lo contrario, podemos acabar condenados a la irrelevancia tecnológica, que sería el epítome de la irrelevancia global europea.

China's 'new type of security partnership' in Asia and beyond: a challenge to the alliance system and the 'Indo-pacific' strategy

Alice Ekman

This paper analyses China's new regional security architecture, currently promoted by Xi Jinping. So far, the initiative has remained largely unnoticed, in contrast to the 'Indo-pacific' version but may have significant consequences for the regional and world security governance.

Summary

If China has become more active in restructuring economic governance, it is also increasingly investing in security governance. In particular, China's opposition to the alliance system is official

and clearer, year after year, since 2013. China is unhappy with the current security governance architecture and has the political determination, under Xi Jinping, to restructure it in a post-alliance direction. It aims to do so step-by-step in the coming decades with the help, first and foremost, of countries who are not part of the US-led alliance system –such as Russia– but also of security allies and partners of the US, who are most welcome to join China's informal 'circle of friends'. A blurred polarisation of security ties may develop as a result.

Analysis¹

Since 2013 China has clearly called for the creation of a new security architecture

¹ This analysis is a summary of a longer work on the topic to be published by the Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, by mid-2019 (in a collective publication tentatively titled 'Alliances for the Twenty-First Century').

in Asia. The May 2015 white paper on China's military strategy explicitly advocates promoting 'the establishment of a regional framework for security and cooperation'. This call was reaffirmed in October 2016 and detailed further in China's white paper, published in January 2017, on security cooperation in Asia-Pacific. Since then, Chinese officials have repeatedly declared, one way or another, that the region needs to be restructured. On 16 February 2019, at the 55th Munich Security Conference, Politburo member Yang Jiechi declared that 'China supports security dialogue among the Asia-Pacific countries and efforts to explore a regional security vision and architecture that fits the reality of this region'.²

Institutional initiatives

In the same period of time, China launched a series of ad-hoc institutional initiatives, which, if bridged, could progressively contribute to the shaping of the previously mentioned new security architecture. In practical terms, China is investing in the existing regional security institutions and mechanisms in which it has, or could have, a significant influence, and building bridges between them. These institutions include

the Shanghai Cooperation Organization (SCO), the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA),³ and the ASEAN-centred meetings (ARF, ADMM+, etc.). China also considers some regional security forums it has created (such as the Xiangshan Forum)⁴ as essential parts of this network, as well as all the multilateral track 1.5 and track 2 forums, seminars and workshops that China is organizing on security-related issues. China's restructuring of the regional security governance is flexible and does not require the creation of a new, formal, regional security institution per se. It is an institutional 'bridging' process rather than a creation process.

This institutional bridging process is actively promoted by China through significant financial contributions (to the CICA and SCO, among other institutions),⁵ through more cooperation between secretariats of concerned institutions as well as through an active shaping of the agenda, which encourages the alignment of multilateral agendas with China's priorities as much as possible.⁶

2 Full text of Yang Jiechi's keynote speech at the 55th Munich Security Conference, Xinhua, 17/II/2019.

3 Beijing has been trying under its presidency to revive the CICA, which includes more than 20 states (but excludes Japan and the US). It was at the CICA summit in Astana in May 2014 that Xi Jinping made his first public announcement of the building of a new Asia-Pacific security architecture.

4 In recent years, China has been trying to consolidate the Xiangshan Forum, an annual Beijing-based regional security dialogue, which it promotes as a potential alternative to the Shangri-La Dialogue. Although it did not take place in 2017 due to, according to an official communiqué, the 19th Party Congress, it did take place on a larger scale in 2016, and an even larger edition of the forum was organized in October 2018.

5 For instance, Xi had indicated at the June 2017 summit in Astana that China would make an additional contribution of RMB10 million to the SCO.

6 This increasingly includes an integration of the Belt and Road label in the multilateral discussions and final communiqués, or at least the inclusion of the 'connectivity'/ 'infrastructure development' topic, and the signing of a related Memorandum of Understanding.



China's institutional activism has developed in parallel with a strong conceptual activism, which provides clarification on the new regional security architecture announced.

China's diplomacy is also increasingly proposing to regional actors the development of security exchanges and dialogues, the training of officials –including PLA/police/custom/law enforcement officials–,⁷ the hosting and organisation of regional security forums and the creation of 'think tank networks' under institutional or cooperation frameworks (SCO, CICA and others), among other initiatives.

Conceptual initiatives

China's institutional activism has developed in parallel with a strong conceptual activism, which provides clarification on the new regional security architecture announced. Shortly after his accession to power, Xi Jinping unveiled his 'Asia for Asians' security concept ('Asian community of common destiny'), which advocated the establishment

of a 'new security concept' that could become a concept of reference beyond the region and should be, according to an official communiqué, a 'common, integrated, cooperative and sustainable security concept'.⁸ Recent official documents⁹ aimed at clarifying the concept emphasised the central role of the UN as well as the need to approach disputes through negotiation, among other principles.¹⁰

Most of all, Chinese officials (from the People's Liberation Army and the Ministry of Foreign Affairs, among other institutions) made it clear that the new regional security architecture –re-labelled a 'new type of security partnership' since 2018– should not be based on any alliance system but rather on a network of partnerships.¹¹

7 For instance, Xi Jinping said at the SCO summit in Astana in June 2018: 'China offers to train 2,000 law enforcement officers for all parties in the next three years through China National Institute for SCO International Exchange and Judicial Cooperation and other platforms to enhance law enforcement capacity building'.

8 'Spotlight: "China view" helps build a better world', Xinhua, 29/VIII/2017, https://www.xinhuanet.com/english/2017-08/29/c_136565429.htm.

9 Such as 'China's position paper on the new security concept', <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/xw/t27742.htm>.

10 Ibid. More generally, at the UN, China is opposed to regime change.

11 For instance, this talking point has been heard at the 2016 and 2018 editions of the Xiangshan Forum, the high-level security conference held in Beijing. More recently, Xi Jinping, in his opening speech at the last Shanghai Cooperation Organization (SCO) held in Qingdao on 10/VI/2018, said 'We have forged a constructive partnership featuring non-alliance, nonconfrontation, and not targeting any third party'.

Under Xi Jinping, China is officially rejecting the concept of 'alliance'.¹² To be sure, since the creation of the People's Republic of China in 1949, the country's diplomacy has never embraced the concept of alliances. But in recent years, the rejection of the alliance system is clearer and appearing on a frequent basis in Chinese official communiqués.¹³ It is noteworthy that China not only opposes the US alliance system, which it considers illegitimate –in particular in its neighbourhood–, but also any alliance system in general.¹⁴ As researchers of Chinese foreign-policy think tanks underline in informal discussions, an alliance is a format that is too binding, with 'too many obligations attached', 'not flexible enough' and 'old-fashioned'.¹⁵ When asked if China has allies today, most Chinese officials and think-tank researchers interviewed answered negatively.¹⁶ Some mentioned the treaty signed with North Korea, but were prompt to underline that it was signed 'a long time ago' and may not be considered an indicator that China and the DPRK are formal allies.¹⁷ To be sure, China considers that alliances,

in general, are not an option for the country now or for anytime soon in the future. Beijing does not plan to sign any formal alliance treaty with any country in the short or long terms.

All in all, what seems to guide China's approach towards regional governance is the current leadership's willingness to challenge the US-led security architecture in the region. But China's plan in the region is not to replace the US alliance system with its own, but rather a different type of security partnership that would be more flexible and in line with its own interests.

Non-allied partners

China's public announcement of its 'new type of security partnership in Asia', often remains unnoticed.¹⁸ But China is strategically thinking about the ways it can restructure the region, and more specifically about the partners it can rely on to do so. In particular, China hopes to build its new security network with the support of Russia. The two countries share an ambition to build an architecture

12 At the 17th IISS Shangri-La Dialogue held in Singapore in June 2018, General He Lei from the People's Liberation Army referred to China's 'new security concept' and 'new security architecture in Asia' that would be based on 'partnership rather than alliance', as did Chinese participants to most security conferences (including the previous Shangri-la Dialogues; author's observations, 2016-17).

13 The word 'reject' itself is used in official speeches, such as in a recent speech made by State Councillor and Minister of National Defence Wei Fenghe: 'The Chinese side proposes upholding mutually beneficial cooperation while abandoning the mentality of zero-sum game, being committed to openness and inclusiveness while rejecting alliance and confrontation, seeking extensive consultation and joint contribution while opposing unilateralism, and sticking to mutual respect while never engaging in "the big bullying the small" (8th Xiangshan Forum, Beijing, 25/X/2018).

14 Some Chinese officials have informally underlined that, according to them, alliance is a constraining type of system, full of obligations and not suited to China's need and interests (interviews and informal discussions on the topic, Beijing-Paris, 2016-19).

15 Interviews and conversations in Beijing, Shanghai and Paris in 2016-19.

16 Interviews and conversations in Beijing and Paris (Chinese delegations' visit) in January-October 2018.

17 Interview with a senior Chinese think-tank official, Paris, October 2018.

18 Author's own observations at several regional security forums, including the Shangri-la Dialogues in 2017 and 2018, the Singapore and Xiangshan Forums in 2015, 2016 and 2018 and at Beijing.



China also aims to integrate ASEAN countries as much as possible in its regional governance initiatives, as well as integrating itself in ASEAN-organised forums and summits of various kinds.

that becomes an alternative to the US-led alliance system in the greater Eurasian region and beyond. Both countries are increasingly cooperative at the institutional level but also at a more practical, militarily level, which includes the frequent conduct of joint military exercise. In September 2016 Russia and China carried out exercises in the South China Sea –just over a year after exercises were jointly conducted in the Mediterranean–. In July 2017 Russia and China also carried out joint exercises in the Baltic Sea. Most recently however, in September 2018 China participated in the large-scale Vostok military exercise in Siberia. Interestingly, according to an official communiqué, the bilateral relationship itself is increasingly labelled a ‘non-alliance’.¹⁹

In addition, China also aims to integrate ASEAN countries as much as possible in its regional governance initiatives, as well as integrating itself in ASEAN-organised forums and summits of various kinds.

Beyond the region, China hopes to reinforce its security ties with a diversity of countries, first and foremost developing and emerging countries, in its ‘South-South cooperation’ framework, which does not hesitate to play on the anti-Western resentment of formerly colonised countries.

Of course, this remains a work-in-progress and a diversity of reactions to China’s security proposals can be seen from one country to another, whether in South-East Asia or Africa. However, overall, careful observation of the participants at China’s security forums show that it is not alone and is able to gather a large number of countries around its security concepts and initiatives: the 2018 edition of China’s Xiangshan forum, on ‘Building a New Type of Security Partnership of Equality, Mutual Trust and Win-Win Cooperation’, gathered high-level representatives from Ministries of Defence (at the Ministerial or Deputy Ministerial levels) from countries as diverse as Russia,

¹⁹ See, for instance, Chinese Foreign Minister Wang Yi’s declaration in July 2017 following Xi Jinping’s visit to Russia: ‘In the development of bilateral relations, China and Russia have kept deepening their comprehensive strategic partnership of coordination on the basis of non-alliance, non-confrontation and not targeting third countries, which is becoming a paradigm for new-type relations between major countries’ (Xinhua, 8/VII/2017).

Indonesia, Malaysia, Nigeria, Serbia, Vietnam, Ecuador, Sri Lanka, the Philippines, Cambodia, Belarus and Nepal.²⁰ The forum also hosted a high-level delegation from North Korea.

Underlining divergences between allies

A form of cynicism towards the US allies' initiatives is observable among the Chinese policy-making community: 'The West is doing enough mistakes on its own, that we don't even need to point at them',²¹ said informally a Chinese participant to the last Shangri-la Dialogue in Singapore, referring to the US withdrawal from the Iran deal and other multilateral agreements.

In general terms, to develop its post-alliance restructuring, China is betting on the perceived 'mistakes of the US' as well on differences between allies in the region, in addition to its economic attractiveness. With the on-going development of the 'Indo-Pacific' strategy, Chinese officials and researchers are keen to identify and underline the divergent definitions and approaches among members of this country grouping.²² China is also betting on domestic differences within the political elite of some US allies. China is fully aware that there are divergent approaches to the US from one political party to another in countries such as South Korea and the Philippines.

China is also diversifying its institutional and personal ties with countries of the region and beyond, considering that government-to-government ties are only one channel of bilateral relations to be complemented –or bypassed in the case of bilateral tensions– by other channels. In addition to foreign government representatives, foreign representatives from the private sector, think tanks, or local governments are increasingly approached by Chinese diplomacy to take part in its initiatives. In 2017, Xi Jinping has also called for the reinforcement of party-to-party ties, and indicated that the Communist Party of China will invite '15,000 members of foreign political parties to China for exchanges' in the next five years.²³ Although he is doing so with all types of parties – not just between communist parties– he is focusing on developing countries. The ongoing diversification of the channels of bilateral and multilateral exchanges is developed under the framework of what Xi Jinping calls a 'new type of international relations' (新型国际关系, *xinxing guoji guanxi*) –a concept that indicates China's ambition to reconsider the way states interact with each other–.

Conclusions

There is no doubt today that China wishes to restructure the region and the world toward a post-alliance direction. This ambition

20 Observations and informal exchanges with Xiangshan Forum participants, October 2018, Beijing. Some representatives of these countries were grateful to China for significant speaking time, especially those who are not usual participants at this kind of high-level forum.

21 Informal discussion with the author, 17th IISS Shangri-la Dialogue, Singapore, 1-3/VI/2018.

22 For instance, the rare questions asked by Chinese representatives at the 2018 edition of the Shangri-la Dialogue were underlining the potential divergent definitions of the 'Indo-Pacific concept' (between India and Japan, for instance). Author's observation, 17th IISS Shangri-la Dialogue, Singapore, 1-3/VI/2018.

23 Xinhua, 1/XII/2017.



The polarisation of both the region and the world has already been heightened in the context of sino-US tensions.

appears unrealistic today given the central role that the US alliance system continues to play in the region. But Beijing is fully aware that such restructuring can only be a long-term process, and is developing it by enlarging, step by step, its 'circle of friends' (中国的朋友圈 – *zhongguo de pengyou quan*), an expression now used by Xi Jinping.²⁴ China's official launch of the 'new type of security partnership' is only the first step of a long-term action plan that will continue to unfold in the coming years under the mandate of Xi Jinping.

China can already count on the support of various countries, either because such countries are unhappy with the presence and influence of the United States and its allies in the region (such as Russia), or because such countries are already in China's sphere of economic and political influence (such as Cambodia or Laos). China can also count on some countries simply because they themselves do not have a clear-cut position and vision regarding regional governance, or do not have the economic means to

support such a vision (which is the case of several Southeast and Central Asian countries). In general terms, the fact that China is promoting an apparently flexible, not fully institutionalised, and constantly evolving regional governance architecture (be it through the 'Belt and Road Initiative' or its 'new type of security partnership') makes it hard for countries to shape a clear-cut position towards it.

The polarisation of both the region and the world has already been heightened in the context of sino-US tensions: some countries can be clearly identified as US allies and partners, while others can be identified, more clearly than before, as China's friends. The competition between security networks, and in particular between the Indo-Pacific grouping on the one hand and China's new type of security partnership on the other, is likely to become more intense. In any case, China will not hesitate in the coming years to further underline the weaknesses of the Indo-Pacific grouping, and, in broader terms, of the alliance system.

²⁴ See, for instance, Xi's New Year Speech, Xinhua, 31/XII/2018.

More than ever, the concept of 'alliance' will be central to this competition. While some countries still believe in the necessity and centrality of the alliance, others –first and foremost China– are more vocally than before opposing this architecture and working towards the building of a post-alliance security network. In this context, strategic thinking on the future of the alliance system appears timely for countries that still believe in it. Japan and the EU could consider this fundamental issue in the framework of their strategic partnership agreement. More broadly, countries that have embraced the Indo-Pacific concept could reflect on the alliance system from perspectives of both time (how to update it?, how to make it sustainable?) and space (what is the geographical scope of the alliance system?, what areas/countries might it include in the future?). The space perspective appears particularly timely as the competition between US-led alliances and China-led partnerships is already developing far beyond Asia, and as China welcomes countries of all sizes in its new type of security partnerships. The Indo-pacific grouping is following a different approach: it

comprises a limited number of countries of significant economic and military size, and outreach to other countries appears so far inexistent.

If competition is an ongoing trend that is likely to consolidate as China further promotes its security partnership, it is also likely to be an ambiguous one. The line between a US-led alliance and a China-led partnership may become unclear, as China welcomes the overlap of security ties. According to official communiqués, all countries are welcome in China's 'new type of security partnership',²⁵ including those who are currently security allies –or strong security partners– of the US. This may lead to a blurred polarisation in the region and the world. In concrete terms, some countries with traditional ties to the US and its allies may become increasingly ambiguous in their security cooperation, responding positively to China's initiatives and becoming progressively part of its 'circle of friends'. For China, ambiguity is no problem; on the contrary, it is encouraged. For the US, however, ambiguity is likely to be a growing issue.

25 According to official communiqués at the 8th edition of the Xiangshan Forum, Beijing, 25/X/2018.

North Korea and the US: no deal towards a workable and sustainable deal?

Ramón Pacheco Pardo

This analysis argues that the failure of the US and North Korea to reach an agreement in Hanoi could actually lead to a workable deal that both parties agree with and that can become sustainable over time.

Summary

The Hanoi summit between the US President, Donald Trump, and the North-Korean leader Kim Jong-un ended without an agreement. This does not necessarily spell the end of the current diplomatic process involving North Korea, though. In fact, real negotiations between Washington and Pyongyang had only started a few weeks before the Hanoi summit. And the summit has served to have a clear understanding of Pyongyang's starting position for negotiations. It should thus be possible to launch a real diplomatic process that leads to a workable deal that satisfies both parties. Ideally, South Korea will take a mediating role throughout the negotiation process. The deal will likely

involve an incremental approach that helps to build trust, rather than a grand bargain. To make implementation of the deal sustainable over the years it would be necessary to involve other parties. These would include, above all, South Korea and China, but also Russia, Japan and potentially more actors.

Analysis

No deal

The much-anticipated second summit between US President Donald Trump and North Korea's leader Kim Jong-un in Hanoi ended with a very unexpected outcome. The summit was cut short and the two delegations parted on their own way. A joint lunch was cancelled, no agreement was signed. Trump and the North Korean Foreign Minister, Ri Yong-ho, gave their own separate press conferences to explain why the summit had failed to produce an agreement. In short, they explained, Washington and Pyongyang disagree on when US incentives will come if North Korea takes meaningful steps towards denuclearisation.



North Korea is now ruled by a young leader who feels secure in his position and who could well be in power for four decades or even longer.

To this could be added that the US and North Korea also seem to still disagree on the fundamental question of the actual meaning of denuclearisation itself. More importantly, there seems to be no common understanding as to whether this includes the removal of Washington's nuclear umbrella over South Korea. Furthermore, there are also gaps in the position of both countries regarding the issue of what constitutes a proper security guarantee for North Korea. It does not seem that the Hanoi meeting has served to iron out differences over these issues.

In the aftermath of the summit, therefore, questions have been raised about the sustainability of the process. Trump had gambled on his unconventional approach to diplomacy, including meeting Kim directly, succeeding where previous Presidents had failed. He had criticised former US Presidents for having 'failed' and got 'nothing' from North Korea. Following the Hanoi summit, it would seem that Trump will also fail to get anything out of the Kim government in terms of moving towards the denuclearisation of North Korea.

The situation, however, is not as bleak as it might have seemed immediately after the Hanoi summit. To start with, this Pyongyang is different from the one US Presidents Bill Clinton, George W. Bush and Barack Obama had to deal with. Certainly, it has a more developed nuclear weapons programme and has successfully tested ICBMs with a potential range including the whole of the US mainland. Whether Washington and the international community accept it or not, they are dealing with a de facto nuclear power. Indeed, there is a discussion in the US regarding whether complete denuclearisation is a realistic objective or whether Washington should accept a nuclear North Korea and instead seek to cap Pyongyang's programme while deterring its potential use of nuclear weapons. For now, however, Washington's official goal is the complete denuclearisation of North Korea.

Equally important, however, North Korea is now ruled by a young leader who feels secure in his position and who could well be in power for four decades or even longer. And this is a leader who has promised economic prosperity to his people. As he



Kim's focus on economics gives leverage to the US, South Korea and other parties.

announced during the Korean Workers' Party plenum of April 2018, economic growth is going to be North Korea's focus once it has become a nuclear power. Kim reinforced this message during his New Year speech earlier this year, which had a decidedly economic focus. In other words, Kim is firmly putting economic development as his top priority. Following from the steps of other East-Asian strongmen such as China's Deng Xiaoping, South Korea's Park Chung-hee, Taiwan's Chiang Ching-kuo or Singapore's Lee Kuan Yew, Kim does not seem to see the absence of socio-political freedoms in contradiction with (partial) economic liberalisation. The examples of China and Vietnam, in particular, loom large.

Kim's focus on economics gives leverage to the US, South Korea and other parties. Without sanctions relief and, afterwards, foreign investment and expertise, the Kim government cannot fully develop the North Korean economy. Pyongyang also knows that a resumption of nuclear or ICBM tests would put an end to the current diplomatic process. Not even South Korean President Moon Jae-

in, who kick-started the process, would be in a position to support diplomacy following from a new test. In other words, North Korea needs to come back to the negotiation table. Without doing so, Kim has little if any hope of launching a sustainable development process in North Korea.

On the US side, there is an understanding that negotiations are the only means to try to achieve the denuclearisation of North Korea. Pyongyang's nuclear deterrent makes war unthinkable. Any conflict with North Korea would lead to retaliation and heavy casualties in South Korea and Japan and among US troops in both countries. Meanwhile, the regime does not seem to be on the verge of collapse, as some thought it might be back when Kim took power after his father, Kim Jong-il, died in December 2011. Similar arguments about a potential North Korean collapse had already been made in the 1990s when communist regimes broke down and North Korea's founder Kim Il-sung died. But North Korea still survives almost 20 years after the disintegration of the Soviet Union.

Also, with China, Russia and –more recently– South Korea unwilling to support ‘maximum pressure’ on Pyongyang, sanctions are not going to achieve Washington’s stated goal of complete denuclearisation. There is even a question as to whether sanctions have compelled Pyongyang to come to the negotiation table. This is what the Trump Administration believes. But life in Pyongyang seems to carry on more or less as normal, regardless of whether ordinary North Koreans in the rest of the country are suffering or not.

Both the US and North Korea have repeatedly expressed their wish to continue diplomacy in the days since the Hanoi summit. Moon, meanwhile, has offered South Korea as a mediator between the two countries, including through three-party talks. The necessary working-level diplomacy between the US Special Representative for North Korea, Stephen Biegun, and the North Korean Nuclear Envoy, Kim Hyok-chol, only started weeks before the Hanoi summit. It is now the time for real diplomacy between Washington and Pyongyang to resume and take all the time needed to reach an agreement that works for both countries.

A workable deal

The fundamental question if and once Washington and Pyongyang re-start negotiations is whether North Korea is willing to denuclearise. Over the past few months, US and South Korean policy-makers have repeatedly stated that this is the case. This includes Trump and Moon. But it is fair to say that most experts on North Korea and

nuclear weapons believe that Pyongyang will never agree to complete denuclearisation. The Kim family has spent over 50 years developing North Korea’s nuclear weapons programme. It is the ultimate deterrent against a US strike. Besides, the nuclear programme is the only military advantage that North Korea has over the South, which otherwise has stronger and more sophisticated conventional capabilities. South Korea, of course, also has a military alliance with the US. It would not make sense for Pyongyang to give it up.

In Hanoi, however, for the first time ever, Kim said that he was willing to denuclearise. And North Korea put a price on the closure of the Yongbyon nuclear complex, the crown in the jewel of its nuclear programme: the removal of the last five rounds of UN Security Council sanctions on Pyongyang. In other words, the sanctions imposed since 2016 as North Korea accelerated its nuclear and ICBM test programmes. Pyongyang also put a verified dismantling of Yongbyon on the table, meaning that international experts would be allowed to inspect the facility throughout the process. Furthermore, it seems that Pyongyang offered a permanent freeze to its nuclear and ICBM tests. Whether this is a fair price to pay is open to question. But the point is that Pyongyang now has publicly stated its demands. And its leader is on record before the international community declaring his willingness to denuclearise.

On the US side, discussions prior to the Hanoi summit focused on the offer of a (non-binding) peace declaration, the



Any agreement that the US and North Korea might reach will probably take an incremental, action-for-action approach.

establishment of liaison offices in each other's country and the potential lifting of sanctions –or at least the use of waivers to re-start inter-Korean economic projects–. During the summit, however, Washington also asked to discuss other suspected nuclear facilities. Some reports suggest that the US delegation also sought to include North Korea's biological and chemical weapons programmes in the discussion. Indeed, the US offer can be described as a grand bargain in which Washington would put significant incentives on the table in exchange for a fundamentally different – and less threatening– military posture from Pyongyang.

In the end, any agreement that the US and North Korea might reach will probably take an incremental, action-for-action approach. After all, and in spite of the two Trump-Kim summits, there is little trust between Washington and Pyongyang. The former thinks that the latter will never denuclearise. The US foreign policy community points out that, from a US perspective, North Korea cheated on the 1994 Agreed Framework

signed by Clinton and the then North Korean leader Kim Jong-il as well as on the 2005 Six-Party Talks Joint Statement signed under Bush. North Korea, meanwhile, believes that Washington would not mind Kim suffering the same fate as Iraq's Saddam Hussein or Libya's Muammar al-Gadaffi. *Rodong Sinmun*, Pyongyang's official newspaper, and North Korean diplomats have repeatedly stated this point over the years. An incremental approach therefore makes more sense, since it would allow both countries to build trust over time.

Thus, any agreement would probably start with North Korea's offer to verifiably dismantle Yongbyon plus a permanent test freeze. After all, any realistic approach to North Korea's denuclearisation needs to start by capping its programme. This might seem a modest achievement, but at least it would prevent Pyongyang from continuing to expand its number of nuclear warheads and missiles. The roll-back would come afterwards. In exchange, the Trump Administration would in all likelihood offer partial sanctions relief or at least waivers.

Kim needs these to prove to his internal opponents that taking steps towards denuclearisation leads to economic rewards. With Moon eager to re-start inter-Korean economic cooperation, North Korea could receive immediate economic benefits under both partial relief and waiver scenarios.

The US would probably also offer a peace declaration plus the eventual opening of liaison offices. A peace declaration would be the first step towards a peace regime that China, an official party to the armistice agreement that ended the Korean War, would also need to sign. In Moon's view, the peace treaty would then lead to a peace regime in the Korean Peninsula based on trust-building and cooperation. As for the liaison offices, this would be a reciprocal step that could either be reversed, if diplomacy fails, or lead to the eventual normalisation of diplomatic relations between the US and North Korea. This has been a long-term goal for the Kim family, dating back to at least the 1970s when the US and China normalised relations.

In other words, any agreement would be closer to Washington's negotiating position. This is natural, since after all the US is the stronger party to the negotiations and reportedly it was Trump who walked away from the negotiation table in Hanoi. This way the US President showed his willingness to flex Washington's diplomatic muscle if necessary. Trump needed this for domestic purposes, as he argued during the post-summit press conference when he stated that he would have been criticised had agreed to a 'bad' deal. But this also served

Trump to indicate to Pyongyang that it needs to come up with a better offer if it wants an agreement with Washington.

On the other hand, the longer a cap and eventual roll-back on North Korea's nuclear programme takes, the more incentives the US will have to offer if it is serious about pushing North Korea towards complete denuclearisation. After all, reports suggest that Pyongyang continues to build missiles –and it has never said it would stop their production–. It is unlikely that Pyongyang will accept its own version of a 'bad' deal, consisting of a so-called Libya model in which North Korea would first denuclearise and sanctions relief would come later. If this is the agreement that Washington ends up offering, the Kim government will not agree to it.

A sustainable deal

An agreement between the US and North Korea would lead to an implementation process full of dangers. After all, the Agreed Framework and the Six-Party Talks Joint Statement failed at the implementation stage. The 2012 Leap Day deal agreed by Obama and the current leader, Kim, barely lasted a few weeks. Therefore, it would be necessary for any new agreement to include a robust implementation mechanism to avoid having the US, North Korea or both defect from it. After all, full implementation of any deal would take years and cut across more than one US –and South Korean– presidency. The deal would thus need to be appealing under different political scenarios.



Considering the level of political polarisation in the US, it would make sense to try to reach an agreement that is flexible enough to gather the support of a wide range of Republicans and Democrats.

In this regard, the role of Moon is crucial. His relentless push to launch a diplomatic process since becoming President in May 2017 was the main factor behind the current bout of diplomacy in the Korean Peninsula. As the failure of the Hanoi summit shows, there is no guarantee that diplomacy can even lead to an agreement. In this respect, it is encouraging that following the summit he has openly offered Seoul as the mediator in three-way talks also involving Washington and Pyongyang. More mediation will be needed in weeks, months and, possibly, years ahead though. And if an agreement is reached in the next few months and Trump is replaced by another President in 2020, Moon will have to make the case for the continuation of diplomacy.

Furthermore, implementation of any agreement will outlive Moon, whose non-renewable five-year presidency will end in 2022. His successor will have to carry on with the diplomatic process. In this respect, there are questions as to whether a potential conservative victory could put an end to inter-Korean diplomacy. After all, South Korean conservatives tend to take a tougher approach towards negotiations with

North Korea. However, polls show that the current diplomatic process and inter-Korean reconciliation have the support of over two thirds of South Koreans –including around half of conservatives–. Furthermore, South Korea’s ruling and main opposition party issued a letter in support of the Hanoi summit in the days before it took place, along with three other smaller parties. It can be thus assumed that if the current process fails it will not be due to South Korean opposition. After all, Seoul is the party that has more to gain from engagement and diplomacy with North Korea other than Pyongyang itself.

Considering the level of political polarisation in the US, it would make sense to try to reach an agreement that is flexible enough to gather the support of a wide range of Republicans and Democrats. The former have been generally supportive of Trump-led diplomatic efforts with North Korea, at least publicly. The latter have been more critical, even though in recent weeks progressives within the Democratic Party have called for a roadmap to formally end the Korean War. It seems that divisions between Republicans and Democrats and within each party do not relate to the use of diplomacy per se. They

refer to the level and timing of incentives, as well as to whether the current negotiation process with North Korea should focus on denuclearisation solely or should cover other matters such as Pyongyang's human rights record. In this respect, an agreement on denuclearisation leaving scope for finetuning down the road, including on matters outside the realm of denuclearisation itself, would be preferable and more realistic than a comprehensive agreement imposing a straitjacket that future US governments might reject.

In this respect, a sustainable deal involving the US and North Korea would also need to include a multilateral component. When it comes to denuclearisation, the US and North Korea are the key players. But when it comes to guaranteeing Pyongyang's security –a long-term demand of the Kim family– or support to improve the North Korean economy, however, other actors should be involved. The Six-Party Talks Joint Statement included several working groups. Moon's North-East Asia Plus Community of Responsibility envisions a regional mechanism involving a core involving the six parties plus several supporting actors. In recent weeks there had been discussions about setting four working groups in the aftermath of the Hanoi summit if an agreement had been forthcoming. In other words, an agreement with denuclearisation at its core and other matters surrounding it would be best not only to assuage North Korean concerns, but also to ensure that multiple stakeholders have an incentive to keep it alive. Also, the more stakeholders that are part to an agreement the easier

it would be to carry it across different US Administrations.

The fate of the Joint Comprehensive Plan of Action –or JCPOA– with Iran shows the advantages of involving several stakeholders. Had it been a bilateral agreement between Washington and Tehran, it would have died following from Trump's decision to withdraw last year. The JCPOA, however, is being kept alive thanks to the other signatories. Whether the JCPOA is eventually revived or is replaced by another deal, the fact that nominally it remains in place provides a basis for diplomacy to resume. It also provides a lifeline to Iranian policy-makers who prefer engagement over hawkish hardliners who would rather see Tehran develop its own nuclear programme. The same would apply to any process involving Pyongyang.

Conclusions

Ultimately, the North Korean nuclear issue and the security situation in North-East Asia –not to mention inter-Korean reconciliation– affect other players in the region and the international community at large. A sustainable diplomatic process will necessarily involve South Korea and China first, Russia and Japan second, and other countries and organisations including the UN and the EU third. As much as the Hanoi summit was an important setback in the diplomatic process with North Korea, a potential silver lining is the potential for a mutually agreeable deal between Washington and Pyongyang that other parties, led by Seoul, can support along the way.

Women, gender and think tanks: political influence network in Twitter 2018

Cristina Manzano & Juan A. Sánchez-Giménez

What are the relationships and networks of gender studies and women specialists within the global network of political influence on Twitter?

Summary

The presence of women in think tanks is still lower than that of men but, in addition, female influencers seem to be less influential in Twitter than their male counterparts. In addition, gender studies are hardly taken into account in the different fields of the analysis of international relations.

During 2018 we have monitored the network of relationships of the world's leading think tanks and some of its analysts and have added a small network of gender research centres and activists, and women analysts interested in these issues. Our representation of reality, however, gives rise to certain questions: how large is the female presence in think tanks?; how do gender studies relate to the rest of the international relations field?;

and how does the gender focus flow within the network?

Analysis

As Mary Beard describes in *Women and Power*, women have been taught to remain silent since ancient times. The British scholar brilliantly traces the reason why female voices have traditionally been ignored in the public sphere by recounting how, in ancient Greece, Telemachus, son of Odysseus, orders his mother to remain silent because 'speech will be the business of men'. According to Beard,

'... it is a nice demonstration that right where written evidence for Western culture starts, women's voices are not being heard in the public sphere. More than that, as Homer has it, an integral part of growing up, as a man, is learning to take control of public utterance and to silence the female of the species.'¹

¹ Mary Beard (2017), *Women & Power: A Manifesto*, Liveright Nort (EPub), London.

Quite a few centuries later, the presence of women in the public debate, despite significant progress in the past few decades, is still limited. This has a direct impact on their visibility, which, in turn, relates directly to their capacity to exert influence. The situation is more than evident even in disciplines in which women outnumber men.

Journalism is one of them. There are more women in schools of journalism and newsrooms than ever. In Spain, for instance, women account for 60% of Information Science students and half the staff of most media outlets. However, they only hold 10.9% of the leading positions in printed media and a slim 3.9% in digital media; when it comes to their role as columnists and opinion-makers, only 21% of the opinion pieces in the Spanish press are written by women. These figures are not very different from the European average of 23%.

It is similar in the academic realm: more than half the students in Spanish universities, around 40% of lecturers and 21% of professors are women. However, the higher the position, the smaller the number of women, with only 20% of deans being female.

The think-tanks world is no exception. When Anne-Marie Slaughter (@SlaughterAM) became the head of the New American Foundation in 2013, only seven of the 50

most important think tanks in the US were run by women according to *Foreign Policy Magazine*. In Spain, there has never been one.

A good number of surveys and reports show that women are less cited in academic papers than their male counterparts. Dion, Sumner & Mitchell, for example, show that 'Accumulated evidence identifies discernible gender gaps across many dimensions of professional academic careers including salaries, publication rates, journal placement, career progress, and academic service and recent work in political science also reveals gender gaps in citations, with articles written by men citing work by other male scholars more often than work by female scholars'.²

Similarly, Maliniak, Powers & Walker, who have studied the specific case of International Relations, find that 'Research produced by a woman will be read less and cited less than research produced by a man. Not only does this mean that the trajectory of intellectual developments will be slower than it should be, but it means that the types of topics and methods being showcased in journals and on syllabi are likely to be skewed toward those favoured and pursued by men'.³

One of the significant reasons the authors identify for their findings is that women tend to cite themselves less than men, which

2 Michelle L. Dion, Jane Lawrence Sumner & Sara McLaughlin Mitchell (2018), 'Gendered citation patterns across political science and social science methodology fields', *Political Analysis*, vol. 26, p. 312–327, doi:10.7910/DVN/R7AQT1.

3 Daniel Maliniak, Ryan Powers & Barbara F. Walter (2013), 'The gender citation gap in international relations', *International Organization*, nr 67, p 889-922, doi:10.1017/S0020818313000209.



The number of women in politics varies enormously from country to country and is not covered here.

clearly has an impact on their capacity to be more cited by others.

A few years ago, various movements started to claim a greater presence of women in expert panels. Several well-known authors 'rebelled' against the lack of women at the annual World Economic Forum at Davos. Others, like Owen Barder, Director for Europe of the Center for Global Development, set up initiatives such as 'The pledge', inviting the expert community not to take part in events without women; many others followed. Lists of female experts have also been collected extensively. A pioneer case was *Hay mujeres*, a Chilean foundation which offers advice and training for expert women to appear in the media. More recently, in 2018, the office of the European Parliament in Spain launched the initiative *#DóndeEstánEllas* ('Where are the women?') with a similar intention.

The number of women in politics varies enormously from country to country and is not covered here. The introduction of quotas and laws to guarantee a significant presence

of women in national parliaments and governments has been critical to improving figures in this respect. The Spanish Parliament, with more than 40% of women among its members, is one of the countries with the largest percentage, behind only Sweden and Finland.

But returning to our topic, be it in the academic realm, in the world of experts or in politics, the link between visibility and influence seems more than obvious: in order to achieve the latter, experts need to make their voices heard.

Over the past decade, Twitter has become a forum where political ideas and influence have found a new channel and new forms of expression. How think tanks behave and relate amongst themselves and with other actors in the new digital arena has been the scope of different pieces of research by the Elcano Royal Institute in previous years.

In such an exercise, together with the papers by the Elcano Royal Institute, the online magazine *esglobal* published a special

dossier that includes two rankings: one with the most influential think tanks and one with the most influential think-tank experts in Twitter.

In 2018 a Twitter conversation was initiated about the small number of women in the latter ranking, generating a good number of interactions. That conversation is the starting point of this paper. This time the focus of research is therefore twofold: on the one hand, the place, relations and networks of female think-tank experts in Twitter; on the other, the relationships and networks of gender studies and specialists within the global network of political influence in that universe.

The global think-tank network

At the beginning of the 21st century, the number of think tanks increased significantly worldwide, especially in the US. Think tanks are research and analysis-oriented organisations in the fields of international relations and public policies whose aim is to influence different players who intervene in decision-making processes. Influence, presence and power are all concepts used in the analysis of international relations. Unlike presence and power, however, influence needs to generate trends through ideas or ideology.

In that respect, we designed our political influence network of think tanks in Twitter following the one published in 2015 by Manfredi, Sánchez & Pizarro.⁴ We

have added to that network a number of researchers and analysts linked to different institutions, since they help to disseminate and to strengthen the political message beyond the political realm.

The resulting network comprises 799 active Twitter accounts of think tanks and think-tank experts and analysts (Figure 1).

Having framed our network as the context in which we observe political influence in Twitter, we have gathered activity data for three specific periods along the course of 2018: March, August and November. The result is a total of 284,700 relationships, of which 248,033 are tweets, retweets, mentions and conversations (replies). The other 36,667 correspond to Twitter interactions that took place before 2018 and 2017. The bulk of the activity measured (87.12%) can thus be dated throughout 2018 and be used to draw the relationship map of that year.

In our network of influencers in Twitter (Figure 1), which has become our representation of reality, how large is the female presence?, what kinds of relationships between men and women are established in a specialised network such as this?, how do gender studies relate to the rest of the international relations field' and how does the gender focus flow within the network?

Apart from looking at the number and interaction of women in our network, in order to introduce the role of gender in our study

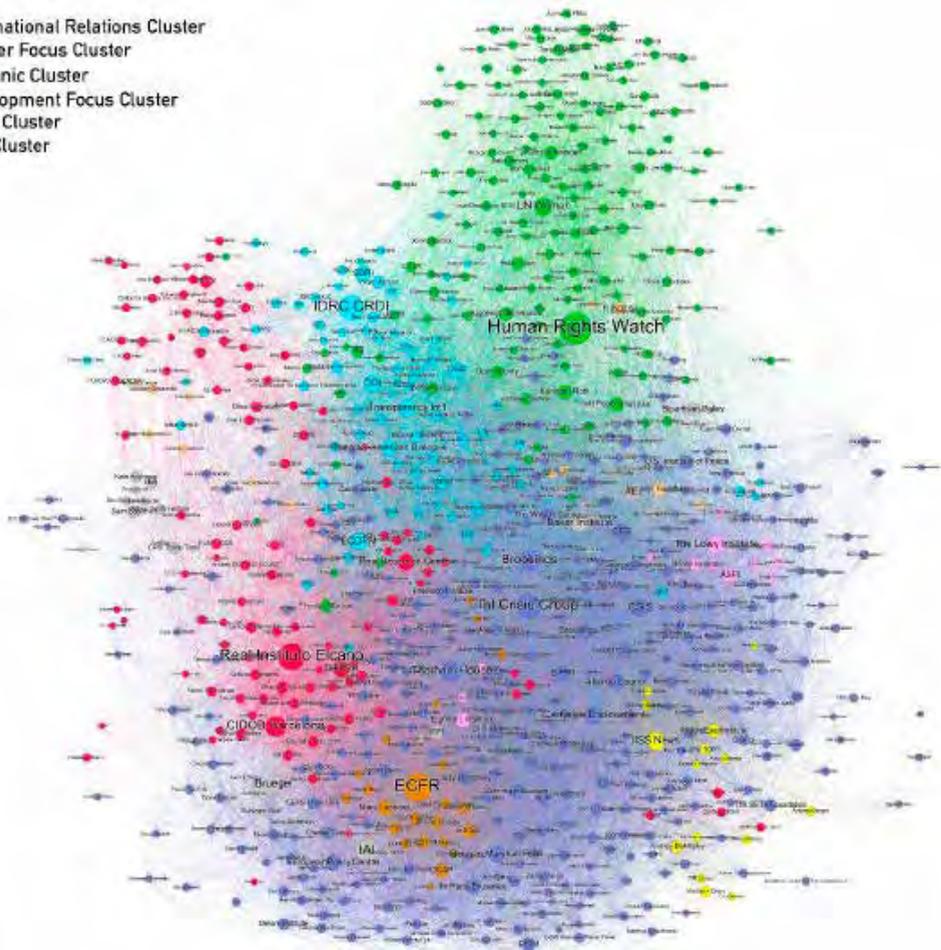
4 Juan Luis Manfredi-Sánchez, Juan Antonio Sánchez-Giménez & Juan Pizarro-Miranda (2015), "Structural analysis to measure the influence of think tanks' networks in the digital era", *The Hague Journal of Democracy*, nr 10, p. 363-395, doi 10.1163/1871191X-12341320.

we have also added a small network of 15 gender research centres, which include UN Women and specialists in gender issues and international relations. This will allow us

to analyse the behaviour of gender studies in the larger network as well as the gender gaps that emerge in international relations and area studies.

Figure 1. Global political influencer network

- International Relations Cluster
- Gender Focus Cluster
- Hispanic Cluster
- Development Focus Cluster
- ECFR Cluster
- IISS Cluster



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.



Gender studies appear to be isolated in relation to the other fields of activity within the realm of think tanks. Gender is of interest mostly to gender specialists and perhaps to a few experts and institutions dealing with human rights and development.

When measuring network modularity, we can see that 92% of the network is distributed in five modules or sub-networks: International Relations, Gender, Development, In Spanish and ECFR. We understand modularity as the ability of a network to be seen as a union of several modules, sub-networks, clusters or communities that interact with each other and shape a common logic within the global network. Each module/cluster has specific and differential features in comparison to other modules/clusters while maintaining its relation to the global network.

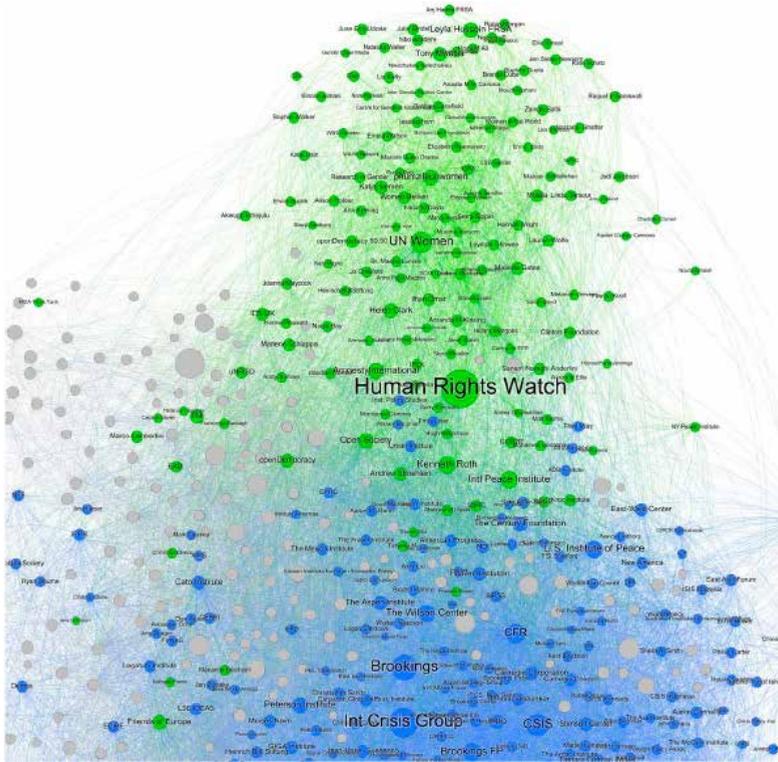
Women, gender, think tanks and Twitter

One of the outcomes of including gender as a specific field is that the geographical

element –key in previous editions of the study– fades away, while the network becomes more polarised and also more global. This is directly linked to the weight of global influencers such as UN Women, Human Rights Watch (HRW), ECFR and Crisis Group, which become important nodes (Figure 2).

Gender studies appear to be isolated in relation to the other fields of activity within the realm of think tanks. Gender is of interest mostly to gender specialists and perhaps to a few experts and institutions dealing with human rights and development.

Figure 2. Gender cluster relations map



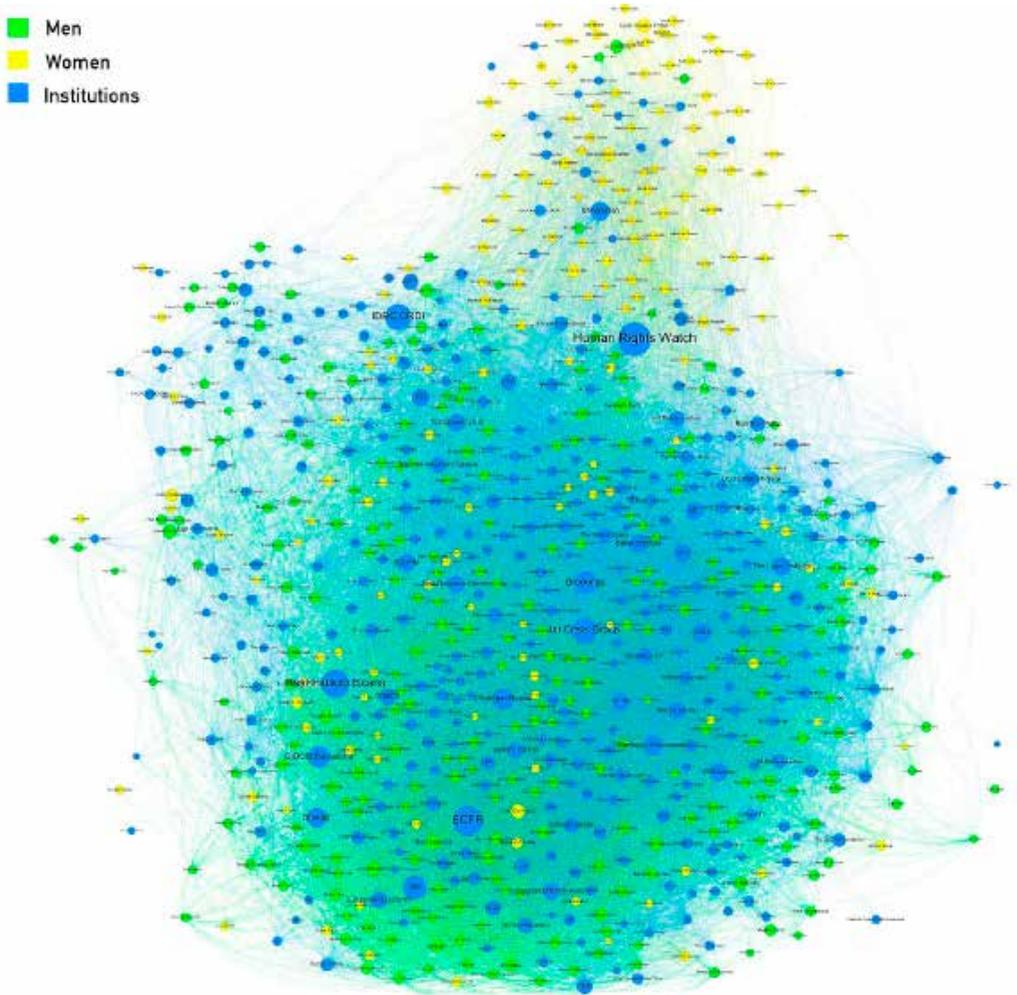
Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

Our on-line global network of political influence reflects a similar proportion of female presence to that seen in other areas in the offline world: it hardly reaches a quarter of the total on average (see Figure 4: 22.03% women, yellow; 32.29% men, green; and 45.71% institutions, blue).

Looking at our Political Women Influencer Network we can see that Women (yellow

nodes) are in the majority in the upper part of the graph, dominated by gender studies, development and human rights. Meanwhile, the global cluster is dominated by institutions devoted to International Relations, security issues and the international economy, while female influencers (in yellow) are very scarce at the centre of the graph.

Figure 3. Political women influencer network



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

The list of the top 10 women influencers shows a mix between gender specialists and

IIRR and area experts:

Figure 4. Top 10 women influencers

Influencer	Twitter	Institution	Research area	Weighted indegree
Judy Dempsey	@Judy_dempsey	Carnegie Europe	International Relations	1194
Phumzile Mlambo	@phumzileunwomen	UNWOMEN	Gender	1038
Leyla Hussein FRSA	@leylahussein	The Girl Generation	Gender	1036
Helen Clark	@helenclarknz	Former UNDP	Development	903
Kate Andrews	@kateandrs	Institute of Economic Affairs	International Economy	870
Florence of Arabia	@florencegaub	EU Institute for Security Studies	Middle East & North Africa	750
Katja Iversen	@katja_iversen	Women Deliver	Gender	718
Tamara Cofman Wittes	@tcwittes	Brookings Institute	International Relations	678
Malala Yousafzai	@malala	Malala Fund	Public Policy	641
Melinda Gates	@melindagates	Fundación Bill & Melinda Gates	Development	609

Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

The weighted indegree is the variable that helps measure and compare influence. The weighted indegree looks at each influencer's activity as well as at his or her impact on the global network; it varies according to the kind of activity registered by each influencer

in Twitter (Follow 1; Tweet 2; Retweet 3; Mention 4; and Reply to 6).

What happens when comparing the level of influence of these women with the list of the top 10 male influencers? (Figure 5)

Figure 5. Top 10 male influencers

Influencer	Twitter	Institution	Research area	Weighted indegree
Kenneth Roth	@kenroth	Human Rights Watch	International Relations	1265
Mark Leonard	@markhleonard	ECFR	International Relations	1258
Sam Bowman	@s8mb	Adam Smith Institute	International Economy	1033
Andrey Baklitskiy	@baklitskiy	PIR Center - Russia	Security	967
Charles Grant	@cer_grant	Centre for European Reform	European Issues	918
Tony Mwebia	@tonymwebia	Women Deliver	Gender	887
Dmitri Trenin	@dmitritrenin	Carnegie Moscow	Security	871
Charles Powell	@charlestpowell	Elcano Royal Institute	International Relations	859
Sinan Ulgen	@sinanulgen1	Edam - Turkey	Security	839
Michael Clemens	@m_clem	Center for Global Development	Development	836

Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

The initial impression is that the difference in influence between men and women is relatively small (barely 100 points) considering the larger presence of men in the global network.

However, extending the analysis to the top 100 women and top 100 men, the gap keeps growing: while the women's weighted indegree is around 480 points, the men's is at around 622 points.

Female influencers therefore seem to be less influential in Twitter than their male counterparts.

The International Relations/Global Cluster

This cluster covers most of the disciplines that traditionally fall under the international relations label. It accounts for 44.56% of the total network and includes 130 male and 31 female influencers and 195 institutions. Among the women, Judy Dempsey (Carnegie Europe), Tamara Cofman Wittes (Brookings Institution), Jane Kinninmont (Chatham House), Elvire Fabry (Jacques Delors Institute) and Natalie Sambhi (Perth USAsia Centre) stand out, all of them devoted to the analysis of international relations and area studies. Only one is associated with gender issues, Alicia Wittmeyer, the gender editor at *The New York Times*.

Geographically, this cluster is mostly placed in Europe and the US. Content-wise, foreign policy, international security and international relations at large in the European, US and global arena are the broad areas of work for the experts and institutions included in it. The dominant approach is European but there are also transatlantic and global perspectives.

Despite the majority of the nodes being European, influence lies predominantly in

US institutions, especially think tanks with a global reach and working on traditional hard-power issues, which is reflected in the list of the 20 most influential. Washington appears as the undisputed centre for ideas and influence in the US; on the other side of the Atlantic, however, European influence is distributed between different capitals (London, Brussels, Stockholm, Berlin... and, interestingly, Warsaw).

Figure 6. Top 20 international-relations cluster influencers

	Influencer	Twitter	Country	Geographical Scope	Indegree
1	Int Crisis Group	@crisisgroup	US	Global	3008
2	Brookings Institution	@brookingsinst	US	Global	2503
3	Chatham House	@chathamhouse	UK	Global	2186
4	Carnegie Endowment	@carnegieendow	US	Global	1945
5	CSIS	@csis	US	Global	1942
6	SIPRI	@sipriorg	Sweden	Global	1664
7	Council on Foreign Relations	@cfr_org	US	Global	1609
8	European Policy Centre	@epc_eu	Belgium	Europe	1580
9	German Marshall Fund	@gmfus	US	Global	1551
10	Atlantic Council	@atlanticcouncil	US	US	1446
11	Brookings Foreign Policy	@brookingsfp	US	US	1381
12	Carnegie Europe	@carnegie_europe	Belgium	Europe	1354
13	US Institute of Peace	@usip	US	Global	1348
14	Ifri Paris-Bruxelles	@ifri_	France	Global	1340
15	Polish Institute of International Affairs	@pism_poland	Poland	Europe	1313
16	The Wilson Center	@thewilsoncenter	US	US	1280
17	Judy Dempsey	@judy_dempsey	Belgium	Europe	1194
18	RAND Corporation	@randcorporation	US	US	1133
19	Peterson Institute	@piie	US	Global	1105
20	SWP Berlin	@swpberlin	Germany	Global	1050

Note: the ranking depends of the weighted indegree according to relations.
Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

The narrow link between gender and development

The Gender cluster accounts for 19% of the total network (152 nodes). Most of the influencers are female experts (98) working on gender and public policies. Some of them, though, also work on gender and development.

To identify gender influencers we have applied the same Snowball methodology used to form the global network in 2015. Taking UN Women as the main seed, and adding think tanks as well as analysts and activists in gender issues, we have obtained a small network of 15 think tanks and institutions. None of these organisations is included in James McGann's Globalgotthinktanks Index in its latest edition (2018). Throughout the ranking there are only two think tanks focused on gender issues: the Institute for Women's Policy Research (IWPR), in the US; and the Center of Arab Women for Training and Research, in Egypt, which does not have a Twitter account (and therefore cannot be included in this study).

Why does a survey on political influence experts and think tanks not deliver any results in terms of gender issues? Without a deeper knowledge of the answers to this year's survey we can only assume two possible reasons: either there are failures in the sample's composition or the sample is correct but gender is not part of its core interests.

Besides, we would need to know how many women there are among the respondents to the 2018 survey, and how many of them are focused on issues outside the more classic ones in international relations.

The main links of the gender cluster with the rest of the network are HRW and Kenneth Roth (HRW's Executive Director), who help disseminate both information and influence from this sub-network to the rest.

Other actors in that segment are Open Society, the International Peace Institute and The Institute of Development Studies, together with UN Women; among experts, Helen Clark also plays that role. The profile of institutions and individuals reinforces the assumption of the link between gender and development. These are the influencers who attract the greatest activity within the network (retweets and mentions) too.

Among the 103 influencers in gender studies or policies, Leyla Hussein (FRSA) has the largest 'betweenness centrality' (interconnection), only behind UN Women but in front of Joanna Maycock, of the European Women's Lobby and Katja Iversen, of Women Deliver. Hussein is thus one of the few activists in gender issues that have some influence over the rest of the network. She brings distant influencers throughout the network closer thanks to her relations with significant think tanks, such as HRW and Women Deliver, and with UN Women.

Her dominant position within the gender cluster increases her global influence beyond that module. Added to that, the content shared by the rest of the global network reaches other gender influencers

in a faster way if it reaches Leyla Hussein beforehand, which specially benefits the development and the international relations clusters (Figure 7).

Figure 7. Influencers with largest 'betweenness centrality' (interconnection) within the gender cluster

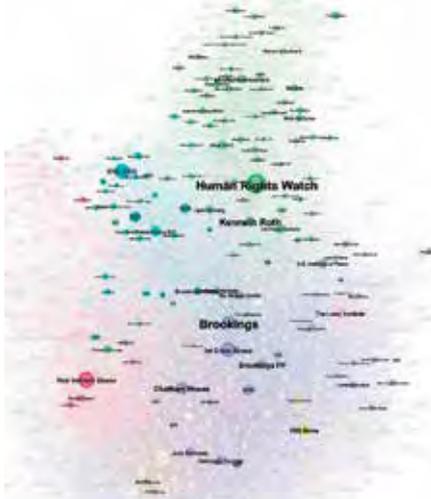
Leyla Hussein's influence network



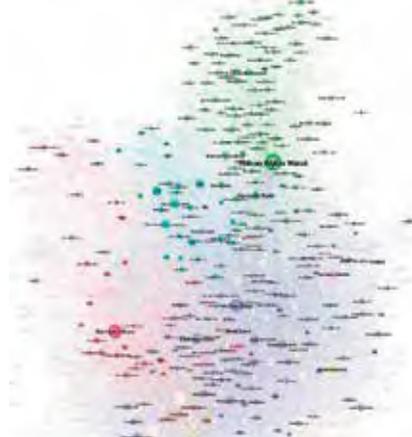
The Institute of Development Studies' influence network



Helen Clark's influence network



HRW's influence network



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

Influence in Spanish

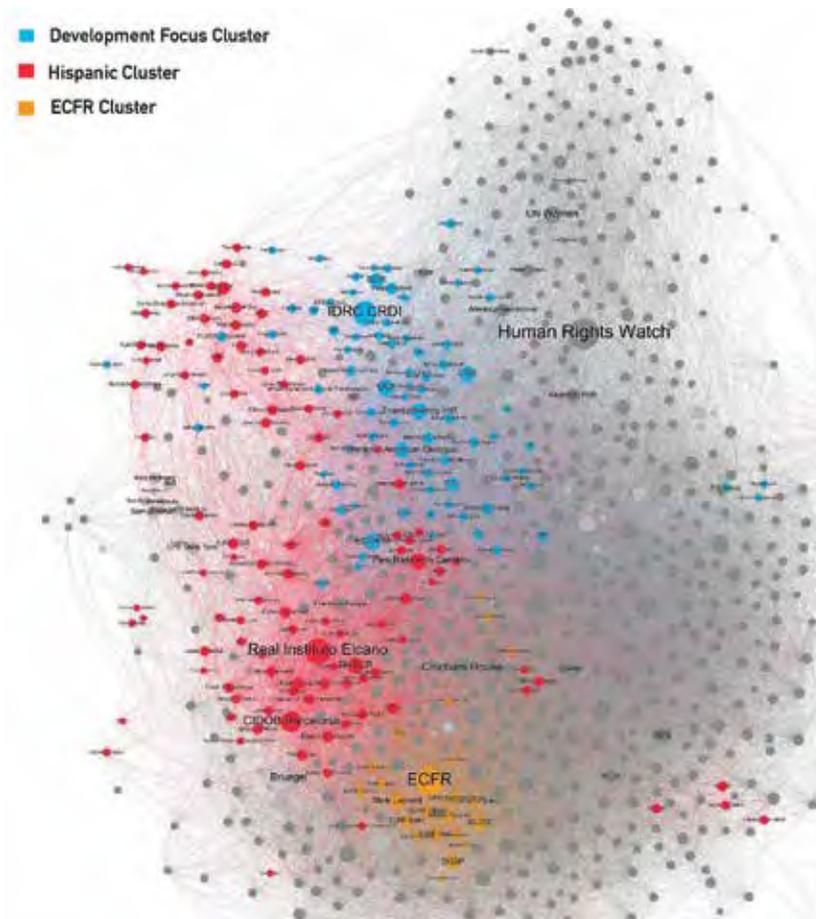
Unlike in the rest of the network, where English is the undisputed leader, in this cluster Spanish is the main language. It includes 108 nodes (13.52% of the total network) with three standing out amongst them: the Real Instituto Elcano (RIE), CIDOB and the Pew Research Center (PRC) –which does not tweet in Spanish but maintains

interesting relationships with the cluster–.

The main Latin American influencers are also part of this sub-network (see Figure 8).

As for experts, Charles Powell (RIE), Eduard Soler (CIDOB) and Conrad Hackett (PRC) are the most significant nodes in this very institutionalised cluster.

Figure 8. Network of political influencers in Spanish, on Development and ECFR



Source: Information & Documentation Service, Elcano Royal Institute.

CIDOB and RIE, along with Conrad Hackett (PRC) provide the interconnectivity with the rest of the global network. Women account for a mere 17% of it whereas the gender focus becomes diluted amidst other political issues. In that regard Latin America has traditionally been a nest for projects linking gender and development. There is also a small link with Turkey, due to the regular activity of IEMed, Eduard Soler and Haizam Amirah-Fernández (RIE)

On development

This sub-network (81 nodes, 10% of the global network) includes by and large institutions devoted to research on development in its most classical economic approach, with some also working on global ethics and human rights (Figure 8). The most important node is The International Development Research Center, while the Overseas Development Institute (ODI, London) and the Center for Global Development (Washington) play the role with the rest of the network. Very few women are part of this cluster (14.81% vs 29.63% for men). The most active female expert is Isabelle Ramdoo, of the International Institute for Trade & Sustainable Development, who, however, does not have a significant position in the global network.

Despite the traditional relation between gender and development, as mentioned above, there are no influencers specialised and working on the subject in this group. Most of the institutions, however, include gender with a transversal approach in their

research, and some of them have specific departments or specialists among their researchers (although they may not have a significant activity on Twitter).

A network of its own: ECFR

The European Council on Foreign Relations (ECFR) constitutes a network on its own in the offline world and in Twitterland too (Figure 8). Devoted to EU foreign policy, it has offices in a good number of European capitals. Most of its researchers and heads of office are very active on Twitter, feeding their relationships as individuals, those of their respective offices and also those of the ECFR network. Other European influencers are interconnected with this module as well.

At the same time, it interconnects –thanks also to the role of Mark Leonard, Director of ECFR– with the larger module of international relations on the one hand, and with the module in Spanish on the other.

This sub-network shows a lack of women –despite ECFR having several significant female researchers– and of gender specialists.

Conclusions

With a few exceptions, female think-tank experts have less influence in Twitter than their male counterparts. One very simple reason may be that the number of women in our data base (comprised by individuals and institutions) includes fewer women than men. Also, that those who have been included generate less interconnections,

which, in turn, might be somehow related to the smaller number of women in executive – and therefore more visible – positions in think tanks.

Nevertheless, it can be said that we have feminised our classic global network of political influencers by introducing the small gender network we have identified, despite the continuing existence of gaps in the influence of gender and women in politics even after including the gender presence into our representation of reality.

As the analysis of the weighted indegree shows, except for a very limited number of women at the top of the influencers list, female experts have less influence in the digital world than their male counterparts. Even if Twitter lives as a parallel universe, in this case its patterns seem similar to that of the 'real' world.

Another conclusion is that gender studies generate a conversation in Twitter which is almost isolated from the mainstream. Gender issues seem to be of interest mostly

to women experts, which, again, follows the same trend as the offline world. The area with which gender specialists are more interconnected is development, reinforcing the common assumption of the traditional links between both fields (aspects such as gender equality and women's rights being key elements of development policies).

On the other hand, our map shows that gender is not an area of work within the classical analysis of international relations; the gender approach, via gender influencers, only reaches the network through global institutions working on development and human rights.

There is clear room for improvement here for the gender agenda to become part of the global conversation, which may also explain why gender, as a field of study, has not been able to reach larger parts of the expert world or society at large. A more recent trend points to the need to include a gender approach in all other fields of research and disciplines, in a more transversal way.

Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE

Elisa Lledó y Miguel Otero Iglesias

España necesita imperiosamente una estrategia nacional concreta a largo plazo para poder competir mejor en la cuarta revolución industrial.

Resumen

Estamos ante una nueva era tecnológica y España tiene que ser un participante activo en su evolución. Para ello, es importante que el país decida primero dónde están sus prioridades y después sepa trabajar tácticamente los dossiers de la agenda y las redes de contacto. Aunque a veces la percepción sea la contraria, en esta cuarta revolución industrial nuestro país está bien posicionado para amortiguar las disrupciones y aprovecharse de las oportunidades que trae esta revolución. Sin embargo, para poder sacarle el mayor provecho a ese potencial hay que generar músculo económico doméstico y desarrollar una buena estrategia política a nivel europeo e internacional.

Cada vez hay un mayor consenso en el continente europeo de que la UE debe llegar

a tener cierta autonomía estratégica y para eso necesita desarrollar tanto el sector de la defensa, incluida la ciberdefensa, como tener sus propias plataformas digitales e inteligencia artificial. El debate no ha hecho más que comenzar y España deberá posicionarse estratégicamente y decidir las alianzas que elige y si está a favor o no de campeones europeos. Es por ello por lo que el Real Instituto Elcano ha puesto en marcha un Grupo de Reflexión en Bruselas con el fin de abordar y de analizar los desafíos y las oportunidades que el nuevo ciclo político europeo (2019-2024) plantea para el futuro de la influencia de España en la UE.

Análisis

Este análisis comienza describiendo el contexto actual en el que se encuentra la UE en temas de industria y tecnología, recalcando la necesidad de que la UE se dote de una política industrial y tecnológica europea eficiente que haga frente a la estrategia *Made in China 2025* de Xi Jinping y al *America First* de Donald Trump. Posteriormente, señala cuáles son las fortalezas y debilidades españolas que

impulsarán la concepción de una política industrial nacional efectiva que desemboque en una estrategia-país a largo plazo para competir mejor en lo que muchos ya no ven como una era de cambios, sino más bien como un cambio de era.

El contexto

Parece cada vez más evidente que estamos en los inicios de la cuarta revolución industrial y la digitalización y la reindustrialización de los países de la UE para poder competir en la era de la economía de los datos y la inteligencia artificial son temas que están en lo más alto de la agenda de la gobernanza económica de la Unión. Tanto es así que después de varias décadas de olvido, la política industrial vuelve a estar en boca de todos. Así lo comprobamos en la primera reunión que tuvimos a finales de 2018 con los representantes de empresas españolas con presencia activa en Bruselas¹ y por eso hemos decidido dedicar la segunda reunión del Grupo de Reflexión de la serie de la influencia de España en la UE a estos asuntos.²

El *timing* de esta segunda reunión,³ que se produjo en febrero de 2019,⁴ no pudo ser más propicio ya que las semanas anteriores se materializó un giro, hasta cierto punto sorprendente, a favor de una política industrial europea en muchos de los actores claves tanto en el ámbito público como privado de la mayor potencia industrial en Europa: Alemania. Varios documentos escenifican esta aproximación germana a lo que hasta ahora era sólo una obsesión francesa. En enero de 2019 la federación de la industria alemana (BDI, por sus siglas en alemán) publicó un informe titulado “Socio o competidor sistémico: ¿cómo lidiar con la economía estatista de China?”. Su mensaje central era que durante mucho tiempo los industriales alemanes pensaban que China se iba a convertir en una economía de mercado libre, pero que finalmente cayeron en la cuenta de que China no abandonaría su capitalismo de Estado y que son incapaces de competir sin una mayor ayuda del Estado alemán y de las instituciones europeas.

Muy poco después, a principios de febrero, y poco antes de nuestra reunión, el ministro

1 Reunión de *brainstorming* el 12/XII/2018 con las empresas que integran el patronato del Real Instituto Elcano con presencia en Bruselas: “Prioridades económicas en la agenda de la Comisión Europea. Visión española por empresas y sectores”.

2 La primera reunión de la serie se enfocó en la influencia española en las instituciones de la UE y está resumida en: Luis Simón, Ignacio Molina, Elisa Lledó y Natalia Martín (2019), “Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas”, ARI n° 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas.

3 El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles, públicos y privados, con presencia permanente o habitual en Bruselas. Eso incluye, entre los primeros, a eurodiputados/as, altos/as funcionarios/as de las instituciones europeas con nacionalidad española y representantes del Gobierno y de la Administración General del Estado, especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). Por lo que se refiere al sector privado español, participan en el Grupo directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa e investigadores del Real Instituto Elcano. La identidad de los miembros permanecerá anónima para propiciar un mayor clima de confianza.

4 Segunda reunión del Grupo de Reflexión en Bruselas sobre “Agenda digital y política industrial: prioridades de España” (12/II/2019).



Si nuestro modelo fracasase y “perdiésemos nuestra ventaja tecnológica en competencias clave, y, por lo tanto, perdiésemos nuestra posición en la economía mundial, eso tendría consecuencias dramáticas para nuestra forma de vivir.

de Economía y Energía alemán, Peter Altmaier, presentaba su estrategia industrial para 2030. En el subtítulo del documento se leía lo siguiente: “directrices estratégicas para una política industrial alemana y europea”. Proponer esto desde Berlín sería impensable hace tan sólo unos años en un país que siempre ha criticado a su vecino francés por su dirigismo estatal, pero situaciones de emergencia requieren giros ideológicos y posturas más pragmáticas. En este reciente documento de obligada lectura,⁵ Altmaier avisa que en esta cuarta revolución industrial se va a decidir si la economía social de mercado es el mejor modelo para lograr y mantener el bienestar de la población europea. Si nuestro modelo fracasase y “perdiésemos nuestra ventaja tecnológica en competencias clave, y, por lo tanto, perdiésemos nuestra posición en la economía mundial, eso tendría consecuencias dramáticas para nuestra forma de vivir, y para la capacidad del Estado de determinar la política, y en algún

momento eso dañaría la legitimidad de sus instituciones”.

El análisis desde el Ministerio de Economía alemán es, por lo tanto, meridiano. En todas las otras revoluciones industriales ha habido innovaciones primarias que han marcado su época. La máquina de vapor y el ferrocarril en la primera; la electricidad, el coche, el avión, la radio y la TV en la segunda; el ordenador e Internet en la tercera; y, en esta cuarta, las plataformas digitales, la inteligencia artificial y el Internet de las cosas –que nos llevará a la industria 4.0–.⁶ En esta última, Europa, y sobre todo Alemania, está compitiendo bien, pero en las plataformas digitales, con el consiguiente control de los datos como activos económicos y la inteligencia artificial, vamos por detrás de los norteamericanos y los chinos y hay que remediarlo cuanto antes. La realidad es que en 2018 de las 20 mayores empresas de tecnología, telecomunicaciones e Internet sólo una era europea (véase la Figura 1).

5 Un resumen en inglés de la estrategia se puede encontrar en NOVE (2019), “Germany’s industrial strategy 2030”, febrero, <https://nove.eu/wp-content/uploads/2019/02/Germany-Industrial-Policy-Strategy-2030.pdf>.

6 Otros ámbitos que marcarán esta cuarta revolución industrial son la nano y biotecnología, los nuevos materiales para la construcción y las nuevas formas de energía y la computación cuántica.

Figura 1. Mayores empresas en tecnología e Internet, 2012 y 2018

2012				2018			
	Compañía	País	Sector		Compañía	País	Sector
1	Apple	EEUU	Tecnología	1	Apple	EEUU	Tecnología
2	Microsoft	EEUU	Tecnología	2	Microsoft	EEUU	Tecnología
3	China Mobile	China	Telecom	3	Amazon	EEUU	Internet
4	IBM	EEUU	Tecnología	4	Google	EEUU	Internet
5	AT&T	EEUU	Telecom	5	Alibaba	China	Internet
6	Google	EEUU	Internet	6	Facebook	EEUU	Internet
7	Oracle	EEUU	Tecnología	7	Tencent	China	Internet
8	Samsung Electr.	Corea del Sur	Tecnología	8	Samsung Electr.	Corea del Sur	Tecnología
9	Vodafone	Reino Unido	Telecom	9	Verizon	EEUU	Telecom
10	Intel	EEUU	Tecnología	10	AT&T	EEUU	Telecom
11	Verizon	EEUU	Telecom	11	Intel	EEUU	Tecnología
12	América Móvil	México	Telecom	12	Cisco	EEUU	Tecnología
13	Amazon	EEUU	Internet	13	Taiwan Semiconduct.	Taiwán	Tecnología
14	Qualcomm	EEUU	Tecnología	14	China Mobile	China	Telecom
15	Cisco	EEUU	Tecnología	15	Oracle	EEUU	Tecnología
16	Siemens	Alemania	Tecnología	16	Comcast	EEUU	Telecom
17	Facebook	EEUU	Internet	17	SAP	Alemania	Tecnología
18	NTT Docomo	Japón	Telecom	18	Netflix	EEUU	Internet
19	SAP	Alemania	Tecnología	19	Adobe Systems	EEUU	Tecnología
20	NTT	Japón	Telecom	20	IBM	EEUU	Tecnología

Fuente: Telefónica, 2018.

Dado este contexto, la pregunta clave que hay que hacerse desde Europa es cómo remediar esta situación. En nuestra reunión hubo un gran debate al respecto. Algunos participantes defendían las tesis francoalemanas presentadas en el reciente manifiesto conjunto a favor de una política industrial europea,⁷ que contempla incluso revisar la ley de competencia europea para poder permitir fusiones como la recientemente truncada por la comisaria de Competencia Margrethe Vestager entre los gigantes del ferrocarril Siemens y Alstom, mientras que otros defendían que la idea de crear campeones europeos a dedo llevaría a una concentración de mercado e ineficiencias, y que realmente la solución está en eliminar las barreras existentes en el mercado interior e invertir en capital humano e infraestructura para generar un entorno competitivo propicio a la creación de grandes empresas europeas globalmente competitivas. El debate, por lo tanto, entró en el complejo ámbito de las diferentes teorías económicas y modelos de capitalismo (un terreno pantanoso), pero por lo menos conceptualmente hubo cierto acuerdo en que la política pública puede o debe actuar en tres fases: (1) antes del mercado, en lo que se refiere a educación e infraestructuras, por ejemplo; (2) en el mercado, a través de regulación y política de competencia; y (3) después del mercado, con políticas de reconversión y redistributivas. Lógicamente con qué nivel de intensidad e intromisión lo hace o debería hacerlo es altamente debatible.

Lo que está claro es que hasta ahora la UE nunca ha desarrollado una política industrial como tal, pero también es cierto que mucha de la regulación que ha adoptado en las últimas décadas sí que ha afectado a la industria: piénsese en las medidas contra el cambio climático o la propia ley de competencia, que ha transformado empresas estadounidenses como IBM y Microsoft. Recientemente, sin embargo, por las razones mencionadas, numerosos actores públicos y privados han aumentado la presión sobre la comisaria de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, Elżbieta Bieńkowska, para que desarrolle una política industrial europea, y en los pasillos de Bruselas ya se empieza a fraguar la idea de que la próxima Comisión Europea, para el período 2019-2024, tendrá un comisario de política industrial o incluso de política estratégica, con campo de actuación transversal, que diseñe la respuesta europea a la estrategia *Made in China 2025* de Xi Jinping y al *America First* de Donald Trump. Es justamente en este triángulo estratégico-industrial altamente competitivo donde se tienen que enmarcar los intereses de la economía española.

Las fortalezas y debilidades

Donde sí ha habido consenso entre los participantes en la reunión es en la idea de que es importante mantener una política industrial efectiva porque si no hay industria, no hay investigación ni desarrollo ni innovación. Un país que no tiene una industria potente no es un país desarrollado

7 "A Franco-German manifesto for a European industrial policy fit for the 21st century", 19/II/2019, Gouvernement.fr.



La imparable robotización hace que el valor del hardware disminuya y aumente el valor de la parte de servicios, pero en una economía como la europea y la española, si no hay sector industrial, el sector servicios sufre.

y, por lo tanto, España no puede descuidar el sector secundario a favor del terciario, por mucho que los servicios representen hoy en día casi el 70% del PIB en la mayoría de los países desarrollados, incluida España. Esto ya se está dando en el presente, pero sobre todo en el futuro mucho del valor añadido se producirá en la “servitización” de los productos industriales, es decir, en los servicios que se ofrecen una vez que un producto industrial se ha vendido, como servicios de manutención, reparación, mejoramiento, formación, etc. Sin embargo, si no hay una base industrial ese beneficio potencial se pierde.

En otras palabras, la imparable robotización hace que el valor del *hardware* disminuya y aumente el valor de la parte de servicios, pero en una economía como la europea y la española, si no hay sector industrial, el sector servicios sufre. El sector industrial es, por lo tanto, el motor del crecimiento ya que genera un efecto arrastre sobre los otros sectores de la economía. Como

señala un reciente informe de la CEOE, “cuando se produce un incremento de valor de un euro en la demanda final del sector manufacturero, eso conlleva un incremento en el valor de la producción del conjunto de la economía por valor de 3.11 euros”.⁸ Además, es bien sabido que el sector industrial ofrece trabajos mejor remunerados (con una media de 38.600 euros anuales) y con más contratos indefinidos (el 79%) que los otros sectores de la economía española. Eso se debe sobre todo porque entre 1995 y 2016 la productividad en el sector manufacturero creció un 61%, mientras que en la economía española en su conjunto sólo lo hizo un 19%.

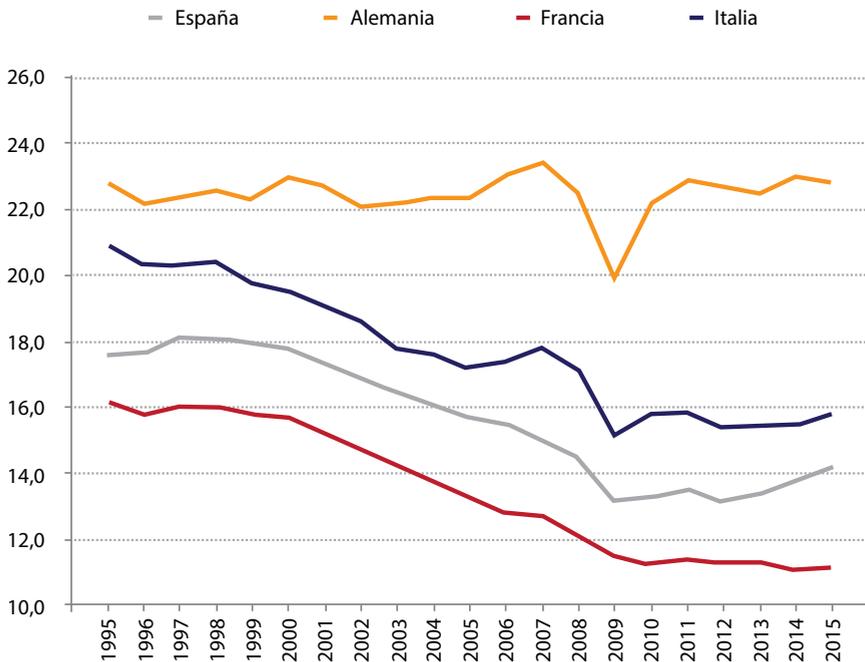
Pese a la caída estructural del peso de la industria en nuestro país a lo largo de las últimas décadas, y sobre todo después de la última crisis (2009-2012), España todavía mantiene una cierta capacidad manufacturera que representa en torno al 14% del PIB (y cerca del 13% del empleo), lo que la sitúa lejos de Alemania, con más del

8 CEOE (2018), “La industria, motor de crecimiento: análisis y recomendaciones”.

22%, y de Italia, que está en torno al 16%, pero por encima de Francia, que no llega al 12% del PIB. Afortunadamente, además, el peso del sector empieza a aumentar de nuevo, pero todavía estamos muy lejos de la meta del 20% de la economía que

aconseja la Comisión Europea, y quizá más preocupante es la caída estructural del valor añadido doméstico en nuestras exportaciones, que ha pasado del 74% al 62% entre 1995 y 2014, aunque desde entonces parece que se está manteniendo.

Figura 2. Peso de la industria manufacturera en el PIB, 1995-2015



Fuente: CEOE, 2018.

Lo cierto es que España tiene una serie de fortalezas importantes. Ha salido de la crisis gracias al sector exportador, que ha pasado de representar en 2009, antes de las crisis, el 23% del PIB al 34% en 2017. En general, la economía está muy diversificada

y hay muchas grandes empresas españolas compitiendo en muchos sectores en las grandes ligas, tanto en energía como en banca, y desde el sector textil al de infraestructuras y consultoría de ingeniería. Concretamente, en el sector del automóvil



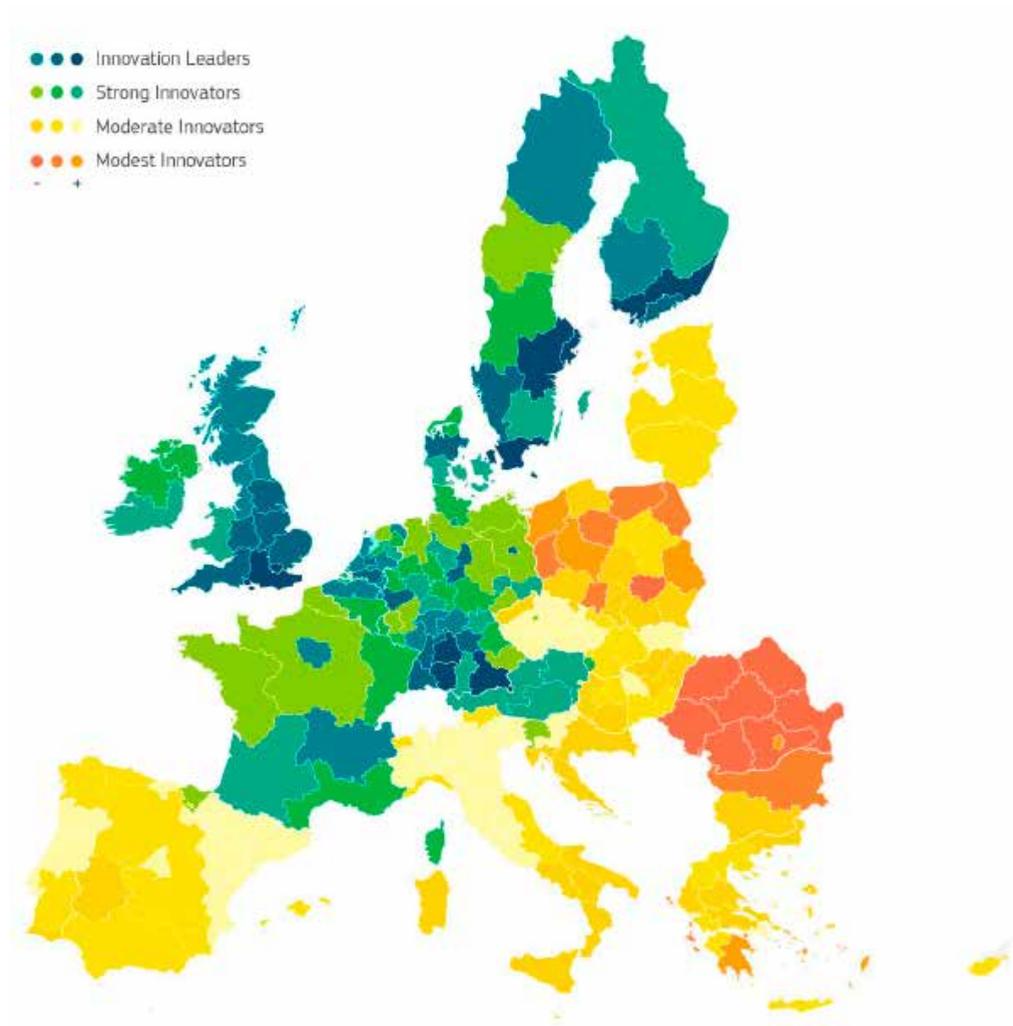
España es el octavo fabricante y exportador de vehículos del mundo y el segundo de Europa, después de Alemania.

España es el octavo fabricante y exportador de vehículos del mundo y el segundo de Europa, después de Alemania. En esto, como en otros campos, la posición geográfica de España (entre Europa y África y entre el Atlántico y el Mediterráneo) también es un activo, al igual que lo son sus modernas infraestructuras.

En la carrera por la inteligencia artificial, España tampoco va tan mal. Los expertos señalan que si se divide el sector en capacidad de computación (clave para el entrenamiento de las máquinas), colección y almacenamiento de datos (lo que requiere plataformas digitales y nubes de Internet potentes) y generación de nuevos algoritmos (lo que supone la base intelectual del sector), España compite a gran altura en los algoritmos, pero necesita mejorar en la capacidad de computación y en la

creación de plataformas digitales y nubes y, sobre todo, en facilitar el acceso a esas nubes de datos a los académicos que están generando los algoritmos. Esto nos trae al eterno problema de España, que es justamente la falta de cooperación entre las universidades y los centros de excelencia científica y el sector privado. Es decir, se hace un gran trabajo académico, pero falta aplicarlo. Para ello, se necesita mayor colaboración pública y privada y mayor inversión en investigación, desarrollo e innovación para que España pueda subir en la clasificación de innovación de la Comisión Europea de país moderadamente innovador a fuertemente innovador o incluso líder de la innovación (véase la Figura 3). Ahora mismo hay 6.000 empresas de tecnología en España. El objetivo tiene que ser que sean más y mejores.

Figura 3. Clasificación por regiones en innovación de la Comisión Europea, 2017



Fuente: Comisión Europea, https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/regional_en.

En el apartado de la digitalización la situación es parecida. La Comisión Europea elabora un índice sobre la economía y la sociedad digital (DESI, por sus siglas en

inglés) y ahí España aparece en 10º lugar, detrás de los llamados “nueve digitales” (Dinamarca, Suecia, Finlandia, los Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda, el Reino Unido,



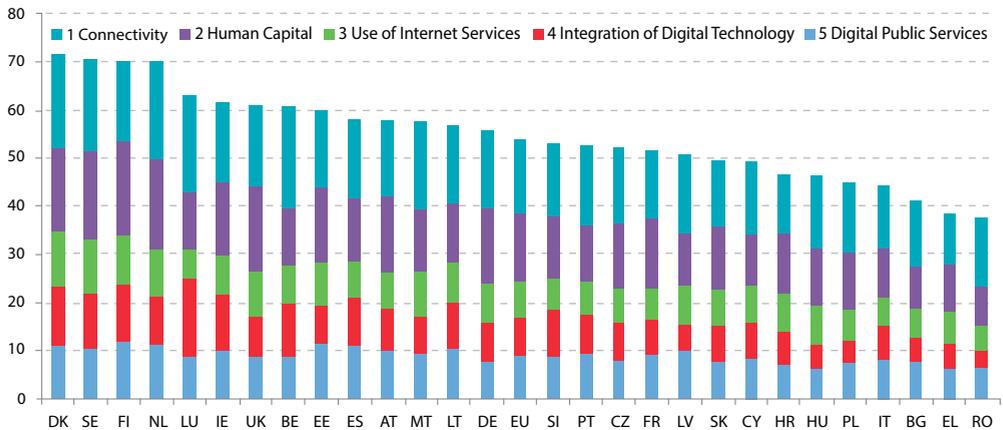
Mientras que Europa en su conjunto se sitúa por detrás de China y EEUU en términos de despliegue de redes de fibra, España se sitúa como tercer país de la OCDE en este apartado, solamente por detrás de Japón y Corea del Sur.

Bélgica y Estonia), pero por delante de pesos pesados como Alemania, Francia e Italia (véase la Figura 4). Eso se debe en parte a que España tiene más fibra óptica extendida que Francia, el Reino Unido, Alemania e Italia juntas, con más de 20 millones de unidades inmobiliarias pasadas con fibra a diciembre de 2018 y con una previsión de llegada a 25 millones de unidades inmobiliarias en 2020. Según los últimos datos recientemente publicados por la CNMC, España ya cuenta con 8,6 millones de líneas contratadas de fibra hasta el hogar. Esto resulta especialmente significativo dado que mientras que Europa en su conjunto se sitúa por detrás de China y EEUU en términos de despliegue de redes de fibra, España se sitúa como tercer país de la OCDE en este apartado, solamente por detrás de Japón y Corea del Sur.

Parte de este *gap* inversor de Europa se explica tomando en cuenta que en EEUU y China los operadores de telecomunicaciones tienen un mercado enorme que les da

economías de escala, mientras que las operadoras europeas no tienen esa ventaja. La frase de que en EEUU y en China hay sólo tres o cuatro empresas de telefonía móvil y en Europa hay cerca de 300 se ha vuelto a repetir también en esta reunión, con la consecuente demanda de que el regulador europeo debe adoptar un nuevo paradigma que permita una mayor concentración de este sector, como de muchos otros –como sería, por ejemplo, el bancario–. La fijación en incrementar el número de competidores y reducir los precios minoristas ha llevado a una espiral de destrucción de valor y erosión de los márgenes para las empresas europeas de telecomunicaciones. También dificulta la justificación de la inversión de miles de millones de euros en redes de próxima generación. Sin embargo, son estas inversiones las que permiten servicios digitales innovadores y de mayor calidad que serán básicos para hacer que Europa sea competitiva y crear una economía digital europea sostenible.

Figura 4. Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2018



Fuente: Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3737_en.htm.

Como ya se ha comentado antes, la falta de plataformas digitales también es un tema de gran preocupación. Cada vez hay más voces que quieren mayor autonomía estratégica en Europa. Si esa propuesta va a en serio, entonces la UE debería crear su propio Google europeo y la pregunta sería de nuevo si eso tiene que venir del sector público o del privado, o de los dos. El mismo debate también aparece en relación con las nubes y los servidores. ¿Debe producirse el almacenamiento de datos digitales en suelo europeo y en servidores también europeos para asegurarse la soberanía europea o nos podemos fiar de las empresas norteamericanas o chinas que dominan el sector? La reciente controversia en relación a los equipos de 5G de Huawei puede ser sólo el principio de una creciente guerra fría tecnológica entre EEUU y China, y Europa,

incluida España, va a tener que decidir si se alía con uno de los dos, si simplemente intenta ser neutral y hacer negocios con los dos (lo que parecen priorizar los países nórdicos y bálticos) o si desarrolla su propia autonomía estratégica, algo que es más del gusto de Alemania y Francia, y con lo que España está de acuerdo.

En general, desde este punto de vista, muchos hacen un llamamiento para que se revisen las leyes de competencia de la Unión. No hasta el grado de que el Consejo pueda vetar las decisiones del comisario o la comisaria de Competencia, pero sí que hay que tener en cuenta el contexto temporal e internacional y la competitividad global de la UE. Las reglas de competencia de los años 90 no valen ya para un mundo mucho menos liberal y donde se puede dar el caso

de que en Portugal se obligue a privatizar la red eléctrica y al final una empresa China “pública” la compra, y en Italia la Comisión vetaría ayudas del Estado italiano a una empresa como Pirelli, pero al final quien la compra es de nuevo una empresa china estatal. La regulación y prohibición de financiación y ayuda pública tiene que aplicarse también a las empresas de fuera que actúan en el mercado interior pues, si no, las desventajas para las empresas europeas son mayúsculas.

Finalmente, otras debilidades para España en concreto que se comentaron en el debate fueron el alto precio de la energía en nuestro país, la falta de inversión en muchos sectores, el envejecimiento de la población, y el poco sentido de urgencia que hay en las pymes españolas y en la administración pública con la llegada de la cuarta revolución industrial. También se ha destacado cómo el efecto sede puede debilitar varios sectores, como en la industria automotriz, donde las decisiones sobre el futuro de las plantas (y si al final se construye una planta de baterías para el coche eléctrico del futuro) no se tomará en España sino en otras capitales. Se ha lamentado a su vez que la administración española no haya diseñado todavía una estrategia (con un plan nacional) a largo plazo para la digitalización, la industria y la tecnología, como lo están haciendo la mayoría de los países punteros, y que esa estrategia debiera asentarse en un pacto de Estado.

En general, también se ha pedido una mayor presencia de las empresas y los

funcionarios y políticos españoles en Bruselas, que es donde se están tomando las grandes decisiones, y se ha subrayado que en España se tiene que perder la alergia al ejercicio del *lobby*, hay que fomentar el emprendimiento y hay que estimular las fuentes de financiación alternativas para que se genere una cultura de nuevas empresas (o *start ups*) competitivas.

La estrategia

España necesita imperiosamente una estrategia nacional a largo plazo para poder competir mejor en la cuarta revolución industrial. Actualmente, en nuestro país no tenemos un responsable claro ni un mecanismo de interacción o de coordinación de todos los actores y ámbitos que deberían participar en una estrategia industrial y digital. Hay agendas, que son visiones, y no se traducen en inversiones a largo plazo ya que solamente duran lo que dura el gobierno de turno. No tenemos buena cooperación y coordinación ni dentro de lo público entre los diferentes Ministerios ni en lo privado, cooperando mejor entre las diferentes empresas líderes ni facilitando a las pymes productos y servicios tecnológicos y digitales. Todavía hoy en España estos sectores de *high-tech* tienen muy poca cooperación con las empresas de los sectores tradicionales.

Lo cierto es que el anterior gobierno había creado un grupo interministerial de trabajo para la creación de política industrial tecnológica y el nuevo gobierno ha tratado de poner en marcha una estrategia de nación digital emprendedora pero la convocatoria de nuevas elecciones ha

demorado su puesta en marcha. Eso es un *handicap*. Ojalá en la nueva legislatura se pueda planificar más a largo plazo. Entre los asistentes en la reunión había cierto acuerdo de que el impulso sobre la agenda digital y la política industrial tiene que venir desde el escalón más alto de la administración, preferiblemente de Presidencia, quizá con un alto comisionado (o comisionada) especializado en este ámbito.⁹

Es importante, además, que España decida dónde están sus prioridades. En este sentido, se citaron el sector de la automoción (con la insistencia de prepararse para la transformación verde en el sector), la aeronáutica y el sector de la defensa, que en el próximo presupuesto de la Unión y con la creación del Fondo de Defensa Europeo¹⁰ va a experimentar un gran empuje, y España (y sus empresas) no pueden descolgarse de la avanzadilla francoalemana. Hay que dotar también más esfuerzos y recursos a las energías renovables, donde España sigue siendo altamente competitiva (y donde los cuellos de botella provocados por la falta de interconexiones con Francia es una batalla que hay que seguir librando). Lógicamente, también se tiene que seguir potenciando y modernizando el sector agroalimentario, donde España sigue siendo una potencia; eso sin tener que nombrar los sectores punteros de la economía española como son la banca, la energía, el turismo y las

telecomunicaciones. En todos los citados campos la digitalización y la inteligencia artificial son clave y, por lo tanto, hay que invertir enormes recursos de una manera eficiente en los dos ámbitos.

En concreto, España tiene que darle la importancia que merecen los datos. Los datos hoy en día son el oro negro de la cuarta revolución industrial. Muchos ciudadanos creen que usar Facebook, Google, Twitter e Instagram les sale gratis y, no, pagan con lo que quizá sea lo más valioso en sus vidas: sus datos. Y este debate, justamente, nos lleva a decidir si España necesita unas plataformas digitales propias, es decir, un Google español, para poder tener cierta soberanía digital, o si lo más conveniente es conseguir un Google europeo que pueda competir con las plataformas digitales norteamericanas y chinas. En este punto el debate ha sido abierto. Algunos participantes han insistido en que España se tiene que unir a Francia y Alemania y resistir la visión de los países nórdicos que se conforman con promover la adopción y el uso de la tecnología, aunque no sea tecnología europea, mientras se resisten con uñas y dientes a un concepto de soberanía digital que ven como una posible tentación proteccionista y dirigista de la economía. Otros, sin embargo, han cuestionado el seguidismo al eje francoalemán y han insistido en que España

9 Para un análisis más exhaustivo sobre cómo España debe afrontar la cuarta revolución industrial, véase Félix Arteaga (2018), "La cuarta revolución industrial (4RI): un enfoque de seguridad nacional", Documento de Trabajo nº 12/2018, Real Instituto Elcano, 24/V/2018, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt12-2018-arteaga-cuarta-revolucion-industrial-enfoque-seguridad-nacional.

10 Véase Luis Simón y Félix Arteaga (2019), "El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española", Policy Paper nº 1/2019, Real Instituto Elcano, 17/II/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/policy-paper-2018-fondo-europeo-defensa-futuro-industria-espanola.



La regulación debe promover la innovación, el espíritu empresarial y dejar espacio para la experimentación.

tiene que tener una agenda propia, centrada en sus intereses actuales en Latinoamérica y EEUU y en el futuro de África. En modo de síntesis, algunos intervinientes han destacado que no es una cosa o la otra, que se puede y debe trabajar conjuntamente con los alemanes y franceses, pero teniendo una agenda propia.

Donde ha habido cierto consenso, sobre todo de parte de los representantes de las empresas, es en señalar que en Europa hay un exceso de regulación, aplicada además de forma desigual, en desventaja de las empresas tradicionales y locales que quedan en una situación competitiva injusta en comparación con los nuevos agentes y modelos de negocios digitales. La regulación debe promover la innovación, el espíritu empresarial y dejar espacio para la experimentación, al tiempo que se monitoriza e investiga de cerca los desarrollos del mercado para poder intervenir rápidamente y con una mejor experiencia para proteger la competencia, si es necesario. Eso significa que la legislación y la supervisión del mercado deben

centrarse en la regulación de actividades (“qué”) en lugar de una regulación de entidades o sectores (“quién”), aplicando el principio de “mismo servicio, mismas reglas” para lograr un terreno de juego equilibrado.

Se ha insistido en que el ciudadano y el consumidor tienen que estar en el centro de la discusión, y también se ha aceptado en líneas generales que la libre competencia, y la consecuente bajada de precios, es positiva, pero una excesiva regulación dificulta competir con las empresas chinas y norteamericanas. Muchos asistentes insistieron en que Europa debe crear una regulación lo suficiente protectora para el ciudadano, pero también permisiva para crear un ecosistema tecnológico y digital competitivo, y eso significa crear un mercado único digital que merezca ese nombre (igual que sucede en los servicios en general). Hay que proporcionar también ciertos incentivos fiscales para las empresas innovadoras y, en ciertos casos, como en la banca, también dejar margen de maniobra para poder ofrecer remuneraciones competitivas para poder

atraer el mejor talento internacional. También se ha insistido mucho en que el tratamiento fiscal tiene que ser justo. No puede ser que ciertas empresas tradicionales paguen unos impuestos de sociedades mucho más altos que las plataformas digitales no europeas.

De todas maneras, también se ha incidido en que, aunque la UE no tenga una política industrial y tecnológica como tal, hay Direcciones Generales de la Comisión Europea que determinan muchas políticas. Este es el caso en Competencia y en Asuntos Económicos y Financieros y, por supuesto, en Comercio, pero no hay que olvidar otros ámbitos de gran importancia como la Política Agraria Común y los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como los de Estabilidad Financiera, Comunicación (cada vez más influyente en la era de las *fake news*), del Mercado Único, Industria, Emprendimiento y Pymes y la de Investigación e Innovación. En todos ellos, si España quiere defender sus intereses, necesita tener funcionarios y asesores dentro y ser muy activa en los debates. Varios participantes sugirieron la idea, por ejemplo, de que España consiga el próximo comisariado para el ámbito digital. En general se ha insistido en que España tiene que estar más presente en las instituciones, pero también en los programas de investigación y en los consorcios que se formen de aquí en adelante en muchos sectores.

A nivel más internacional, y en relación a la competencia de regiones terceras, el debate se ha centrado en cómo tener

más instrumentos de defensa frente a la competencia desleal que pueda llegar, sobre todo de China, pero sin generar tensiones en el mercado interior y tampoco sin dejar de creer en el modelo europeo de la economía social de mercado. Aparte de las políticas más defensivas, como el mecanismo de supervisión de inversiones extranjeras o el instrumento de contratación pública, también se ha indicado que hay elementos que se pueden mejorar a nivel interno, como armonizar las normas y los estándares para mejorar el mercado único y hacer la contratación pública más transparente y abierta, que realmente no es el caso. En España, por ejemplo, las pymes sólo obtienen entre el 20% o el 30% de la contratación pública, lo que la lleva a estar en los últimos puestos en este ámbito. Si Europa quiere que su modelo sea robusto y quiere vendérselo a terceros países, tiene que funcionar bien internamente.

Conclusiones

Estamos ante la cuarta revolución industrial y España tiene que ser un actor activo y no pasivo en su evolución. El potencial está aquí. Es más, a diferencia de las otras tres revoluciones industriales, por primera vez en la historia España está bien posicionada para amortiguar las disrupciones y aprovecharse de las oportunidades que trae esta revolución. Es un país desarrollado, moderno, abierto y con una economía más dinámica que la mayoría de sus vecinos. Sin embargo, para poder sacarle el mayor provecho a ese potencial hay que generar músculo económico doméstico y desarrollar una buena estrategia política a nivel europeo



En Alemania, la voz de alarma ya se ha activado y se vuelve a hablar de política industrial para poder competir con el modelo chino y el estadounidense.

e internacional. El mundo está girando hacia una competencia tecnológica cada vez más agresiva, sobre todo entre EEUU y China, con las ramificaciones geopolíticas que eso conlleva. Por lo tanto, es absolutamente necesario prepararse para esa carrera.

En Alemania, la voz de alarma ya se ha activado y se vuelve a hablar de política industrial para poder competir con el modelo chino y el estadounidense. La potencia económica de la UE se une así a la visión francesa de una mayor participación del Estado en la economía. Podemos estar, pues, ante el giro de Mitterrand de 1983 cuando Francia se hizo más alemana y empezó a abrazar la idea del mercado único, pero a la inversa. Esto es muy significativo. Normalmente, cuando Alemania y Francia se ponen de acuerdo, eso se transmite a la UE y ya hay rumores de que la próxima Comisión Europea va a desarrollar una política industrial (incluyendo lo digital y lo tecnológico) europea e incluso que puede haber un comisario al mando de esa cartera. España tiene que posicionarse

estratégicamente en este debate para poder defender y proyectar sus intereses en el nuevo contexto.

Cada vez hay un mayor consenso en el Continente de que la UE necesita desarrollar cierta autonomía estratégica y para eso necesita desarrollar tanto el sector de la defensa, incluida la ciberdefensa, como tener sus propias plataformas digitales e inteligencia artificial. El sector bancario sirve aquí de ejemplo. La banca europea descarga sus datos en nubes que son norteamericanas y chinas. Ninguna empresa europea da este servicio, y este riesgo de concentración de datos en manos de terceros está creando ya cierta preocupación en un sector que en los últimos 30 años quizá haya sido de los más globalizados. La sensación es que en algún momento de tensión geopolítica (piénsese en las amenazas de Trump), la fontanería financiera y el almacenamiento los datos de empresas o entidades financieras europeas estén en manos de actores no europeos. El caso de las sanciones a Irán y

la dependencia del sistema de pagos SWIFT es un buen ejemplo.

Lógicamente, España también tiene que ser muy consciente de que si se vuelve a un contexto más nacionalista y mercantilista hay que evitar por todos los medios que Francia y Alemania creen sus propios campeones (y los disfracen con la bandera europea), y que al hacerlo debiliten el método comunitario y concentren las tomas de decisión en Berlín, París y Bruselas. España tiene que resistir las ideas más extremas de la propuesta francoalemana, como que el Consejo Europeo pueda intervenir, en casos puntuales, en la política de competencia de la Comisión. Sin embargo, la promoción de una política industrial que lleve a la consideración de elementos de competitividad global de Europa en la adopción de decisiones de competencia sí puede ser un aspecto positivo.

Aun así, este debate sólo acaba de empezar, así que estratégicamente hay que decidir si estamos a favor de campeones europeos en un marco conceptual amplio que incluye la noción de soberanía digital, a sabiendas de que en muchos sectores nuestras empresas no serán esos campeones, o si preferimos resistir esa concentración empresarial (pensemos en

las repercusiones de la posible alianza entre Siemens y Alstom para Talgo y CAF). La tentación es optar por lo segundo, pero a largo plazo es un error. Si Europa no compete en el mundo, salimos todos perdiendo. En algunos sectores tendremos empresas españolas campeonas, en otros habrá que sumarse a otros campeones europeos y/o recoger las oportunidades que dejan en los mercados locales. En este sentido, el concepto de cohesión digital es clave. El norte del continente podría destinar mucho de su excedente de capital para comprar los servicios del capital humano bien cualificado y excedente que hay en países como Portugal, España e Italia.

Por último, en España tenemos que apostar por la cooperación entre las universidades y los centros de excelencia científica (profesorado y emprendedores) y el sector privado-*venture capital* para que generen *start-ups* a través de transferencias tecnológicas. Para ello, urge agilizar y modernizar la gobernanza de la universidad española, sacándola de su endogamia. Una universidad que atraiga talento investigador internacional, tanto de profesorado como de estudiantes, es el primer paso para impulsar un ecosistema ganador y el segundo para la creación de una política industrial nacional eficaz.

La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas

Ignacio Molina y Natalia Martín

¿Cuál ha sido el impacto del conflicto independentista en Cataluña sobre la influencia española en la UE y qué lecciones se pueden aprender para el futuro?

Resumen

España aspira a desempeñar un papel más asertivo e influyente en el proceso de integración de cara a la legislatura que arranca tras la elección de un nuevo Parlamento Europeo. Esta ambición se ve favorecida por una serie de factores objetivos pero también está dificultada por la inestabilidad política interna y, sobre todo, por el conflicto catalán. Este análisis aborda el efecto que ha tenido esta larga crisis territorial sobre el poder español en la UE, atendiendo el desarrollo del llamado proceso soberanista desde 2012,

su fracaso en otoño de 2017 y la evolución posterior. Tras una introducción a un objeto muy complejo y problemático, se examina brevemente la estrategia internacional manejada por el Gobierno central y los actores independentistas y, a continuación, se repasa la conducta de cada una de las instituciones europeas durante este tiempo. Luego se analiza el impacto sobre la imagen exterior del país, distinguiendo entre opinión pública general y determinadas elites, para concluir con recomendaciones sobre cómo operar a partir de ahora, de forma que este asunto no suponga merma de posiciones en Bruselas ni en las capitales de los Estados miembros. Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio del Real Instituto Elcano (RIE) sobre la presencia de España en la UE y del Grupo de Reflexión puesto en marcha por su Oficina en Bruselas para analizar cómo mejorar la influencia en el ciclo 2019-2024.¹ Se trata de la tercera de

¹ El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles con presencia permanente o habitual en Bruselas: eurodiputados, funcionarios de las instituciones europeas con nacionalidad española, directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa y representantes del Gobierno y la Administración General del Estado; especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). La identidad de los miembros permanece anónima para propiciar un mayor clima de confianza. No obstante, los autores desean agradecer las ponencias presentadas en la reunión celebrada en Bruselas el 28 de febrero de 2019 por parte de dos altos funcionarios (del Parlamento Europeo y la Comisión), por eurodiputados/as de cuatro partidos diferentes y por la investigadora del RIE Carmen González Enríquez. También deben reconocerse las aportaciones colectivas en la discusión posterior así como las sugerencias que hicieron cuatro comentaristas a una primera versión de este texto.

una serie de publicaciones que difunden las ponencias y debates en dicho Grupo.²

Análisis

La ambición expresada desde España sobre la conveniencia y la oportunidad de ganar influencia en el proceso de integración europea tras las elecciones de mayo se ve favorecida por una serie de factores (la relativa solidez económica del país, el europeísmo de la ciudadanía y las fuerzas políticas españolas, el vacío dejado por el *Brexit* y el giro euroescéptico de otros Estados miembros) pero está dificultada por dos elementos que, además, se retroalimentan: la inestabilidad política que ha llevado a tres elecciones generales en menos de cuatro años y, sobre todo, el conflicto territorial catalán.³ Sin necesidad de dramatizar la gravedad del asunto, resulta evidente que la cuestión ha dañado la imagen España en la UE (en buena medida debido a la falta de información o al sesgo en la que sí se ha recibido), ha condicionado el margen de maniobra de los actores nacionales y, si no se gestiona con inteligencia, podría dar lugar a una merma de influencia general.

La complejidad de la crisis catalana en el contexto europeo

La interrelación entre el autodenominado proceso soberanista y la posición de

España en la UE ha operado de manera estrecha desde su mismo arranque, hace ya más de seis años. Fue en el contexto de la extrema vulnerabilidad que sufría por entonces el país, como consecuencia de la crisis del euro, cuando los líderes nacionalistas catalanes se animaron a lanzar una estrategia de ruptura. *Catalunya, nou Estat d'Europa* fue además el lema de la gran manifestación del 11 de septiembre de 2012 que inauguró el *procés*, abrazando así un mensaje *a priori* nada hostil a la UE y que se deseaba conectar con el caso de Escocia, un territorio de prestigio y pro-europeo que en una extraordinaria coincidencia temporal iba a acordar con Londres someter a votación la secesión dos años más tarde. Algo después, a partir ya de 2015, cuando la recuperación económica era un hecho y España empezaba a aspirar a recuperar el terreno perdido en Bruselas, la relación causal se invierte. El desarrollo de la crisis territorial catalana (que alcanzó su punto álgido tras el referéndum ilegal del 1-O y la fallida declaración unilateral de independencia) va a convertirse en una traba para el propósito español de ganar influencia en la UE. Es evidente que el conflicto distrae atención política y supone un gasto de capital político que, por definición, es escaso entre los Estados miembros.

2 Están disponibles el primer análisis de la serie: L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), "Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas", ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas; y el segundo, E. Lledó y M. Otero Iglesias (2019), "Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE", ARI nº 39/2019, Real Instituto Elcano, 5/IV/2019, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2019-lledo-oteroiglesias-intereses-espanoles-en-agenda-digital-y-politica-industrial-ue.

3 Más información disponible en el dossier "El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir?", elaborado por el Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2017.



Una apuesta secesionista cuyo éxito no resulta del todo inverosímil se convierte de modo inevitable en un desafío de primer orden para la fortaleza de un Estado.

Una apuesta secesionista cuyo éxito no resulta del todo inverosímil se convierte de modo inevitable en un desafío de primer orden para la fortaleza de un Estado, tanto desde el punto de vista doméstico como de política exterior y europea. La molesta sensación de que la integridad territorial está amenazada se incrementa, además, cuando la región donde florece ese movimiento a favor de la separación ha de considerarse, desde todas las mediciones posibles, como una de las más importantes. Es verdad que otras democracias consolidadas han experimentado un reto similar en el último cuarto de siglo. Por ejemplo, Flandes (en Bélgica), Québec (en Canadá), la llamada Padania (en Italia) y Escocia (en el Reino Unido) también son claves para la supervivencia del proyecto nacional de los países en los que se insertan. Pero el caso catalán tiene varios rasgos añadidos que han hecho que sea aún más difícil de gestionar. La complejidad más llamativa es el hecho de plantearse desde una autoridad pública que forma parte del mismo Estado español y sin que se haya descartado en todo este tiempo, ni siquiera después de

2017, la unilateralidad y la desobediencia, una audacia que sólo llegó a considerarse de modo remoto en el caso quebequés.

Pero hay otros rasgos que tampoco pueden dejar de mencionarse. El primero es la división por lengua e identidad en el seno de la sociedad catalana, muy superior a la de los otros casos antes citados y que ha tensionado mucho la convivencia durante estos años. Sin embargo, y este es el segundo factor de complicación, ese pluralismo identitario apenas se proyecta en cómo se percibe el movimiento desde fuera, donde a menudo se sigue considerando que refleja el deseo hegemónico de los ciudadanos de Cataluña y no el de una mitad escasa. Ese desconocimiento de la realidad tan plural se ha ido retroalimentando a menudo con cierta simpatía hacia la causa, derivada tanto de la buena imagen exterior que disfruta Barcelona, y por extensión toda Cataluña, como de una natural sintonía con quien se percibe como débil. En cuarto lugar, los estrategas del independentismo tuvieron la habilidad de esquivar sus aspectos objetivamente

antipáticos (ya fuera la fractura etno-territorial o la insolidaridad fiscal de una región rica) bajo la demanda de un atractivo “derecho a decidir” que se vinculaba al referente simultáneo del referéndum escocés. Quinto, esa narrativa democrática tenía como contraste complementario la caricaturización activa del Estado como centralista, rígido en su respuesta legalista y, más recientemente, incluso represivo. Y, por último, el desafío se desataba en un momento de gran debilidad del sistema político español, que había trascendido del antes mencionado plano económico para afectar negativamente al de la legitimidad política (caída de la confianza en las instituciones y en los partidos tradicionales) y al de la influencia en la UE.⁴

La estrategia europea de la Generalitat catalana y del Gobierno español

Desde 2012, la Generalitat y otros actores vinculados al nacionalismo catalán trataron de articular a su favor los factores antes mencionados. El giro hacia el independentismo se explica por una combinación de causas. Quizá las más importantes fueran endógenas a Cataluña (como la competición por la hegemonía entre las distintas fuerzas nacionalistas o el deseo del entonces president, Artur

Mas, de esquivar así el desgaste que de otro modo habría causado la austeridad y los escándalos de corrupción), pero también influyeron variables más generales españolas (la turbulenta gestión del malogrado nuevo Estatut de autonomía) e internacionales (los efectos de la gran crisis global en el tejido económico catalán y en el bienestar de sus clases medias). Como se acaba mencionar, el relato que entonces se va a definir seleccionaría los elementos más amables para su venta en el interior de la sociedad catalana pero también en el exterior, con muy especial énfasis en la UE.

La estrategia europea del *procés* soberanista tuvo dos enfoques principales hasta 2017. El primero, más teórico y en el fondo enfocado a la audiencia doméstica preocupada de que la desconexión con España también les desconectase de la integración europea, se concentró en argumentar que una Cataluña fuera de España disfrutaría automáticamente de la pertenencia a la UE. Discurrió en paralelo a la pretensión escocesa sobre la supuesta facilidad que encontraría un territorio que se independizase de un Estado miembro de la UE para re-adherirse luego a ésta.⁵ Pero si el argumento es ya de por sí difícil de aplicar a un territorio teóricamente separado de su

4 La campaña internacional del independentismo también se llevó a EEUU, Canadá, Israel y algunos países latinoamericanos, pero la prioridad fue siempre Europa. No sólo por proximidad y la obvia relevancia estratégica que tenía aspirar a cierta complicidad por parte de la UE o sus miembros, sino porque el paradigma del Estado-nación, dominante en el continente y minoritario fuera de él, beneficiaba su relato.

5 El gobierno de Escocia asumió en un principio la tesis de la ampliación automática de la UE para reacomodar a nuevos Estados. Luego, consciente de su dificultad, prefirió hablar de una re-adhesión simultánea, facilitada por la voluntad unánime del resto de Estados miembros, incluyendo el Reino Unido y España. En todo caso, y en parte para no alienarse el favor de Madrid, añadía que eso sólo sería aplicable a secesiones no unilaterales. Esa idea la defiende hoy también el gobierno nacionalista de Flandes al proponer “un procedimiento simplificado de adhesión” para territorios que logren la independencia, siempre que lo hayan hecho “de modo legal y democrático”. Véase el informe del Gobierno de Flandes (2016). Vision of the Future of the EU, <https://www.fdfa.eu/sites/default/files/atoms/files/EU%20Visienota%20-%20lange%20versie%20web%20-%20ENG.pdf>.



Un informe del Tribunal de Cuentas publicado en marzo de 2019 señala que se gastaron varios millones de euros para promocionar el independentismo y que se hizo con muy escaso respeto a los mecanismos de control presupuestario.

Estado matriz de forma legal y acordada, resultaba imposible de sostener para un proceso con enfoque unilateral, de modo que el independentismo catalán, sin llegar a abandonarla, usó cada vez menos la idea.⁶

El segundo enfoque, dominante entre los otoños de 2014 y 2017, sí se dirigió a actores exteriores concretos. Consistió en una estrategia explícita de internacionalización, de muy discutible encaje con el marco competencial de la Generalitat y nada respetuoso con el art. 3.2.de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que establece como principio la lealtad institucional. Fue impulsada desde el mismo Govern (a través de su red de delegaciones en el exterior) pero también desde el llamado Diplocat: un consorcio de diplomacia pública formada por organismos oficiales y grupos privados que, si bien en su origen era apolítico y tenía la pretensión genérica de fomentar la presencia catalana en Bruselas, pasó luego

a estar capturado por las tesis soberanistas. La prioridad casi exclusiva de este doble circuito de acción exterior fue extender la narrativa de la “demanda democrática” entre políticos y medios de comunicación internacionales.

Un informe del Tribunal de Cuentas publicado en marzo de 2019 señala que se gastaron varios millones de euros para promocionar el independentismo y que se hizo con muy escaso respeto a los mecanismos de control presupuestario. Se han detectado cientos de actividades y viajes relacionados expresamente con el *procés*, así como la elaboración de más de 10.000 notas, memorandos e informes. Diplocat incluso contrató lobbies para concertar reuniones con gobiernos o parlamentarios y financió en 35 países europeos y americanos la publicación en prensa de artículos favorables a los postulados soberanistas. A todo ello, hay que sumar la tarea de las entidades privadas

6 Sobre esta cuestión, véanse I. Molina (2014), “La problemática pertenencia a la UE tras una secesión”, Política exterior, nº 161, <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-problematica-pertenencia-a-la-ue-tras-una-secesion/>, y la obra colectiva dirigida por C. Closa (2017), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge University Press.



Todas las grandes autoridades mundiales y europeas expresaron y hasta reiteraron su respaldo a la integridad territorial.

(ANC y Òmnium) y la realizada por parte de aquella parte de los catalanes en la diáspora que eran afines a las tesis independentistas, muchos de ellos estudiando en universidades de prestigio o trabajando en posiciones profesionales relevantes.

A pesar de tanto esfuerzo, y al margen de algunas complicidades en sectores ideológicos concretos o del rechazo generalizado a la actuación del Gobierno central en la forma elegida para tratar de impedir el referéndum ilegal, la causa independentista no obtuvo apoyo en la comunidad internacional. Todas las grandes autoridades mundiales y europeas expresaron y hasta reiteraron su respaldo a la integridad territorial. Ni una sola capital reconoció, alentó o mostró la más mínima simpatía hacia la declaración unilateral de independencia y, como enseguida se verá, en esa línea se movieron también la Comisión y el Parlamento Europeo. La principal razón de ese fracaso puede deberse a que el producto que se trataba de

vender, pese a los inteligentes esfuerzos por embellecerlo, no tenía recorrido. Hay más de 100 diplomacias nacionales presentes en España y con información suficiente para rechazar por sí mismas el objetivo último del *procés*. Especialmente importante en ese sentido fue constatar el pertinaz pluralismo catalán, plasmado en los reiterados resultados electorales y en la movilización de la mitad contraria a la secesión (por ejemplo, la asociación Societat Civil Catalana, galardonada por el Parlamento Europeo con el Premio Ciudadano Europeo, y que en el otoño de 2017 organizó dos masivas manifestaciones en Barcelona favorables a la unidad de España).

El Gobierno español, por su parte, había contribuido a ese resultado desplegando variadas actuaciones de contra-secesión. Hoy, visto con perspectiva, existe un amplio consenso sobre el juicio ambivalente que merece ese esfuerzo: éxito casi total en las cancillerías, pero pasividad o incluso incomparecencia en el debate público.⁷ En

⁷ Véase un análisis más extenso en I. Molina (2018), "La dimensión internacional y europea del *procés*", en M. Arias Maldonado, J. Coll e I. Molina (eds.), *Anatomía del "procés"*, Debate, Barcelona.

el plano de los medios, el independentismo comprendió mucho mejor la importancia de mantener un canal de comunicación abierto con la prensa internacional y siempre se mostró disponible para exponer sus pretensiones y denuncias. Su estrategia de relaciones públicas se nutría de entrevistas, comparecencias, movilizaciones en Cataluña y el extranjero, conferencias en inglés y francés en Bruselas, fuerte presencia en redes sociales, uso de campañas publicitarias, etc. Por eso, parece exagerado considerar el balance como triunfal. Tampoco es definitivo y sigue afectando a la imagen de España en la UE, tal y como se expone más abajo –después de repasar la conducta de las tres instituciones– en una sección final de este análisis que se dedica al impacto del conflicto a partir del otoño de 2017.

La Comisión

La “guardiana de los Tratados” es la institución clave a la hora de definir el enfoque general de la UE en un asunto de esta envergadura, que desde el principio fue recibido con preocupación. La apuesta soberanista se planteaba en 2012 como un grave problema para el quinto Estado miembro más importante (tradicionalmente muy europeísta y que estaba entonces inmerso en una crisis de deuda que afectaba a toda la periferia de la Eurozona) y se impulsaba desde la Generalitat, es decir, una autoridad pública con la que la Comisión ha de mantener a

priori una relación oficial y fluida por tratarse de una de las principales regiones con autonomía política (la séptima, por número de habitantes) y que, por tanto, gestiona competencias muy relevantes.

La Comisión tenía, ya en el primer momento, una respuesta clara a parte del problema. Ocho años atrás, en 2004, el entonces presidente, Romano Prodi, había contestado a una pregunta de una eurodiputada galesa a lo siguiente: “cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo, porque se convierte en independiente, los tratados dejarán de aplicarse. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercero en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio”, añadiendo que ese nuevo Estado puede presentar la solicitud e ingresará en la UE sólo “si es aceptado por unanimidad”. Esa “doctrina Prodi” fue rápidamente reiterada por quien presidía la Comisión en 2012, José Manuel Durão Barroso, confirmando la única interpretación jurídica y lógicamente admisible cuando se combina la estatalidad sobrevenida de una región de la UE y su aspiración a la pertenencia automática.⁸

La respuesta política inicial, pese a todo, no fue tan nítida. En ese mismo momento inicial se había planteado el proceso

8 Véase, sobre esto, I. Molina (2012), “Independentismo e integración europea: la imposible adhesión automática a la UE de un territorio secesionado”, ARI n° 80/2012, Real Instituto Elcano, 22/XI/2012, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari80-molina_ue_escocia_catalunya.



El propio independentismo asume que tiene poco que hacer para cambiar una postura tan firme, no sólo en lo referente a una imposible adhesión como nuevo miembro al margen del procedimiento ordinario de ampliación, sino en lo tocante a cierta neutralidad europea en el conflicto.

independentista en Escocia; un territorio bastante más pro-europeo que el resto del Reino Unido y el referéndum que se acababa de anunciar para 2014 era legal y acordado, de modo que se pensó que era preferible interferir lo menos posible. En relación con Cataluña, se confiaba en que tanto Mariano Rajoy como los líderes tradicionalmente pragmáticos del nacionalismo supieran reconducir la crisis. La suma de ambos factores supuso que al principio se vacilara un poco para fijar posición, como le ocurrió en su momento a la entonces vicepresidenta Viviane Reding. Pero, a partir de entonces, las peticiones de claridad por parte del Gobierno español y la creciente constatación de que el independentismo catalán no descartaba la vía unilateral decantó la respuesta hacia la nítida defensa del orden constitucional de un Estado miembro. A partir de 2014 –con Jean Claude Juncker como nuevo presidente, el referéndum escocés superado y una España con más autoconfianza por haber comenzado la recuperación económica–, el cierre de filas pasó a ser total. Los

representantes de la Generalitat ni siquiera van a conseguir audiencia en la Comisión y el propio independentismo asume que tiene poco que hacer para cambiar esa postura tan firme, no sólo en lo referente a una imposible adhesión como nuevo miembro al margen del procedimiento ordinario de ampliación, sino en lo tocante a cierta neutralidad europea en el conflicto.

Sin embargo, los acontecimientos de otoño de 2017 van a volver a llevar el asunto catalán a la agenda de la Comisión. Se enfrentan entonces dos narrativas antagónicas: por un lado, las acusaciones a Madrid por las imágenes de represión policial en el referéndum que recorrían redes sociales y medios de comunicación; y, por el otro, la apelación a las instituciones europeas para la defensa del Estado de Derecho en un momento de grave amenaza a su estabilidad. La Comisión se va a decantar claramente por la segunda, pero no se oculta que el 1-O causó inquietud. En los días siguientes esa incomodidad se va a plasmar en un intento de despejar el asunto

como “interno de un Estado miembro” pero, a la vez, en el seno de la institución se llegó a plantear la posibilidad de ofrecer una labor de mediación. Tanto la reacción española – que rechazó de plano tal posibilidad– como la confirmación de la deriva que supuso la DUI a finales de octubre confirmaron la adopción de una postura muy crítica con el independentismo, unánimemente defendida por el presidente Juncker, el vicepresidente Frans Timmermans y el secretario general Martin Selmayr.

Es verdad que el comisario francés Pierre Moscovici dijo que Cataluña era “un elemento de incertidumbre” para la economía española, y que era importante resolver esa crisis, pero sin dejar lugar a dudas sobre el mensaje político preponderante. Timmermans, responsable de la defensa de los valores fundamentales de la UE y candidato socialdemócrata a presidir la Comisión tras las elecciones de mayo, se expresó con rotundidad subrayando “que la Comisión Europea no tiene críticas sobre el funcionamiento de la democracia española, la separación de poderes y la aplicación de los derechos humanos”, que no se va a dejar “instrumentalizar con una agenda doméstica que pretende el cambio del orden constitucional en un Estado miembro” y que se puede “protestar y luchar para cambiar la ley por métodos democráticos, pero no violarla ni ignorarla”.

Esa posición tan clara hizo que el independentismo dejara por completo de apelar a la complicidad de la institución

y, desde el final de 2017, reaccionara atacándola, en conexión con el discurso más agresivo adoptado contra España tras la aplicación temporal del art. 155 y el encarcelamiento de sus líderes. Tanto desde el entorno del ex *president* Carles Puigdemont, huido a Bruselas para escapar de la justicia española, como de su sustituto Quim Torra se va a acusar públicamente a la Comisión de “secuestrar al espíritu europeo” y de actuar como un bloque con España y los funcionarios españoles para “boicotear y humillar a la Generalitat”. El independentismo, que veía en 2012 a la Comisión como potencial aliada, hoy la considera cómplice del enemigo. Y no parece que eso vaya a cambiar en la Legislatura 2019-2024 en la que tanto el mencionado Timmermans como Manfred Weber, el candidato del PPE a presidirla, se muestran muy tajantes. Y no se trata sólo de una cuestión de actores concretos sino del espíritu de la institución. Los funcionarios de la Comisión (incluyendo los catalanes que, en muchos casos, tendrán sensibilidades cercanas al nacionalismo y amigos o familiares independentistas) comparten una cultura ajena al extremismo y a la ruptura de las normas, están cansados del conflicto y comparten la idea de que se necesita más unidad y no más división en Europa.

El Consejo y el Consejo Europeo

Si hay un entorno en el que el Gobierno de España podía y puede sentirse *a priori* más respaldado en la crisis catalana es en el de las instituciones intergubernamentales. Piénsese que las demandas independentistas no habían tenido recorrido



El Consejo de Asuntos Exteriores tiene una larga doctrina de defensa de la integridad territorial en el Este de Europa.

en el seno más neutral e independiente de la Comisión ni, como enseguida se verá, habían impactado en el Parlamento Europeo, más allá de algunos eurodiputados, casi siempre adscritos a grupos radicales. Ni siquiera en el Comité de las Regiones habían suscitado solidaridad, como se demostró en febrero de 2018 cuando fracasó el intento de un representante del partido nacionalista flamenco N-VA para que ese órgano se pronunciara. Como ya se ha dicho, muchos de los gobernantes europeos (la canciller federal Angela Merkel, los dos últimos presidentes de Francia, o los primeros ministros de Italia, Portugal y el Reino Unido) se habían venido manifestando con claridad desde 2012. Por eso no sorprende que en 2017 el conjunto de las 27 capitales, que tienen el instinto del socorro mutuo en los temas de alta política, apoyaran a Madrid en una amenaza a su estabilidad constitucional.

En algunos casos concretos esa solidaridad se conectaba también a los problemas territoriales internos pero, más allá de la legítima defensa de los intereses propios, había un temor general real a la desestabilización de un socio tan importante como España y al posible efecto dominó que eso causaría.⁹ El que ciertos medios y redes sociales conectados a Moscú usaran *fake news* para atacar duramente a las instituciones centrales del Estado por su forma de gestionar el conflicto, y por extensión tratar con ello de dañar a la UE, también ayudó a convencer de la conveniencia de apoyar con nitidez a España. El Consejo de Asuntos Exteriores tiene además una larga doctrina de defensa de la integridad territorial en el Este de Europa (Transnistria, Osetia del Sur, Abjasia y, últimamente, Crimea) que afectan incluso al seno de la propia UE (la llamada República Turca de Chipre del

⁹ La conexión del asunto catalán con otros regionalismos en el resto de Estados miembros puede también operar a la inversa. Así ocurrió en cierto modo con el primer ministro belga, Charles Michel, que compartía coalición de gobierno con el N-VA flamenco y expresó en público sus críticas hacia Madrid por la gestión del 1-O. Por su parte, no es extraño que parte del mensaje independentista catalán sea visto con cierta complicidad en otros países cuyo mito fundacional incluye una reciente "liberación" nacional (Irlanda, Eslovenia o los países bálticos) y que eso pueda tener algún impacto en la actitud de sus gobiernos.

Norte). El precedente catalán podría también desestabilizar el siempre frágil escenario de Bosnia-Herzegovina o de Kosovo, el único caso en el que la UE se ha dividido a la hora de entender la legalidad o no de una secesión unilateral, pero que en cualquier caso resultaba aquí inaplicable por sus evidentes excepcionalidades.

Dicho todo lo anterior, sí que resulta reseñable la conducta del presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, bastante menos firme que la antes mencionada de sus homólogos en la Comisión, Jean Claude Juncker y previamente José Manuel Durão Barroso. Es evidente que Tusk apoyó la legalidad constitucional y realizó, sin duda con la mejor voluntad, esfuerzos con Puigdemont para desescalar la tensa situación alcanzada en octubre de 2017. Pero en esa labor se permitió aleccionar a Mariano Rajoy, haciendo juegos de palabras sobre la razón o la fuerza, y, yendo seguramente lejos en su esfuerzo de empatía con el independentismo, hizo más o menos suyo el relato que equiparaba al nacionalismo catalán con una minoría maltratada y a España con la represión.¹⁰ Incluso cuando dijo que “no hay margen para ningún tipo de mediación de la UE”, apostilló “pero todos nosotros tenemos emociones y opiniones”.

El episodio retrata la concepción algo expansiva que tiene el actual presidente del Consejo Europeo sobre su papel, tomando claro partido en el debate entre quienes defienden que debería ser más bien un generador de consensos entre los gobiernos nacionales (más al estilo Herman van Rompuy) y los que, como él mismo piensa y demuestra a diario en relación con el *Brexit*, sostienen que es un líder autónomo y nunca un mero *chairman*. En todo caso, su conducta refleja un doble error político del Gobierno español. El primero es haber dado por descontado el apoyo total del Consejo Europeo, precisamente por tratarse del foro de los Estados, soslayando la consolidación del presidente estable como actor con agenda propia. El segundo error es que, una vez constatada su actitud algo ambigua en este caso concreto, no se realizó el esfuerzo de comunicar un contra-relato más convincente, justo en el ámbito institucional en el que *a priori* se gozaba de mayor ventaja.¹¹ Algunos analistas añaden como explicación suplementaria que Tusk tenía un conocimiento poco preciso del conflicto catalán, entre otras cosas, por no contar en su gabinete con ningún español, en fuerte contraste con lo que ocurría en el entorno de Juncker o del presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani.

10 Tusk se autodefinió entonces como miembro de la minoría étnica casubia (cuya protección de derechos lingüísticos y poder político en Polonia están muy lejos de los que garantizan en España la autonomía de regiones y nacionalidades) y como “hombre que sabe lo que es ser golpeado por la porra de un policía”, lo que mereció el agradecimiento público del entonces conseller catalán de Exteriores, Raül Romeva (<https://www.lavanguardia.com/politica/20171021/432211442609/donald-tusk-polaco-cule-catalunya.html>).

11 En el Consejo Europeo de octubre de 2017, Rajoy habría declinado una invitación de Merkel para hablar sobre Cataluña a los otros 27 líderes nacionales, apelando a que era “un asunto interno que no estaba en la agenda” (https://elpais.com/politica/2017/10/20/actualidad/1508525607_666536.html). Y eso a pesar de que el presidente español fue más activo en aquella cumbre de lo que acostumbraba, pidiendo la palabra para hablar del asesinato de la periodista Daphne Caruana en Malta, de incendios forestales y de política migratoria. Véase P. Ludlow (2017), European Council Briefing Note 2017/7, octubre, Eurocomment.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es, por definición, una institución plural donde siempre es posible encontrar terreno abonado para una causa política vistosa, por simple que sea su narrativa. El *procés* ha tenido allí sus valedores durante todo este tiempo, empezando por los eurodiputados nacionalistas catalanes. Sin embargo, el impacto real ha sido mucho menor de lo que se ha intentado transmitir en círculos interesados. Desde el inicio, los dirigentes de los grupos políticos relevantes se desmarcaron alegando el respeto por un tema interno de un Estado miembro. A su vez, los presidentes –primero Martin Schulz y, desde 2017, Antonio Tajani– han ido definiendo la visión institucional a través de cuidadas declaraciones públicas. En los últimos meses de su mandato, Schulz introdujo la potente idea de que la Constitución española, como la de los demás miembros, formaba parte de la estructura jurídica de toda la UE. Y su sucesor Tajani va a tener un papel todavía más prominente en esa defensa del marco legal nacional, alegando que no respetarlo implicaba también violar el Derecho europeo.

Pero, al igual que ocurrió en la Comisión, esa dinámica de dejar a la UE al margen y confiar en el orden interno se enfrentó a un fuerte test de estrés tras la celebración del referéndum ilegal del 1-O y el disgusto causado por las cargas de los antidisturbios.

No era posible mantener el asunto fuera de la cámara y se planteó entonces una sesión monográfica incómoda, que podía derivar en un “debate río” en torno a Cataluña y las credenciales democráticas de España. Los eurodiputados españoles del PPE, del grupo socialdemócrata y de ALDE trabajaron para que se abordase la cuestión de forma medida y organizada, evitando que muchas intervenciones difuminaran las posturas de esas tres familias políticas clave. Sus líderes (Manfred Weber, Gianni Pittella y Guy Verhofstadt) se pronunciaron en el pleno con claridad. También se condenó la actuación policial, sobre todo por parte de los grupos que contienen a la izquierda radical, a los nacionalismos periféricos en coalición con los Verdes, y a la derecha eurófoba (incluyendo en las dos primeras categorías a casi un tercio de los representantes elegidos en España), pero las conclusiones de aquella sesión se centraron en el respeto al marco constitucional español y el diálogo dentro de ese marco.

Poco después se aprobó el Informe anual sobre Ciudadanía de la UE con una referencia a la crisis catalana, aun sin citarla, al declarar que son condenables las decisiones tomadas por una autoridad nacional o regional que, tratando de incumplir la Ley o de alterar fronteras, puedan perjudicar el ejercicio de la ciudadanía europea por parte de los nacionales de los actuales Estados miembros.¹² Los eurodiputados

¹² Véanse los puntos 'D' y 'E' de dicho Informe, con fecha de 30 de noviembre de 2017, “Strengthening Citizens' Rights in a Union of Democratic Change”, cuya ponente fue la española Beatriz Becerra (www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0385_EN.html).



Es importante identificar a eurodiputados de otros países que conozcan bien la cuestión catalana y asegurarse de que los altos responsables de la institución (presidente del Parlamento y de las comisiones relevantes) tengan un entendimiento claro sobre el problema.

que trabajaron en ambos ejercicios parlamentarios en el otoño de 2017 señalan que fue una muestra virtuosa de comunicación y coordinación, tanto entre políticos de distintos grupos como de éstos y los órganos del Parlamento: Gabinete del Presidente y Secretaría General. Además, era la primera vez desde 2012 que el protagonismo en la defensa de la posición de España como Estado no recaía en el Gobierno sino en otros actores y, aunque lo frágil de las circunstancias podían haber llevado a un desenlace negativo, la experiencia demuestra las bondades de superar en Bruselas/Estrasburgo las distancias ideológicas y la dinámica Gobierno-oposición a la hora de defender el orden constitucional.

Desde entonces sólo ha habido acciones puntuales, como conferencias organizadas por partidarios y detractores al margen del orden del día oficial, sin apenas impacto en el interior de la institución pero sí con alguna proyección mediática en

Cataluña y el resto de España. Se trata de una suerte de “guerra de guerrillas”, alimentada sobre todo por eurodiputados independentistas que buscan exponer su visión del conflicto a través de actividades paralelas o de intervenciones esporádicas sin trascendencia, ya que en los foros en los que se suscita no hay votos ni toma de decisiones. Tajani no ha tenido dudas que el asunto no debe salir del ámbito del intercambio de ideas, recalando que “no es responsabilidad de Europa intentar mediaciones dentro de España respecto a Cataluña”. De cara a la Legislatura 2019-2024, y pese a que Carles Puigdemont y Oriol Junqueras se presentan como candidatos, no se esperan grandes novedades. Los principales partidos españoles tendrán fuerte presencia en todos los grupos con capacidad de moldear la agenda parlamentaria (con excepción de la coalición entre los Verdes y la EFA, que agrupa precisamente a algunos de los partidos nacionalistas subestatales). En todo caso, como ya se ha subrayado



España seguirá obteniendo la solidaridad de los gobiernos de todos los Estados miembros y de las instituciones europeas.

en el primer análisis de esta serie, citado en la primera nota, es importante que la defensa de las posturas constitucionalistas no recaiga, al menos no exclusivamente, en los representantes españoles. Por eso es importante identificar a eurodiputados de otros países que conozcan bien la cuestión catalana y asegurarse de que los altos responsables de la institución (presidente del Parlamento y de las comisiones relevantes) tengan un entendimiento claro sobre el problema.

La crisis catalana y la imagen de España en la UE hoy

Parece claro que la dimensión internacional y europea del conflicto catalán cambió a partir del turbulento otoño de 2017. El independentismo asumió entonces que era imposible seguir prometiendo una ruptura unilateral, fácil y festiva. Esa constatación, unida al uso de las imágenes del 1-O, la experiencia del artículo 155 y el enjuiciamiento a los líderes del *procés*

ha llevado a formular una nueva estrategia consistente en convencer a sus seguidores –y, en teoría, a observadores extranjeros– que la naturaleza supuestamente autoritaria de España justificaría mantener la secesión como prioridad absoluta. En esa mutación también se enmarca el cambio en el lenguaje y el paso de la idea del “derecho a decidir” (a medio camino de la reivindicación democrática y el esencialismo identitario) a la del “derecho de autodeterminación” con connotaciones incluso de secesión remedial. Es un camino de imposible recorrido pero, a la vez, perturbador y en potencia lesivo para quien aspira a ganar influencia en la UE.

España seguirá obteniendo la solidaridad de los gobiernos de todos los Estados miembros y de las instituciones europeas (objetivos sobre los que, de hecho, el independentismo ha dejado de centrar sus esfuerzos),¹³ pero la erosión de imagen se refleja en una posición a veces reactiva o en fracasos concretos como los sufridos

13 Sobre esta evolución de la estrategia exterior del independentismo (ahora orientada al mundo académico y de los Derechos Humanos, renunciando así casi por completo a la paradiplomacia con las cancillerías), véase I. Molina (2018), “Secesión y unidad en democracias avanzadas”, *Política exterior*, nº 186, <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/secesion-unidad-democracias-avanzadas/>.

durante 2018 con las euroórdenes en Schleswig-Holstein, Bélgica y Escocia. Ahora, en el contexto del juicio en el Tribunal Supremo, la campaña del independentismo se ha redoblado (incluyendo tanto entrevistas en los medios tradicionales como una enorme multiplicación de las menciones y ataques en las redes sociales).¹⁴ Esta intensa propaganda victimista ha logrado algunos éxitos menores pero no despreciables: las muestras de solidaridad de determinados parlamentarios regionales, nacionales o europeos y las ideas expresadas por ciertos periodistas, ONG, asociaciones profesionales o parte del mundo académico hacia los “presos políticos”, con su consiguiente reflejo en la opinión pública y a veces también en los actores bruseleses.¹⁵

Conviene no menospreciar estas dificultades, pero tampoco magnificarlas. Cuando se analiza el impacto de la crisis catalana en la reputación exterior de España se constata un daño bastante limitado.¹⁶ La imagen internacional del país está, en términos generales, bien instalada y es positiva, encontrándose España en el número 14 en el índice de prestigio mundial y en el número 3 en la escala europea,

al mismo nivel que Alemania. Su imagen sufrió mucho durante la crisis económica y se temía que sucediera lo mismo con el conflicto catalán. Pese a estos temores, y aunque los europeos reconocen su gravedad y tienden a condenar la respuesta policial y judicial que se le ha dado, apenas se han producido cambios de valoración. Atendiendo a datos recientes del Barómetro de la Imagen de España elaborado por el RIE,¹⁷ la inmensa mayoría de entrevistados (un 82% de una muestra de 3.790) dicen no haber cambiado su opinión sobre España tras lo ocurrido con Cataluña. Esto puede deberse a la no relevancia del tema o al desconocimiento del mismo, aunque sí se constata un 6% que declara que su imagen ha mejorado por un 12% que asegura que ha empeorado. Respecto a este último dato, el elemento que más ha influido es la percepción errónea de que la mayoría de los ciudadanos catalanes defienden la independencia, cuando en realidad sólo rondan el 40%. En cualquier caso, la mayor parte de los europeos se definen en contra de la división y dos tercios de los encuestados estiman además que Cataluña no obtendrá la independencia (incluso entre los que responden desde Flandes se comparte esta opinión).

14 Véase, por ejemplo, “El juicio del 1-O aviva la campana internacional del ‘procés’”, *El Mundo*, 9/II/2019, <https://www.elmundo.es/espana/2019/02/09/5c5deafd21efa0b6038b4699.html>; y “Global Spain vs. Catalan separatists: the ultimate PR battle”, *Politico.eu*, 12/II/2019, <https://www.politico.eu/article/global-spain-vs-catalan-separatists-the-ultimate-pr-battle/>.

15 Como muestra de este clima se puede citar que cuando la Unión de los Federalistas Europeos debatió en su último congreso (Viena, diciembre de 2018) una resolución crítica hacia el independentismo, sólo se aprobó por un voto de diferencia, con fuerte oposición curiosamente francesa y de la rama juvenil JEF (<https://www.federalists.eu/news/uefnews/resolution-of-the-uef-congress-multi-level-federalism-as-a-guiding-principle-of/>).

16 Véase C. González Enríquez (2018), “La imagen de España y el ‘procés catalán’”, Blog Elcano, 9/VII/2018, <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-imagen-de-espana-y-el-proces-catalan/>.

17 Véanse los datos de la 8ª Oleada del Barómetro Imagen de España, publicados en septiembre de 2018: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/barometro-imagen-espana-8.

Con todo, al analizar la imagen que proyecta un país, es importante diferenciar la opinión del ciudadano medio/público general, frente a la opinión de las elites, que basan sus percepciones en el seguimiento de la prensa y tienen mucha más influencia política. Es posible que parte de estas elites estén más cercanas a las tesis soberanistas que el ciudadano medio. Y, aunque el paso del tiempo ha contribuido a que los grandes medios de comunicación tengan una visión equilibrada de los acontecimientos que favorece la defensa de las posiciones constitucionales, sigue afectando el gran y prolongado esfuerzo dedicado por el independentismo a la hora de propagar su narrativa al tiempo que la diplomacia española apenas argumentaba en contra y lo hacía, además, apelando a razones legales antes que políticas. A partir del verano de 2018, con la postura más activista del ministro de Asuntos Exteriores Josep Borrell y la creación de la Secretaría de Estado para la España Global, esta actitud ha cambiado y ahora se hace más pedagogía con los corresponsales. También se ha ampliado el ámbito de los actores, imitando la gran capacidad del independentismo para implicar a académicos y profesionales.

En relación con el juicio en el Tribunal Supremo, el independentismo lo ve como una oportunidad, tal vez la última conectada a los estertores del *procés*, para mostrar a Europa y al mundo las supuestas carencias democráticas de España y tratar de recuperar la efervescencia alcanzada en octubre de 2017. Aunque no es en

absoluto previsible que se alcancen ninguno de esos dos objetivos, el Gobierno de España ha lanzado una campaña para tratar de impulsar una contranarrativa que minimice la erosión a la imagen. Cuando las acusaciones son tan desmesuradas y además se hacen desde una parte del propio Estado como es la Generalitat, parece lógico explicar, en casa y fuera, la calidad del sistema constitucional que es homologable a la de las demás democracias avanzadas. Desde la UE no se discute que actúe la justicia y se ve con agrado que el juicio se esté retransmitiendo en directo, pero, en general, se siente incomodidad ante las largas estancias en prisión provisional de los procesados y las penas que se solicitan por delitos de rebelión, de modo que en Bruselas se considera deseable que el juicio acabe cuanto antes y que las condenas no sean especialmente duras.

En el terreno del relato político, el presidente del Gobierno Pedro Sánchez y el ministro Borrell intentan explotar las similitudes del independentismo y el *Brexit*, en la medida que ambos fenómenos comparten elementos nacionalistas, insolidarios, y que la apelación común al referéndum binario como respuesta a un asunto tan complejo ha partido en dos a la sociedad. Además, en el caso de Cataluña se da el agravante de que esa polarización extrema tiene componentes de identidad, mucho más difíciles de restañar (e ineluctables teniendo en cuenta que el 60% de su población actual es fruto directo e indirecto de la inmigración desde otros puntos de España) que en el caso



En la Europa conectada y politizada, y tratándose España de un Estado miembro importante, es inevitable convivir con posturas críticas.

británico. Este paralelismo tiene algunas contraindicaciones, incluyendo el que nadie discute el Demos y la soberanía del Reino Unido frente a una organización como la UE, pero también expresa el deseo de trascender una argumentación demasiado centrada hasta ahora en el respeto a la Ley.

Por lo que se refiere a la relación entre el conflicto catalán y la protección de los valores europeos y los derechos fundamentales, vía art. 7 del Tratado o de otras vías disponibles, España se enfrenta a un doble desafío. El primero es fácil de gestionar en el nivel oficial pero no por ello menos irritante, al tener que defenderse frente a las críticas esporádicas a su supuesto autoritarismo en la respuesta al *procés*. El segundo consiste en valorar cómo se podría introducir en el sistema europeo de protección frente a las violaciones del Estado de Derecho las conductas que pueda cometer una autoridad regional. Se trata de una cuestión delicada vista tanto desde Madrid como desde Bruselas, en el primero de los casos porque hasta ahora se ha tendido a preferir que la UE asuma

la tesis del asunto interno y, en perspectiva supranacional, porque es doctrina firmemente asentada en el Derecho de la UE que la responsabilidad por incumplimiento recae sólo sobre los Estados miembros sin importar que la infracción se haya cometido en un nivel subestatal. Pero sería absurdo aplicar esa misma lógica en este supuesto y denunciar a España por una conducta de esa gravedad que pudiera cometer la Generalitat. Se trata de guardar un equilibrio entre solicitar el apoyo de la UE y atribuirle un papel protagonista. Cómo actuar en caso de una nueva ilegalidad grave como las votaciones en el Parlament de septiembre de 2017 es complejo, pero podría canalizarse solicitando a la UE que denunciase políticamente dichas violaciones y respaldase la respuesta de las instituciones generales del Estado (Gobierno, Cortes, Tribunal Constitucional y poder judicial).

Conclusiones

A la luz de todo lo anterior, en esta sección de conclusiones se presentan cinco reflexiones finales a modo de lecciones aprendidas y de recomendaciones de

actuación futura para que la crisis catalana no suponga merma de influencia española en relación con la UE.

La primera conclusión es asumir el conflicto territorial como un fenómeno molesto aunque no alarmante. Ha tenido efecto negativo sobre la imagen de España en el exterior pero en ningún caso se trata de daños estructurales y también se ha demostrado la confianza de las instituciones y los Estados miembros, reiterada en público y en privado, hacia el sistema constitucional. Los apoyos políticos, sociales e intelectuales al independentismo son ínfimos. Y, en relación con las críticas a cómo España ha gestionado el asunto (con un enfoque muy legalista y, según muchos observadores externos, con demasiado componente policial y judicial) o a las opiniones sobre cómo debería hacerlo a partir de ahora (con diálogo político y, según el parecer minoritario de algunos analistas, sin descartar la celebración de un referéndum o incluso de una mediación) es bueno no olvidar que ese mismo enfoque es defendido por muchos dentro de España. Es obvio que no hay por qué compartirlo, pero tampoco desesperarse por ello o por reveses menores que pudieran producirse. En la Europa conectada y politizada, y tratándose España de un Estado miembro importante, es inevitable convivir con posturas críticas. Cosa muy distinta es que dichas visiones estén poco informadas o asuman interpretaciones sesgadas, por lo que resulta totalmente necesaria una política activa de comunicación.

Segundo, la narrativa asertiva a comunicar debe incidir más en el pluralismo político y

cultural de España y de Cataluña, defender el valor del Estado autonómico como ejemplo avanzado de descentralización territorial y exponer de manera razonada y convincente los peligros de un referéndum binario para la convivencia de una sociedad partida por líneas identitarias y por tanto muy alejada de, por ejemplo, la mucho más integrada realidad escocesa. El anti-independentismo debe estar basado en valores democráticos y en la importancia que otorga España a la convivencia entre diferentes y no, como es obvio, en un nacionalismo anticatalán. El pacto constitucional de 1978 incluye desde luego el autogobierno y un enorme aprecio hacia Cataluña y su idioma, que es posiblemente la lengua no estatal más protegida de toda Europa (y la más importante). También contiene el respeto a todas las ideas, incluyendo el independentismo. No hay seguramente ningún otro Estado miembro que haya sabido convivir más tiempo con esas posiciones políticas.

En tercer lugar, esa postura es del todo compatible con la denuncia firme de cualquier vía unilateral y que, por tanto, rompa el imperio de la Ley (piedra angular sobre la que se construye el proceso de integración europea) y también con la crítica razonada a la amenaza que el independentismo supone para la diversidad y otros valores fundamentales europeos, como la inclusividad, el pacto federal o la solidaridad de las regiones ricas. Esa posición siempre será bien recibida en los círculos europeos. El ataque a los rasgos inconstitucionales del *procés* debe complementarse cada vez más con

un argumentario político que ponga de manifiesto sus rasgos no democráticos y su incompatibilidad con los valores europeos. En este punto, quizá convenga madurar la posibilidad de que la propia UE controle también las graves violaciones al Estado de Derecho que pueda cometer una autoridad regional. Al fin y al cabo, lo sucedido en el Parlament en septiembre de 2017 se acerca a una concepción decisionista, populista y de desprecio a la división de poderes o a los derechos de la oposición, que retrata la baja calidad democrática del proyecto independentista, peor incluso que algunas manifestaciones que tanto preocupan a la Comisión en Estados miembros de Europa Central y Oriental.

La estrategia a desplegar en la UE consiste en proyectar esa narrativa a través de los actores españoles, pero preferiblemente con la complicidad de nacionales de otros Estados miembros que conozcan bien las posiciones españolas. Y no puede ser el Gobierno el único emisor de comunicación, sino que debe complementar su labor en ese terreno con la pedagogía que lleven a cabo con sus pares de otros países (a través de las redes formales e informales existentes) los eurodiputados, los funcionarios en las instituciones, los parlamentarios nacionales, los agentes de otras comunidades autónomas con presencia en Bruselas, los miembros del poder judicial, los medios de comunicación, los think-tanks, las empresas, profesionales

de prestigio, ONG, iniciativas cívicas, etc. Junto a ese enfoque pedagógico general, y como objetivo mucho más centrado en el corto plazo, es importante atender a la presencia de españoles en los gabinetes de los presidentes de las tres instituciones y, por supuesto, velar para que todas las autoridades europeas tengan buena información sobre el conflicto.

Por último, y a modo de colofón, no se debe asumir la idea algo agorera de que mientras no se resuelva el problema catalán no es posible que España pueda ganar el peso que le corresponde en la UE por potencial objetivo y actitudes europeístas. Ese pensamiento debe impugnarse por dos motivos. En primer lugar, porque siempre existirán en Cataluña importantes voces rupturistas que impedirán considerar el asunto como resuelto del todo y, al margen de que se puede aspirar a reducir de modo notable el apoyo al independentismo, el reto también consiste en aprender a convivir con él. Pero, en segundo lugar, y mucho más importante, porque la causalidad de esa afirmación debe invertirse. No es el conflicto catalán el que impide una España más influyente en Bruselas sino, al revés, una España más asertiva y líder en el escenario europeo contribuirá de manera decisiva a resolver el conflicto o, al menos, a reducir su variante tan radical que lleva complicando la vida política catalana y de todo el país desde 2012.

La influencia de España en la política económica de la UE

Federico Steinberg

¿Cuál es la influencia de España en Bruselas por lo que respecta a los asuntos económicos?

Resumen

La buena coyuntura económica española, su capacidad de hacer reformas y ser un socio europeísta, fiable y cumplidor, o el hecho de que España vaya a ser contribuyente neto al presupuesto de la UE a partir de 2021, sumado a la demanda de “más España” en Bruselas y a los problemas de otros países, abren una ventana de oportunidad para que España aumente su influencia en Europa. Pero, para conseguirlo, su modo de proceder en Bruselas tiene que cambiar.

Este análisis, que explora qué pasos es necesario dar en el ámbito de las políticas económicas, forma parte de un proyecto más amplio del Real Instituto Elcano (RIE) sobre la presencia de España en la UE y del Grupo de Reflexión puesto en marcha por su Oficina en Bruselas para analizar cómo mejorar la influencia en el ciclo 2019-2024.¹ Se trata del tercero de una serie de publicaciones que difunden las ponencias y debates en dicho Grupo.²

Análisis

El éxito del proyecto europeo es, sin duda, el principal objetivo de la política exterior española. Hoy, ese éxito pasa, en parte, por completar la Unión Económica y Monetaria

1 El Grupo de Reflexión está formado por actores españoles con presencia permanente o habitual en Bruselas: eurodiputados, funcionarios de las instituciones europeas con nacionalidad española, directivos de empresas, miembros de otras entidades de la sociedad civil, corresponsales de prensa y representantes del Gobierno y la Administración General del Estado, especialmente, personal de la Representación Permanente ante la UE (REPER). La identidad de los miembros permanece anónima para propiciar un mayor clima de confianza. No obstante, los autores desean agradecer las ponencias presentadas en la reunión celebrada en Bruselas el 28 de febrero de 2019 por parte de dos altos funcionarios (del Parlamento Europeo y la Comisión) por eurodiputados/as de cuatro partidos diferentes y por la investigadora del RIE Carmen González Enríquez. También deben reconocerse las aportaciones colectivas en la discusión posterior, así como las sugerencias que hicieron cuatro comentaristas a una primera versión de este texto.

2 Están disponibles el primer análisis de la serie: L. Simón, I. Molina, E. Lledó y N. Martín (2019), “Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas”, ARI n° 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas; el segundo, E. Lledó y M. Otero Iglesias (2019), “Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE”, ARI n° 39/2019, Real Instituto Elcano, 5/IV/2019, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2019-lledo-oteroiglesias-intereses-espanoles-en-agenda-digital-y-politica-industrial-ue; y el tercero, I. Molina y N. Martín (2019), “La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas”, ARI n° XX/2019, Real Instituto Elcano, XX/IV/2019, www.aquienlace.



El nivel de presencia e involucramiento de España en las decisiones clave que ha tomado la UE en las últimas décadas ha sido irregular.

(UEM) para hacerla sostenible e irreversible y por asegurar una convergencia económica real entre los distintos países y regiones de la UE (y en especial de la zona euro), que continúe haciendo de Europa un espacio de creciente prosperidad y aleje los riesgos del nacionalismo y la desintegración. Por lo tanto, tanto los próximos pasos que se den en las uniones bancaria y fiscal como la cristalización final del marco financiero plurianual 2021-2027 (actualmente en negociación), serán clave. Pero, ¿qué papel e influencia va a tener España?

El nivel de presencia e involucramiento de España en las decisiones clave que ha tomado la UE en las últimas décadas ha sido irregular. Más allá de ser un país entusiasta de la integración europea y de apoyar todas las iniciativas que condujeran a “más Europa”, su papel en la definición de la agenda ha tendido a ser más pasivo y defensivo que activo y propositivo. En ocasiones sí que ha estado en el pequeño grupo de países que han contribuido a sacar adelante grandes políticas europeas, en particular los Fondos de Cohesión hace tres décadas y políticas no estrictamente

económicas como el concepto de ciudadanía europea, asuntos de justicia e interior o el interés por América Latina. Pero esta no ha sido la tónica habitual. En la mayoría de los dossiers España ha tendido a tener un papel más bien defensivo para preservar sus intereses y de acompañamiento de los movimientos más europeístas que encabezaban otros, en particular la Comisión. Esta mezcla de voluntarismo europeísta y notable capacidad para frenar las iniciativas que pudieran resultar dañinas para sus intereses económicos se explica porque España ha llegado tarde a la integración europea, ha sido receptora neta de fondos comunitarios (lo que no facilitaba la adopción de posiciones proactivas en el debate sobre a qué dedicar las partidas de gasto) y, en general, porque ha tendido a identificar el interés de España simplemente con una mayor integración; es decir, a tener, en ocasiones, una visión demasiado *naïve* del proceso de integración europea.

Más allá de esta tendencia general se puedan detectar distintas fases: más presencia e influencia durante los primeros

gobiernos de la democracia y menos desde la entrada en vigor del euro, que en España se interpretó como un “punto de llegada”. De hecho, la influencia de España cae sustancialmente desde el comienzo de la crisis financiera, que golpeó duramente a la economía española y a su prestigio en Bruselas, y cabe señalar que, en 2012, en el momento en que se inicia el programa de ayuda, no hay ningún español entre los puestos clave que deciden sobre dicho programa de rescate financiero, lo cual tuvo obvias repercusiones negativas. En todo caso, tras varios años de crecimiento sólido, la actual coyuntura europea abre la puerta a un reposicionamiento de España en Bruselas en los asuntos económicos.

El *Brexit*, la difícil coyuntura política italiana, la deriva anti-europeísta polaca, la buena coyuntura económica española, su capacidad de hacer reformas y ser un socio fiable y cumplidor, o el hecho de que España vaya a ser, muy probablemente, contribuyente neto al presupuesto de la UE a partir de 2021, sumado a la demanda de “más España” en Bruselas (y en algunas capitales), obliga a replantear la estrategia para aumentar la influencia española en temas económicos.

En definitiva, es hora de salir del “modo supervivencia” y tener una actitud mucho más activa, que se sustente sobre una estrategia más clara y definida (que sea conocida/compartida por todos los actores y a todos los niveles) y que aproveche el buen nombre de algunas personalidades españolas. En este sentido, es esencial

preparar candidatos con perfiles técnicos adecuados y que cuenten con el apoyo conjunto de los principales partidos políticos a fin de evitar algunos errores que se han cometido en el pasado en la nominación de candidatos para puestos relevantes.

España debe conseguir crear una “lluvia fina y constante” que permita que sus intereses sean capaces de, primero, moldear las preferencias y la agenda del debate y, segundo, ser influyentes a la hora de la implementación específica de las políticas. El trabajo conjunto de la Administración y, sobre todo, de la sociedad civil (sindicatos, empresas, *think-tanks*, medios de comunicación, etc.) debería permitir a España tener una mayor presencia en el campo de las ideas y el discurso en Bruselas, de modo que pudiera moldear mejor el debate. En último término se trata de pasar de *rule-taker* a *rule-maker*.

¿Qué hacer?

Es necesario definir una estrategia clara (para los temas económicos, pero también para otros), que comience por una estrecha cooperación entre los Ministerios y Moncloa y que sea conocida a todos los niveles y por todos los actores. Hace falta tanto más Madrid en Bruselas como mejor coordinación entre Madrid y Bruselas. En el pasado la posición española ha aparecido difuminada. Existía, pero no era suficientemente conocida. No definir mejor la estrategia, no compartir más la información y no integrar adecuadamente la política económica europea en la española, ha debilitado la influencia de España en



Es necesario tanto “mandar a los mejores a la UE”, algo que no siempre se hace, así como apoyar las carreras de los funcionarios españoles que ya están en las instituciones.

Bruselas. Por lo tanto, con las debidas precauciones, sería importante fijar una estrategia (con un componente de largo plazo y otro más táctico) que fuera conocida por todos los niveles de la Administración, los eurodiputados españoles, los funcionarios españoles en las instituciones, los *think-tanks* y los periodistas más relevantes (sobre todo en Bruselas). Unificar mensajes para remar todos en la misma dirección y evitar la cacofonía de voces permitirá aumentar la influencia.

Sería necesario, además, mejorar la comunicación de dicha estrategia. Al igual que sucediera con la crisis de Cataluña, la Administración española suele hacer llegar sus mensajes bien a decisores clave en las instituciones europeas o en las capitales de otros Estados miembros, pero tiende a olvidar la comunicación del mensaje a través de otras vías más informales pero que cada vez tienen mayor influencia en el debate, sobre todo en el nivel de la configuración de preferencias o de la fijación de la agenda

sobre lo que es posible y/o deseable en cada momento.

Eso es especialmente relevante habida cuenta de que será cada vez más necesario gestar alianzas en geometrías variables. Más allá de vincularnos al eje franco-alemán, parece claro que hay que ser flexibles y apoyarse, según los temas, en alianzas con distintos países.

Asimismo, es necesario tanto “mandar a los mejores a la UE”, algo que no siempre se hace, así como apoyar las carreras de los funcionarios españoles que ya están en las instituciones, en especial en la Comisión. Idiomas, capacidad de trabajo, red de contactos informales y mejor aprovechamiento del prestigio de los españoles que lo tienen son elementos a mejorar. Esta es una carrera de fondo porque la reputación no se crea en un día. Bruselas y Estrasburgo no pueden ser un lugar para una “jubilación dorada” de los políticos españoles.

Elementos específicos sobre UEM y marco financiero plurianual

La reforma del euro es una asignatura pendiente bien diagnosticada, pero es muy poco probable que se produzcan avances en la misma a corto plazo. Esto se debe tanto a que el actual gobierno italiano genera una profunda desconfianza en Bruselas y Berlín como a que los países de la liga hanseática, liderada por los Países Bajos, están bloqueando las iniciativas que pasan por compartir riesgos y aumentar la solidaridad.

La posición española sobre la reforma de la UEM está relativamente bien articulada.³ A veces ha sido menos ambiciosa y a veces más (dependiendo de los gobiernos), pero ha abogado siempre por completar la UEM con una unión bancaria plena (faltan el fondo de garantía de depósitos común y fondo de resolución con respaldo fiscal), una unión fiscal dotada de un presupuesto contra cíclico (España expresa su preferencia por que pueda estabilizar las economías parcialmente con un fondo europeo de cobertura del desempleo), así como por tener en el BCE un auténtico prestamista de última instancia. Además, España apoya la idea de crear algún tipo de eurobono (ahora llamado *safe asset* o activo seguro). Esta propuesta podría tener un mayor respaldo en los próximos años por elementos geopolíticos vinculados al uso internacional del euro,⁴ lo que supone una novedad que

habría que aprovechar. Asimismo, España defiende evitar el intergubernamentalismo porque lleva a bloqueos y vetos que dificultan la toma de decisiones, por introducir en el método comunitario los nuevos instrumentos (incluido el Mecanismo de Estabilidad, MEDE, reformado) y por aceptar, hasta cierto punto, la necesidad de avanzar en más reformas estructurales.

Sin embargo, convendría perfilar y difundir más la posición española sobre temas como la reforma de la unanimidad para las decisiones sobre reformas en impuestos, el debate sobre los campeones europeos (que en la práctica serían sobre todo franco-alemanes) y cómo entraría (o no) en conflicto con la política de competencia, la disposición a aceptar la idea de “fondos europeos a cambio de reformas estructurales”, la necesidad de reducir la divergencia (tanto económica como tecnológica) entre los distintos países/regiones y el conocimiento de las especificidades de los bancos españoles, que deben ser tenidas en cuenta en la formulación final de la unión bancaria. Y más allá de estos asuntos, España tiene que ganar visibilidad e influencia en el trabajo diario en Bruselas: tener más presencia en el debate sobre la aplicación de las reglas en vigor, así como sobre el reparto de fondos. Y esto requiere que haya más españoles en los puestos en los que se toman las decisiones económicas, desde los gabinetes de los

3 Véase http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/spanish-view-emu-reforms.

4 Véanse <https://www.esm.europa.eu/speeches-and-presentations/geopolitics-european-financial-markets-speech-rolf-strauch> y https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_es.



España ha tendido a apoyar/acompañar el liderazgo de la Comisión, pero sería deseable influir más en ella ex ante y poder separarse de la misma formando coaliciones flexibles alrededor de distintos temas según vayan surgiendo los temas relevantes.

presidentes de la Comisión, el Consejo o los comisarios económicos hasta puestos clave entre los funcionarios de la Comisión.

En general, en todos estos temas, España ha tendido a apoyar/acompañar el liderazgo de la Comisión, pero sería deseable influir más en ella *ex ante* y poder separarse de la misma formando coaliciones flexibles alrededor de distintos temas según vayan surgiendo los temas relevantes. Así, por ejemplo, España debe seguir alineándose con Portugal y Francia a la hora de criticar cómo se han llevado adelante algunos de los programas de rescate de la Troika (y cómo ahora estamos viendo que la falta de inversión pública en el sur durante años nos hace vulnerables a la influencia china, que está jugando la baza de “dividir para vencer”), mientras que también puede alinearse con los Países Bajos o Alemania en temas comerciales y de reformas estructurales o en la necesidad de ser rigurosos ante los envites del gobierno italiano a las reglas de gobernanza económica europea.

En relación a las perspectivas financieras 2021-2027, la posición española está algo menos definida. Parece claro que, entre el *Brexit* y la resistencia de los países del norte a aportar más fondos, no se podrá contar con un presupuesto más ambicioso. Además, no está claro que España esté en posición de aprovechar plenamente algunos de los nuevos instrumentos financieros que se podrían crear.

En este contexto, España, más allá de pretender quedarse con una mayor porción del menguante presupuesto (como todos los países), puede mantener una posición mucho más ofensiva en la definición de en qué se van a gastar los fondos ahora que probablemente va a convertirse en contribuyente neto.

Mientras España era receptor neto esto no era demasiado relevante, pero en los próximos años pasará a serlo. Además, es necesario mejorar la capacidad española para absorber fondos europeos, algo que sigue siendo una asignatura pendiente.

Más allá de intentar continuar maximizando la recepción de los fondos de las políticas agrícola y de cohesión europeas, España está especialmente interesada en que las próximas perspectivas financieras le ayuden a dos niveles. Por una parte, a apoyar y empoderar a ciudadanos y regiones que se sienten “perdedores” de la globalización y el cambio tecnológico. Por otra, a colocar a España en el grupo de los países más avanzados en materia de I+D+I, tecnología y defensa, materias en las que históricamente ha estado más rezagada. Se trata de una compleja labor que va mucho más allá del presupuesto europeo, pero los fondos comunitarios pueden jugar un papel, como lo han hecho en el pasado en el área de las infraestructuras.

Conclusiones

Diversos elementos coyunturales abren una ventana de oportunidad para que España aumente su influencia en las instituciones europeas en temas económicos. Pero, para lograrlo, es necesario un cambio de mentalidad y una nueva estrategia, así como superar el “europeísmo beato” del que demasiadas veces ha hecho gala España.

Se trata de definir mejor los intereses estratégicos españoles, lograr que todos los actores involucrados compartan dicha estrategia, la comuniquen de forma coordinada y remen en la misma dirección. También es necesario que haya más y mejores españoles en puestos clave de decisión, así como elegir bien los socios en función de cada tema con una mentalidad más abierta y flexible. La tarea no es fácil, pero España tiene que estar a la altura de las nuevas circunstancias.

España da seguridad a Europa¹

José Manuel Albares

La Unión Europea está inmersa en un cambio de época. El próximo 26 de mayo tendrán lugar las elecciones al Parlamento Europeo que conformarán las nuevas mayorías en torno a las cuales se regirá la Unión Europea los próximos 5 años. Estas elecciones se celebran en pleno proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea. El Brexit marca, como no puede ser de otra manera, la agenda europea y dirige a Europa hacia una nueva época. El propio contexto internacional también supone un punto de inflexión para la Unión. La dualidad de ser socios y competidores a la vez de China y de los Estados Unidos, supone un desafío para la Unión y su lugar en el mundo.

En este nuevo marco es donde debemos situar el papel de España dentro de la Unión Europea. La sociedad española es una de las más europeístas de toda la Unión. España tiene un Gobierno europeísta y

progresista que quiere participar y participa de todas las decisiones en el seno de la Unión desde su inicio. Esta esperada presencia de España en el seno de la Unión ha generado ilusión y optimismo en las opiniones públicas europeas. Sin embargo, la presencia de españoles en el seno de las instituciones europeas no está a la altura del peso y el espíritu europeísta de España.

Con esta coyuntura, en los próximos meses que serán decisivos para el devenir de la Unión Europea ¿qué puede aportar España a la Unión? Sin duda, seguridad. España da seguridad a los españoles y a los europeos de que la construcción de la Unión no se detendrá; seguridad ante la incertidumbre del *Brexit*; seguridad ante el auge de las fuerzas populistas, extremistas y eurófobas.

La dinámica que genera esa seguridad tiene múltiples derivadas y facetas. La primera, completar la Unión Económica y Monetaria para que Europa sea menos vulnerable ante las crisis futuras. Esto pasa por completar la Unión Bancaria, crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y dotar al euro de un presupuesto con funciones anticíclicas. Esa seguridad debe llegar también a los

¹ Discurso sobre el papel de España dentro de la Unión Europea, realizado durante la sesión de clausura de la reunión del Grupo de Reflexión en Bruselas del pasado 5 de abril.



La política comercial es otro de los vectores sobre los que debe de construirse la seguridad europea.

más vulnerables. A aquellos que más directamente sufren la desigualdad que ha dejado la crisis, pero también a los jóvenes que no encuentran oportunidades y a las mujeres que se enfrentan a las brechas de género, incluida la salarial. Para ello, España apuesta por integrar mejor el Pilar Social europeo en los procedimientos de decisión económica.

La política comercial es otro de los vectores sobre los que debe de construirse la seguridad europea. Europa debe ser más competitiva dentro de un orden basado en reglas. Hay que proteger las inversiones europeas y lograr un acceso recíproco a los mercados públicos para ellas. Esta competitividad no debe debilitar las reglas de la competencia interna o de otro modo dejará fuera a las pequeñas y medianas empresas. Por ello, España apuesta por el “Green New Deal”. Una cuarta revolución industrial que sea también social y medioambiental.

Europa necesita dinamizar de nuevo su política industrial. Hay que apostar por ello a través de la financiación de grandes proyectos europeos de alta tecnología que

nos hagan competitivos. Nuevamente, las pymes deben estar en el centro de estos proyectos. Ellas son las grandes creadoras de empleo. Un aspecto especialmente crucial para nuestra competitividad y nuestra seguridad será la certificación tecnológica de las redes de telecomunicación como la 5G. España puede jugar un papel de liderazgo en ello.

Todas estas políticas actúan sobre un mercado único que es uno de los mayores logros de la Unión. Gracias a él, ciudadanos y empresas pueden moverse libremente y desarrollarse personal y profesionalmente. Es importante remover los últimos obstáculos internos que todavía subsisten. Hay que crear un “*level playing field*” de estándares sociales y laborales y avanzar hacia una mayor convergencia fiscal. Ambos elementos son esenciales para nuestro bienestar y para el sostenimiento del modelo europeo.

España tiene mucho que ofrecer a la UE en la gestión de la migración como factor estructural. La cercanía de Europa a África y la desigualdad entre ambas regiones requieren una gestión ordenada de los

flujos migratorios bajo una doble premisa, la solidaridad y la responsabilidad. Mientras el continente africano no se desarrolle plenamente, no habrá una solución a los flujos migratorios irregulares. Por eso, como en todo fenómeno estructural, no debe engañarse a la gente, es necesario gestionarlos desde la responsabilidad y la solidaridad con una auténtica política migratoria europea.

En breve habrá que decidir un nuevo Marco Financiero Plurianual. Un presupuesto menor o igual al actual no es compatible con lo que estamos pidiendo a Europa que haga. Dotarse de una auténtica política migratoria, fomentar el I+D+i, sumarse al “Green New Deal”, estar a la vanguardia de la inversión en la lucha contra el cambio climático, pero al mismo tiempo mantener la política agrícola común y la política de cohesión. Para garantizar el modelo de vida europeo y que Europa siga siendo competitiva, necesitamos todas esas políticas y eso supone mayores recursos para el presupuesto de la UE.

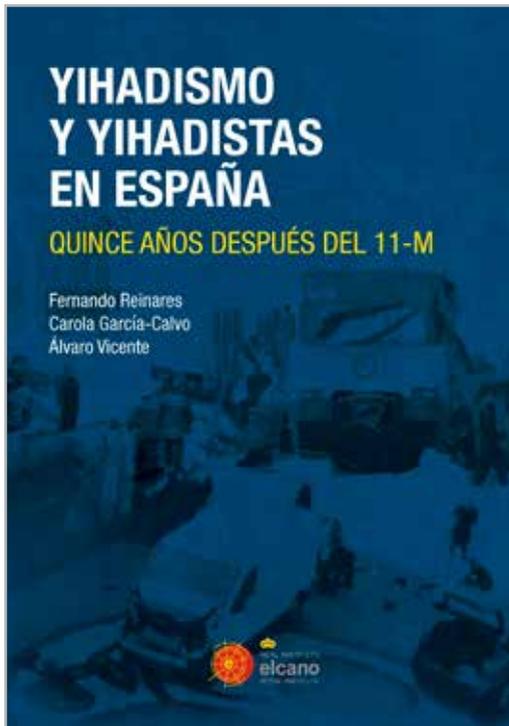
Por supuesto, la seguridad europea también es una seguridad global y militar. La Unión Europea debe ser un auténtico actor global. Esto no ocurrirá mientras la Política Exterior y de Seguridad Común no se decida por mayoría cualificada y la política de defensa debe tener su desarrollo a través de la Cooperación Estructurada Permanente orientada hacia la creación de un verdadero ejército europeo.

Todas las propuestas anteriores han sido defendidas por España en los últimos diez meses. Todas buscan garantizar la construcción europea y la seguridad de los españoles y los europeos. Sin embargo, la presencia e influencia de España en la Unión va más allá del Gobierno. Para un país tan europeísta como España, lo formal y lo institucional sólo, no es suficiente. España debe de estar presente de manera decidida en coaliciones informales de asociaciones empresariales y de innovación o de *think-thanks*, como es el caso del Real Instituto Elcano, presente en varias redes europeas. También España debe tener una representación acorde con lo que representa y aporta a Europa en sus instituciones. Eso supone una presencia cuantitativa, pero también una presencia cualitativa con españoles en las estructuras intermedias donde surgen las decisiones europeas, como son las Secretarías Generales de la Comisión o del Consejo.

Una España que mira hacia el futuro, recupera el impulso en Europa, supera las dificultades e innova, será fundamental en los próximos meses para seguir construyendo el proyecto común europeo de una Europa unida, fuerte y consciente de sus capacidades y responsabilidades. España es una garantía para el modelo europeo y sus ciudadanos.

PUBLICACIONES

LIBROS



Yihadismo y yihadistas en España. Quince años del 11-M

Fernando Reinares, Carola García-Calvo,
Álvaro Vicente

POLICY PAPER



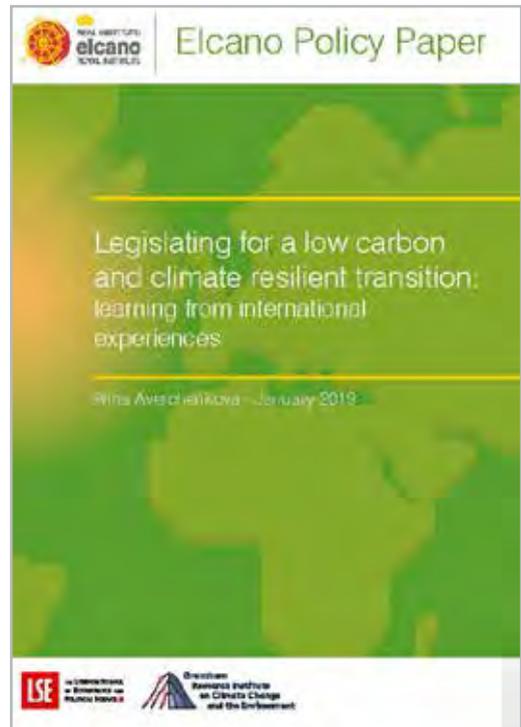
El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española

Félix Arteaga y Luis Simón (eds.)
Elcano Policy Paper 1/2019 - 17/01/2019



**España en el mundo en 2019:
perspectivas y desafíos**

Ignacio Molina (coord.)
Elcano Policy Paper 2/2019 - 14/02/2019



**Legislating for a low carbon and climate
resilient transition: learning from
international experiences**

Alina Averchenkova
Elcano Policy Paper 3/2019 - 11/03/2019

DOCUMENTOS DE TRABAJO (DT)



The EU's role in stabilising the Korean Peninsula

Mario Esteban

WP 1/2019 (printed version) - 17/01/2019

“El español se cuida solo”: desafíos para una geopolítica lingüística del español ante el horizonte multilateral

Ángel Badillo y Rosana Hernández

DT 2/2019 - 18/01/2019

Poland in Europe: disappointment or merely hiccup?

Piotr Maciej Kaczyński

WP 3/2019 - 31/01/2019

Propuestas desde el sector privado para la revisión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional

Félix Arteaga y Javier Alonso Lecuit

DT 4/2019 - 12/02/2019

La política de la UE contra el terrorismo (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior

Javier Albaladejo

DT 5/2019 - 25/03/2019



Rusia en América Latina: repercusiones para España

Mira Milosevich-Juaristi

DT 02/2019 (en papel) - 28/03/2019

La relación cultural de Estados Unidos y España

Ángel Badillo Matos
DT 6/2019 - 16/04/2019

The 1981 coup d'état and trial in Spain: possible lessons for Turkey

Charles Powell
WP 7/2019 - 23/04/2019

ARI

Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar

Mira Milosevich-Juaristi
ARI 1/2019 - 04/01/2019

Colombia: un proceso de paz irreversible pero de alcance incierto

Gabriel Murillo Castaño
ARI 2/2019 - 08/01/2019

México: la reforma del sector seguridad y la estrategia contra la delincuencia organizada de Andrés Manuel López Obrador

Alejandro Chanona
ARI 3/2019 - 08/01/2019

La economía mundial ante 2019

Federico Steinberg y José Pablo Martínez
ARI 4/2019 - 11/01/2019

The 'dark side' of digital diplomacy: countering disinformation and propaganda

Corneliu Bjola
ARI 5/2019 - 15/01/2019

Hacia la fusión entre la ciberseguridad industrial y los sistemas de información corporativos

Javier Alonso Lecuit
ARI 6/2019 - 15/01/2019

Un mundo, diferentes perspectivas: análisis de los resultados de la encuesta de ponderación 2018 del Índice Elcano de Presencia Global

Manuel Gracia, Iliana Olivie y Néstor Santana
ARI 7/2019 - 16/01/2019

Hacia un nuevo paradigma para la diplomacia cultural española

Joan Álvarez Valencia
ARI 8/2019 - 22/01/2019

La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana

Enrique Fojón
ARI 9/2019 - 24/01/2019

Sociedad 5.0: el concepto japonés para una sociedad superinteligente

Andrés Ortega
ARI 10/2019 - 25/01/2019

Algunas citas con la energía en la agenda global española de 2019

Gonzalo Escribano
ARI 11/2019 - 29/01/2019

España entre América Latina e Iberoamérica

Carlos Malamud
ARI 12/2019 - 30/01/2019

Elecciones en El Salvador (2019): un fiel reflejo del momento político latinoamericano

Carlos Malamud y Rogelio Núñez
ARI 13/2019 - 31/01/2019

España: la paradoja de un donante cumplidor

Iliana Olivivi y Aitor Pérez
ARI 14/2019 - 04/02/2019

Cambio climático: ¿qué podemos esperar en 2019?

Lara Lázaro Touza
ARI 15/2019 - 05/02/2019

Implementación de la paz: el desafío para la relación bilateral en materia de narcotráfico entre Colombia y Ecuador

Andrés de Castro García y Cinthia Avellaneda Vera
ARI 16/2019 - 06/02/2019

La revisión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional: una visión desde el sector privado

Javier Alonso Lecuit
ARI 18/2019 - 12/02/2019

Brexit, elecciones y mucho más: un 2019 importante para la UE (y para España)

Salvador Llaudes
ARI 19/2019 - 14/02/2019

EEUU: perspectivas para 2020

Sebastián Royo
ARI 20/2019 - 14/02/2019

Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado

José María Larrú
ARI 21/2019 - 15/02/2019

The EU-Japan Economic Partnership Agreement and the revitalisation of the international economic liberal order

Gabriel Felbermayr
ARI 22/2019 - 21/02/2019

Nigeria's 2019 elections: so many choices, so difficult to choose

Ojobo Ode Atuluku
ARI 23/2019 - 22/02/2019

La crisis de Venezuela y el tablero geopolítico internacional

Carlos Malamud y Rogelio Núñez
ARI 24/2019 - 25/02/2019

Efectos económicos del Brexit en el Campo de Gibraltar: un modelo econométrico

Luis Galiano Bastarrica
ARI 25/2019 - 26/02/2019

The economic effects of Brexit in the "Campo de Gibraltar": an econometric approach

Luis Galiano Bastarrica
ARI 26/2019 - 26/02/2019

La expansión del Primeiro Comando da Capital en la frontera amazónica por lograr la hegemonía de las rutas de la droga

Ludmila Quirós
ARI 27/2019 - 28/02/2019

Inmigración en España: una nueva fase de llegadas

Carmen González Enríquez
ARI 28/2019 - 05/03/2019

El Brexit, Gibraltar y España

Fernando Eguidazu
ARI 29/2019 - 06/03/2019

Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas

Luis Simón, Ignacio Molina, Elisa Lledó y Natalia Martín
ARI 30/2019 - 11/03/2019

El despliegue de las redes 5G, o la geopolítica digital

Vicente Moret Millás
ARI 31/2019 - 12/03/2019

Digital Security en la nueva era de transformación digital

Gianluca D'Antonio y Miguel Olías de Lima Pancorbo
ARI 32/2019 - 12/03/2019

Hablemos de la ciberseguridad industrial

Ana Ayerbe
ARI 33/2019 - 12/03/2019

Tokyo's 'Free and Open Indo-Pacific': quality infrastructure and defence to the fore

Axel Berkofsky
ARI 34/2019 - 14/03/2019

China's 'new type of security partnership' in Asia and beyond: a challenge to the alliance system and the 'Indo-pacific' strategy

Alice Ekman
ARI 35/2019 - 26/03/2019

North Korea and the US: no deal towards a workable and sustainable deal?

Ramón Pacheco Pardo
ARI 36/2019 - 27/03/2019

El reemplazo de las redes colombianas por las venezolanas en el narcotráfico fronterizo internacional

Christian Vianna de Azevedo
ARI 37/2019 - 01/04/2019

Women, gender and think tanks: political influence network in Twitter 2018

Cristina Manzano & Juan A. Sánchez-Giménez
ARI 38/2019 - 02/04/2019

Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE

Elisa Lledó y Miguel Otero Iglesias
ARI 39/2019 - 5/04/2019

El papel del sector privado en la lucha contra la desinformación

Carlos Galán Cordero
ARI 40/2019 - 09/04/2019

Desinformación: concepto y perspectivas

Julia Alicia Olmo y Romero
ARI 41/2019 - 09/04/2019

La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas

Ignacio Molina y Natalia Martín
ARI 42/2019 - 25/04/2019

La influencia de España en la política económica de la UE

Federico Steinberg
ARI 43/2019 - 29/04/2019

Elecciones en América Latina (2019): Panamá, del cambio en la continuidad a la continuidad en el cambio

Carlos Malamud y Rogelio Nú
ARI 44/2019 - 30/04/2019

COMENTARIOS ELCANO

Spain's 20 years in the euro: a beneficial straitjacket

William Chislett
Expert Comment 1/2019 - 04/01/2019

La industria de la ciberseguridad: ¡España y la UE deben ponerse las pilas!

Félix Arteaga
Comentario Elcano 2/2019 - 15/01/2019

La calidad de la democracia española

Carmen González Enríquez
Comentario Elcano 3/2019 - 24/01/2019

Macedonia del Norte o cómo resolver conflictos en los Balcanes

Salvador Llaudes
Comentario Elcano 4/2019 - 01/02/2019

La ciberseguridad es algo más que el ciberespacio

Félix Arteaga
Comentario Elcano 5/2019 - 12/03/2019

¿Qué papel debe jugar China en el desarrollo de la tecnología 5G en España?

Narcís Cardona y Mario Esteban
Comentario Elcano 6/2019 - 15/03/2019

El reemplazo de las redes colombianas por las venezolanas en el narcotráfico fronterizo internacional

Christian Vianna de Azevedo
ARI 37/2019 - 01/04/2019

Women, gender and think tanks: political influence network in Twitter 2018

Cristina Manzano & Juan A. Sánchez-Giménez
ARI 38/2019 - 02/04/2019

Los intereses españoles en la agenda digital y la política industrial de la UE

Elisa Lledó y Miguel Otero Iglesias
ARI 39/2019 - 5/04/2019

El papel del sector privado en la lucha contra la desinformación

Carlos Galán Cordero
ARI 40/2019 - 09/04/2019

Desinformación: concepto y perspectivas

Julia Alicia Olmo y Romero
ARI 41/2019 - 09/04/2019

La crisis catalana y la influencia de España en Bruselas

Ignacio Molina y Natalia Martín
ARI 42/2019 - 25/04/2019

La influencia de España en la política económica de la UE

Federico Steinberg
ARI 43/2019 - 29/04/2019

Elecciones en América Latina (2019): Panamá, del cambio en la continuidad a la continuidad en el cambio

Carlos Malamud y Rogelio Núñez
ARI 44/2019 - 30/04/2019

OTROS**Cuarenta años de la Constitución Española**

Josep Borrell Fontelles
Discurso - 02/01/2019

Imágenes mutuas: España y Holanda

Observatorio Imagen de España
28/01/2019

Technology Can Help to Right Technology's Social Wrongs: Elements for a New Social Compact for Digitalisation

Andrés Ortega, Miguel Otero-Iglesias,
Federico Steinberg & Francisco Andrés
16/04/2019

España da seguridad a Europa

José Manuel Albares
24/04/2019

Actividades



Actividades

Enero - Abril



- Reunión de trabajo con **Khemaies Jhinaoui**, ministro de Asuntos Exteriores de Túnez, cuya intervención trató sobre "*Tunisia in transition: foreign policy*" (14 de enero de 2019).
- Seminario "**España y Portugal en la agenda 4.0i: rutas y oportunidades de cooperación**", organizado con la Embajada de Portugal en España, AICEP Portugal Global y el Real Instituto Elcano (15 de enero de 2019).
- Mesa redonda y presentación del *policy paper* "**El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española**", presidida por Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano, y con la intervención, entre otros, de Juan Francisco Martínez Núñez, secretario general de Política de Defensa (17 de enero de 2019).
- Presentación en Madrid de la encuesta "**España y Holanda: percepciones mutuas**". Carmen González Enríquez, investigadora del Real Instituto Elcano,

presentó los resultados de la encuesta realizada por el Instituto dentro del acto que el Instituto Cervantes de los Países Bajos y la Fundación Carlos de Amberes organizaron con motivo del 450 aniversario de la Guerra de los 80 años (17 de enero de 2019).

- Presentación en la sede del Real Instituto Elcano en Bruselas del DT **“The role of the EU in the stabilisation of the Korean Peninsula”**, que contó con la intervención de Mario Esteban, autor del documento (17 de enero de 2019).
- Sesión de trabajo sobre **“How can Europe and Turkey work together to preserve the strategic partnership?”**, presidida por

Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, y José Ignacio Torreblanca, *Head of the Office and Senior Policy Fellow*, ECFR (22 de enero de 2019).

- Desayuno con **Cristina Gallach**, alta comisionada para la Agenda 2030, cuya intervención giró en torno a “Agenda 2030: oportunidades y retos para 2019” (23 de enero de 2019).
- Presentación ante la Comisión de Transición Ecológica del Congreso de los Diputados del *policy paper* del Real Instituto Elcano titulado **“Legislating for a low carbon and climate resilient transition: Learning from the international**



experiences”, documento realizado en colaboración con el *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment* (GRI) de la *London School of Economics and Political Science* (LSE). Contó con la intervención de Alina Averchenkova, autora del informe e investigadora del GRI; Gonzalo Escribano y Lara Lázaro, investigadores del Real Instituto Elcano; María Solanas, directora de programas del Real Instituto Elcano (23 de enero de 2019).

- Un grupo de alumnos del máster de Periodismo Internacional de la Universidad Pompeu Fabra visitó el Instituto (24 de enero de 2019).

- Seminario “**Marco financiero plurianual 2021-2027**”. Primero de una serie de tres seminarios que, bajo el título genérico “Decisiones legislativas en la UE”, se dirige a parlamentarios nacionales y expertos en los temas comunitarios para tratar sobre los procesos europeos de toma de decisiones y el papel de cada institución en los mismos, así como la agenda política y legislativa europea (28 de enero de 2019).

- Presentación en Lima del libro “**La transformación de las fuerzas armadas en América Latina ante el crimen organizado**”, coeditado por el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército y el Real Instituto Elcano; el acto contó con la participación de Sonia Alda, investigadora del Real Instituto Elcano (29 de enero de 2019).

- Presentación en Bilbao de la encuesta “**Europa vista desde España y Francia**”,

que contó con la intervención, entre otros, de Carmen González Enríquez, directora del Observatorio de la Imagen de España del Real Instituto Elcano, y Daniel Busturia, fundador de Diálogo (30 de enero de 2019).

- Primera de una serie de reuniones de un Grupo de Reflexión sobre “**Las elecciones europeas 2019 y el futuro de la influencia española en la UE**”. En esta primera reunión se habló sobre “Las elecciones de mayo y la nueva Comisión: oportunidad y desafíos para la influencia de España en Europa” y “La influencia de España en la UE: una perspectiva institucional” y tuvo lugar en la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas (31 de enero de 2019).

- Debate “**La importancia de los hechos en el debate público. El papel de los think-tanks**”. Con motivo de la presentación en Washington del ranking de *think-tanks* 2018 de la Universidad de Pensilvania, el TTCSP, la Fundación Alternativas y el Real Instituto Elcano organizaron un debate con la participación de representantes de otros centros y expertos de diferentes ámbitos (31 de enero de 2019).

- Reunión con **Arie M. Kacowicz**, *Chaim Weizmann Chair in International Relations*, *Hebrew University of Jerusalem*, cuya intervención giró sobre “*Alternative World Orders and Latin American Responses*” (31 de enero de 2019).

- Seminario “**Putin 4.0 - Trends to watch**”, organizado por el Real Instituto Elcano, *Hybrid CoE*, y *The Institute for Statecraft*, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores,



Unión Europea y Cooperación (7 de febrero de 2019).

- Desayuno con **Juan Pablo de Laiglesia**, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, cuya intervención fue sobre “Ayuda e influencia: el rol de España como donante multilateral” (8 de febrero de 2019).
- Debate Elcano “**Brasil entre la ideología y la economía**”, moderado por Rafael Estrella, vicepresidente del Instituto, y con la participación de Esther Solano, socióloga y profesora de la Universidad Federal de São Paulo; Alfredo Arahetes, investigador senior asociado del Real Instituto Elcano; José Juan Ruiz, economista; y Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano (11 de febrero de 2019).

- Segunda reunión del Grupo de Reflexión sobre “**Las elecciones europeas 2019 y el futuro de la influencia española en la UE**”, que en esta ocasión versó sobre “Agenda digital y política industrial: prioridades para España” (12 de febrero de 2019).

- Presentación de *Elcano Policy Paper* “**La política exterior de España en 2019: perspectivas y desafíos**”. Séptima edición del trabajo colectivo que elabora el Real Instituto Elcano para analizar la posición internacional de España en el nuevo año, en este caso 2019, y hacer balance de lo ocurrido durante el anterior. Moderado por Charles Powell, intervinieron los investigadores Lara Lázaro, Ignacio Molina, Iliana Oliví y Federico Steinberg (14 de febrero de 2019).

- Reunión con **Elyakim Rubinstein**, *Deputy President of the Supreme Court of Israel* (Ret.), que habló sobre “*Judicial independence and the rule of law in Israel: challenges and achievements*” (19 de febrero de 2019).
- Desayuno con **Juan José Escobar**, embajador de España en Iraq, cuya intervención versó sobre “Nuevos tiempos en Iraq: cambios y expectativas tras las elecciones de 2018” (20 de febrero de 2019).
- Jornada “**Las elecciones al Parlamento Europeo de 2019: ¿Hacia dónde va Europa?**”, organizada conjuntamente por laFundación Manuel Giménez Abad y Real Instituto Elcano, con la colaboración de las Cortes de Aragón (20 de febrero de 2019).
- Segunda edición del *Panel Discussion* monográfico sobre las relaciones de Japón con la Unión Europea, dedicada en esta ocasión a “**EU-Japan cooperation for a free and open international order: The EU-Japan partnership agreements**” (21 de febrero de 2019).
- Seminario “**The economic and strategic partnership agreements: what’s next for EU-Japan relations?**” (21 de febrero de 2019).
- Un grupo de alumnos de bachillerato del colegio Nuestra Señora del Pilar visitó el Instituto, siendo recibidos por María Solanas, directora de Programas del Real Instituto Elcano (25 de febrero de 2019).
- Seminario “**El futuro de Europa**”, celebrado con motivo de la presidencia del Consejo de la Unión Europea por parte de Rumanía durante el primer semestre del año y que abordó temas como la seguridad y defensa, migraciones y la política de vecindad dentro del territorio europeo. Fue organizado por la Embajada de Rumanía, la Escuela Diplomática y el Real Instituto Elcano (26 de febrero de 2019).
- Desayuno con **Cihad Erginay**, embajador de Turquía en España, que realizó una intervención sobre “*Turkey and Humanitarian Diplomacy*” (28 de febrero de 2019).
- Reunión con **Gabriela Micheti**, vicepresidenta de Argentina, que habló sobre “La relación bilateral hispano-argentina” (5 de marzo de 2019).
- Nueva edición del ciclo “**China en profundidad**”, coorganizado por la Fundación Consejo España-China y el Real Instituto Elcano, contó con la intervención de Narcís Cardona, director del Grupo de Comunicaciones Móviles del iTeAM de la Universitat Politècnica de València sobre “La carrera tecnológica china por el liderazgo del 5G” (5 de marzo de 2019).
- Seminario “**The Arctic Region - Challenges and Opportunities**”, coorganizado por la Embajada de Finlandia, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Real Instituto Elcano (7 de marzo de 2019).

- Presentación del libro **“Yihadismo en España, 15 años después del 11-M”**, de Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente, editado por el Real Instituto Elcano, que contó con la intervención de Fernando Grande-Marlaska, ministro del Interior (6 de marzo de 2019).

- Presentación y mesa redonda sobre el *Elcano Policy Paper* **“Legislando para una transición baja en carbono y resiliente al clima: aprendiendo de las experiencias internacionales”**, elaborado por Alina Averchenkova y editado por el Real Instituto Elcano, con la colaboración de Acciona. Participaron en el acto Teresa Ribera, ministra para la Transición Ecológica, y Emilio Lamo de Espinosa, presidente del Real Instituto Elcano, entre otros (11 de marzo de 2019).

- Mesa redonda **“US disengagement from the Middle East? A new security horizon for Turkey and the European Union?”**, que contó con la intervención, entre otros, de Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, e Ian Lesser, *Vice President - Foreign Policy, The German Marshall Fund of the United States* (GMF) (13 de marzo de 2019).

- Reunión sobre **“La hoja de ruta hacia las finanzas sostenibles en la UE y en España”**, Con la participación, entre otros, de Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, y de Valvanera Ulargui, directora general de la Oficina Española de Cambio Climático (13 de marzo de 2019).

- Desayuno con **Bernardo Velázquez**, consejero delegado de Acerinox, cuya intervención giró en torno a “Las guerras



comerciales de Trump: la visión de la industria del acero” (14 de marzo de 2019).

- Conferencia “**Claves para entender las relaciones internacionales de Oriente Medio**” a cargo de Haizam Amirah Fernández, investigador principal del Real Instituto Elcano. Primera de un ciclo de dos conferencias divulgativas organizadas por Casa Árabe en Córdoba, con la colaboración del Real Instituto Elcano y coordinadas por Haizam Amirah Fernández (14 de marzo de 2019).
- Un grupo de investigadores del Instituto recibieron a **Caroline Wilson**, directora de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido (15 de marzo de 2019).
- Reunión sobre Nicaragua con **Todd Robinson**, asesor senior para América Central del Departamento de Estado de Estados Unidos (18 de marzo de 2019).
- Debates Elcano “**Los retos del sistema financiero en perspectiva europea**”, que contó con Ángel Berges, vicepresidente de Analistas Financieros Internacionales (AFI); Silvia Merler, *Affiliate Fellow* de Bruegel; Soledad Núñez, exdirectora general del Tesoro y consejera del Banco de España, y Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano; moderó el acto Jeannette Neumann, corresponsal de Bloomberg (19 de marzo de 2019).
- Reunión con **Jordi Ribas**, presidente corporativo del área de Inteligencia Artificial de Microsoft (20 de marzo de 2019).

- Taller sobre “**Empresas y Objetivos de Desarrollo Sostenible**”, cuyo objetivo fue realizar una puesta en común sobre cómo están afrontando las principales empresas españolas la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (25 de marzo de 2019).

- Reunión sobre “**La gobernanza de la cooperación privada en el sector de la ciberseguridad**”, con la intervención de Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano (27 de marzo de 2019).

- Presentación del Documento de Trabajo “**Rusia en América Latina: repercusiones para España**”, de Mira Milosevich-Juaristi, que fue moderada por Rafael Estrella, vicepresidente del Real Instituto Elcano, y contó con la intervención de Jorge Urbiola, subdirector general de Europa Oriental y Asia Central del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y de los investigadores principales del Instituto Carlos Malamud y Mira Milosevich-Juaristi (28 de marzo de 2019).

- Conferencia “**La geopolítica de Oriente Medio: poder, intereses, alianzas y conflicto**” a cargo de Haizam Amirah Fernández, investigador principal del Real Instituto Elcano. Segunda de un ciclo de dos conferencias divulgativas organizadas por Casa Árabe en Córdoba, con la colaboración del Real Instituto Elcano y coordinadas por Haizam Amirah Fernández (28 de marzo de 2019).

- Presentación en Logroño del libro “**Yihadismo y yihadistas en España: Quince años después del 11-M**” de



Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente. Presentó el libro Fernando Reinares, director del Programa de Radicalización Violenta y Terrorismo Global del Real Instituto Elcano. Intervinieron Mayte Ciriza, directora del Centro Ibercaja La Rioja; Conrado Escobar, consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja; y Jerónimo López, presidente de la Asociación Riojana de Víctimas del Terrorismo ARVt (2 de abril de 2019).

- Desayuno con **Eduardo López Busquets**, embajador de España en Irán, que habló sobre “Irán: el futuro del acuerdo nuclear y las incertidumbres regionales” (3 de abril de 2019).

- Reunión de clausura del Grupo de Reflexión sobre **“Las elecciones europeas 2019 y el futuro de la influencia española en la UE”**, en el que se analizó “El futuro de la influencia de España en la UE (2019-2024)”. Contó con la intervención de Pablo García-Berdoy, embajador Representante Permanente de España ante la UE; Luis Simón, director de la Oficina de Bruselas, Real Instituto Elcano; Charles Powell, director del Real Instituto Elcano; José Manuel Albares, secretario general de Asuntos Internacionales, Unión Europea, G20 y Seguridad Global, Gabinete de Presidencia de Gobierno; Clara Martínez Alberola, jefa de Gabinete del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker; Diego Canga, jefe de Gabinete del Presidente

del Parlamento Europeo, Antonio Tajani; e Ignacio Molina, investigador principal para Europa, Real Instituto Elcano (5 de abril de 2019).

- Visita de un grupo de alumnos del *US Army War College*, que fueron recibidos por Charles Powell y Félix Arteaga, director e investigador principal de Seguridad y Defensa, respectivamente, del Real Instituto Elcano (9 de abril de 2019).

- **7th Annual European Think Tank Summit**, cumbre que este año llevó por título *“What is the role of think tanks in the future of Europe?”* y que fue organizada por TTCSP, la Fundación Alternativas y el Real Instituto Elcano (10-12 de abril de 2019).

- Mesa redonda **“The Crime-Terror Nexus across Western Europe”**, que contó con las intervenciones, entre otros, de Peter Neumann y Rajan Basra, investigadores del proyecto *Crime Terror Nexus*; Fernando Reinares, Carola García Calvo y Álvaro Vicente, Real Instituto Elcano; y Rut Bermejo, Universidad Rey Juan Carlos (24 de abril de 2019).

- Mesa redonda **“Argelia en transformación: movilizaciones por el cambio e incertidumbre política”**, la que intervinieron Haizam Amirah-Fernández, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano; Amel Belaid, experta en Economías del Magreb, Energía y Desarrollo Social; Gonzalo Escribano, director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano; y Miguel Hernando de Larramendi, profesor y director del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas, Universidad de Castilla-La Mancha; moderados por Charles Powell, director del Real Instituto Elcano (25 de abril de 2019).

- Presentación en Ceuta del libro **“Yihadismo y yihadistas en España: Quince años después del 11-M”** de Fernando Reinares, Carola García-Calvo y Álvaro Vicente, acto que contó con las intervenciones de los tres autores y fue moderado por Enrique Ávila, profesor de Ciencias Políticas de la UNED (25 de abril de 2019).

Conectados



Conectados

TUITS DESTACADOS

Ministry of Foreign Affairs  [Seguir](#)

FM @Jhinaoui_MAE quoted President @BejiCEOfficial today, at @rielcano: "There is no Arab spring as such, but the begining of a spring that could blossom on #Tunisia."

like Toygür [Seguir](#)

Our Report co-authored with @kemalkirisci for @BrookingsInst is now out. It is assessing Turkey's presidential system, its impact on foreign policy and Turkey's relations with the West. It adds the significant transformation of the West into the equation brookings.edu/research/turke

EPSC [Seguir](#)

Europe is back. "Divisions exist, and they are serious but a calm and collected analysis, with historical perspective, shows that Europe is probably more united today than ever before." #FutureofEurope

Arturo [Seguir](#)

"Los liberales pierden y los realistas ganan, Y lo más normal sería que el estudio de las relaciones internacionales se haga más extensivo en España. No solo en las facultades de políticas y económicas, pero también en las escuelas de negocios" @miotei

Federico Steinberg [Seguir](#)

Muy contentos en @rielcano por el reconocimiento a nuestro trabajo. Seguimos escalando puestos en el Ranking de think tanks mundial

Fernando Reinarés [Seguir](#)

Real Instituto Elcano y Secretaria de Estado de Seguridad susciben protocolo para colaborar en investigaciones sobre Seguridad, Ciberseguridad y, expresamente, las desarrolladas por el Programa @rielcano sobre Radicalización Violenta y Terrorismo Global interior.gob.es/es/web/interio

Tilma Jortikka [Seguir](#)

Real Instituto Elcano organized today in Madrid with the @HybridCoE an interesting workshop on countering #Hybridthreats . A great opportunity for experts to meet & share experiences & best practices. Many thanks to @CharlesTPowell and the team @rielcano

Jan Goller [Seguir](#)

"Los más pobres que votaron a @jairbolsonaro, serán probablemente las primeras víctimas de su política", dice Esther Solano que es profesora en la universidad de #saopaulo. Debate del @rielcano [#debateselcano23](#)

Cinco continentes

Seguir

Hablamos con [@g_escribano](#), investigador de [@rielcano](#) sobre las próximas elecciones en Nigeria y Argelia, dos grandes productores de hidrocarburos.

rtve.es/a/4985722

Virginia Cinelli

Seguir

The 2nd year of [@MINDb4ACT](#) started with a bang 🌟 The test of the innovative participatory methodology 'Living Lab' went pretty well, experts met in [#Italy](#) discussing: a) the use of mediation to rehabilitate inmates in high-security b) the deployment of technologies in prisons

Haizam Amirah-Fernández

Seguir

Excellent kick-off meeting today to launch the new project "Responding to Emerging Security Challenges in [@NATO's](#) Southern Neighbourhood" at [@RIElcano](#) with colleagues from [@CSS_JOR](#) [@CMES2018](#) [@IStatecraft](#), with the support of the [@NATO_SPS](#) Programme. Stay tuned!

Claudia Gurisatti

Seguir

Recomiendo esta clara y precisa explicación de lo que significa la ayuda humanitaria en regimenes totalitarios. En este caso Venezuela. Columna del profesor [@CarlosMalamud](#) del [@rielcano](#) Instituto Elcano.

Gonzalo Escribano

Seguir

[@hansiescobar](#), embajador de España en Irak nos habla [@rielcano](#) de la situación del país, incluyendo de su sector energético

Ignacio Molina

Seguir

Siempre grato participar en los interesantes seminarios de la [@Fundacion_MGA](#) (esta vez coorganizado con [@rielcano](#)) en la estupenda Aljafería de Zaragoza. Debatiendo sobre el Parlamento Europeo con mis colegas M. Kölling [@cristinaaaressc](#), [@ilketoygur](#) [@jitorreblanca](#) y los asistentes

La observadora

Seguir

Tenemos todo listo para el programa de esta noche, solo falta tú. Hoy nos visita el Dtor del [@rielcano](#) [#RealInstitutoElcano](#) [@CharlesTPowell](#), o lo que es lo mismo: un británico de sangre muy española. ¿Le observamos juntos? #23.30 [@me](#)

IPRI-NOVA

Seguir

Marco Lisi ([@iprinova](#) e [@nova_fesh](#)) juntou-se a Susana Salgado ([@icsunivlisboa](#)) e [@sllaudes](#) ([@rielcano](#)) em entrevista ao Económico, conduzida pela jornalista [@ania_ataide](#). O seu estudo sobre [#populismo](#) em Portugal foi um dos temas abordados na conversa: bit.ly/2XhX8Bv

Josep Borrell Fontelles

Seguir

El informe de [@ignaciomolina](#) [@rielcano](#) "España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos" valora el mayor activismo diplomático del Gobierno frente al de sus predecesores realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie

InfoDiplomacia

Seguir

El [@rielcano](#) reúne en una magnífica línea temporal los hitos del [#Brexit](#) y sus respectivos análisis sobre las consecuencias de este divorcio 🇬🇧💔🇪🇺 especiales.realinstitutoelcano.org/brexit/ [#Reino Unido](#) [#Union Europea](#)

Miguel Otero
 My analysis of the forthcoming elections in #Spain. Much to pay attention to: the Catalan crisis, the rise of Vox, the "Dutchification" of Spanish politics, the likelihood of a coalition government and the impact of all this in European politics.

Arturo Sarukhan
 "The 'dark side' of #digitaldiplomacy: countering disinformation and propaganda" realinstitutoelcano.org/wps/portal/rie @CBjola via @rielcano

Política Exterior
 Lectura más que recomendable en medio de la ola de protestas en #Argelia: contra un 5 mandato de #Bouteflika: "Argelia, reforma energética y continuidad política", firmado por @g_escribano y Virginia Crespi de Valldaura.

Gabriela Michetti
 #ViajeOficial #España. Me reuní con Carlos Malamud, investigador principal del Real Instituto Elcano, un centro de estudios internacionales y estratégicos, realizados desde una perspectiva española, europea y global, @rielcano.

Ministerio Interior
 Las #FCSE han detenido en España a 797 personas vinculadas al terrorismo yihadista desde el 11/03/2004.
 Grande-Marlaska agradece a las FCSE su labor contra el #YihadismoEspaña en la presentación del libro 'Yihadismo y yihadistas en España 15 años después del 11M' de @rielcano.

Gonzalo Escribano
 . @lazarotouza & @rielcano team present the general context of Spanish climate policy to the European Climate Foundation Board, including our #MUSTEC #H2020 results. Thx ECF Board & team!!

Equal Times
 OPINION | Oil: a key factor in the internationalisation of the #Venezuela crisis? equaltimes.org/oil-a-key-fact #VenezuelaCrisis

La noche en 24 horas
 .@_ignaciomolina: "La UE no puede exigir un segundo referéndum (...)En un escenario de no acuerdo se van a producir cosas desagradables como por ejemplo que sea Irlanda la que tenga que montar una frontera en Irlanda del Norte"

Ike Toygür
 US disengagement from the Middle East: A new security horizon for Turkey and the European Union? - Full house for our event co-organised with the @gmfus! Many thanks to @CharlesTPowell, @ian_lesser, @kristinakausch, @KadriTastan and @Evreki for this great debate!

EL PAÍS Fem
 Un debate sobre la agenda feminista #ODS moderado por @patriziapeiro con @_engberg y @Maria_SolanasC de @rielcano -->

Felipe Garcia Echeverri
 Con miras a las elecciones del #ParlamentoEuropeo en mayo de 2019, estuvimos compartiendo visiones y perspectivas con el Real Instituto Elcano @rielcano @elcanobrussels



CAPITAL RADIO
@CAPITALRADIO

Seguir

🌐 España llama a las puertas de #África; ¿un plan más allá de la #migración?

📌 Analizamos el #IIIPlanAfrica presentado por @JosepBorrellF y @MAECgob

🗣️ Hablamos con @ainhoamarine (@rielcano) y @martineil (@UJUniversitat) #EntreLineas



Cinco continentes
@CincoContinentes

Seguir

🚨 @MiraMilosevich1, investigadora del @rielcano analiza la figura de Radovan Karadzic. El que fuera líder de los serbo-bosnios durante la guerra de los Balcanes, ha sido condenado a cadena perpetua por el Tribunal Penal Internacional en la Haya.



J-S.A.F.E. Project
@JSAFE

Seguir

We held the Evaluation Panel on 22th march at @rielcano Instituto Elcano / Elcano Royal Institute in #Madrid



Charles Powell
@CharlesPowell

Seguir

Back from a very fruitful (though brief) visit to #Seoul, where I signed an MoU with the Institute of Foreign Affairs and National Security on behalf of @rielcano and discussed the Korean Peninsula with local EU experts.



Luis Valer
@LuisValer

Seguir

Un aténtico placer haber asistido en @casamerica a la presentación del documento del @rielcano ;

🗣️ "Rusia en América Latina: repercusiones para España"

👤 Un panel de ponentes de primera ante un público muy interesado y volcado en el tema. Enhorabuena.



MINDb4ACT
@MINDb4ACT

Seguir

Living Lab Methodological Meeting on Local Initiatives: today, in Madrid at @rielcano with @ppa @IES_Brussels @PolicjaWknp @diisdsk #BayFHVR in collaboration with @euro_practicies to design 5 pilot projects tackling #VE at local level - #MINDb4ACTMeeting #pve

Patronato

 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>
 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</p>



Consejo Asesor Empresarial



Entidades Colaboradoras





REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Estudios internacionales y estratégicos
International and strategic studies

Número #27 Enero - Abril 2019

Real Instituto Elcano

www.realinstitutoelcano.org

www.blog.rielcano.org

www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

info@rielcano.org

Teléfono: 91 781 67 70

C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid

